

# 韓國 教育의 失敗와 改革

李 周 浩 (本院 附設 國際大學院 教授)  
禹 天 植 (本院 研究委員)

---

\*本院에서 주관한 APEC-NEDM Seminar, "Improving the Economic Performance of Education"에서의 한국 교육문제에 대한 활발한 논의가 필자들에게 많은 도움이 되었다. 이 세미나에 참석한 Eric Hanushek을 비롯한 국내외 전문가들께 감사드린다. 또한 필자들은 본 연구의 준비단계에서부터 도움을 아끼지 않은 本院의 金大逸 박사, 본 연구의 草稿에 대하여 좋은 논평을 주신 연세대학교의 尹建永 교수, 본원 세미나에서 많은 지적을 하여주신 본원 연구위원들께 사의를 표한다. 자료 및 원고정리에 수고하신 KDI 국제대학원의 金讚美 씨에게도 감사드린다.

## ◇ 要 約 ◇

본 연구에서는 우리나라 교육의 근본적인 문제를 학교교육의 저효율과 시험 위주의 교육왜곡이라는 두 가지 문제로 파악하는 한편, 과열된 과외, 치열한 입시경쟁, 미흡한 교육투자 등을 핵심 문제로 보는 기존의 시각을 비판하였다. 또한 우리는 학교교육의 저효율과 시험 위주의 교육왜곡이 '교육실패'라고 부를 수 있을 정도로 매우 심각한 수준에 도달하였다는 것을 실증적 근거를 통하여 보여주고자 하였다.

본고에서는 우리의 교육실패에 대한 원인으로서 중앙정부의 교육부와 지방교육자치단체인 교육청이 우리 교육의 거의 모든 과정을 일일이 규제하고 통제함으로써 교육주체들의 유인(incentive)을 빼앗아가고 있는 점에 주목하였다. 우리의 교육실패는 교육부문에서의 정부실패라는 점을 강조하였다. 이러한 시각에서, 1980년의 교육개혁은 정부규제를 오히려 강화하여 문제를 해결하고자 하였다는 측면에서 실패한 개혁이며, 1995년의 개혁은 방향 설정은 제대로 되었으나 실행과정에서 많은 문제가 있었음을 지적하였다.

또한 향후 교육개혁의 방향으로 보다 과감한 규제완화(deregulation)와 분권화(decentralization)를 제시하였다. 구체적인 정책 대안으로는, 대학의 학생선발의 완전한 자유화, 시·도 교육청의 시·도청 관할로의 통폐합, 자립형 사립중고등학교 및 탈규제학교 제도의 도입, 교원인사제도의 개혁, 과외에 대한 정부규제의 철폐 등을 건의하였다.

## I. 序 言

우리나라의 교육은 과거 개발연대에 경제개발에 필요한 양질의 인적자원을 공급함으로써 경제사회 발전에 크게 기여하였다. 외국에서는 우리 교육의 과거 실적뿐만 아니라 현재의 성과에 대하여 긍정적으로 평가하기도 한다.<sup>1)</sup> 이러한 평가들은 대체로 현재 우리 초중등학교 학생들이 과학과 수학 등의 국제비교시험에서 매우 우수한 성적을 보이는 것에 주목한다. 이렇게 좋은 성적을 보인다는 사실은 교육에 대한 정부의 재정지출이 선진국 수준에 미치지 못한다는 추측과 함께 현재 우리 교육의 효율성이 매우 높다는 근거로 제시되기도 한다.

그러나 이러한 局外者의 관찰은 우리 교육의 매우 중요한 문제점들을 간과하고 있다. 시험을 통하여 학생의 창의력을 측정하는 데는 한계가 있다. 특히 우리나라에서는 학생들이 필요 없는 세세한 것까지 암기하는 등 오직 시험결과만을 위한 시험 위주의 교육이 이루어지고 있다. 따라서 선진국에 비하여 국제비교시험에서 좋은 성적을 보인다고 해서 우리 학생들의 창의력과 문제해결능력이 높다고 볼 수 없다. 오히려 우리나라가 이제 선진화되는 문턱에서 시험 위주의 교육왜곡으로 말미암아 우리 사회가 요구하는 것만큼 창의력 있는 인재를 길러내지 못하는 데 우리 교육문제의 심각성이 있다고 할 수 있다.

우리 학부모들에게 보다 직접적인 교육문제는 과외비<sup>2)</sup> 지출이 매우 빠른 속도로 증가하고 있는 것이다. 과외비는 이미 대부분

1) 한국교육의 최근 성과에 대한 높은 평가는 *The Economist*, March 29th 1997, pp.5~25 참조.

의 가계에 매우 심각한 부담이 되고 있을 뿐만 아니라 교육기회의 불평등을 조장하고 있다. 우리의 교육재정 지출이 경제성장과 더불어 꾸준히 증가하였음에도 불구하고 교육소비자들이 학교교육에 만족하지 못하고 과외비가 급증한다는 것은 그만큼 학교교육의 효율성에 심각한 문제가 있음을 반영한다.

우리 교육에서는 과외비와 같은 금전적 지출 이외에도 학생들의 대학입학을 위한 학습노력도 엄청나게 투입되고 있다. 우리 교육에 있어서 이러한 유형 및 무형의 막대한 자원의 투입(input)에도 불구하고 창의력 있는 인재를 충분히 產出(output)하지 못하고 있다는 점에서 우리 교육의 효율성은 이미 위험수위에 도달하였다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

사실 외국에서 보는 일부 시각과는 반대로 국내에서는 교육문제가 일반 국민에게 직접적이고 큰 고통을 강요하고 있다는 데 대하여 이의를 제기할 사람은 많지 않을 것이다. 그런 만큼 지금까지 교육문제를 해결하는 방안도 끊임없이 논의되었고 정부 대책도 여러 번 발표되고 집행되었다. 그러나 교육문제의 해결방향에 대하여 일반 학부모는 물론 전문가 사이에서도 커다란 이견이 아직 존재한다. 정부의 교육정책도 일관성 있게 한 방향으로 추구되지 못하고 과거에 실패하였던 정책이 얼마 후 다시 시도되기도 하는 등 표류하고 있다.

2) 과외는 ‘學校 밖에서 이루어지는 私的敎習(out-of-school private instruction)’으로 정의할 수 있다. 여기에는 학원, 개인교습, 통신학습 등 다양한 교육형태가 포함된다. 우리나라에서 흔히 이야기하는 私敎育費는 외국의 경우 사립 학교교육의 비용을 포함할 수 있고 우리나라에서는 통학비용, 교재비 등 학교교육의 부대비용을 포함하는 광의의 개념이다. 그러나 우리나라에서 과다하기 때문에 특히 문제가 되는 부문은 사교육비 전체가 아니라 이 중에서 과외비라고 할 수 있기 때문에 본고에서는 과외에 논의의 초점을 맞춘다.

3) 과외로 인한 추가적 자원 투입과 시험 위주의 교육왜곡을 고려할 때, 서구에서 일반적으로 통용되는 敎育의 效率性에 대한 계량화된 수치를 우리에게 그대로 적용할 경우에는 큰 上向偏倚(upward bias)를 가질 수밖에 없다.

本 研究에서는 우리나라의 교육문제에 대해 어떻게 접근할 것인가 하는 분석틀을 제시하고자 한다. 이를 통하여, 본고에서는 우리나라 교육문제에 대하여 일반 국민은 물론 전문가와 정책담당자 사이에도 광범위하게 확산되어 있는 잘못된 시각을 비판하고 우리나라 교육문제 해결을 위한 대안을 정립하고자 한다.

우리가 볼 때 우리 교육의 가장 근본적인 문제는 ‘정부실패(government failure)’에서 비롯되고 있다. 정부가 교육부문에서 요구되는 역할을 제대로 하지 못할 뿐만 아니라 정부가 교육부문에서 불필요한 간섭과 기능을 고집하는 것이 우리 교육문제의 핵심이다. 본고에서는 이러한 우리나라의 교육부문에서의 정부실패를 ‘교육실패(education failure)’로 나름대로 정의한 후 이를 규명하고 대안을 제시하려고 한다. 이와 같이 우리나라 교육문제를 특별히 ‘실패’라는 용어를 붙여 개념 규정을 시도한 것은 한국교육의 위기를 부각시키는 동시에 한국교육체계를 움직이는 원리를 규명하고 이에 대한 근원적인 문제와 대안을 제기하기 위한 것이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 다음의 제Ⅱ장에서는 한국교육의 실패라는 개념을 규정하고 문제의 심각성을 보여준다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 교육실패의 원인을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 1980년과 1995년의 교육개혁이 우리나라 교육실패를 얼마나 해결하였느냐 하는 관점에서 평가한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 앞서서의 분석을 근거로 교육개혁의 방향을 제시한다.

## II. 教育失敗의 概觀

### 1. 두 가지 교육실패

우리나라 교육실패는 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 學敎敎育<sup>4)</sup>의 低效率이다. 우리의 학교는 경쟁 부재의 교육체제 아래서 주어진 재원을 효율적으로 운영하지 못하여 교육소비자인 학생과 학부모의 수요를 제대로 충족시켜주지 못하고 있다. 둘째는 試驗 爲主의 敎育歪曲이다. 우리나라에서는 청소년이 개발하여야 할 여러 가지 능력 중에서 매우 제한된 영역(필답고사에서 좋은 성적을 올리는 데만 필요한 암기력과 같은 능력)에만 교육이 집중되고 창의력, 비판적 사고능력, 독자적 학습능력 등을 배양하는 교육, 독서, 토론, 봉사활동 등의 교육은 크게 희생되고 있다.

일반적으로 서구에서 말하는 ‘학교실패’<sup>5)</sup>는 주로 학교교육의 저효율에 주안점을 두고 있다. 그러나 우리나라의 경우 학교교육의 저효율만큼이나 시험 위주의 교육왜곡도 심각하다. 특히 학교교육에서는 물론 과외에 있어서 시험 위주의 교육왜곡은 더욱 심각하다. 따라서 우리의 경우 서구에서 문제시되는 통상적 의미의 학교실패를 넘어서 과외문제와 더 나아가 시험 위주의 교육왜곡까지 포함한 포괄적 개념으로서 교육실패를 이해할 필요가

4) 본고에서는 학교교육을 초중등학교뿐만 아니라 대학교와 직업기술 교육기관에서 이루어지는 교육까지 포함하는 것으로 정의한다.

5) 정기오(1997) 참조.

있다.<sup>6)</sup>

이러한 우리 교육의 두 가지 문제점은 [그림 1]에서 보는 바와 같이 ‘생산가능곡선(production possibility curve)’을 이용하여 概念化할 수 있다. 한 나라가 주어진 재원을 가지고 길러낼 수 있는 인적자원의 量<sup>7)</sup>에는 한계가 있다. 여기서 인적자원을 입시에 필요한 ‘시험능력’과 그 이외의 ‘창의력’의 두 가지로 양분할 수 있다고 상정하자. 여기서 창의력은 시험능력 이외의 능력을 포괄하는 개념이라고 우리 나름대로 정의하였다. 이는 암묵적으로 인적자원을 시험을 통하여 비교적 측정이 가능한 능력과 시험을 통하여 측정하기 매우 힘든 능력의 두 가지로 구분함을 의미한다.

또한 시험능력을 가진 인적자원을 더 양성하기 위해서는 창의력을 갖춘 인적자원의 양성이 얼마만큼 희생되어야 한다고 상정하자. 물론 창의력과 시험능력의 인적자원 양성이 반드시 상충관계(trade-off)를 가지지 않을 수도 있다. 그러나 본고의 제Ⅱ장에서 제시하는 바와 같이 우리나라에서는 학생들이 대입 준비에

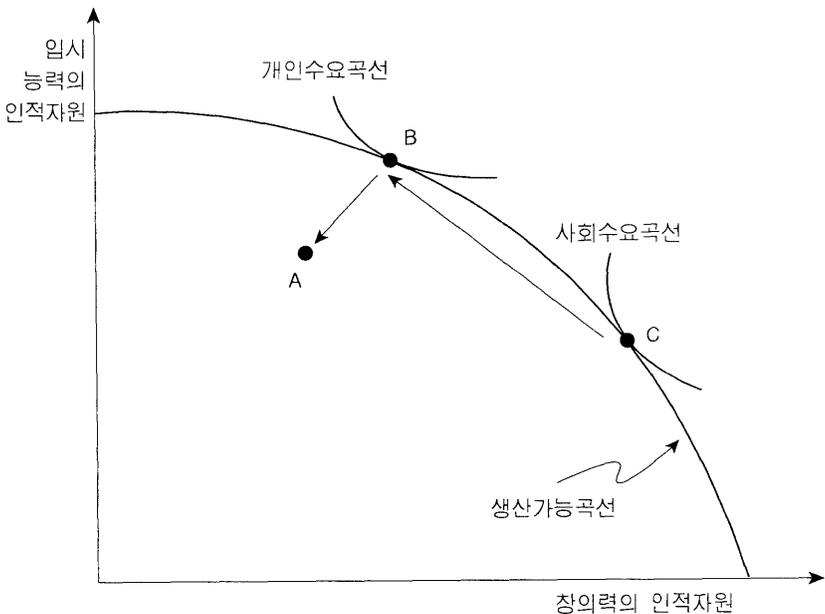
6) 시험 위주의 교육문제가 미미한 미국과 같은 국가에 있어서도 교과과정이나 교육문화의 偏向에 따른 인적자본 형성의 왜곡문제가 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들어 Sowell(1993) 등 많은 미국의 교육위기관자들은 통상적으로 60년대 중반 이후 본격적으로 대두된 소위 진보주의적 교육관(progressive education)의 영향하에 초중동학생의 자율적 학습동기와 선택권이 지나치게 강조되는 가운데 기초학력을 쌓기 위한 교육의 기능이 크게 훼손되었음을 강조한다. 그러나 이러한 현상이 실제 노동시장의 수요와 괴리된 인적자본 형성상의 왜곡을 의미하는가에 대해서는 합의된 견해가 없는데, 예를 들어 Card and Krueger(1992)는 오히려 학력성취에 초점을 두고 있는 이들 교육위기관자들이 노동시장의 수요변화에 대한 학생과 학부모의 발전적 선택과정을 경시하고 있음을 경고하고 있다. 무엇보다 미국과 같은 국가에 있어서 인적자본 구성(창의성과 기초학력)에 관한 문제는 주로 교육이념과 같은 교육기관내 선택적 요인과 관련된 문제이지 우리의 경우와 같이 학교의 선택과 통제 밖에 있는 노동시장관행이나 입시제도와 관련된 문제가 아니라는 점에 우리 교육문제의 특이성이 있다.

7) 여기서 인적자원의 양은 (사람의 수)×(1인당 평균 인적자원)으로 계산될 수 있다고 가정한다.

지나치게 매달리면서 학교교육이 창의력을 배양하는 데 소홀할 뿐만 아니라 학교 밖에서의 교육(과외, 가정에서의 교육, 학생 스스로 하는 독서 등)에서는 더더욱 창의력 배양을 위한 노력이 크게 줄어들 수밖에 없는 것을 쉽게 관찰할 수 있다. 따라서 우리나라에서 효율적으로 생산할 수 있는 두 가지 인적자원의 조합은 그림에서와 같이 右下向하는 생산가능곡선 線上에 위치한다고 볼 수 있다.

그림에 표시된 생산가능곡선 외의 나머지 곡선은 두 가지 인적자본에 대한 노동시장(사회적)과 교육현장(개인적)에서의 수요 내지 선호를 나타내는 수요곡선으로서의 의미를 가진다.<sup>8)</sup> 동

[그림 1] 한국의 교육실패



8) 본고에서는 편의상 개인적 수요를 학생, 교육담당자 등 학교내 주체들이 공유하는 인적자본에 대한 수요로, 그리고 사회적 수요를 근로자, 고용주 등 노동시장의 주체들이 공유하는 실제 직업현장에서의 인적자본수요를 의미하는 것으로 구분하였다.

일한 수요곡선상에 있는 모든 인적자본의 조합은 동일한 수준의 사회적(개인적) 산물을 낳으며, 창의력과 시험능력 모두가 사회적(개인)의 생산성을 높이는 데 기여한다고 가정할 때 이들 수요곡선은 통상적인 등량곡선(iso-quant curve)의 특성을 지니게 된다. 이상적인 상황, 예를 들어 노동시장과 교육시장의 연계가 완전한 상황에서는 두 가지 인적자본에 대한 개인의 수요와 사회적 수요가 일치할 수 있으나, 두 시장간의 연계가 불완전하거나 기타의 왜곡요인에 의하여 교육주체가 느끼는 수요가 실제 노동시장에서의 수요와 일치하지 않을 때 사회적 수요와 개인적 수요간에는 괴리가 있을 수 있다.

우리 사회가 사교육비까지를 포함한 총교육투입 자원<sup>9)</sup>을 가지고 생산할 수 있는 가장 바람직한 인적자본의 조합은 생산가능곡선과 사회수요곡선이 접하는 C點이 된다. 반면에 우리의 현재 인적자본 생산은 그림의 A點에서 이루어지고 있는 것으로 이해될 수 있다.

먼저 우리의 생산점이 생산가능곡선의 線上이 아니라 생산가능곡선의 내부에 위치하고 있는 것은 자원의 비효율적 활용에 따른 학교교육의 저효율 문제가 있음을 시사한다. 본 연구는 제 III장에서 상술하는 바와 같이 이러한 학교교육의 저효율이 학교부문에 대한 정부의 부적절한 규제와 통제, 즉 교육부문에 있어서의 정부실패에 주로 기인한다고 보고 있다.<sup>10)</sup> 서구의 경우 교

9) 이 경우 사교육비를 포함한 교육재원의 총량을 초과하지 않는 한도 내에서 사교육비를 정부가 흡수하여 학교교육을 강화하거나 학교교육을 줄여 사교육을 확대하거나 하는 것은 정부정책에 의하여 선택할 수 있다고 가정한다.

10) 물론 Krueger(1990)의 지적과 같이 정부실패는 정부가 하는 일이 잘못되어서 일어나는 정부의 '실행의 실패(failures of commission)'도 있지만 정부가 하여야 할 일을 하지 않아서 일어나는 정부의 '미실행의 실패(failures of omission)'까지도 포함한다. 따라서 학교교육에서 정부실패가 있을 경우에도 무조건 정부기능을 줄이라는 것이 아니라 정부의 기능 중에서 문제가 있는 기능은 줄이되 필요한 기능은 강화하여야 된다는 것을 의미한다.

육문제에 대한 대부분의 논의는 어떻게 하면 이러한 자원활용의 비효율성을 극복하고 생산가능곡선상의 최적점으로 옮겨갈 것인가에 집중되어 있다.

그러나 우리의 경우 이러한 통상적인 학교교육의 저효율문제가 해소되더라도 실제의 인적자원 생산점은 최적의 C點이 아닌 B點에 머무를 것이라는 데 우리 교육 특유의 문제점이 있다. B點은 생산가능곡선과 두 가지 인적자본에 대한 개별수요곡선이 접하는 점으로서, C點에 비해 시험능력은 과대 생산되는 반면 창의력은 과소 생산되는 점이다. 이러한 인적자본 생산에 있어서의 자원배분의 왜곡은 시험 위주의 교육으로 인하여 노동시장의 실제 수요가 교육현장의 개별주체들의 선택에 그대로 반영되지 못하기 때문에 발생한다.<sup>11)</sup> 이미 지적한 바와 같이 우리의 시험 위주의 교육왜곡은 학생들에게 암기교육(rota learning)이나 시험요령 숙달과 같은 비생산적 학습노력을 강요함으로써 창의력보다는 입시능력을 배양하는 방향으로 자원투입을 왜곡하고 있다.

본 연구는 이러한 시험 위주 교육에 따른 자원배분의 왜곡문제 역시 대학과 더 나아가 중고등학교의 학생선발에 관한 정부규제의 실패에 기인하는 바가 크다고 본다. 현재와 같은 각급 학교의 학생선발에 대한 정부의 일률적인 규제가 없다면, 각 학교는 나름대로의 최선의 방법으로 학생을 선발하고 사회에서 요구되는 인재를 양성하려고 할 것이다. 물론 이를 위해 필답고사 등 시험을 이용할 수도 있지만 보다 다양한 선발방법이 동원될 것이며 필답고사의 비중도 학교의 특성과 사회적 수요에 맞춰 현

11) 본고는 노동시장의 수요와 교육현장의 수요간의 괴리가 실제 어떻게 발생할 수 있는가 하는 문제를 엄밀히 논의하지 않는다. 본고의 목적상, 만일 학생이나 교사가 노동시장에서의 인적자본 수요를 정확히 알고 있다 하더라도 학과성적 중심의 입시제도하에서는 진학이라는 단기적 목표를 위해 입시능력에 편향된 인적자본 수요패턴을 보이게 될 것이라는 정도의 해석으로 충분할 것이다.

실적으로 조정될 것이다. 결국 정부의 불필요한 개입은 학교로 하여금 창의력 있는 인재를 선발하는 방법을 개발하기보다는 시험능력을 기준으로 일률적으로 선발하게 함으로써 교육의 유인 체계를 왜곡시키고 있다.<sup>12)</sup>

정리하면, 우리의 교육실패는 시험 위주의 교육 왜곡(C點 → B點)과 학교교육의 저효율(B點 → A點)이라는 두 가지 문제로 분리하여 생각할 수 있다.<sup>13)</sup> 이러한 분석들은 우리의 교육문제를 이해하고 해결하는 데 있어 기존의 서구이론과 국내에 확산되어 있는 통상적인 견해가 갖고 있는 한계와 문제점이 무엇인가를 파악하는 데 매우 유용하다.

이미 언급한 바와 같이 미국을 비롯한 서구 선진국에서의 교육문제에 관한 대부분의 이론은 초중등학생들의 저조한 학력성과로 대변되는 학교교육의 저효율에 초점을 맞추고 있어서 우리의 교육문제를 분석하는 데는 한계가 있다.<sup>14)</sup> 이러한 문제는 70년대 미국 大卒者의 과잉공급(over-education) 여부를 둘러싼 논쟁을 통하여 교육투자에 관한 학계의 양대 이론으로 정착된 ‘인

12) 정부규제하의 시험 위주의 입학제도는 교육시장과 노동시장을 포함한 사회 전반의 선별(sorting)기능이 미발달한 사회에 있어서는 선별의 ‘형평성’을 유지하고 교육 및 노동시장에서의 결합의 질(matching quality)을 높이는 순기능적 측면이 오히려 강할 수 있다. 그러나 이제는 우리 사회의 성과와 함께 정부의 입시규제에 따른 폐해가 그러한 순기능적 측면을 이미 크게 압도하게 되었다.

13) 이것은 물론 사교육비를 학교교육에 활용할 수도 있다는 전제 아래서 분석한 것으로, 비용보다는 생산에 초점을 맞춘 것이다. 그러나 거꾸로 사회적으로 바람직한 인적자원개발의 수준을 미리 정하고 교육비용을 줄이는 방향으로 논의의 해도 마찬가지로 결론에 도달한다는 것이 경제학의 원리이다.

14) 일본, 우리나라 등 동아시아 국가의 공통적인 현상인 입시위주교육의 문제점은 소위 ‘시험지옥(exam hell)’의 이름으로 서구사회에도 잘 알려져 있으나 최소한 이 문제가 본격적인 구미학계의 관심사가 된 적은 없다. 미국 교육의 실패를 주장하는 대부분의 학자들은 동아시아의 교육체제와 성과를 세계적인 모델로서 극히 높이 평가하는 반면, 입시지옥과 같은 문제는 하나의 부작용 정도로만 취급하는 경향이 강하다. 이러한 서구학자들의 입장은 Ravitch(1998)에 잘 나타나 있다.

적자본이론(human capital theory)<sup>15)</sup>과 ‘신호이론(signaling theory)<sup>16)</sup>에 있어서도 마찬가지이다. 이들 이론 모두 교육의 경제적·사회적 역할을 구명하고 교육투자의 낭비 여부를 논의하는 데는 유용할지 모르지만, 창의력과 입시능력이라는 두 가지 인적자본 배양을 둘러싼 우리의 왜곡된 투자행태를 설명하고 그 해답을 제시하는 데는 근본적인 한계가 있다.<sup>17), 18)</sup>

미국에서의 인적자본이론과 신호이론간의 논쟁이 교육의 질적 측면보다는 양적 차원에서 과잉교육(over-education) 혹은 과소교육(under-education)이나에 초점을 맞추고 있다면, 우리의 분석틀은 우리 교육의 특수성을 고려하여 시험능력을 배양하는 교육과 창의력 교육간의 상충관계를 중시하고 있다고 할 수 있다.

사실 인적자본을 우리와 같이 두 가지의 다른 유형으로 나누어볼 경우 ‘학교의 질(school quality)’과 교육성과간의 관계를 둘러싼 최근 미국학계의 논쟁<sup>19)</sup>을 해소하는 데 크게 유용하다. 미국 경제학자들의 실증분석들에 의하면, 학교에 투입한 비용과

15) Becker(1975) 참조.

16) Spence(1973) 참조.

17) 최근 미국에서도 Lang(1994)에서와 같이 이러한 인적자본이론과 신호이론간의 논쟁이 교육현실에서는 크게 중요하지 않을 수 있다는 주장이 제기되고 있다.

18) 기존의 신호이론은 단지 교육연한 혹은 졸업장이 개별 학생의 전반적 능력에 대한 신호기능을 한다는 데에만 주목하고 있을 뿐, 다양한 인적자본 구성요소간의 배합이나 어느 특정 요소를 중심으로 한 신호기능의 왜곡을 문제시하지 않고 있다. 인적자본이론에서는 Roy(1951)의 분석틀에 입각한 여러 논문들이 인적자본(재능)이 창의성, 태도, 지식 등 노동시장에서 요구되는 다양한 자산요소로 구성되며, 개인의 직업선택과 소득은 이들 자산요소에 있어서 개개의 비교우위에 의해 결정된다고 봄으로써 다양한 인적자본 구성요소간의 배합을 본격적인 분석대상으로 한 바 있다(이러한 분석들에 대한 간략한 설명과 대표적인 예는 Heckman and Honore[1992] 및 Sattinger[1975] 참조). 그러나 이러한 문헌 모두 ‘개인의 직업선택과 노동시장에서의 소득분포구조’를 설명하는 것이 주된 관심이었으며, 본 연구에서와 같이 어떤 사회적·제도적 요인에 의한 인적자본투자의 왜곡을 문제시한 적은 없다.

19) Card and Krueger(1992)에 의하여 촉발된 이 논쟁에 대한 종합적인 소개와 비판은 Burtless(1996)를 참조.

학생들의 성적간에는 뚜렷한 상관관계가 발견되지 않은 반면, 양질의 학교(학생당 재원을 많이 투입한 학교)일수록 졸업생들의 노동시장에서의 임금이 높다는, 일견 상충되는 결과에 도달하였다. 인적자본이 시험에 의하여 측정 가능한 학력(또는 유사성격의 자산)으로만 구성되어 있다고 볼 경우, 이 두 가지 결과는 서로 조화되기 매우 힘들다. 그러나 본고에서와 같이 학력 이외에 시험에 의해 측정될 수 없는 또다른 인적자본요소를 상정한다면, 양질의 미국 학교에서는 시험능력을 향상시키는 것보다는 창의력을 향상시키고 있는 것으로 이들 실증결과를 일관성 있게 해석할 수 있다.

다음으로, 교육실패에 대한 본 연구의 분석들은 우리 교육의 핵심문제를 시험 위주 교육왜곡과 학교교육의 저효율에서 찾기 보다는 ‘대학입시경쟁’이나 ‘과외문제’ 혹은 ‘교육재정의 취약’ 등에서 파악하고 있는 국내의 통상적인 견해와도 뚜렷이 구분된다.

많은 학부모들과 교육전문가들은 우리나라의 치열한 대학입시 경쟁을 문제삼는다. 그러나 大入競爭과 시험 위주의 교육왜곡은 분리하여 생각하여야 한다. 사실 치열한 대입경쟁이 ‘지대추구(rent-seeking)’적 특성을 가지게 될 때 경쟁은 오히려 자원의 낭비를 초래할 수 있다. 예컨대, 수입허가제(import license) 아래에서 수입허가를 얻기 위하여 수입업자간에 벌이는 경쟁은 자원의 낭비를 초래하게 된다.<sup>20)</sup> 마찬가지로, 우리나라와 같이 정부가 대학입학정원을 규제하는 한편 대학 졸업자에 대한 노동시장에서의 높은 ‘경제지대(economic rent)’<sup>21)</sup>가 존재할 경우, 대입

20) Krueger(1974) 참조.

21) 경제지대란 어떠한 경제행위에 대하여 기회비용(opportunity cost)을 초과하는 지불이 이루어지는 경우를 말한다. 정부의 간섭이 없는 시장경제에서는 경제지대가 일시적으로 발생할 수는 있어도 장기적으로는 존재하지 못한다.

경쟁은 일반 국민들이 교육에 지나치게 투자하게 하여 자원의 낭비를 초래할 가능성이 있다.<sup>22)</sup>

교육에 있어서 정부 간섭(특히 대학정원에 대한)이 거의 존재하지 않고 대졸자의 임금프리미엄이 노동시장에서 원활히 조정되고 있는 미국에서 지대추구적인 문제에 관심을 두지 않았던 것은 너무나 당연하다. 그러나 우리나라(혹은 일부 아시아국가까지 포함하여)에서는 대입경쟁에 있어서 지대추구적인 성격이 강한 것이 사실이다. 실제로 지대추구이론에서도 지대추구의 한 가지 실례로 과거 중국에서 관료를 선발하기 위하여 치르던 매우 어려운 과거제도를 꼽고 있다.<sup>23)</sup>

우리가 볼 때, 우리의 치열한 대입경쟁이 심각한 문제로 비추어지는 것은 바로 대입경쟁의 지대추구적 성격과 시험 위주의 교육왜곡이라는 우리 교육의 보다 본질적인 문제가 결부되어 있기 때문이다. 대학입학이 시험성적에 의하여 결정될 때 지대추구적 대입경쟁은 곧바로 과다한 입시능력에의 투자와 창의력 배양을 위한 교육의 희생으로 이어진다. 반면, 미국과 같은 경우에는 아무리 대입경쟁이 치열하다고 하더라도 그 경쟁이 시험능력뿐만 아니고 창의력 등 기타의 생산적 능력도 균형 있게 배양하는 방향으로 진행될 가능성이 높고 이 경우는 문제가 되지 않을 수도 있는 것이다. 일반적으로 교육에 있어서는 소위 교육의 외부성(externality) 때문에 시장실패(market failure)의 위험이 높고 따라서 교육에의 과소투자가 일어날 가능성이 높다고 본다. 따라서 교육에 대한 개인의 투자가 시험능력 배양 중심의 편향된 투자가 아니라면 입시경쟁은 오히려 이러한 시장실패를 보정할 수

22) Woo and Lee(1998)는 대학입학에 대한 수량규제가 존재하는 경우 사회적 최적 수준 이상의 교육투자를 초래하는 입학경쟁이 일어날 수 있다는 것을 간단한 prisoner's dilemma 모형을 통하여 예시하고 있다.

23) Buchanan, Tollison, and Tullock(1980) 참조.

도 있는 것이다.

우리의 교육문제에 대한 해결방안을 찾기 위해서 대입경쟁의 문제와 시험 위주의 교육문제는 엄격히 구분되어야 한다. 예를 들어 시험 위주의 교육문제를 해결하기 위하여 정부개입을 통하여 대입경쟁을 줄여야 한다는 견해가 국내 일각에서 제기되곤 하는데, 이는 일차적으로 시험 위주의 교육문제를 대입경쟁의 문제와 혼동하는 데서 비롯된 견해이다. 만일 시험 위주의 교육문제가 대학입학의 정원, 과정, 기준 등에 대한 정부규제의 철폐를 통하여 해소된다면, 대입경쟁은 학생의 학습유인을 제공한다는 면에서 오히려 사회적으로 바람직할 수도 있다.

물론 노동시장에서 대졸자에 대한 경제적 지대가 상존하고 있는 현 상황에서 지대추구적인 과열 대입경쟁과 이로 인한 소모적 교육투자의 문제가 없지는 않을 것이다.<sup>24)</sup> 그러나 이 문제 역시 대입경쟁에 대한 정부의 인위적 개입보다는 노동시장기능의 강화를 통한 점진적이고 시장순응적인 해결을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 최근 우리나라에서도 80년대 중반 이후 대졸자의 임금프리미엄이 감소하고 있으며, 대졸자의 경제적 지대를 보장하는 노동시장의 경직성과 같은 문제도 점차적으로 해소되는 방향으로 변화하고 있다고 볼 수 있다.

지대추구이론에서도 지적한 바와 같이 경제지대가 존재하는 상황은 경쟁에 대한 불신을 초래하여 정부개입을 조장하고 이것이 다시 지대추구행위를 확대시키는 악순환에 빠지게 될 가능성 또한 매우 높다. 우리 교육부문에 있어서도 경쟁에 대한 불신이 광범위하게 확산되어 있다. 그러나 여기서 문제를 해결하는 방향은 지대추구를 초래한 정부의 규제를 제거하는 것이지 교육부문

24) 노동시장에서의 대졸자의 프리미엄 혹은 경제지대와 대입경쟁에 관한 논의는 우리나라의 경우는 Kim(1997)을, 일본의 경우는 Yano(1997)를 참조.

에 있어서 경쟁을 제한하는 방향이 되어서는 안 된다는 것이다.

대입경쟁과 함께 일반 학부모 혹은 학생들이 가장 문제시하는 우리의 교육문제는 과외이다. 과외의 폐해에 대한 이러한 일반의 정서에 호응하여 상당수의 교육전문가와 정책담당자들은 과외금지를 주장하기도 한다. 이들 과외금지론자들은 흔히 과외가 시험 위주의 교육왜곡의 대표적 사례이며 학교교육의 空洞化(hollowing-out)를 초래하고 있기 때문에 과외는 금지되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 과외는 우리 교육문제의 原因이라기보다는 시험 위주의 교육왜곡과 학교교육의 저효율이라는 우리 교육의 핵심문제로 인하여 발생한 하나의 現象이자 결과임을 인식할 필요가 있다. 궁극적으로 교육소비자들은 학교교육에 만족할 수 없어서 과외에 의존한다. 학교교육의 저효율은 그 원인을 학교 내에서 찾아 학교교육을 개선함으로써 해소될 수 있는 것이지 파생물이라 할 수 있는 과외를 금지함으로써 해결될 수 있는 것이 결코 아니다.<sup>25)</sup>

우리의 경우 과외를 금지하는 것은 단지 사회전체의 생산적인 교육산출량을 줄이는 결과만을 초래할 위험도 있다. 본고에서 주장하고 있듯이 시험 위주의 교육왜곡과 학교교육의 저효율문제가 궁극적으로 정부의 규제체제와 관련된 구조적 문제에서 기인한다고 볼 때, 단순한 과외금지가 학교교육의 개선으로 이어질 가능성은 매우 낮다. 과외금지는 단지 부실화된 학교교육이 충족시키지 못하는 교육 소비자의 추가적인 교육수요를 인위적으로 억제함으로써 국가적으로는 인적자본의 축적을 정부가 오히려 막는 결과가 될 가능성이 높다.

25) Woo and Lee(1998)는 prisoner's dilemma 모형을 통해 입시를 위한 경쟁적 교육투자가 Nash 균형이 될 수 있음을 보이고 기본적인 투자의 pay-off 구조가 바뀌지 않는 한 과외금지와 같은 인위적 조치가 효과를 가지기 힘들음을 예시하고 있다.

우리나라 교육문제에 관한 또다른 국내의 쟁점은 교육재정의 추가적 확대 필요성 여부이다. 교육재정 확대론자들은 학교교육 부실의 근본적인 원인으로 과밀학급, 설비부족 등 열악한 교육환경을 주목하면서, 추가적인 교육재정 투입을 통하여 교육환경을 개선하여야만 학교교육의 부실문제나 이로 인한 과외문제를 해결할 수 있다고 주장한다. 우리의 교육환경이 선진국에 비해 상대적으로 열악하며, 추가적 재원투입을 통해 어느 정도의 교육개선효과를 기대할 수 있다는 것은 충분히 수긍할 수 있다.

그러나 이미 [그림 1]에서 강조하였듯이 현재 우리의 교육 산출점이 생산가능곡선의 내부에 있다고 본다면 교육재정의 부족은 문제의 핵심이 될 수 없다. 본고는 주어진 재원을 가지고도 이를 효율적으로 활용하지 못하고 있는, 정부실패로 인한 교육부문의 저효율을 교육부실문제의 핵심으로 보고 있다. 실제 교육재원의 낭비 여부와 그 규모나 원인 등은 향후 보다 면밀한 분석과 논의가 요구되는 문제이다. 그러나 본장의 제2절에서 상술하는 바와 같이 이미 OECD 평균을 상회하는 우리의 공교육비 지출 비중(소득대비), 그리고 추가적인 교육재정의 투입보다는 주어진 재원의 효율적인 활용을 더 강조하고 있는 최근 OECD 국가들의 동향 등을 볼 때, 교육재정의 취약을 문제의 핵심으로 삼고 있는 교육재정 확대론자들의 견해는 설득력이 약하다는 것이 우리의 견해이다.<sup>26)</sup>

26) 본고의 이러한 견해는 “효과적으로 활용될 때 추가적인 재원은 교육의 성과를 높일 수 있지만, 실제 대부분의 경우 그렇지 못하다”고 하는 Hanuscheck의 견해와 일치한다. Hanuscheck의 견해는 Burtless(1996)를 참조.

## 2. 교육실패의 심각성

우리 교육에 있어서 시험 위주의 교육왜곡과 학교교육의 저효율문제는 과연 '실패'라고 부를 만큼 심각한 수준인가?

먼저 시험 위주의 교육왜곡문제가 다른 나라보다 우리나라에서 얼마나 심각한가를 살펴보자. 본 연구에서는 미국 ETS (Educational Testing Service)의 1992년도 IAEP(The International Assessment of Educational Progress) 자료를 분석하였다. 이 자료는 9세 및 13세 아동의 수학과 과학시험 성적뿐만 아니라 이들의 교육과 관련된 다양한 사항에 대하여 국가간의 비교 결과를 수록하고 있다.<sup>27)</sup>

우리나라 학생들의 수학과 과학의 시험성적은 <표 1> 과 <표 2>에서 나타난 바와 같이 조사 국가 가운데 가장 높은 것으로 나타난다.<sup>28)</sup> 흔히 외국의 교육전문가들은 이러한 시험성적만을 보고 한국교육의 성과에 찬사를 보낸다. 그러나 좀더 주의 깊게 다른 문항들을 살펴보면 시험 위주의 교육왜곡문제가 드러난다. 우선 '거의 매일 취미로 독서하는 학생의 비중'은 우리나라가 조사된 국가 중에서 가장 낮게 나타난다. 우리나라 9세 학생의 경우 25%에 불과하며 13세 학생으로 가면 더욱더 낮아져 11%로 떨어진다. 이는 대만의 9세 학생의 29%와 13세 학생의 19%에 비해서 상당히 낮은 수준이다. 이와 같이 우리나라의 시험 위주의 교육왜곡은 취미로 하는 독서와 같이 학생들의 창의력을 배양시키는 학습을 심각하게 손상시키고 있다는 것을 알 수 있다.

27) 이 조사에서 13세 학생의 경우 20개 국가가 조사에 참여하였고, 9세 학생의 경우 14개 국가가 참여하였다.

28) 보다 최근에 실시된 TIMSS(The Third International Mathematics and Sciences Study)에서도 한국 학생들은 OECD 국가들 중 최상위권에 드는 성적을 나타냈다. TIMSS 결과에 대한 상세한 분석과 논의는 OECD, *Education at a Glance*, Paris, 1997 및 1998 참조.

다음으로 9세 학생에 있어서 ‘스스로 수학문제를 자주 푸는 학생의 비중’ 및 ‘보조기구를 이용하여 수학문제를 풀어본 학생의 비중’ 과 13세 학생에 있어서 ‘매주 한번 이상 그룹으로 수학문제를 푸는 학생의 비중’에 있어서도 한국은 조사 국가 중에서

〈표 1〉 9세 학생의 수학 및 과학 교육에 관한 국제비교(1992년)

(단위:%)

	한국	대만	이스라엘	스페인	캐나다	미국
수 학 성 적	75	68	64	62	60	58
과 학 성 적	68	67	61	62	63	65
거의 매일 취미로 독서하는 학생비중	25	29	57	55	48	45
스스로 수학문제를 자주 푸는 학생비중	23	47	42	60	48	58
보조기구를 이용하여 수학 문제를 풀어본 학생비중	11	30	21	23	13	19

자료 : IAEP/ETS, *Learning Mathematics*, 1992.

IAEP/ETS, *Learning Science*, 1992.

〈표 2〉 13세 학생의 수학 및 과학 교육에 관한 국제비교(1992년)

(단위:%)

	한국	대만	스위스	프랑스	스페인	미국
수 학 성 적	73	73	71	64	55	55
과 학 성 적	78	76	74	69	68	67
거의 매일 취미로 독서하는 학생비중	11	19	51	40	36	28
매주 한번 이상 그룹으로 수학문제를 푸는 학생비중	28	38	47	31	63	49
수학에 대해 긍정적 태도를 가진 학생비중	71	79	85	81	89	90
과학에 대해 긍정적 태도를 가진 학생비중	27	51	59	55	78	57

자료 : 〈표 1〉과 동일.

최하위를 기록하고 있다. 이는 수학교육에 있어서 학생들의 자율적인 학습능력이나 학생들간의 협력을 통한 문제해결능력을 키우는 것에 관해서는 우리나라 교육이 가장 뒤쳐져 있음을 알 수 있다.

이 자료에서 특히 흥미 있는 문항은 수학과 과학에 대하여 13세 학생들이 얼마나 ‘긍정적인 태도’를 가지고 있는나 하는 것이다.<sup>29)</sup> 여기에서도 우리 학생들은 조사 국가들 중에서 가장 낮은 점수를 보인다. 특히 과학에 대해 긍정적인 태도를 보인 우리 학생의 비중은 27%에 불과하여 적어도 50%를 초과하는 다른 나라 학생들과 크게 대비되고 있다. 이와 같이 우리나라에서 과학과 수학에 대한 긍정적 태도를 가진 학생이 적다는 것은 소위 평생학습이 강조되는 요즈음 그만큼 학생들이 학교교육을 받은 이후에 직장학습(on-the-job training) 등을 통하여 창의적으로 자기 개발에 몰두할 가능성이 적다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

이와 같이 우리나라 학생들의 경우 국제비교에 있어서 시험성적이 우수한 것은 사실이나 독서취미, 문제해결능력, 협동정신, 학습에 대한 긍정적 태도 등 학생들에게 매우 중요한 능력을 배양하는 데 있어서는 다른 나라에 비하여 최하위를 면치 못하는 매우 심각한 수준에 처해 있음을 알 수 있다.

다음으로, 과외는 교육실패의 직접적 원인은 아니지만 교육실패의 심각성을 간접적으로 반영하고 있다는 차원에서, 과외비가 외국에 비하여 얼마나 심각한 수준인지를 확인해보자. 우리나라의 과외비는 <표 3>에서 보는 바와 같이 1977년의 2,800억원에서

29) 수학(과학)에 있어서 학생들이 다음의 네 문항에 얼마나 공감하느냐를 측정하였다: ① 수학(과학)은 일상생활의 문제해결에 유용하다. ② 좋은 직장을 얻기 위해서는 수학(과학)을 잘할 필요가 있다. ③ 나는 수학(과학)을 잘한다. ④ 나의 부모는 내가 수학(과학)을 잘하기를 원한다.

## 〈표 3〉 과외비의 변화추이

(단위: 10억원, %)

	과 외 비	과외비/GDP
1977	280	1.55
1982	470	0.86
1990	3,075	1.71
1994	5,845	1.91
1997	12,746	3.02

자료 : 한국교육재정학회, 『사교육비 문제와 대응방안』, 1997, p.48.  
한국은행, 『국민계정』, 각년도.

급격히 증가하여 1997년 현재 12조 7,000억원을 상회하고 있다. 과외비가 1997년 현재 GDP의 약 3.0%에 달한다는 것은 엄청난 규모임에 틀림없다.<sup>30)</sup>

한편, 우리의 공교육비 총액은 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 1996년 현재 GDP의 약 5.8% 규모이다. 또한 초중등교육에 있어서의 공교육비는 1996년 현재 GDP의 약 3.8%(14조 7,210억원)로 과외비보다 크게 많지 않음을 알 수 있다. 이와 같이 우리나라가 초중등 공교육비에 버금가는 과외비를 지출하고 있는 것은 우리 교육에 심각한 문제가 있음을 反證하는 것이다.

그러면 우리가 학교교육에 상대적으로 낮은 지출을 하고 있는 것일까? 공교육비의 국제비교<sup>31)</sup>를 〈표 5〉를 통하여 보면 매우

30) 97년도의 과외비 추정치는 조사에 따라 다르다. 본고에서 인용한 '한국교육재정학회'의 추정치는 이중 최고치에 해당되며 최저치는 한국교육개발원에 의한 2.24%이다.

31) 우리나라 공교육비에 대한 공식적 국제비교는 우리가 OECD에 가입한 후 비로소 가능해졌다. 따라서 〈표 5〉는 한국이 포함된 최초의 공교육비 국제비교라고 할 수 있다. 그런데 OECD에서는 우리의 공교육비에 해당하는 것을 단순히 'educational expenditure'라고 부른다. 사실상 이는 교육기관에 대한 공공 혹은 사적인 지출이 모두 포함되는 개념이므로 OECD의 표현이 더 적절하게 보인다. 우리의 경우에도 공교육비라는 명칭보다는 '학교교육비'로 명칭을 바꿀 수 있다면 바꾸어야 한다는 것이 필자들의 견해이다. 그

〈표 4〉 공교육비의 변화추이

(단위: 10억원, %)

	총 계		초·중등교육비		고등교육비	
	공교육비총액	GDP대비율	공교육비총액	GDP대비율	공교육비총액	GDP대비율
1970	145	5.2	118	4.3	28	1.0
1975	395	4.3	312	3.4	83	0.9
1980	2,018	6.0	14,832	4.4	535	1.6
1985	4,600	5.7	3,237	4.0	1,363	1.7
1990	8,524	4.7	6,145	3.4	2,378	1.3
1995	19,199	5.5	12,777	3.6	6,422	1.8
1996	22,687	5.8	14,721	3.8	7,966	2.0

주 : 1) 고등교육기관에는 전문대, 교육대학 및 대학(교) 등이 포함됨.

2) 공교육비 총액은 해당연도의 예산 기준임.

자료 : 한국교육개발원, 『한국의 교육지표』, 1997, p.57.

〈표 5〉 GDP대비 공교육비의 국제비교(1994년)

(단위: %)

	총 계	초·중등교육비	고등교육비
한 국	6.2	3.9	1.8
일 본	4.9	3.1	1.1
미 국	6.6	3.9	2.4
프랑스	6.2	3.8	1.1
OECD	5.6	3.7	1.3

주 : 총계는 유아교육과 학교급 구분이 불가능한 교육기관 교육비를 포함.

자료 : OECD, *Education at a Glance*, 1997.

놀라운 사실을 확인할 수 있다. 우리나라의 GDP대비 공교육비가 OECD 평균을 0.6%포인트나 상회하고 있는 것이다. 물론 우리나라가 학교교육에 있어서 어느 나라보다도 사학에 많이 의존하는 것은 사실이다. 그러나 학교교육을 위하여 학부모가 직접 부담하든지 아니면 세금의 형태로 부담하든지간에 우리가

러나 본고에서는 혼란을 피하기 위하여 지금까지의 관례를 따라 그대로 공교육비라는 명칭을 사용하기로 하였다.

OECD 평균보다도 학교교육에 더 많은 지출을 하고 있는 것은 틀림없는 사실이다.

더구나 우리나라는 일본과 비교하여 학교교육에 GDP의 1.3%를 더 투자하는 것으로 나타난 것도 매우 놀라운 사실이다. 거기에 덧붙여 우리는 GDP의 3%에 달하는 비용을 과외로 지출하고 있는 것이다. 다른 OECD 국가에 있어서 과외비가 매우 미미하다는 것을 감안하면 우리나라는 교육에 엄청나게 많은 재원을 투자하고 있는 것이다. 이러한 재원의 投入에도 불구하고 창의력 있는 인재를 충분히 產出하지 못하고 있다는 점에서 우리 교육의 왜곡과 저효율은 매우 심각한 수준이라고 할 수 있다.

그러면 과연 우리의 과외비 수준은 우리와 마찬가지로 '입시지옥'과 과외문제로 고심하는 일본과 비교할 때 어느 정도일까? 우리는 <표 6>에서 우리나라의 소비자보호원 조사와 일본의 文部省 조사를 비교하여보았다. 우리나라 한국소비자보호원의 조사에 의하면 우리나라 학생의 1인당 평균 과외비는 초등학생의 경우 연간 114만원, 중학생 147만원, 고등학생 124만원에 이르고 있는 것으로 나타난다.<sup>32)</sup> 한편 일본 文部省의 조사에 의하면 1994년 일본의 경우 공립초등학교 학생의 경우 연간 15만엔, 공립중학생 21만4천엔, 공립고등학생 12만6천엔이며, 사립중학생 20만5천엔, 사립고등학생 20만3천엔 등으로 나타난다.

두 나라의 과외비를 비교하기 위하여 먼저 두 나라의 비용을 각각 미국 달러화로 환산하여보았다. 이렇게 보았을 때 우리나라 고등학생의 과외비가 일본의 공립고등학생보다 높은 것을 제외하고 우리나라 학생의 1인당 과외비가 일본보다 낮게 나타난다. 그러나 일본의 1인당 GDP가 우리보다 월등히 높다는 것을 감안

32) 여기서 고등학생의 과외비가 중학생보다 낮게 나타나는 이유는 실업계 고등학교로 진학하는 학생들의 과외비가 매우 낮기 때문이다.

하여야 한다. 따라서 <표 6>에서 한국과 일본의 1인당 과외비를 각각 해당연도의 해당국가의 1인당 GDP로 나눈 값을 비교하여 보았다. 그 결과, 우리나라의 경우 초등학생 1인당 과외비가 우리나라 1인당 GDP의 12.4%를 차지하는 데 비하여 일본의 경우 공립초등학생 과외비는 일본 1인당 GDP의 3.9%에 불과한 것으로 나타났다. 마찬가지로 우리나라 중학생의 과외비는 1인당 GDP의 16.1%나 되는 데 비하여 일본의 경우 공립중학생이 5.6%, 사립중학생이 5.3%이다. 또한 우리나라 고등학생의 과외비는 1인당 GDP의 13.6%나 되는 데 비하여 일본의 경우 공립

<표 6> 학교급별 1인당 연간 과외비의 한·일 비교

		초등학교	중 학교	고등학교
한국	1인당 과외비(원)	1,136,688	1,472,568	1,241,388
	1인당 과외비(달러)	1,195	1,548	1,305
	$\frac{1인당\ 과외비}{1인당\ GDP} \times 100(\%)$	12.4	16.1	13.6
일본 (공립 학교)	1인당 과외비(엔)	149,556	213,882	125,872
	1인당 과외비(달러)	1,467	2,098	1,234
	$\frac{1인당\ 과외비}{1인당\ GDP} \times 100(\%)$	3.9	5.6	3.3
일본 (사립 학교)	1인당 과외비(엔)	-	205,208	203,152
	1인당 과외비(달러)	-	2,013	1,992
	$\frac{1인당\ 과외비}{1인당\ GDP} \times 100(\%)$	-	5.3	5.3

주 : 1) 우리나라 과외비는 한국소비자보호원의 조사항목에서 학원교습비, 학원 이외에서 행하는 개인 및 그룹과외비, 학습지 구독료의 합계를 계산하였음.

2) 일본의 과외비는 가정교사비, 학습숙(주쿠)비, 체험활동·지역활동·스포츠·레크레이션·교양·기타를 위한 월사비 등의 합계를 계산하였음.

자료 : 한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997.

日本 文部省, 『子どもの學習費調査報告書 - 平成 6年度』, 1997.

중학생이 3.3%, 사립고등학생이 5.3%이다.

이처럼 우리는 입시지옥과 과외의 나라로 알려진 일본보다도 경제규모에 비하여 엄청난 재원을 과외에 지출하고 있는 것을 알 수 있다. 물론 높은 과외비 자체가 문제라고 할 수는 없지만 과외가 학교교육의 저효율과 입시 위주 교육의 문제를 반영한 것이라는 차원에서 본다면, 국제비교에서 나타난 엄청난 과외비 규모는 우리 교육이 실패하고 있다는 反證이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 教育失敗의 分析

우리의 교육실패는 교육에 있어서의 정부의 기능과 역할이 과거 개발연대에 맞추어 형성된 틀에서 지금까지 크게 바뀌지 못하고 있는 데 있다. 우리 경제사회의 수요는 세계화, 정보화 등의 추세에 따라 빠르게 변화하는데도 불구하고 정부는 우리의 교육부문에 있어서 이에 발맞추어 변화하지 못하는 데 문제의 핵심이 있다.

교육체계를 움직이는 動因은 規制(regulation)와 誘因(incentive)의 두 가지로 단순화할 수 있다.<sup>33)</sup> 우리나라는 교육부문에 있어서 정부가 유인보다는 규제에 지나치게 의존하고 있는 것이 문제이다. 한국교육은 서구에 비하여 지나치게 규제되고 있을 뿐만

33) 規制는 중앙집중화된 명령 및 통제의 시스템이다. 규제시스템에서는 교육과 관련된 주체(교원, 학생, 학부모, 학교)들이 중앙의 명령과 통제에 따르지 않을 경우 불이익을 당하게 된다. 반면 誘因은 報償體系에 의존하는 分權化된 시스템이다. 誘因시스템에서는 중앙에서 바람직한 결과가 무엇인지만을 분명히 제시하고 이를 교육주체들이 달성할 경우의 보상원칙을 정한다. 유인의 경우 목적을 명시하고 이를 어떻게 달성하는가를 개별 주체에 맡기는데 반하여 규제의 경우에는 목적과 이에 도달하는 방법의 兩者를 모두 제시한다(Hanushek[1994] 참조).

아니라 과거 개발연대에 강화되었던 정부규제가 90년대 중반까지 지속되어왔다. 우리나라에서는 중앙정부의 教育部와 교육자치단체인 教育廳이 우리 교육의 거의 모든 과정에서 일일이 간섭하고 있다.

물론 개발연대에 있어서 급속한 경제성장에 요구되는 인적자원을 개발하고 폭발적인 교육수요에 부응하기 위하여 우리나라 교육에 있어서 정부의 규제는 어느 정도 수준에서 필요하였다고 볼 수도 있다. 그러나 분명한 것은 우리 교육의 전체 규모가 엄청나게 팽창하고 다원화되면서 교육의 量보다는 質이 더 중요시되는 현재 시점에서, 정부의 강한 규제가 교육주체(대학, 초중등학교, 직업기술교육기관, 과외기관, 교원, 지방정부)의 誘因을 빼앗아가고 있다는 것이다.

결국 우리 교육에 있어서 정부의 지나친 규제와 이에 따른 유인의 결여가 학교교육의 저효율과 시험 위주의 교육왜곡을 유발하였다는 것이 본고의 관찰이다. 이하에서는 우리 교육에 있어서의 규제와 유인의 문제를 1995년 교육개혁위원회의 교육개혁 이전 시점에서 따져보기로 한다.

## 1. 대학교육

대학의 학생선발에 대한 정부의 강한 규제는 시험 위주의 교육왜곡을 유발하는 주요 원인으로 작용하고 있다. 앞에서 지적한 바와 같이, 시험 위주 교육의 근본문제는 청소년들이 개발하여야 할 여러 가지 능력 중에서 매우 제한된 영역(필답고사에서 좋은 성적을 올리는 데만 필요한 암기력과 같은 능력)만을 기준으로 대학에서 학생을 선발하는 데 있다. 필답고사를 위한 능력만으로 입학의 당락이 좌우될 때 학생들은 이러한 제한된 영역에 학습

노력을 과잉 투자하게 되고 다른 필요한 영역에서의 자기개발을 희생할 수밖에 없다. 결국 학생들의 학습노력에 대하여 정부가 중앙집중적으로 한 분야에만 강제함으로써 학습노력에 비하여 훨씬 비효율적인 인적자원의 축적을 결과하게 되는 것이다.

반면 개별 대학들이 자율성을 가지고 다양한 기준에 따라 학생을 선발할 경우에는, 학생들이 자기의 적성에 따라 다양한 영역에 대하여 선택적으로 학습노력을 집중할 수 있게 될 것이다. 이렇게 될 때 우리의 시험 위주의 교육왜곡은 바로잡힐 수 있다.

물론 우리나라에서는 대학의 학생선발에 있어서 매우 높은 수준의 객관성을 요구하는 國民情緒가 상존한다. 이러한 국민정서는 전통적으로 높은 교육열과 교육의 평등주의에 기인한다고 할 수 있다. 그러나 보다 근본적으로는 우리의 노동시장에서 개인이 어느 대학을 졸업하였느냐가 매우 중요하게 작용하고 있는 경제적 현실을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 그러면 대학의 학생선발에 있어서 객관성이 요구된다고 하여 교육부가 개별 대학의 학생선발과정을 세세히 규제하고 감독할 필요가 있을까? 문제는 교육부의 강한 규제를 통하여 학생선발의 객관성을 확보할 수 있을지는 몰라도 시험 위주의 교육왜곡이라는 엄청난 부작용을 초래하고 있는 데 있다.

대학의 학생선발은 개별 대학의 자율에 맡겨야 한다. 사실 선진국의 대학들은 학생선발에 있어서 지원자의 현재 능력뿐만 아니라 향후 대학생활을 하면서 능력을 향상시킬 수 있는 잠재력까지도 고려한다. 결국 대학의 학생선발에서는 개별 대학의 주관적인 선발이 인정될 수밖에 없다. 따라서 학생선발의 기준과 절차는 각 대학의 완전한 자율에 맡기고, 개별 대학이 자율적으로 공표한 학생선발의 기준과 절차를 준수하는지에 대해서는 교육 소비자의 감독에 맡기면 되는 것이다. 이렇게 대학의 학생선발이

창의력과 잠재력을 갖춘 학생을 선발하고자 하는 분권화된 개별 대학의 유인에 의하여 이루어질 때, 우리의 입시제도는 지금보다 훨씬 다양화될 것이고 시험 위주의 교육왜곡문제도 장기적으로는 크게 경감될 것이다.

대학의 학생선발에 있어서 기준과 절차를 규제하는 것도 문제지만 입학생 정원(quota)을 정부가 규제하는 것도 매우 중요한 문제이다. 앞에서 지적한 바와 같이 대학생수를 정부가 규제할 경우 대학입학 경쟁의 지대추구적 성격을 강화시켜 대학입학을 위한 소모적인 경쟁을 촉발할 가능성이 있다. 우리나라에서는 만약 대학입학정원을 정부가 규제하지 않을 경우 지나친 인문 교육열로 인하여 산업인력의 양성에 문제가 있다고 보는 시각이 지배적이다. 그러나 만약 대부분의 학생이 직업교육을 선택하는 대신 대학교육을 선택하게 된다면 직업교육기관 졸업자의 희소성이 증가하여 이들의 노동시장에서의 프리미엄이 크게 증가할 것이다. 이에 따라 자연스럽게 대학교육보다는 직업기술교육을 선택하는 학생들이 늘어나게 될 것이다. 최근 90년대 후반에 들어 지방의 일반대학보다는 전문대학을 선호하는 학생들이 늘어나는 사실은 필자들의 논거를 뒷받침하고 있다.

다음으로, 대학에 대한 정부규제가 초중등학생에 대한 시험 위주의 교육을 조장하는 것도 문제지만 대학교육의 질을 저하시키는 것도 심각한 문제이다. 대학의 정원과 설립에 대한 정부의 규제는 대학간의 학생 확보를 위한 경쟁을 원천적으로 봉쇄하고 있다.<sup>34)</sup>

과거 개발연대에 있어서 대학의 정원과 설립에 대한 정부규제는 인력계획(manpower planning)과 대학교육의 질 관리 차원에

34) 이주호(1996) 참조.

서 정당화되었다. 그러나 개별 대학의 세분화된 전공별 신입생의 수가 각각 얼마가 되는 것이 국가의 인력수급에 가장 바람직할 것인가를 교육부가 예측할 수 있을까? 대학의 전공별 규모는 개별 학부모 및 학생의 선택과 개별 대학의 결정에 기본적으로 맡길 수밖에 없다. 만약 국가가 전략적으로 특별히 지원하여야 할 전공분야가 있다면 정원할당이 아니라 재정지원을 강화하여야 한다. 대학의 질 관리를 위하여 정부가 대학의 정원과 설립을 규제하여야 한다는 논리도 합리적이지 않다. 오히려 정부의 대학정원과 설립에 대한 규제는 기존 대학이 확보된 정원을 가지고 경쟁력을 키우지 않고 안주하도록 하는 역효과를 가져왔다는 사실에 주목하여야 한다.

우리 대학이 재원의 대부분을 학생의 납입금에 의존하는 열악한 재정상황 아래서 교육부가 정원에 대한 권한을 가지고 있는 한 대학에 대한 교육부의 통제는 강력할 수밖에 없다. 대학의 설립 및 학생선발에 있어서뿐만 아니라 대학운영의 세세한 부분에 있어서까지 교육부의 높은 규제는 개별 대학의 특성화를 통한 質 提高의 노력에 오히려 걸림돌이 되고 있다.

우리나라 대학에 대한 교육부의 규제는 특히 국립대학에 있어서 심각한 수준이다. 사실 우리나라와 같이 각 道마다 1~2개의 국립대학을 두고 있는 나라는 찾아볼 수 없다.<sup>35)</sup> 국립대학을 각 지방교육자치단체로 이양하여 도립 혹은 시립의 형태로 하여야 지역주민의 수요를 반영하는 동시에 대학에 대한 지역산업의 투자와 산학협동의 유인을 제공할 수 있다.

35) 우리나라에는 24개교의 국립대학, 11개교의 국립교육대학, 7개교의 국립산업대학이 있다.

## 2. 직업기술교육

시험 위주의 교육왜곡문제를 보다 거시적으로 조망해보면, 학생들의 학습노력이 대학입시 이전인 초중등학교에 집중되는 반면 대학교육과 직업기술교육에서는 학생들이 노력하여 학습할 유인이 현저히 결여되어 있다. 일단 대학에 입학하고 나면 학습을 게을리하여도 좋은 직장을 가질 수 있는 반면,<sup>36)</sup> 직업기술교육기관의 학생들은 아무리 노력하여도 좋은 직장과 보수를 거의 기대할 수 없었다. 개별 대학의 질적 수준을 평가하고 이에 대한 정보를 유통하는 것이 거의 전무한 반면 입학 학생의 성적은 대학간의 획일적 비교가 가능하였으므로, 대학간의 서열이 입학생의 성적순으로 고착되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 노동시장에서 어느 대학을 졸업하였느냐가 대학진학후 대학에서의 성적이 어떠하였느냐보다 개인의 능력에 대한 기준으로 훨씬 많이 이용되었다.

우리나라에서 직업기술교육기관을 졸업하는 학생들이 열심히 노력할 경우 좋은 직장과 보수를 가질 수 있게 되기 위해서는 무엇보다 직업기술교육기관에서의 교육이 현장에서 활용되고 인정받을 수 있도록 현장중심의 교육이 이루어져야 하고 또한 이러한 교육에 대한 정보가 노동시장에서 원활히 유통되어야 한다. 이러한 맥락에서 產學協同과 職業資格(job qualification)은 매우 중요한 의미를 가진다.

유럽 국가들의 경우 직업기술교육에 있어서 산학협동을 통하여 현장중심의 교육이 이루어지는 동시에 자격제도를 통하여 직업기술교육기관에 대한 질 관리와 졸업생의 질적 수준에 대한

36) 최근에도 대기업의 직원선발에서 대학 수능고사의 성적이 주요 선발자료로 활용되고 있을 정도이다.

정보를 제공하고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 우리나라에서는 1973년에 국가 기술자격제도가 도입되어 많은 사람들에게 자격을 인정하여주고 있지만 이러한 기능을 제대로 수행하고 있다고 보기는 힘들며 직업기술교육기관과 산업계간의 산학협동이 활성화되지 못하였다.

우리나라 직업기술교육은 과거 개발연대에 있어서 중화학공업 추진을 위하여 공업계 고등학교가 국가전략적으로 집중 육성되는 등 정부에 의하여 주도되었다. 이에 따라 산업계가 직업기술교육에 있어서 교육과정의 개발, 자격검정기준 설정, 교육기관의 직접운영 등에 직접 참여할 수 있는 제도적 틀을 발전시키기보다는 정부의 의지에 따라 산학협동이 강제된 측면이 강하였다. 우리나라의 자격제도가 현장과 괴리되는 주요 원인도 자격제도가 산업계의 급변하는 수요를 수용할 만큼 탄력적으로 운영되고 있지 못하기 때문이다. 한편 80년대에 들어와서 직업기술교육에 대한 정부의 강한 의지가 사라지면서 과거 정부주도의 잔재인 강한 규제만 남게 되어 산업계에는 직업기술교육에 참여하고 기여할 유인을 제도적으로 전혀 제공하지 못하고 있다. 그 결과 직업기술교육이 현장에서 인정받지 못하고 일반교육보다 저급한 교육으로 치부되고 직업기술교육을 받는 학생들의 의욕과 유인을 크게 저하시키게 되었다.

37) 우리나라 교육체계는 소위 6-3-3-4의 학제를 채택하고 있다는 점에서는 美國의 교육체계와 유사한 점이 있으나 다른 한편으로는 실업계 고등학교, 전문대학, 산업대학 등 직업기술교육기관이 일반계 교육기관과는 별도로 상당수의 학생을 교육하고 있다는 측면에서는 유럽의 複線型 교육체계를 도입하고 있는 셈이다. 이에 반하여 미국은 직업기술교육도 일반학교 (comprehensive school)에서 일반교육을 받는 학생과 같이 이루어지는 單線型 教育體系를 가지고 있다.

### 3. 초중등교육

#### 가. 지자체

대부분의 나라에서는 교육을 중앙정부가 아닌 지방정부가 관장하고 있다. 우리나라에서도 1991년에 ‘地方教育自治에 관한 法律’이 통과되면서 초중등교육의 지방자치시대가 시작되었다.<sup>38)</sup> 교육에 있어서 지방교육자치의 의의는 교육에 있어서 지역주민의 수요가 반영되도록 개별 학교에 유인을 제공하는 데 있다. 그러나 우리나라의 지방교육자치는 오히려 교육수요자보다는 교육공급자 중심으로 운영되고 있다는 데 문제가 있다.

우리나라의 特別市와 道에 설치한 교육자치의 의사결정기구인 教育委員會의 教育委員과 집행기구인 教育廳의 책임자인 教育監의 선출에 있어서 교육수요자인 지역주민의 의사가 투명하게 반영되기 힘들게 되어 있다. 우선 교육위원 정수의 1/2 이상은 교육 또는 교육행정경력이 15년 이상인 자로 제한하고 있고 교육감의 경우 20년 이상인 자로 한정하였으며 선출방법도 주민의 직접선출이 아닌 間選에 의하고 있다.

더 큰 문제는, 교육위원회가 교육 및 학예에 대한 심의의결권을 가짐으로써 지방의회와 기능이 중복되는 문제가 발생하는 것은 물론 도지사 혹은 시장과 같은 지방자치단체장이 교육문제에 대하여 주민의 수요에 부응하고자 하는 유인을 가질 수 없게 되어 있다는 것이다. 따라서 지역주민이 직접 선출하는 지방의회, 지방자치단체와 완전히 분리되어 있는 교육위원회, 교육감은 교육수요자보다는 오히려 교육공급자의 요구에 부응하게 될 유인

38) 고등교육에 대해서는 앞에서 지적한 바와 같이 각 지역에 국립대학을 두는 등 중앙정부(교육부)에서 지방으로의 권한 이양이 거의 이루어지고 있지 못하다.

을 가지는 문제점이 있다.

교육재정에 있어서는 1996년 현재 지방재정의 총 81%가 중앙정부에 의하여 지원되고 있다. 여기서 문제는 지방교육재정이 중앙재원에 의하여 얼마만큼 조달되느냐 하는 것보다는 오히려 중앙재원이 지방교육재정에 분배될 때 어떠한 방식으로 지원되느냐에 있다. 그러나 우리나라에서는 지방교육자치단체로 재정지원이 이루어질 때 거의 전적으로 平準化支援(equalization aid)의 형식으로 이루어짐에 따라 成果誘因(performance incentive)이 全無한 상태이다. 따라서 중앙에서 지역에 지원하는 교육재원의 일부를 지자체간의 평가를 통하여 교육개선의 성과가 활발한 지역에 차등하여 집중 지원하는 방식이 도입되어야 하는 문제가 있다. 이렇게 하여 지방교육자치단체간에 보다 많은 재원을 중앙으로부터 지원받기 위한 경쟁이 촉발될 수 있다.

교육에 대한 주요 의사결정을 과거 지나치게 집중되어 있던 중앙정부에서 지방교육자치단체로 이양하여야 하는 것과 마찬가지로, 지방교육자치단체도 개별 초중등학교로 운영의 세부사항까지 간섭하기보다는 학교운영의 권한을 단위 학교로 가능한 한 이양하는 것이 바람직하다.<sup>39)</sup> 사실 교육의 현장인 교실에서 새로운 변화가 일어나기 위해서는 단위학교에서 주요 결정에 책임을 지는 동시에 이에 따른 보상도 받는 식으로 단위학교에 대한 誘因이 매우 중요하다. 그러나 우리나라에서는 단위학교의 주요 의사결정에 학부모의 대표, 지역주민의 대표 등이 참여하는 의사결정기구조차도 제도화되어 있지 못하였다. 또한 우리나라 지방교

39) 단위학교 중심으로 학교운영의 자율권을 대폭 확대하는 것이 선진국 교육 개혁의 주요 방향 중 하나라고 할 수 있다. 美國에서 단위학교에 도입된 '단위학교경영(school based management)' 혹은 '현장중심경영(site based management)'이나 英國에서 단위 학교에 도입된 '운영위원회(governing body)'가 그 예이다.

육자치단체의 개별 학교에 대한 재원의 배분도 중앙정부의 지방에 대한 지원과 마찬가지로 성과유인을 무시한 평준화지원이 대부분이라는 것도 역시 문제로 지적될 수 있다.

이렇게 볼 때 교육의 의사결정구조(교육에 관한 주요 의사결정권한을 중앙정부로부터 지방교육자치단체로 이양하고 이중 일부를 다시 단위학교로 맡기는)에 있어서 우리나라에서는 아직도 중앙집권적 통제에 의존하는 한편 단위학교 및 개별 지자체에 충분한 유인을 제공하지 못하고 있다. 이것이 결국 교육소비자의 선택권 제한, 교원인사제도 등과 함께 우리나라 초중등학교 교육의 실패와 더 나아가서 과외문제의 주요 원인으로 작용하고 있다.

#### 나. 평준화제도

우리나라 초중등학교에 대한 정부의 강한 규제는 ‘평준화제도’의 틀 아래에서 이루어지고 있다. 정부는 1969년에 중학교 평준화를 단행하였고, 1974년에는 고등학교 평준화를 시행하였다.<sup>40)</sup> 우리나라 평준화제도의 골격은 개별 학교(공립학교는 물론 사립학교까지 포함하여)의 학생선발권을 철폐하고 추첨에 의한 중앙집중적인 학생 할당으로 대체하는 데 있다. 이를 위해서는 학교간의 질적 수준이 가능한 한 평준화되어야 하므로 정부는 사립학교에 대한 재정지원을 늘려야 하였다.

평준화제도는 중학교 및 고등학교에 대한 교육수요가 급격히 팽창하는 과정에서 치열해지는 중고등학교 진학을 위한 시험 위주의 교육왜곡과 과열되는 과외비문제를 해소하는 동시에 국민

40) 평준화정책은 1974년 서울과 부산 두 지역을 시작으로 1989년까지 20개 시까지 확대하였으나 1990년부터 목포, 군산, 안동, 춘천 등 7개 시가 해제되고 1997년 현재 특별시와 광역시 및 일부 시에서 시행되고 있다(한국교육재정학회[1997] 참조).

에게 보다 평등한 교육기회를 보장하기 위한 수단으로 도입되었다. 그러나 평준화제도는 학생과 학부모에게 좋은 학교와 나쁜 학교를 구분할 소비자선택권(consumer choice)을 박탈하였다는 데 큰 문제가 있다. 사실 대부분의 선진국에서는 학생과 학부모에게 적어도 사립학교에 대한 학교선택권은 인정하고 있다. 우리나라와 같이 사립중고등학교에 대한 교육소비자의 학교선택권을 제한하는 경우는 매우 예외적이다. 교육소비자의 학교선택권이 인정되지 않을 경우 개별 학교는 교육소비자를 만족시켜야 할 誘因을 전혀 가질 수 없다. 따라서 학교교육이 교육소비자의 수요와 전혀 관계없이 이루어지고 교육의 질을 하락시키게 되는 것이다.

이렇게 볼 때 평준화제도는 중고등학교 진학을 위한 직접적인 경쟁을 당장 차단하였을지는 몰라도 장기적으로는 오히려 지속적인 과외비 증가의 주요 원인으로 지적되고 있다. 과외에 대한 수요는 기본적으로 교육소비자의 수요가 학교교육으로 해소되지 않을 때 발생한다. 사립과 공립을 막론하고 평준화된 중고등학교에서는 개별학생의 수준에 맞춘 차별화된 교육을 제공하는 데 어려움이 클 수밖에 없고 이에 만족하지 못하는 교육소비자의 수요는 과외로 흡수되게 된다.

또한 평준화제도가 과연 평등한 교육기회를 얼마나 보장하느냐에 대해서도 강한 비판이 제기되고 있다. 평준화정책에 따라 차별화된 교육을 위해서는 과외에 의존할 수밖에 없는 상황에서, 과외비는 교육소비자가 전적으로 부담하므로 결국 소득수준에 따른 교육기회(과외를 포함한)의 불평등은 오히려 더 클 수 있다. 결국 평준화제도는 개별 학교가 더 나은 교육서비스를 제공하고자 하는 유인을 제도적으로 막고 있다는 측면에서 과외비의 급증과 이에 따른 교육불평등을 조장하고 있다.

그러나 아직도 평준화제도가 유지되어야 한다고 믿는 사람들은 평준화제도를 철폐할 경우 중고등학교 진학을 위한 경쟁이 강화되고 이것이 시험 위주 교육문제를 더욱 심화시킬 것으로 우려한다. 물론 평준화를 철폐할 경우 초중등학교에서 입시경쟁이 강화될 것으로 예상되나 이에 따라 유발되는 시험 위주 교육문제는 학생선발권을 되찾게 되는 사립학교들이 창의력과 잠재력을 기준으로 학생을 다양하게 선발하게 하거나 단계적으로 사립초등학교와 같이 개별학교가 학생 모집을 하되 추천하도록 하는 등의 방안을 통하여 해결할 수 있을 것이다. 또 하나 인식하여야 할 것은 평준화를 철폐하더라도 사립학교에만 학생선발을 인정하는 것이므로 공사립학교가 모두 학생선발권을 가졌었던 과거 평준화 이전으로 되돌아가는 것은 아니라는 것이다. 따라서 입시경쟁이 자립능력이 있는 사립학교에만 국한될 것이기 때문에 초중등학생의 입시경쟁이 과거 평준화 이전처럼 치열하지 않을 가능성도 많이 있다.

문제는 우리가 평준화제도를 고수하는 한 개별학교가 보다 나은 교육서비스를 제공하기 위하여 노력하도록 하는 誘因體系를 확립하는 것이 거의 불가능하다는 사실이다. 선진국에서는 교육소비자의 사립학교 선택권을 인정하는 것은 물론이고 바우처(voucher)제도를 도입하여 공립학교와 사립학교간의 경쟁을 촉발하기 위하여 노력하고 있다. 결국 우리가 초중등교육에 있어서 개별학교에 유인을 제공하여 학교교육의 질을 개선하기 위해서는 최소한 사립학교에 대한 학교선택권이 보장되어야 할 것이다.

#### 다. 교 원

우리나라 과외문제 및 학교교육 부실화의 주요 원인의 하나로 앞에서는 교육소비자의 학교선택권을 억제함에 따라 개별 학교

에게 좋은 교육서비스를 제공하기 위한 誘因을 제공하지 못하였다는 점을 제기하였다. 그러나 이에 못지않게 심각한 원인은 바로 교실에서 학교교육을 실제로 담당하고 있는 교원에게 능력을 발휘하도록 유인을 전혀 제공하지 못하는 ‘평등주의적’ 敎員人事制度에 있다고 할 수 있다.

우리나라 교원들은 國家公務員의 地位를 가진다. 즉, 교원의 봉급, 선발, 고용안정, 승진, 평가 등 교원인사는 기본적으로 국가 차원의 규제를 받도록 되어 있다. 교원은 停年 65세까지 終身 僱傭을 보장받는 한편 근속에 따라 거의 자동적으로 봉급이 상승하는 年功序列式의 賃金體系가 일률적으로 적용된다. 또한 대학을 졸업한 교원이 3~4년 후 ‘1급 정교사’가 되고 나면 교감 혹은 교장이 되기 전까지는 직급의 변화가 없다. 한편 교장의 ‘4年 任期 重任’ 제도는 교장을 대개 50대 후반에 이르러서야 시작하는 결과를 초래하여 의욕있고 능력있는 인사들이 학교를 이끌어어나가는 것을 제도적으로 막고 있다. 매년 교장과 교감으로 하여금 교원에 대한 평가를 하도록 하고 있지만 이것이 체계적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

이렇게 획일적이고 경직적인 우리나라 교원인사제도 가운데서도 ‘循環勤務制’는 교원들에게 학교에 대한 소속감을 가지고 일하고자 하는 유인을 주지 못하는 걸림돌이 되고 있다. 교원들은 특별한 이유가 없는 한 4년 혹은 5년을 주기로 정기적으로 학교를 옮기게 되어 있다. 이 제도는 지역간에 보다 평등한 교육기회를 제공하기 위하여 도입되었다. 교원들은 대부분 농촌지역보다는 도시지역의 학교에 근무하기를 선호하므로, 순환근무제는 농촌지역, 특히 벽촌의 학교에도 자격을 갖춘 교원을 채용하는 것이 가능하도록 하였다. 그러나 이 제도는 교원들이 학교발전을 위하여 노력하도록 하는 유인을 없애는 부작용을 초래하였다. 어

는 교원이 아무리 그 학교의 발전에 기여하여도 어차피 4년 혹은 5년후에는 다른 학교로 옮겨야 한다면, 학교에 소속감을 가지고 노력하기 어려울 것이다. 이와 같이 우리의 교원인사제도가 노력하고 성과를 보이는 교원들에게 충분한 유인을 제공하는 데 실패함으로써 장기적으로는 유능한 인재를 교직에 충원하지 못하는 결과를 초래하고 있다. 반면에 교원으로서 극히 문제가 있는 者도 교직을 박탈당할 가능성이 희박하다.

#### 4. 과 외

우리나라에서는 학교교육뿐만 아니라 과외에 대해서도 정부가 강하게 규제하고 있다. 과외는 크게 학원<sup>41)</sup>과 개인교습의 두 형태로 분류된다.

정부(교육부)는 개인교습에 대해서는 대학 및 이에 준하는 학교에 재학중인 학생(대학원생 포함)이 교습하는 경우를 제외하고는 대부분을 불법과외로 규정하여 법으로 금지하고 있다. 불법과외의 유형으로는 현직교사(학원강사)의 학교(학원) 밖 교습행위, 대학생의 경우도 직업적·전문적으로 교습하는 경우, 학습지·테이프 판매후 교습, 통신지도에 의한 교습 등을 망라하고 있다. 따라서 정부는 사실상 대학생이 부업으로 하는 개인교습을 제외하고는 학원이라는 보다 규제가 용이한 형태를 통하여 과외를 제공하도록 법으로 강하게 유도하고 있다.

이렇게 과외를 학원이라는 형태를 통하도록 강제한 후, 정부는

41) 학원의 설립·운영에 관한 법률에 의하면, 학원이란 私인이 일정수 이상(보통 10인 이상)의 학습자에게 30일 이상의 교습과정에 따라 지식·기술·예능을 교습시키거나 30일 이상 학습 장소로 제공되는 시설로서 각급 학교나 도서관, 박물관, 연수·기업체의 시설, 직업훈련시설 등을 제외한 시설로 정의된다.

학원 운영에 세세하게 간섭하고 있다. 학원은 설립시 시설규모, 환경요건, 설비요건, 강사자격 등을 충족한 후 교육감에게 등록하여야 하며, 학원의 운영에 있어서도 교습시간, 교습과목 등에 대한 규제를 따라야 하고, 시설, 설비, 수강료 등에 대한 사항을 보고하고, 교육감의 개선명령에 따라야 한다. 특히 학원의 수강료는 교육감이 수강료조정위원회를 통하여 행정지도를 할 수 있도록 되어 있고, 사실상 '적정수강료'라는 일종의 가격가이드라인 정책이 행해지고 있다. 이러한 행정지도를 따르지 않을 경우, 교습정지, 등록말소, 과태료부과 등의 행정처분을 받게 되어 있다.

이러한 우리 정부의 과외에 대한 규제는 학교교육에 대한 정부 규제가 강한 일본보다도 훨씬 심한 편이다. 일본에서는 학교 교육에 대한 평등주의적 규제에 따른 문제를 해소하기 위한 일종의 완충장치로 주쿠(塾)를 포함한 사교육기관을 이용하고 있다.<sup>42)</sup> 따라서 일본에서는 아예 사교육기관을 文部省의 관할 아래에 두지 않고 있어서 다른 자영업과 구별되는 별다른 규제가 적용되고 있지 않다. 사교육기관의 수강료를 개별 기관이 자율적으로 책정할 수 있게 되어 있음은 물론 많은 주쿠들이 주로 대학생들을 파트타임 교사로 활용한다. 이에 따라 일본의 주쿠는 기업형의 대형 주쿠에서부터 개인이 자기 집의 2층 다다미방에서 5~6명의 학생을 대상으로 하는 것까지 매우 다양한 형태를 가지고 있다.<sup>43)</sup>

우리나라는 이와 같이 정부가 학교 교육에 대한 강한 규제에 만족하지 않고 과외에서까지 학교 규제와 유사한 방식의 규제를 고집하고 있다. 특히 학원의 시설과 교사 자격에 대한 정부규제는 학원들에게 굳이 비싼 임대료를 지불하여야 하는 시설과 비

42) White(1987) 참조.

43) 한유경·김홍주(1997) 참조.

싼 임금을 지불하여야 하는 특정 자격의 교사를 확보토록 강요함으로써 학원의 비용상승을 정부가 부추기고 있다. 또한 대부분의 개별교습에 대한 법률상의 불법화는 개별교습의 공급을 정부가 제한함으로써 개별교습의 수강료 역시 정부규제가 상승시키는 역할을 한다.

이와 같이 정부가 간섭할 논거가 거의 존재하지 않고 일본에서도 거의 규제를 하지 않는 사교육분야인 과외에 대하여 우리 정부는 지나치게 간섭하고 있다. 이러한 정부의 간섭은 과외의 비용을 증가시킬 뿐만 아니라 과외를 통한 다양한 교육서비스 제공을 정부가 제한한다는 측면에서 문제가 크다고 하겠다.

#### IV. 教育改革의 評價

우리나라의 교육개혁은 1950~70년대의 개발연대에는 평준화 정책으로 대표되는 정부규제 강화의 방향에서 이루어졌었다. 1980년대에 들어와서 정부규제의 문제점이 제기되었으나, 1980년의 교육개혁은 오히려 정부의 강압에 의존함으로써 규제의 문제점을 인식하고 유인을 제공하는 데 실패하였고, 1995년 교육개혁 위원회의 개혁은 규제 완화와 유인 제공을 통하여 정부의 실패를 수정하는 방향은 제대로 제시되었으나 구체적인 실천에 있어서는 많은 한계가 지적되고 있다.

##### 1. 1980년의 교육개혁

1980년 국가보위비상대책위원회에서 발표한 7·30 교육개혁으

로 불리는 「교육 정상화 및 과열과외 해소방안」은 매우 획기적인 것이었다. 개혁의 주요내용은 다음과 같다.

1) 1981학년도부터 대학입학 본고사를 폐지하고 우선 출신 고등학교의 내신성적과 예비고사 성적만으로 입학자를 선발하고 궁극적으로는 예비고사도 없애고 내신성적만으로 선발한다.

2) 대학의 졸업정원제를 실시하여 입학생은 정원보다 일정수를 더 입학시키되 졸업은 정원만큼만 시킨다. 1981년에는 대학정원을 최고 10만5천명까지 증원할 것을 검토한다.

3) 대학의 강의를 아침부터 저녁까지 개설하여 대학의 시설과 인력을 최대한 활용하는 전일수업제를 시행한다.

4) 과외를 금지하고 과열과외 추방을 위한 범국민운동을 전개한다. 현행 TV가정고교 방송의 운영을 개선하여 방영시간과 대상과목을 늘리는 한편 1981년부터 교육전용 방송을 실시한다.

그러나 1980년의 교육개혁은 기본적으로 시험 위주 교육과 과외문제를 규제완화와 유인제공으로서가 아니라 반대로 정부가 강압적으로 강제하여 해결하고자 하였다. 예컨대, 대학 문호를 넓히는 데 있어서, 정원을 자율화한 것이 아니라 각 대학에 대한 정원할당을 대폭 늘리는 식으로 개혁을 추진하였다. 또한 시험 위주 교육에 대응해서는, 대학에 학생선발의 자율권을 주어 다양화를 추구한 것이 아니라 반대로 정부가 일률적으로 개별 대학의 입학시험을 폐지하여버렸다. 학교교육의 질 제고를 통하여 과외문제를 해결하려 한 것이 아니라 이를 아예 금지시켜버렸다.

결국 1980년의 교육개혁은 우리나라 교육문제의 근본 원인이 강한 정부규제에 있다는 사실을 인식하지 못하고 오히려 정부의 규제를 강화하여 문제를 해결하고자 하다가 실패하였다고 평가할 수 있다. 시험 위주 교육문제는 정부가 대학이 치르는 시험을

철폐한다고 해결되는 것이 아니다. 문제는, 대학의 학생선발에 대한 일률적인 정부규제로 인하여 학생들의 성적이 전국적으로 일목요연하게 비교 가능하게 되고 이것이 한 점의 점수를 더 얻기 위한 시험 위주 교육을 조장하는 데 있다. 1980년의 개혁은 결국 대학들이 다양한 선별기준을 가지고 학생의 잠재력과 창의력을 평가하는 학생선발의 경험과 기술을 축적할 기회를 박탈하였다는 점에서 우리의 교육발전에 오히려 역행하였다.

과외를 전면 금지한 조치도 곧바로 비밀고액과외라는 암시장을 형성하는 부작용만 노출시켰다. 과외문제의 본질이 학교교육의 실패에 있는데도 불구하고 과외를 정부가 강제하여 금지할 때 학부모와 학생의 과외에 대한 수요가 존재하는 한 과외 암시장이 형성되는 것은 충분히 예측 가능하였다. 과외금지조치 역시 우리나라 학교교육의 실패라는 근본적인 문제를 외면하고 이를 해결하기 위한 노력을 지연시켰다는 측면에서는 우리 교육의 장기 발전에 역행하는 조치였다고 할 수 있다.

## 2. 1995년의 교육개혁

교육개혁위원회는 1995년에 설치되어 4차에 걸친 개혁안을 발표하였다.<sup>44)</sup> 개혁의 주요내용은 다음과 같다.

1) 대학의 학생선발에 있어서 입학전형 기준 및 방법을 자율화하고, 대학설립준칙주의를 도입하여 준칙을 충족시키면 설립이 자동적으로 승인되도록 하였으며, 대학정원의 결정도 특정 기준을 충족시키는 대학에 대하여 자율화하였다. 대학의 학칙도 종전

44) 제1차 개혁안은 1995년, 제2차와 3차는 1996년, 제4차는 1997년에 각각 발표되었으며 모두 120개의 개혁방안을 담고 있다. 이중 일부는 실행되지 못하고 토의중인 방안들도 있다.

의 인가제에서 보고제로 전환하였다.

2) 직업, 교육, 자격을 연계하기 위하여 직업교육훈련3법<sup>45)</sup>을 제정하고, 직업교육훈련프로그램을 개발하기 위한 한국직업능력개발원을 설치하였으며, 산업 현장의 근로자가 일하면서 대학교육을 받을 수 있도록 기술대학제도를 도입하였다.

3) 초중등학교에 학부모, 교원, 지역인사가 학교운영과 관련된 주요한 의사결정에 참여할 수 있도록 학교운영위원회 제도를 도입하고 개별 학교가 원하는 학교장과 교사를 임용 요청할 수 있는 학교장·교사 초빙제도를 도입하였다.

4) 우리나라 교육재정의 규모를 1998년에 GNP의 5% 수준으로 높이고, 대학 재정지원 중 연 3,000억원을 평가와 연계하여 차등 지원하였으며, 시도 교육청에 대한 중앙 지원도 1996년에 500억원을 평가와 연계하여 차등 지원하였다.

1995년의 교육개혁안이 상당히 포괄적이고 전향적인 것으로 평가받고 있음에도 불구하고 실제로 교육현장에서는 시험 위주 교육과 과외문제가 크게 개선되지 못하였다는 비판도 높다. 1995년의 개혁안이 교육현장을 바꾸지 못하고 있는 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 규제 완화가 개별 교육주체의 행태를 바꾸는 데는 시간이 소요된다. 과거 우리 교육이 철저히 규제 중심으로 운영되었기 때문에 규제가 완화된 변화된 환경에서 개별 교육주체들이 의사결정을 진취적으로 하지 못하는 타성(inertia)이 존재할 수 있다. 대학 학생선발의 경우, 정부가 각 대학의 자율에 맡겼는데도 불구하고 개별 대학들이 다양한 기준으로 학생을 선발하는데 기대한 만큼의 파격적인 변화를 시도하지 않고 있다.

45) 직업교육훈련촉진법, 자격기본법, 직업능력개발원법.

그러나 단기적으로 대학들이 학생선발에 있어서 크게 변화를 구하지 못하는 합리적인 이유가 있을 수 있다. 예컨대, 특정 대학이 학생들의 시험성적(예컨대, 대학수학능력시험)만을 합산하기보다는 학생들의 내신성적, 면접, 교장 추천서 등을 기초로 자체적인 기준을 마련하여 학생을 선발하였다고 가정하자. 이 대학의 경우 이러한 시도가 보다 잠재력과 창의력을 갖춘 학생을 선발하기 위한 것임에도 불구하고 당장은 시험성적 점수만을 고려하여 입학생을 선발한 대학보다 입학생의 평균성적을 떨어뜨리게 된다. 따라서 대학이 입학생의 시험성적순으로 서열화된 우리의 교육현실에서 이 대학의 단기적인 서열은 오히려 하락할 수 있다.

그러나 장기적으로는 시험성적이 학생의 잠재력과 창의력을 나타내는 유일한 지표가 아니기 때문에 진취적인 대학들이 등장하여 단기적 서열의 하락을 희생하고서도 다양한 선발기준에 의하여 학생선발을 하게 될 것이다. 따라서 개별 교육주체들의 타성에 의하여 규제완화의 효과가 즉시 나타나지 않는 문제는 정부가 규제완화정책을 일관성 있게 추구한다면 장기적으로 해결될 수 있는 문제이다.

둘째, 실효성 있는 규제완화를 위해서는 법률 개정만으로 불충분하며 관련된 행정조직의 축소개편이 필요하다. 우리나라 교육부의 각급 교육기관에 대한 규제는 학생의 선발부터 학위증 수여에 이르는 교육의 전과정에 걸쳐 있다. 따라서 일부 과정에 대한 규제를 법으로 철폐하더라도 교육부는 여전히 그 이외의 과정에 간섭할 수 있기 때문에, 개별 학교는 교육부의 입장을 존중하지 않을 수 없다. 최근 대부분의 대학 학사운영이 대학의 자율에 넘어갔음에도 불구하고, 각 대학은 학사운영에 관한 사소한 변화도 일일이 교육부에 문의하여 적법성을 확인하고 있는 실정

이다.

따라서 교육주체에게 자율권을 줄 경우에는 이에 대한 규제를 담당하였던 교육부의 부서도 철폐하여야 실효를 거둘 수 있다. 대학의 설립에 있어서 인가주의가 아닌 준칙주의가 도입된 후에도 교육부 내에서 대학시설을 담당하는 부서가 있을 필요는 없다. 1995년의 교육개혁은 교육부의 조직개편까지는 포함하지 못하였고 이것이 규제완화의 효과가 교육현장까지 충분히 파급되지 못한 중요한 이유로 지적될 수 있다.

셋째, 직업, 교육, 자격의 연계에 중점을 둔 직업교육개혁이 성공하기 위해서는 산업계의 참여를 어떻게 제도적으로 유인하느냐가 매우 중요하다. 정보화시대 직업교육의 개혁은 과거와 같이 정부주도로 몇 개의 좋은 시설을 갖춘 공업계 고등학교를 설립한다고 해결되는 문제가 아니다. 산업계의 급변하는 수요를 그때 그때 바로 반영하여 교육훈련이 이루어지고 이에 대한 질적 수준을 보장하는 자격 검정이 이루어져야 하기 때문이다.

따라서 신설된 직업능력개발원과 같이 직업교육훈련에 관한 주요 기관들은 교육부 혹은 노동부로부터 반자율적인 조직이 되어야 하는 동시에 산업계 인사와 노동조합의 직업훈련 담당자들이 참여하는 네트워크 조직이 되어야 한다. 또한 직업, 훈련, 자격을 담당하는 행정부서가 노동부와 교육부로 이원화되어 있는 현재 정부의 조직형태도 바람직하지 못하다. 직업능력개발원의 경우 노동부와 교육부가 동시에 관장하는 매우 부자연스러운 행정관리로 인하여 많은 문제가 발생할 것으로 예상된다. 서구와 같이 직업, 훈련, 교육, 자격, 고용 등에 대해서는 통합된 부서가 이를 관장하는 방안을 모색할 필요가 있다.<sup>46)</sup>

46) 호주, 영국 등은 교육, 훈련, 자격은 물론 고용문제까지도 통합된 부서에서 관장한다.

넷째, 1995년의 교육개혁은 방향 설정에 있어서는 교육공급자 간의 경쟁 확대를 통한 교육소비자를 위한 개혁임을 강조하였으나, 구체적인 방안에서 교육공급자의 강력한 반발로 교육소비자 중심의 방안이 실현되지 못한 경우가 많았다. 특히 교원 인사제도에 있어서는 문제의 본질이라고 할 수 있는 능력주의 인사제도의 도입이나 순환근무제의 철폐와 같은 방안에 대하여 교육개혁위원회에서는 교원들의 반발을 의식하여 제대로 검토조차 하지 못한 것이 사실이다. 그러나 교원제도를 능력주의에 입각하여 개혁할 때 유능한 교원들에게는 현재보다 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있다. 따라서 교원인사제도의 개혁이 반드시 전체 교원의 이익에 배치된다고 할 수도 없다. 특히 교원제도의 개혁 없이 우리 교육의 현장인 교실이 바뀔 수 없다는 사실을 감안한다면 소수 교원들의 이익을 위하여 다수의 교육소비자가 엄청난 희생을 치를 수는 없는 것이다.

이외에도 1995년의 교육개혁에서는 교육공급자의 반발을 의식하여 교육소비자를 위하여 반드시 필요한 제도의 도입이 지연되는 경우가 많이 있었다.<sup>47)</sup> 어느 나라에서나 교육공급자의 이익을 대변하는 목소리가 높다. 우리나라에서는 교원노조를 인정하고 있지 않지만 교육정책에 있어서는 교육소비자의 이익보다는 교육공급자의 이익이 우선되는 경우가 많았다. 한 이유로 우리나라에서는 교육소비자의 이익을 대변할 수 있는 이익집단이나 단체들의 조직과 영향력이 매우 미미하다는 점을 지적할 수 있다. 단

47) 지방의 국립대학을 도립화 혹은 시립화하는 방안은 지방 국립대학의 엄청난 반발로 방안이 제시되지도 못하였다. 일반 지방행정과 분리된 교육자치 체제를 一元化하는 방안도 교육계 전반의 강한 반대에 부딪혀 개혁방안으로 채택되지 못하였다. 평준화제도를 개편하기 위한 자립형 사립고교의 자율화 방안은 교육개혁위원회에서 제시되었으나 공립학교의 반대에 부딪혀 시행되지 못하였다. 새로 도입된 학교운영위원회에 대한 교장들의 비판도 매우 거세어 원활한 운영이 어렵다는 불만도 제기되고 있다.

위학교에서부터 학교운영에 대한 학부모나 지역주민의 참여가 제도화되어 있는 선진국과는 달리, 우리나라에서는 학부모의 높은 교육열이 자녀의 교육에 대한 지대한 관심 이외에 보다 집단적인 방법으로 표출될 수 있는 출구가 존재하지 않았었다. 따라서 1995년의 교육개혁에서 학교운영위원회가 도입된 것을 계기로 교육소비자를 보다 강하게 대변하고 소비자 중심의 교육개혁을 뒤받쳐줄 수 있는 교육소비자단체들의 출현이 있어야 한다.

다섯째, 교육개혁에 있어서 교육소비자간의 이해가 반드시 일치하는 것은 아니다. 교육소비자 전체의 이익을 위해서 시급한 제도 개선이 이해가 걸린 교육소비자들의 반대로 실현되지 못한 경우도 많다. 특히 학생선발과 관계가 있는 평준화제도와 대학입시제도의 경우에는 교육소비자들간에도 이해가 첨예하게 대립된다. 대학입시의 경우 국가 전체의 이익을 위해서는 학생들의 창의력과 잠재력을 키울 수 있도록 하는 선발방법의 자율화와 다양화가 최선책이지만, 이미 현재의 암기 위주 시험에서 상위권에 있는 학생과 그 학부모의 경우 입시제도의 다양화를 바라지 않게 된다. 따라서 당장 제도의 변화에 따라 피해를 입는다고 생각하는 학부모의 반발은 매우 거센 반면 당장 실현되지 않은 미래의 이익을 위하여 제도의 변화를 요구하는 목소리는 상대적으로 작게 들릴 수 있다.

평준화제도의 경우에도 이를 폐지할 경우 우수학교에 진학하지 못하게 될 학생과 학부모의 반발이 매우 광범위하게 퍼져 있다.<sup>48)</sup> 그러나 교육개혁은 교육소비자 전체의 이익을 증대시킬 것을 목표로 삼아야 한다. 따라서 교육소비자들이 강하게 지지하지 않더라도 교육소비자 전체의 이익을 크게 증대시킬 수 있다고

48) 실제 여론조사에서도 평준화를 반대하는 여론이 더 우세한 것으로 나타났다(한국교육재정학회[1997]).

판단되는 방안을 추진하는 것이야말로 진정한 교육개혁이라고 할 수 있다.

여섯째, 1995년 교육개혁의 가시적인 성과 중의 하나는 각급 학교에 대한 실질적인 평가가 이루어지고 이것이 공개되는 작업이 비로소 시작된 것을 꼽을 수 있다. 그러나 교육현장에서는 이에 대한 비판이 있는 것도 사실이다. 각급 학교에 대한 평가는 개별 학교로 하여금 성과를 높이고자 노력하는 成果誘因(performance incentive)을 제공한다는 차원에서 매우 중요하다. 그러나 각급 학교의 성과를 어떻게 측정하여 이를 평가하느냐 하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 우리나라에서는 시험 위주 교육의 부작용이 심하기 때문에 학생들의 시험성적을 가지고 학교를 평가하는 데 더더욱 제약이 있다.

많은 사람들이 공감할 수 있는 평가방법과 기준이 개발되고 이에 따른 평가가 자리를 잡기 위해서는 여러번의 시행착오를 거칠 수밖에 없으므로, 1995년의 교육개혁을 계기로 각급 학교에 대하여 불완전하나마 평가가 시작되었다는 데 의의를 둘 수 있다. 우리나라의 교육환경에 적합한 평가기준과 방법이 다양하게 개발되기 위해서는 교육관련 정보의 공개가 매우 중요하다. 그러나 우리나라에서는 학교단위의 성과에 대한 조사가 시행되고 있음에도 불구하고 이러한 자료에 대한 공개가 이루어지지 않고 있다. 예컨대, 시도별 학생들의 시험성적이 공개될 경우 지역간 입시경쟁이 가열되어 시험 위주 교육문제가 심화될 것을 우려하여 정보공개가 이루어지지 않고 있다. 그러나 개별 학교에 대한 정보를 공개하지 않고서 교육에 있어서 성과유인을 제대로 도입하는 것은 불가능하다고 해도 과언이 아니다.

일곱째, 교육개혁은 완벽한 방안을 가지고 일회적으로 단번에 실시하여 성공할 수 있는 것이 아니다. 오히려 개별 교육주체들

이 가장 적합한 교육방법과 교육체제를 찾아가는 노력을 극대화하도록 환경을 조성하는 데 교육개혁의 의미가 있다. 이를 위하여 개별 교육주체들이 보다 양질의 교육을 위하여 끊임없이 노력하도록 규제를 완화하고 유인을 강화하는 교육개혁의 일관성 있는 방향이 국가 차원에서 제시되는 것이 중요하다. 또한 변화된 제도에 대하여 끊임없는 평가와 개선노력이 수반되어야 한다. 성공적인 교육개혁은 가장 바람직한 교육제도를 찾기 위하여 교육주체들이 끊임없이 새로운 제도를 시도하고 이를 평가하여 보다 바람직한 제도를 찾아내는 제도의 실험이 지속적으로 일어나도록 환경을 조성하는 데 있다.

특히 우리나라에서 새롭게 도입된 교육제도를 평가할 때는 교육체계 전반의 문제를 체계적으로 고려할 수 있어야 한다. 학교운영위원회의 예를 보자. 평등주의적 교원인사제도가 고착되어 있는 초등교육에 있어서 학교운영위원회가 도입 초기에 학교교육을 크게 바꿀 수 있는 여지는 제한되어 있다. 이러한 상황에서 학교운영회가 도입 초기에 문제가 있다고 하여 제도 자체를 백지화하자는 주장은 우리 교육체계 전반을 체계적으로 고려하지 못한 발상이라고 할 수 있다. 또한 특정 제도가 일단 도입되면 그후 이에 대한 지속적인 평가가 필요하다. 물론 시장에 의한 평가가 가장 좋은 방법이지만 한계가 있을 경우 연구자 혹은 교원 등 관련자들의 평가가 자유롭고 활발하게 이루어져야 한다. 그러나 우리나라에서는 도입되기 전에 크게 논란이 되었던 제도조차도 일단 도입되면 평가를 제대로 하지 않는 경우가 많았다. 따라서 교육개혁에 대한 원론적인 논쟁보다는 일단 도입된 제도에 대한 철저한 평가가 지속적으로 이루어져야 한다.

마지막으로, 교육개혁의 실험과 교육혁신이 효율적으로 일어나기 위해서는 전국 단위의 일률적인 교육실험에 의존하기보다는

여러 지역에서 분산적으로 다양한 방법으로 개혁이 시도되도록 하는 것이 바람직하다. 우리의 경험에서도 나타나듯이 전국 단위의 교육개혁은 이익집단의 매우 거센 반발을 유도하는 경우가 많이 있다. 이 경우 지역 단위로 개혁이 이루어지면, 여건이 허락되는 지역에서는 타지역보다 먼저 개혁을 시도할 수 있고 이것이 후발 지역으로 자연스럽게 전파되는 방식으로 개혁이 확산될 수 있을 것이다.

그러나 1995년의 개혁은 규제완화(deregulation)에서는 어느 정도 진전이 있었던 것이 사실이나 분권화(decentralization)에서는 큰 변화가 없었던 것이 사실이다. 우리가 볼 때 1995년의 교육개혁이 많은 규제완화 방안에도 불구하고 초중등학교의 교육현장을 크게 바꿔놓지 못하였다고 평가받고 있는 이유가 바로 여기에 있다고 생각한다.

## V. 教育改革의 方向

교육소비자 중심의 개혁을 기치로 내건 1995년의 교육개혁에도 불구하고 입시경쟁 및 과외문제가 지속되고 학교교육의 현상이 바뀌지 않았다는 비판적인 입장에서 교육개혁의 방향을 오히려 정부 주도 혹은 규제 중심으로 되돌리려는 논의가 일고 있다. 1980년에 실패한 경험에도 불구하고 과외를 다시 정부가 강제로 금지하는 방식으로 해결하자는 주장이 제기되는가 하면 입시제도를 정부 주도로 다시 대대적으로 개편하자는 제안도 있다.

그러나 1995년의 교육개혁이 교육현장에서 시험 위주의 교육 왜곡과 학교교육의 저효율문제를 해결하지 못하고 있는 이유는 개혁의 방향이 잘못되어서가 아니다. 본고에서는 규제완화와 유

인제공의 방향으로 보다 더 과감한 교육개혁을 추진하여야만 우리의 교육실패를 해결할 수 있다는 시각을 앞서 제시하였다. 이러한 見地에서 각각의 교육분야(대학교육, 초중등교육, 직업기술 교육, 과외)에 있어서의 교육개혁의 방향을 제시한다.

## 1. 대학교육

우리나라 교육체계에서 대학교육은 어느 분야보다도 시급한 개혁이 요구되었다. 대학의 획일적인 학생선발은 초중등교육에서의 시험 위주 교육문제의 근원으로 지목되었다. 대학교육의 개혁이 이루어지지 않고는 초중등교육에서의 규제완화 혹은 유인제공은 오히려 시험 위주 교육문제를 심화시킬 수도 있었던 것이 우리 교육의 현실이었다. 그러나 1995년의 교육개혁을 계기로 대학교육은 규제완화와 유인제공의 방향으로 개혁의 기반이 잡혔다고 할 수 있다. 1995년의 개혁에 의한 규제완화와 유인제공의 효과가 대학 현장에서는 어느 정도 가시화되고 있다. 따라서 대학교육은 다른 분야보다는 더욱 과감한 개혁이 가능할 것으로 판단된다.

이제 정부(교육부)는 대학교육에 대해 더욱 과감하게 규제를 완화할 필요가 있다. 대학의 학생선발은 완전히 自由化하여야 한다. 대학이 잠재력이 있다고 판단한 학생의 경우에는 고등학교 1학년 혹은 2학년 학생에게도 입학을 허가(入學豫約制)할 수 있어야 한다. 또한 대학이 자율적으로 판단하여 학부모의 대학에 대한 기여도를 학생선발에서 하나의 기준(寄與入學制)으로 채택하는 것을 국가가 강제적으로 禁止하지 않아야 한다.

대학의 설립과 정원 결정에 있어서는 準則主義<sup>49)</sup>에 의한 자유

49) 준칙주의란 대학이 정부가 제시한 일정한 요건만 갖추면 자동적으로 설립

화를 더욱 강하게 추진하여야 한다. 대학 설립에 대한 준칙을 더욱 단순화하고 준칙을 충족하였는가에 대한 심사도 정부가 정한 계획에 의하여 시행할 것이 아니라 심사를 원하는 대학의 수요에 맞추어 요청이 있을 때 바로 심사서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 또한 대학 정원에 대해서도 준칙주의<sup>50)</sup>를 도입하여 총정원 내에서의 전공별 정원조정은 준칙의 충족 여부에 관계없이 자유롭게 허용하고 준칙을 충족하는 범위 내에서의 정원조정에 대해서는 교육부에 사후적으로 보고만 하도록 자유화하여야 한다. 이렇게 하여 우리나라에서도 학생이 원하는 경우 입학이 원칙적으로 허용되는 문호개방(open admission)의 대학이 출현할 수 있어야 한다. 또한 국립대학의 경우 도립 혹은 시립대학으로 전환하여 교육부의 규제에서 벗어나는 동시에 개별 지방정부에게 이들 대학을 세계 유수의 대학으로 키워나갈 유인을 제공하여야 한다.

기본적으로 대학에 대한 정부규제의 완화가 대학개혁의 핵심이 되어야 하지만 대학개혁에 있어서 정부(혹은 공공부문)의 역할이 중요하지 않은 것은 아니다. 대학의 학생선발의 경우 개별 대학이 다양한 기준과 방법에 의하여 창의력과 잠재력을 갖춘 학생을 선발하고자 하여도 이제까지 학생선발의 경험과 기술이 축적되어 있지 않아서 학생선발방식의 과감한 개혁이 이루어지지 못하고 있다. 이에 대하여 정부는 각 대학에 ‘학생선발처(Admission Office)’의 설치를 유도하고 이에 대한 정부 지원을 강화함으로써 학생선발방법의 혁신을 통한 대학간 경쟁을 촉발하는 역할을 수행하여야 한다.

---

이 인정되고 정원조정이 인정되는 체제를 말한다. 이 경우 정부는 준칙을 정하고 이것이 충족되었는지를 심사하는 역할만 하여야 한다.

50) 대학 설립에서의 준칙과 대학 정원에서의 자유화 기준인 준칙이 반드시 일치하여야 할 필요는 없다.

또한 대학의 질에 대한 정보의 창출과 유통에 있어서도 공공부분의 역할이 중요하다. 대학의 질에 대한 평가를 강화하고 이를 적극 공개함으로써 기존의 대학간의 경직적 서열을 타파하여야 한다. 대학의 학교별 평가뿐만 아니라 전공별 평가를 강화하는 동시에 이들 평가를 세세히 공개함으로써 소위 이류대학에서도 일류학과가 나올 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 또한 정부의 대학에 대한 재정지원을 이러한 평가와 연계시킴으로써 대학에 충분한 성과유인을 제공하여야 한다.

이렇게 볼 때 대학교육의 개혁은 정부가 대학에 대한 규제기능을 철폐하고 평가와 지원 중심으로 기능을 과감히 바꾸어야 함을 의미한다. 따라서 이 시점에서 우리는 이러한 정부기능을 수행하는 데 있어서 교육부라는 행정부서의 형태가 적합한지 再考하여야 한다. 오히려 교육부의 고등교육 규제기능을 폐지하고 교육부로부터 독립된 '대학위원회'를 설치하여 이 기구가 대학의 평가와 지원을 전담토록 하는 방안을 검토하여야 한다.

## 2. 직업기술 교육

직업기술교육은 고실업시대의 도래가 우려되는 경제상황에서 어느 분야보다도 근본적인 변화가 요구되고 있다. 최근 일부 전문대학에서 일반대학교보다도 우수한 학생의 유치에 성공하는 사례가 증가하고 있다. 이러한 현상은 과거 직업기술교육기관들이 일반교육을 받지 못하는 학생들을 수용하는 방계의 교육기관으로 인식되던 것과 비교하면 엄청난 변화라고 할 수 있다. 그러나 이러한 변화는 1995년의 교육개혁 때문이기라기보다 한편으로는 고교졸업생수의 격감이 예견되고 대학의 설립 및 정원이 자유화되면서 높아진 경쟁압력에 대응하기 위한 전문대학들의

자구노력이 강화되었기 때문이고, 또다른 한편으로는 학생들이 대학 졸업장보다는 장래 취업가능성에 보다 비중을 두게 되었기 때문이라고 해석할 수 있다.

이러한 추세에 비추어 전문대학에 대해서도 교육부의 규제를 대폭 완화하여야 한다. 전문대학에 대한 정부규제는 대개 일반대학에 준하게 되므로 1995년 이후 일반대학과 함께 규제가 상당 부분 완화되었다. 그러나 전문대학의 수업연한은 여전히 2년으로 엄격히 묶여 있다.<sup>51)</sup> 이것은 전문대학들이 일반대학으로 전환하는 것을 허용하지 않기 위한 장치였다. 그러나 대학 설립의 진입 장벽이 허물어진 상황에서 전문대학만 대학으로 전환하지 못하도록 강제하는 것이 사실상 불가능하다. 또한 전문대학들이 이제 일반대학들과의 차별화 경쟁을 시작한 마당에 전문대학의 수업연한을 2년으로 제한하여 전문대학을 대학보다 하위 개념의 교육기관으로 묶어둘 필요가 없다. 따라서 전문대학의 경우에도 전공에 따라서 심화된 교육이 필요한 경우에는 3년 혹은 4년을 교육할 수 있도록 허용하여야 한다.

직업기술교육은 1995년의 개혁을 통하여 법적인 기반을 갖추었지만 사실상 교육내용의 측면에서 근본적인 변화는 지금부터 시작되어야 한다고 할 수 있다. 실업계 고교, 전문대학, 산업대학의 敎育課程과 기사, 산업기사, 기능사의 資格基準을 변화된 기술수준에 맞추어 전반적으로 새롭게 구축하는 작업을 대대적으로 추진하여야 한다. 이러한 엄청난 작업을 위하여 산업계의 참여가 적극적으로 유도되어야 한다. 이것을 과거와 같이 정부 주도로 할 경우에는 실패할 수밖에 없다는 것을 인식하여야 한다.

직업기술교육의 대대적 개편을 현재의 행정조직이 뒷받침할

51) 보건계열의 전문대학만 예외적으로 3년의 교육기간이 강제되고 있다.

수 있을지에 대해서도 검토하여야 한다. 일반적으로 직업기술교육의 개혁에는 교육전문가뿐만 아니라 산업계 인사, 노동시장 및 직업에 관한 전문가들이 같이 참여하여야 한다. 특히 신설된 '직업능력개발원'을 당초 설립취지에 맞추어 산업계, 노동계, 전문가 등으로 구성된 네트워크 조직으로 재구성하여 직업기술혁신을 추진하도록 하여야 한다.<sup>52)</sup> 우리나라에서는 현재 이에 대한 정부 차원의 행정적인 지원능력이 노동부와 교육부로 분산되어 있다. 장기적으로는 우리도 호주가 1987년 교육부와 노동부를 하나의 부처(Department of Employment, Education, and Training)로 통폐합한 경험에 유의할 필요가 있다.<sup>53)</sup>

### 3. 초중등교육

1995년 교육개혁의 성과는 초중등교육분야에서 가장 미미하였다. 교육자치의 수요자 중심으로의 전환, 교육소비자의 학교선택권 제공, 교원인사제도의 개혁 등 주요개혁과제가 교육공급자 혹은 일부 교육수요자의 반발을 의식하여 실천되지 못하였다. 앞에서 지적한 바와 같이 대학의 학생선발이 다양화되지 않은 상황에서 초중등교육에서의 무리한 규제완화와 유인제공은 오히려 시험 위주 교육문제를 심화시킬 가능성이 있었다. 그러나 대학의 학생선발이 점차 다양화되고 있는 현 시점에서 초중등교육의 과

52) 뉴질랜드의 NZQA(New Zealand Qualifications Authority)가 산업계 인사들의 참여하에 직업자격과 직업기술교육과정의 혁신작업을 성공적으로 수행한 경험에 유의할 필요가 있다.

53) 우리나라에서 교육부와 노동부를 통폐합하여 고용, 직업, 교육, 훈련, 자격을 담당하는 '고용교육부'를 설치할 경우, 양 부처의 기타 기능은 대폭 축소되거나 타기관으로 이양되어야 할 것이다. 교육부의 경우 초중등교육 및 고등교육 담당 기능을 대폭 축소하고, 노동부의 경우 노사관계에 관한 기능은 노동위원회로, 근로감독과 산업안전에 관한 기능은 지자체로 이양하는 한편, 근로복지에 관한 기능은 보건복지부로 통폐합할 수 있을 것이다.

감한 제도개혁에 착수하여야 할 것이다.

무엇보다도, 교육자치제도를 개혁하여 지자체 단위에서 교육개혁이 분권적으로 이루어지도록 유도하여야 한다. 이를 위하여 먼저 초중등교육에 관한 주요 의사결정이 일반지방행정과 분리된 교육위원회에 맡겨져 있는 현재의 이원화된 교육자치체제를一元化하여야 한다. 즉, 광역행정 자치단체(특별시, 광역시, 도)로부터 분리되어 설치되어 있는 16개 시·도 교육청을 시청 혹은 도청 관할로 통합하여야 한다. 이와 함께 시·도 교육청 산하의 181개 지역교육청도 대폭 통폐합하고 주민의 선택에 따라서 시·군·구청에 흡수하거나 혹은 자율적인 교육자치구(school district) 형태로 운영하도록 하여야 한다.

이를 통하여 도지사 혹은 시장 등 지자체의 장이 지역주민의 교육에 대한 수요에 부응하는 다양한 교육혁신과 개혁실험을 주도하여나가도록 하여야 한다. 이러한 지역중심의 분권화된 교육행정체계를 뒷받침하기 위하여 교부금, 양여금 등 중앙정부로부터의 교육재정 지원체계를 재정비하고 중장기적으로는 세제개편을 통하여 지방재정기반을 강화하여야 할 것이다. 이와 병행하여 중앙정부 차원에서는, 1995년의 교육개혁을 계기로 시행되고 있는, 지자체간 평가를 통하여 중앙에서 지역에 지원하는 교육재원의 일부를 교육 개선이 활발한 지역에 차등하여 집중 지원하는 방식도 더욱 강화하여야 한다.

이렇게 광역지자체의 책임 아래 단위학교의 운영체계가 혁신되도록 유도하여야 한다. 먼저 학생이 사립중고등학교조차도 선택할 기회가 제한되어 있는 현 제도를 개혁하여야 한다. ‘自立型 私立中等學校’ 제도를 빠른 시일 내에 制度化하여 여건이 충족되는 사립중고등학교에 대하여 우선적으로 학생선발 및 수업료 결정 등에 대한 자율권을 허용하여야 한다. 이를 통하여 학생

의 학교선택권을 확대하는 동시에 학교간 경쟁을 촉진하여야 한다. 또한 공립 초중등학교를 대상으로 ‘脫規制學校’<sup>54)</sup> 제도를 도입하여 이 학교들에 대해서는 정부규제를 최소화하는 한편 학생으로 하여금 학교를 선택하게 하고 등록 학생수에 비례하여 재정지원을 함으로써 학교의 책임성(accountability)을 제고하는 방식으로 운영하여야 한다.

다음으로, 개별 교사에게 능력을 발휘할 수 있는 誘因을 전혀 제공하지 못하는 ‘평등주의적’ 교원인사제도를 개혁하여야 한다. 이 경우에도 국가공무원의 교사 신분을 지방공무원으로 전환하여 지방정부별로 교원인사와 보상체계의 혁신을 유도하여야 한다. 교사의 ‘循環勤務制’도 학교에 대한 소속감을 가지고 일하고자 하는 유인을 주지 못하므로 단계적으로 철폐하여야 한다. 지역별로 현재 ‘정년 65세’를 보장받고 있는 교원의 정년 하향조정도 검토될 수 있을 것이다. 또한 교장의 ‘4年任期 重任’ 제도는 교장직을 대개 50대 후반에 이르러서야 시작하는 결과를 초래하고 있으므로, 이를 철폐하여 의욕 있고 능력 있는 인사들이 학교를 이끌 수 있도록 하여야 한다. 또한 대학을 졸업한 교원이 3~4년 후 ‘1급 정교사’가 되고 나면 교감·교장 이전에는 직급의 변화가 없으므로 ‘직급의 多段階化’를 통하여 승급과정마다 교원의 노력을 유인하고 평가하는 체제를 구축하여야 한다.

1995년의 교육개혁을 통하여 처음 시행되고 있는 학교운영위원회제도는 문제점과 개선과제를 평가하여 정착시켜나가야 한다. 궁극적으로는 학교운영위원회가 학교간 혹은 교원간 경쟁 촉진의 주요 촉매제 역할을 할 수 있어야 한다. 현재 학교운영위원회

54) 탈규제학교는 미국의 Charter School을 한국 실정에 맞추어 제도화할 수 있을 것이다. 미국의 경우 1996년 현재 약 25개 주에서 300개교에 달하는 Charter School이 성공적으로 운영되고 있다는 평가가 있다(Nathan[1996] 참조).

에는 교육과정의 편성·운영, 학교의 예산·결산 등을 심의하는 기능만이 주어져 있으나, 모범적으로 운영되고 있는 학교의 경우 기능을 보다 강화하여주는 방향으로 제도를 확대해나가야 한다. 특히 학교운영위원회가 학부모 및 학생의 ‘고충처리 창구’ 역할을 적극적으로 하도록 하고 심각한 문제가 제기될 경우 교원의 해고를 교육위원회에 건의할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 현재 시범적으로 실시하고 있는 학교운영위원회의 학교장 및 교사초빙제도를 평가하여 모범적으로 시행하는 학교의 관행이 타 학교에도 확산될 수 있도록 지원을 강화하여야 한다.

#### 4. 과 외

과외에 대한 정부규제의 완화는 1995년의 개혁에서는 논의만 되다가 방향을 결정하지 못한 채 미루어졌다. 최근 정부는 불법과외에 대한 단속을 강화하고 있다. 그러나 소비자에게 유해하지도 않은 교육서비스의 거래를 정부가 불법화하고 단속하여야 하는 근거가 무엇인가? 과외를 통한 대입경쟁이 지나치게 과열되어 있다거나 과외비용이 너무 높아 국민들에게 지나친 부담이 되고 있다거나 하는 주장에 대하여, 우리는 앞에서의 분석을 통하여 정부 개입이 아닌 규제완화를 통해서 문제를 해결하여야 한다고 밝힌 바 있다.

불법과외 단속의 배경이 된 또다른 요인으로는 지나치게 값비싼 고액과외는 옳지 않고 교육기회를 평등하게 제공하여야 한다는 소위 국민정서를 들 수 있다. 그러나 교육기회의 평등을 위하여 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일이 있다. 정부는 평등한 교육기회의 확충을 위하여 공공교육기관의 기능을 효율화하고 질적 수준을 개선하는 데 노력하여야 한다. 그러나 불법과외

의 단속은 이것이 바람직한가를 떠나서 과연 법집행이 가능한 정책인가를 따져보아야 한다. 1980년의 교육개혁조치는 과외를 전면 금지하였으나 불법 고액과외를 단속하는 데 실패하여 오히려 과외의 暗市場을 조성하였을 따름이다.

개인이 소비효용을 느끼는 교육서비스 구매행위를 법적으로 금지하고 이를 엄정히 집행하기 위해서는 엄청난 집행비용이 수반된다. 따라서 정부의 단속은 선별적인 적발에 그치게 되는데, 특히 고액의 과외를 구매할 수 있는 소비자들은 이러한 단속도 효과적으로 회피하게 될 것이다. 이 경우 애초의 정부목표와는 달리 부유층보다는 중산층의 교육(과외)기회를 제한하는 결과를 초래할 가능성이 높다.

우리는 과외에 대한 정부정책이 이제라도 보다 확고히 방향을 설정하고 일관되게 추진되어야 한다고 본다. 정부는 일본에서와 같이 과외를 기본적으로 시장에 맡기는 방향에서 개인교습과 학원에 대한 각종 정부규제를 자유화하여야 한다. 먼저, 불법과외로 규정한 개인교습을 자유화하여야 한다. 정부가 학원 과외를 허용하면서 개인교습은 법으로 금할 이유가 없다. 다음으로, 학원에 대한 각종 규제도 철폐하여야 한다. 학원 강사에 대한 자격요건과 시설 기준에 대한 세세한 규제를 줄여야 한다. 예컨대, 대학생들이 파트타임으로 학원 강사를 할 수 있도록 하여야 한다. 또한 학원시설도 정부가 세세히 지정한 기준에 맞추지 않아도 되게 하여야 한다.

학원의 수강료에 대한 정부의 가이드라인정책도 철폐하여야 한다. 정부는 학원시설, 교사자격, 수강료수준 등에 대한 직간접적 규제를 철폐하는 대신, 경쟁정책 차원에서 학원 수강료 설정 등에 있어서의 담합 여부를 철저히 단속하여 과외시장의 경쟁촉진에 힘써야 할 것이다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

- 김경환 외, 『교육재정운영의 평가체제 도입방안에 대한 연구』, 서강대학교 경제연구소·한국대학교육협의회, 1997. 12.
- 박기백, 「공교육비와 사교육비」, 한국공공경제학회 발표논문, 1998. 5.
- 박정수, 「한국 사교육의 확장과 교육기회의 형평」, 『교육재정·경제연구』, 1997. 10.
- 신도철, 「교육서비스 시장에서의 소비자주의 확충방안」, 건국대학교 한국문제연구원. [발간예정]
- 윤건영, 『한국의 교육발전과 교육투자』, 한국조세연구원. [발간예정]
- 이주호, 『고용대책과 인적자원개발—제도적 접근』, 한국개발연구원, 1996. 9.
- 정기오, 「학교의 실패: 일반론과 한국적 상황」, 『교육재정·경제연구』, 1997. 10.
- 한유경·김홍주, 『학원 수강료 안정화방안 연구』, 한국교육개발원, 1997.
- 한국교육재정학회, 『사교육비 문제와 대응방안』, 1997. 12.
- 한국소비자보호원, 『사교육비 지출실태 및 경감방안』, 1997. 5.
- Becker, Gary, *Human Capital*, New York: National Bureau of Economic Research, 1975.
- Burtless, Gary(ed.), *Does Money Matter: The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Washington. D.C.:

- Brookings Institution Press, 1996
- Buchanan, James, Robert Tollison, and Gordon Tullock(eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station: Texas A&M University Press, 1980.
- Card, David and Alan Krueger, "Does School Quality Matter? Returns to Education and Characteristics of Public Schools in the United Schools," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, NO. 1. 1992.
- Hanushek, Eric, *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- Heckman, James and B. E. Honore, "The Empirical Content of the Roy Model," *Econometrica*, Vol. 58, No. 5, September 1990.
- Kim, Dae Il, "Education and Labor Market in Korea," Korea Development Institute, 1997.[mimeo]
- Krueger, Ann, "The Political Economy of Rent-Seeking Society," *American Economic Journal*, Vol. 64, June 1974.
- \_\_\_\_\_, "Government Failures in Development," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No 3, 1990.
- Lang, Kevin, "Does the Human Capital/Educational Sorting Debate Matter for Development Policy?" *American Economic Review*, Vol. 84, No 1, 1994.
- Lee, Jong-Wha and Robert Barro, "Schooling Quality in a Cross Section of Countries," NBER Working Paper 6198, 1997.
- Nathan, Joe, Charter Schools: *Creating Hope and Opportunity for*

- American Education*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996.
- Ravitch, Diane(ed.), *Brookings Papers on Education Policy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1998.
- Roy, Andrew D., "Some Thoughts on the Distribution of Earnings," *Oxford Economic Papers* n.s. 3, June 1951.
- Sattinger, Michael, "Comparative Advantage and the Distributions of Earnings and Abilities," *Econometrica*, Vol. 43, No. 3, May 1975.
- Simon, Curtis and Cheonsik Woo, "Test Scores, School Career Length, and Human Capital Accumulation," *Research in Labor Economics*, Vol. 14, 1995.
- Sowell, Thomas, *Inside American Education: The Decline, The Deception, The Dogmas*, New York: The Free Press, 1993.
- Spence, Michael, "Job Market Signaling," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, August 1973.
- White, Merry, *The Japanese Educational Challenge: A Commitment to Children*, Tokyo: Kodanaha International, 1987.
- Woo, Cheonsik and Ju-Ho Lee, *Efficiency of Korean Education: Myth and Mission*, Seoul: Korea Development Institute, 1998.[forthcoming as Policy Series Paper]
- Yano, Masakazu, "Higher Education and Employment in Japan," Tokyo Institute of Technology, 1997.[mimeo]

## 論 評

尹 建 泳

(연세대 경제학과 교수)

한국은 GNP의 12%가 넘는 엄청난 자원을 교육에 투입하고 있다. 고등학교까지의 교육은 주로 대학입학을 위한 준비과정으로서만 가치를 인정받고 있으며 대부분 대학입시준비를 위한 반복학습과 단순암기에 역점을 두고 있다. 많은 학생들에게 학교는 재미없지만 어쩔 수 없이 가서 시간을 보내야 하는 장소로 인식되고 있다. 교육성고가 낮은 것은 어쩌면 당연한 결과인지도 모른다. 대학교육도 비생산적이기는 마찬가지이다. 대학 안에서도 대학은 똑똑한 학생을 4년만에 바보로 만들어 내보내는 기관이라는 자조적인 평가를 듣는다. 이러한 평가가 터무니 없는 것이 아니라면 한국이 21세기의 지식사회, 정보사회가 요구하는 뚜렷한 개성과 창의력을 지닌 인재를 길러 국제무대에서 당당하게 경쟁하고 문화적으로 풍요로운 사회를 건설하는 것은 기대하기 어렵다.

모순과 규제덩어리인 제도, 열악한 환경, 수요와 공급의 불일치, 사적 수요와 사회적 수요의 불일치 등으로 한국의 교육은 파탄지경에 있다. 비생산적이고 비교육적이며 때로는 비인간적이기도 한 교육현장의 족쇄를 벗어던지는 것은 한국교육이 안고 있는 최대의 난제이다. 한국의 교육이 다시 태어나기 위해서는 기존 교육체계의 문제점에 대한 철저한 분석과 근본적인 정책의 전환이 필요하다. 이러한 관점에서 교육실패를 중심 개념으로 하여 한국의 교육정책을 비판적으로 분석하고 교육의 정상화를 위

한 방안을 도출하려는 이주호, 우천식 두 박사의 논문은 중요한 의미를 지닌다. 저자들은 교육실패를 정부실패의 맥락에서 구체적으로 정의하고 교육정책의 분석을 토대로 한국교육의 비효율성과 왜곡의 심각성을 보인 다음 대책을 모색하고 있다. 여기서 서둘러 밝히고 싶은 것은 교육실패란 교육투자의 효율성과 교육성과의 사회적 가치에 대한 부정적인 평가를 내포하지만 결코 한국의 교육이 아무런 성과를 거두지 못하였다는 것을 의미하지는 않는다는 점이다. 예를 들면, 지난 30여년간의 국가발전에 교육이 중요한 역할을 한 것으로 보는 일반적인 평가를 부인하는 것은 아니다.

저자들이 다루고 있는 교육실패는 교육정책의 실패로 보아도 무리가 없을 것이다. 실제로 저자들은 교육실패의 근본원인을 획일적이고 과도한 규제와 행정편의 위주의 강압적 정책을 구사해 온 정부의 정책실패에서 찾고 있으며, 대안으로는 규제완화, 자율과 참여, 유인제도의 활용 등을 들고 있다. 한국교육제도의 경직성과 비효율에 비추어볼 때 이러한 주장은 많은 설득력을 지니고 있다. 학생선발과 졸업, 정원, 납입금, 재정운용, 학교시설, 학사관리, 자격증, 학위 등 학교의 정책에 대한 정부의 규제와 간섭은 수없이 많다. 거미줄처럼 얽힌 규제의 덩어리에 걸린 교육기관은 자율적이고 창의적인 교육과정을 제공할 수 없으며, 고부가가치의 다양한 교육기회를 제공하는 선의의 경쟁을 통하여 교육수요자의 욕구에 부응하기보다는 정부정책에 의해 창출되는 지대의 추구에 탐닉하는 경우도 있다. 이러한 상황에서 선택의 여지도 발언의 기회도 없는 학생과 학부모는 재미없고 별로 유익하지도 않은 강요된 교육을 소화하느라 고통을 받고 정신적·신체적·경제적 출혈을 계속해왔다.

획일적이고 경직적인 정부의 규제와 간섭이 비효율과 낭비를

초래하고 사람들의 행동을 왜곡하며 개인과 조직의 활력과 성과를 떨어뜨리게 되는 것은 잘 알려진 현상이다. 가까이에서는 한국의 금융기관이 정치권력과 정부의 규제와 간섭 아래서 낙후된 모습으로 연명하기에 급급한 나머지 자생력을 얻지 못하고 마침내 스스로 무너져내릴 지경에 이른 것을 볼 수 있다. 세계 2차대전 이후 동유럽과 서유럽의 격차가 크게 벌어진 것이나 북한이 사회경제적으로 극도의 침체에 시달리고 있는 것도 개인과 단위기관의 자율과 창의를 억압하고 획일적인 기준에 의해 매사를 재단하려는 국가의 과도한 개입과 간섭에 근본원인이 있다. 한국 교육의 파행도 기본적으로는 잘못된 교육정책에 큰 원인이 있음을 부인할 수 없다.

한국의 교육을 바로 세울 수 있는 정책을 수립하기 위해서는 교육실패의 원인을 규명하는 일이 반드시 필요하지만 정작 어려운 것은 성공할 수 있는 현실적인 대안을 만드는 일이다. 저자들은 교육개혁을 위해서 규제완화와 적절한 유인의 제공을 중심으로 하는 방안을 모색하고 있다. 비중이 큰 과제로는 소비자의 선택권 보장, 교육공급자의 자율확대와 경쟁촉진, 자립형 사립중고교와 탈규제학교를 통한 교육기회의 다양성 제고, 교원인사제도의 개선, 교육과 노동행정의 현장성·전문성·일관성 제고, 수요자 중심의 교육자치, 지방행재정과 지방교육행재정의 통합 등을 들 수 있다.

저자들이 주장하는 개혁방안은 대부분 경제원리에 입각하고 있기 때문에 논리적으로 거부하기 매우 어렵다. 그중에는 실제로 1995년의 교육개혁안에서 적극적으로 검토되거나 채택된 내용도 적지 않다. 그럼에도 불구하고 보완적인 관점에서 몇 가지 사족을 붙일 여지는 있는 것으로 보인다. 첫째, 대학의 학생선발에 대한 자율확대의 한계에 관한 문제이다. 저자들도 자율확대를 입학

제도 선진화의 필요조건으로 보기 때문에 별 문제는 없다. 그러나 대학의 자율만으로는 시험 위주의 학생선발방식을 벗어나기 어려울지 모른다는 가능성에 대한 경계가 필요한 것으로 생각된다. 실제로 대학이 시험과 같은 객관적으로 계량화할 수 있는 선발수단을 선호하는 이유는 주관적 평가에 따른 부담이 적고 비용이 적게 들기 때문이다. 따라서 대학의 서열화가 고착되어 있는 상태에서 완전한 자율을 허용할 경우 수요자에 비해 우위에 있는 대학은 시험 위주의 입학제도로 회귀할 위험이 있다. 정부의 과도한 규제로 인하여 입학제도가 후진성을 탈피하지 못한 것과는 대조적으로 완전한 자율은 공익과 사익의 괴리에 따른 시장의 실패를 노정할 위험이 있는 것이다. 이러한 위험을 줄이기 위해서 적어도 과도기적으로는 학생선발을 무제한적인 대학자율에 맡기기보다는 기본적으로 폭넓은 자율을 허용하되 최소한의 가이드라인을 설정하여 대학이 스스로 사회적 부담이 적은 입학제도를 선택하게 유도하는 장치가 필요할 것으로 생각된다.

둘째, 저자들은 비경제적 보상을 제공하는 유인제도를 중심으로 교육개혁을 구상하고 있는 것으로 보인다. 한국의 교육정책이 워낙 규제덩어리이기 때문에 무리한 정부규제로 인하여 막혀 있는 물꼬를 트기만 하여도 획기적인 개혁효과를 얻을 수 있는 경우가 많은 것이 사실이다. 그러나 현행 교육정책이 거의 전적으로 평균주의나 강제력을 지닌 규제에 의존해왔기 때문에 개혁의 성공을 위해서는 경제적 보상을 통한 자발적 행동의 유도에 보다 적극적인 관심을 가져야 할 것이다. 예를 들면, 순환근무제하에서는 대부분의 교사가 여건이 좋은 학교와 나쁜 학교를 골고루 거치기 때문에 문제가 되지 않지만 순환근무제도를 폐지하는 경우에는 여건이 나쁜 학교가 우수한 교원을 확보할 수 있기 위해서는 충분한 경제적 보상을 제공하는 것이 필요하다. 정부재원

의 획일적인 균등분배를 지양하고 교육재정을 적극적인 유인장치로 활용하는 방안은 많은 정책수단이 그렇듯이 쉽사리 악용될 수 있는 양날을 가진 칼과 같음에 유의해야 하는 것은 물론이다.

셋째, 고교평준화의 폐지, 과외문제, 지방교육의 주민자치, 대학입학제도의 개혁 등 대부분의 개혁과제에는 심각한 이해의 상충과 첨예한 찬반의 대립이 있게 마련이다. 사실 개혁은 반드시 이해의 상충을 수반한다고 하여도 무리가 없다. 문제는 이해당사자간의 합의나 손해를 보는 집단을 위한 보상을 통하여 이해의 상충과 찬반간의 격차를 완전히 해소할 수 없다는 데 있다. 여기서 절실한 것은 정치적 지도력이다. 성공적인 교육개혁을 위해서는 복잡하게 엇갈리는 이해의 상충을 넘어설 수 있는 정치력을 지닌 대통령이 교육개혁의 중요성을 인식하고 임시방편적인 인기 위주의 대중적 정책의 유혹을 뿌리치고 근본적인 원인치료에 힘을 실어주는 것이 필수적이다. 이러한 관점에서 1995년의 교육개혁이 기대한 성과를 내지 못한 것은 개혁의 방향이 잘못되어서가 아니라 과감하게 추진되지 못하였기 때문이라는 저자들의 평가에 공감한다.

끝으로, 합리적인 교육체계의 구축을 위해서는 중고등학교는 물론 대학까지 포함하는 국공립과 사립학교의 역할에 대한 근본적인 재검토가 있어야 할 것이다. 1997년의 학교급별 사립학교학생의 비중은 중학교 23.6%, 고등학교 57.9%, 대학 74.5%이며, 전문대학은 무려 96.6%나 된다. 그러나 중고등학교가 평준화와 획일화의 틀에 묶여 있기 때문에 교육수요자의 입장에서는 국공립과 사립의 구분이 별 의미를 지니지 않는다. 숨막히는 평균주의와 통제에서 벗어나 교육기회의 다양성을 높이고 국공립과 사립의 경쟁을 유발할 수 있도록 자율과 창의성을 시험할 수 있는 넉넉한 여백이 있는 교육정책이 필요하다. 저자들이 주장하는 탈

규제학교나 자립형 사립중고교의 허용은 중고등학교교육의 다양성을 높이는 중요한 촉매역할을 할 수 있을 것이다. 대학의 경우에는 중고등학교와는 정반대로 국립대학에만 재원을 집중적으로 투입하여 국립대학의 학생 1인당 납입금은 사립대학의 절반에 불과하다. 이러한 교육재정정책은 국립대학에 재정적 절대우위를 보장함으로써 지방마다 국립대학이 사립대학에 비해 우월적 지위에 서게 하는 형태로 대학을 인위적으로 서열화하는 폐단을 낳고 있다. 그 결과 국립대학은 특별한 노력 없이도 우수한 학생을 선발할 수 있고 국립대학과 사립대학 사이의 공정한 경쟁은 불가능하게 되었다. 한국의 경제발전과 대학교육의 보편화를 고려하면 국립대학과 사립대학의 납입금차등정책은 명분이 뚜렷한 정책목표를 달성하고 있는 것으로 보기 어렵다. 국립대학교의 학생이나 학부모와 마찬가지로 대한민국 국민인 사립학교의 학생과 학부모에게는 정당화되기 어려운 차별을 강요하고 있는 것도 문제이다.

한국의 교육이 심각한 사회문제로 인식된 지 오래이기 때문에 교육에 대한 논의는 많이 이루어져 왔다. 그러나 유감스럽게도 한국의 교육문제에 대한 체계적인 경제분석은 많지 않았다. 1994년에 교육개혁위원회가 처음 열렸을 때 한 교육전문가는 교육을 서비스로 분류하는 경제학자에게 교육을 모독했다고 역정을 낸 일이 있었다. 교육자 또는 교육전문가와 경제분석가 사이의 교류가 얼마나 막혀 있었는가를 단적으로 보여주는 장면이었다. 저자들은 교육부문의 자원배분에 대한 경제분석을 통하여 한국의 교육정책에 대한 경제분석의 경계를 넓힌 것으로 생각되며, 교육개혁을 경제원리에 부합되는 방향으로 유도함으로써 그 성공가능성을 높이는 데 기여할 것으로 기대한다.

## 金 大 逸

(서울대 경제학과 교수)

교육은 한 사회에 있어 경제적 성장뿐 아니라 그 구성원의 사회적·인간적인 발전에 막대한 영향을 미치는 매우 중요한 문제이다. 최근의 경제위기로 인하여 교육문제가 상대적으로 논의대상에서 제외되고 있는 것은 일부 인정되지만, 이미 오래 전부터 우리나라 교육의 문제점에 대한 많은 논의가 진행되어왔고, 또한 경제위기가 극복되어가면서 교육문제는 그 심각성에 맞는 비중을 갖고 다시 논의될 것이 자명하다. 이러한 점에서 이 논문이 갖는 의미는 매우 크고 중요성 또한 높ی 평가되어야 할 것이다. 특히 이 논문과 같이 경제학적 시각에서 교육문제를 조명하려는 노력은, 과거와 같이 교육학적 측면에서만 교육을 분석할 때 간과할 수 있는 비용과 이득, 즉 효율성의 측면을 부각시킬 수 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 입시 위주의 교육, 과열과외, 그리고 인성교육 등의 행태적 문제뿐 아니라 교육예산의 집행, 교원임용제도 등의 문제도 심각한 우리나라에 있어, 이 논문과 같은 교육에 대한 연구가 다수 진행되어야 함은 두말할 필요가 없다.

이 논문에 대해 논평자가 추가적으로 바라고 싶은 것은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는, 저자들이 우리나라 교육을 '실패'라고 정의한 만큼, 우리나라 교육의 문제점을 보다 충분한 자료를 이용하여 심층적으로 설득력 있게 보여줄 수 있었다면 좋았을 것이라는 아쉬움이다. 둘째는, 교육의 문제를 다룸에 있어 전체 경제라는 보다 큰 틀 안에서 교육의 실효성 및 효율성 문제를 다루는 것이 보다 효과적일 것이라는 점이다. 이 두 가지 점에 대해 보다 구체적으로 부연하면 다음과 같다.

우선 저자들이 ‘실패’로 규정한 우리나라 교육의 문제점이다. 사실 논평자를 포함해서 많은 경제학자, 교육학자, 그리고 자녀 교육을 시켜본 많은 학부모가 우리나라 교육에 문제점이 있다는 의구심을 갖고 있다. 그러나 실제 교육의 문제점을 파헤치고, 그에 대한 해답을 구하려면 이 논문이 제시하고 있는 이상의 실증적 분석결과가 필요하다고 판단된다. 예를 들어, 과열과외가 문제가 되고 있다는 인식은 사회 전체에 널리 확산되어 있고, 저자들도 과외가 문제가 되고 있다는 인식을 저변에 깔고 논의를 전개하고 있다는 느낌이다. 그러나 문제의 본질을 보다 구체적으로 밝히기 위해서는 과외가 정말로 과열상태인지 — 이 부분에 있어서는 ‘과열’의 정의부터 명확히 설정할 필요가 있다고 사료된다 — 또한 비용효과적이지 못한지에 대한 증거가 매우 불충분하다. 이러한 증거를 제시하기 위해서는 우선 공교육과 과외에 대한 명확한 역할 설정이 있어야 할 것이고, 또한 이론적으로 목적함수가 설정되어 있을 필요가 있다. 이 논문에서는 구체적인 상황 설정이나 실증분석자료에 기초하지 않고 과열과외를 문제로 지적하고 있는 점이 다소 불충분하다고 사료된다.

한편 목적함수라는 측면에서 보면, 교육이 한 사회에서 성취하고자 하는 것이 무엇인지를 정의할 필요가 있다. 이러한 설정하에서 현재 교육이 그 목적에 부합된 역할을 하고 있는지를 평가함으로써 교육에 문제가 있는지 없는지를 보다 구체적으로 보일 수 있을 것이다. 이 부분에 대한 저자의 인식에 대하여 논평자가 만일 “교육은 노동력을 키우는 것인 만큼, 경제성장에 필요한 노동력이 충분히 공급되어왔는지가 궁극적인 교육실효성지표이다. 그런데 과거나 현재의 경험으로 볼 때, 우리나라의 경제성장은 유례없이 빨랐고, 또한 많은 석학들이 우리 경제의 고도성장의 한 원인으로 풍부하고 질 좋은 인력과 교육열을 꼽고 있다. 따라

서 우리나라 교육을 실패로 정의하는 것은 성급하다”라고 반박할 경우 이에 대한 설득력 있는 답변이 요구된다. 다시 말하면, 독자가 우리나라 교육이 심각한 위기에 처해 있다는 인식이 과학적인 분석의 결과에서 비롯된 것이라기보다는 일반론적인 상황인식에 불과한 것이 아니냐는 의구심을 가질 때, 이를 저자들이 해소시켜줄 의무가 있는 것이다.

다음으로 교육시장의 문제를 분석함에 있어 전체 경제의 틀이 전제되어야 한다는 점에 대해 간략하게 논의하고자 한다. 교육을 불완전하나마 경제학적 시각에서 조명해보면, 교육도 일종의 중간재 생산시장이라고 할 수 있다. 한 경제는 궁극적으로 소비자를 상대로 최종재를 생산하는 상품시장이 있고, 이러한 생산과정에 필요한 요소들이 거래되는 요소시장이 존재한다. 이러한 요소시장 가운데 노동시장이 존재하며, 노동시장에 공급되는 노동력의 질을 제고하는 기능으로서 교육시장이 존재한다. 즉, 교육은 노동시장에서 수요되는 노동력을 키워내는 시장이라고 할 수 있는 것이다. 이러한 각 단계의 시장들이 상호 연관되어 유기적인 관계를 갖고 움직이기 때문에 한 시장의 변화가 다른 시장에 영향을 주고, 그에 따라 다시 영향받는 행태를 보인다. 결과적으로 교육을 노동력을 길러내는 생산과정으로 볼 때 교육문제도 전체 경제의 틀 안에서 분석할 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때 효과적인 교육은 노동시장에서 수요되는 노동력을 가장 저렴한 가격으로 생산하는 것이라고 볼 수 있다. 이를 위해서는 노동시장의 수요가 교육시장에 적절히 반영될 수 있는 경로가 잘 설정되어 있어야 한다. 경제학에서는 이러한 경로가 교육시장이 경쟁적이고 가격이 유연히 결정될 때 가장 효과적으로 설정될 수 있음을 강조하고 있다. 이 논문이 교육행정상의 개선방안을 논의하는 부분에서 이러한 논의를 기본으로

전제하고 있음은 매우 중요한 포인트라고 할 수 있다. 그러나 교육이 노동시장의 수요를 얼마나 잘 반영하는지는 상품시장 및 노동시장의 여건을 주어진 것으로 받아들이고, 그 조건하에서 차선책(suboptimal allocation)을 찾는 문제라고 할 수 있다. 이 논문에서 강조하는 또 하나의 이슈는 교육에 대한 수요가 왜곡되어 있을 가능성이 높다는 부분이다. 이에 대하여 저자들은 입시 위주의 교육풍토에 중점을 두고 있으나 논평자는 오히려 상품시장과 이로 인해 파생된 노동수요에 있어서의 왜곡에 대해 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 생각한다. 즉, 상품시장이 경쟁적이지 못함에 따라 노동수요가 왜곡되고, 결과적으로 임금구조도 최적배분에서 벗어나게 됨으로써 교육시장의 교육풍토가 왜곡될 수 있다는 점을 강조하고 싶다. 결국 저자들이 [그림 1]에서 논의하고 있는 B와 C간의 괴리에 대한 설명이, 비단 입시 위주의 교육풍토에 국한되는 것이 아니라 상품시장과 노동시장에서의 왜곡까지도 포함할 수 있다는 점을 강조하고자 한다.

결국 우리나라 교육의 문제점을 분석하고 개선방향을 제시함에 있어서, 교육행정상의 개선은 매우 비중이 높고 중요한 이슈이지만, 전반적인 청사진을 포괄하는 이슈는 될 수 없다고 할 수 있다. 경제학의 모든 문제가 그러하듯이 교육도 전체 경제구도 내에서 교육이 차지하는 역할과 다른 시장변수간의 유기적 역학관계에 대한 이해를 바탕으로 보다 포괄적으로 다루어질 문제라고 생각된다. 물론 이러한 인식을 논평자만이 갖고 있는 것은 아니고, 저자들도 충분히 인지하고 있는 것으로 보인다. 다만 이러한 내용이 하나의 논문에서 모두 다루기에는 큰 무리가 따르기 때문에 문제분석의 시발점으로서 이 논문이 쓰여진 것으로 이해된다.

논평자는 우리나라 교육에 대한 저자들의 관심이 지속적으로

제고·발전되어 이 논문에서 다루어지지 않은 내용이 제2, 제3의 논문에서 심도 있게 연구될 수 있기를 기대한다. 교육은 정말 중요한 이슈이기 때문이다.