

한국의 교육시장: 문제, 원인 그리고 해법

전용덕 대구대 명예교수

2019. 2. 20.

목 차

I. 문제의 제기

II. 교육시장의 문제

1. 공교육의 부실화
2. 과도한 교육비 지출
3. 학교폭력의 심각성
4. 영어교육의 실패
5. 자원의 낭비와 자원 배분의 비효율성
6. 기타

III. 교육시장 문제의 원인

1. 평등주의
2. 간섭주의: 대학등록금 규제와 정원제
3. 학벌 위주의 사회
4. 결론

IV. 교육시장 문제의 해법

<부록 1> 사립유치원 문제의 핵심 쟁점

<부록 2> 강사법과 등록금 규제

참고문헌

한국의 교육시장: 문제, 원인 그리고 해법¹⁾

전용덕 대구대 명예교수

I. 문제의 제기

2017년 대통령 선거에서는 교육부 폐지론까지 대두되었다. 이것은 사람들이 교육부가 사람들에게 혜택을 주기는커녕 폐해와 비용만을 안겨준다는 판단이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 이것은 한국의 교육제도와 교육정책이 이미 한계 상황에 다다랐음을 의미한다.

교육부는 거의 매년 대학입시 제도를 바꾼다. 교육부가 그렇게 하는 것은 대학 입시 제도가 모든 문제의 근원인 것으로 간주하고 있기 때문일 것이다. 그러나 대학 관문은 거의 그대로 둔 채로 그 관문을 통과하는 방법인 대학입시 제도만을 바꾸는 것은 교육과 관련한 문제들과 폐해를 조금도 개선할 수 없을 것이다. 그런 방법은 대학 입시를 준비하는 학생과 학부모에게 혼란만 가중시키고 대학에게는 새로운 입시제도를 시행하는 데 따르는 비용만 부담하게 한다. 매년 대학입시 제도를 바꾸는 다른 이유로는 정권이 중요하다고 생각하는 핵심 가치를 입시제도에 반영하기 위함일 것이다. 핵심가치란, 예를 들어, 저소득자에게 대학에 진학할 수 있는 기회를 더 많이 주는 것이다. 그러나 입시제도를 자율에 맡기면서도 정부가 필요한 결과를 유도할 수 있는 방법, 그 결과로 비용이 훨씬 적게 드는 방법이 있을 것이다.

지금의 입시제도는 너무 복잡하여 상식을 가진 사람이 쉽게 이해할 수 있는 것이 아니다. 그 결과 입시철이 되면 유명 학원의 대학입시 설명회가 학부모들로 문전성시를 이룬다. 그리고 각 대학 입시제도의 허점을 이용하여 자신의 성적보다 더 좋은 대학에 진학이 가능한 경우도 없지 않다. 즉 대학 입시제도가 로또가 된 것이라는 것이다. 비록 일부이지만 말이다.

작금의 한국 학교교육이 실패하고 있는 이유는 무엇인가?²⁾³⁾ 한국 교육이 실패하고

1) 이 장의 일부는 전용덕(2015)에서 발췌·수정한 것이다.

2) 고등학교 수준에서의 학업성취도는 세계적으로도 상위에 속한다. 그러나 한국 학교교육의 우수함은 그것 뿐이다. 그 대신에 한국 학교교육의 병폐는 너무 많다. 그러므로 일부 외국인이 한국 학교교육의 우수성을 지적하는 일에 속지 말아야 한다.

3) 엄밀히는 학교교육과 교육은 다른 개념이다. 그러나 관례에 따라 이 글에서는 두 용어를 구분하지 않

있는 근본적인 원인은 한국 교육에 ‘자유’가 너무 없다는 것이다. 예를 들어, 학생은 학교를 선택할 권리가 없다. 물론 일부 학생은 자율형 사립고 등에 입학할 수 있다. 그러나 아직도 대부분의 학생은 추천에 의해 고등학교에 진학한다. 중학교, 초등학교 등은 그런 선택의 여지도 없다. 학교도 학생을 선발할 권리가 없기는 마찬가지다.

경제적으로는, 한국 교육은 간섭주의이다. 대학교, 고등학교, 중학교, 초등학교 등의 등록금을 포함한 교육비용이 정부에 의해 규제되어 있기 때문이다. 가장 중요한 규제는 등록금 또는 교육비용에 가해진 최고가격이다. 초등학교, 중학교 등의 수준에서는 등록금이 무료이기 때문에 마이너스의 최고가격이다. 고등학교도 조만간 등록금이 무료가 되기 때문에 마이너스의 최고가격이 될 것이다. 물론 현재도 최고가격이지만 그 가격이 마이너스는 아니다. 반값 등록금 등으로 대학의 등록금도 최고가격일 뿐만 아니라 자유시장가격보다 매우 낮다.

간섭주의에 대한 일반적인 원리는 이것이다. 간섭주의가 먼저 많은 폐해를 낳고 정부는 그 폐해를 없애기 위하여 새로운 규제를 도입한다. 새로운 규제는 새로운 폐해를 추가한다. 그 결과로 거의 대부분의 경우에 새로운 규제가 과거의 폐해를 모두 없앨 수 없기 때문에 폐해의 총량은 증가하게 된다. 그리고 간섭주의는 서서히 사회주의가 된다. 해방 이후 한국 교육이 대표적인 예이다.

한국의 교육 제도는 평등주의이다. 고교평준화 정책이 대표적인 예이다. 지난 몇 년 동안 자율형 사립고의 도입 등으로 고교평준화 정책은 평등주의적 요소가 약간이나마 축소되었다. 그러나 교육에서 평등주의의 위세는 높아지면 높아졌지 낮아지지는 않고 있다. 반 값 대학등록금이 시행되고 있는 것이 좋은 증거이다. 평등주의는 사회주의의 다른 이름일 뿐이기 때문에 한국 교육의 평등주의는 사회주의이다. 그리고 한국 교육에서 사회주의는 그 중요성이 증가해온 것이 현실이다.

교육에는 1960~1980년대(3공화국과 5공화국 시대)의 교육 이념인 국가주의가 한국 교육과 사회에 아직도 상당한 영향력을 미치고 있다. 체육계의 성폭력과 성추행, 의학 교육계의 폭력, 초중고등학교 수준에서의 폭력 등은 개발 연대의 교육 이념인 국가주의가 아직도 전수되고 있기 때문이다. 1960~1980년대 교육 이념인 국가주의에 대한 자세한 설명은 전용덕(2019)을 참조할 수 있다.

교육의 경우에, 정부의 다른 많은 정책처럼, 개인적으로는 최적 행위이지만 시스템 관점에서는 낭비가 큰 행위가 적지 않다. 예를 들어, 재수는 개인의 입장에서는 최적 행위이지만 시스템 차원에서는 자원이 낭비되고 있는 것이다. 사실은 교육행위는 대부분 그렇다. 그러나 교육부는 말할 것도 없고 교육에 이해관계를 가진 누구도 교육 시

고 사용한다.

시스템 차원에서 문제를 해결하고자 하지 않는다. 이 점은 교육부 관료들도 마찬가지다. 그 결과 학생들은 입시대비 능력은 뛰어나지만 학업 성적만이 아닌 교육의 전반적인 성과라는 측면에서 매우 부진하다. 그리고 그런 능력을 유지하기 위하여 학생들과 학부모들은 엄청난 희생과 대가를 치르고 있다.

처음 직장을 시작하는 연령인 '입직연령'은 한국의 경우 27.2세로 OECD국가 중에서 가장 높다.⁴⁾ 15~24세의 청년층의 경제활동참가율은 한국이 31.4%로 OECD 평균인 51.7%보다 매우 낮다. 재수생(삼수생, 사수생 등을 포함), 어학연수, 취업의 어려움 등으로 인한 대학 재학기간의 연장, 각종 고시 준비생 등으로 청년층의 경제활동참가율이 낮기 때문이다. 의료계, 법조계 등과 같은 특정 직업에 고급 인재를 집중되는 현상도 다른 나라에 비해 한국에서 정도가 심하다. OECD 자료에 의하면, 한국은 지식형성을 위한 자원투입을 보여주는 지표인 '지식투입지수'는 선진국 대비 90.2%이나 지식형성을 위한 지식확산과 활용을 나타내는 지수인 '지식과정지수'와 지식의 산출성과를 나타내는 지수인 '지식성과지수'는 각각 45.9%, 30.0%로 나타났다. 그만큼 한국 교육이, 개인이 아닌 시스템 차원에서, 낭비적이고 부실함을 나타낸다고 하겠다.

한국 교육의 병폐를 일소할 방법은 무엇인가? 좀 더 적극적으로, 한국 교육의 경쟁력을 강화할 방법은 무엇인가? 그것은 교육이념으로 평등주의를 버리고 '리버테리언리즘'(libertarianism)을 도입하는 것이다. 평등주의로는 자유는 말할 것도 없고 평등도 실현할 수 없다. 이 점을 인식하는 일은 매우 중요하다. 그리고 교육에 깊이 뿌리 내린 간섭주의를 버리고 자본주의를 채택할 것을 제안한다. 우리의 삶에 깊이 뿌리를 내린 국가주의를 없애고자 하는 노력도 게을리 하지 말아야 한다. 한국 교육의 방향을 크게 바꾸지 않고 한국 교육의 병폐를 일소하고 자원의 낭비를 줄일 방법은 없을 뿐만 아니라 경쟁력을 강화할 방법도 결코 없다.

4) 황영남, '공교육의 문제점과 개혁 방안', 2014, 미발표 원고, 42쪽 재인용.

II. 교육시장의 문제

교육시장의 문제는 너무 많아서 여기에서 그것들을 모두 다루는 것은 부적절하다. 이 절에서는, 소비자 관점에서 몇 가지 중요한 문제만 집중적으로 다루고 나머지는 한 곳에 몰아서 설명 없이 다룰 것이다.

1. 공교육의 부실화

공교육은 공식 교육기관에 의한 교육을, 사교육은 비공식 교육기관에 의한 교육을 지칭한다. 공식 교육기관은 다시 대학교육과 초·중·고교육으로 구분할 수 있다. 결국 공교육의 부실화란 대학교육의 부실화와 초·중·고교육의 부실화를 의미한다. 공교육 부실화의 원인은 다음 절에서 다룰 것이다. 여기에서는 부실화의 정도를 가늠해 보기로 한다.

교육의 경쟁력을 평가하는 일은 쉽지 않다. 경쟁력을 계량화하는 일이 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 교원 1인당 학생 수는 경쟁력을 나타내는 지표로는 매우 객관적인 것임에 틀림없다. 교원 1인당 학생 수가 적은 것이 경쟁력이 높다는 것을 의미한다. <표 2-1>은 연도별 학교급별 교원 1인당 학생 수를 보여준다. 한국 대학교의 교원 1인당 학생 수는 2005년 34.5명에서 2012년에 29.4명으로 약 15% 감소했다. 그러므로 2005년에 비해 2012년에 어느 정도의 개선이 있었다. 그러나 OECD 평균과 비교하면 이 수치가 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 대학 교원 1인당 학생 수의 OECD 평균은 2005년에 15.8명에서 2012년에 14.4명이다. 2005년에 한국 대학교의 교원 1인당 학생 수는 OECD 평균치보다 약 2.18배가 넘었고 2012년에는 그 값이 약 2.04배였다. 2005년과 비교할 때 2012년에 교원 확보에 개선이 있었지만 OECD 평균과 비교하면 여전히 큰 수치임을 알 수 있다. 이 수치는 평균적으로 한국 대학교의 교육이 부실하다는 점을 아주 잘 보여준다.

<표 2-1>에서 알 수 있는 다른 사실은 다음과 같다. 한국의 학교급별 교원 1인당 학생 수를 비교할 때 대학교에서 그 수가 가장 크다는 점이다. 2012년 현재 교원 1인당 학생 수는 초등학교 18.4명, 중학교 18.1명, 고등학교 15.4명이지만, 대학교는 29.4명이다.⁵⁾ 즉 학교급별로 비교할 때 대학교가 다른 교육기관에 비해 교원 확보에 있어서 가장 열악하다는 것을 알 수 있다. 2005년부터 2012년까지 비교해도 큰 차이가 없다. 그리고 한국의 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 수준에서도 2012년 현재 교원 1인당 학생 수는 OECD 평균보다 모두 많다. 특히 초등학교, 중학교 수준 등에서 그 격차가 크다.

5) 2005~2012년 기간에 교원 1인당 학생 수에 있어서 초등학교 수준에서 큰 개선이 있었던 것은 학생 수의 지속적인 감소 때문이다. 즉 그 개선은 교육기관의 노력에 의한 것이 아니라는 것이다.

<표 2-1> 학교급별·연도별 교원 1인당 학생 수

(단위: 명)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
유치원	한국	20.2	19.6	18.7	17.9	17.5	17.1	16.3	16.0
	OECD 평균	15.3	15.1	14.9	14.4	14.3	14.4	14.4	14.6
초등학교	한국	28.0	26.7	25.6	24.1	22.5	21.1	19.6	18.4
	OECD 평균	16.7	16.2	16.0	16.4	16.0	15.9	15.4	15.3
중학교	한국	20.8	20.8	20.5	20.2	19.9	19.7	18.8	18.1
	OECD 평균	13.7	13.3	13.2	13.7	13.5	13.7	13.3	13.5
고등학교	한국	16.0	15.9	16.2	16.5	16.7	16.5	15.8	15.4
	OECD 평균	13.0	12.6	12.5	13.5	13.5	13.8	13.9	13.8
대학교	한국	34.5	34.0	33.9	32.3	31.4	30.7	30.5	29.4
	OECD 평균	15.8	15.3	15.3	15.8	14.9	15.5	15.6	14.4

자료: 유진성, "교육정책의 주요 이슈 평가와 창의적인 글로벌 인재육성을 위한 정책적 시사점", 미발표 원고, 2014, 22쪽에서 재인용.

원자료: OECD, Education at a glance, each year.

주: 1. 유치원에서 고등학교까지 교원:

교장, 교감 등 관리직 교원을 제외한 교사, 보직교사, 기간제교사 포함

2. 고등교육기관의 경우 교원 1인당 학생 수: 한국교육개발원 교육통계서비스

3. 재학생, 전임교원을 기준으로 전문대학과 대학교의 교원 1인당 학생 수의 가중평균 값

등록금 규제로 인한 대학 재정의 압박은 강의에 있어서 전임교원의 비중을 낮게 만들 수밖에 없다. 대학도 비용을 절약하지 않을 수 없기 때문이다. <표 2-2>는 국·공립학교와 사립학교로 구분하여 2014년 현재 4년제 대학교와 전문대학에 있어서 전임교원 강의 담당 비율, 전임교원 1인당 학생수(재학생 기준), 전임교원확보율(재학생기준) 등을 보여주고 있다.

<표 2-2>에서 알 수 있는 것은 전임교원의 강의 담당 비중이 2014년 현재 4년제 대학의 경우에 국립 약 54.2%, 공립 약 40.6%, 사립 약 54.6% 등이다. 전임교원이 전체 개설 강좌의 약 1/2 정도를 담당하고 있다는 것을 알 수 있다. 전문대학의 경우에 2014년 현재 전임교원의 강의 담당 비중이 국립 약 56.5%, 공립 약 39.4%, 사립 약 45.7% 등이다. 이 사실은 전문대학이 4년제 대학보다 국립에서는 약간 우위에 있지만, 공립과 사립은 오히려 열위에 있음을 보여준다.

2014년 현재 전임교원 1인당 학생수(재학생 기준)는 4년제 대학의 경우에 국립 37.36명, 공립 32.13명, 사립 27.56명 등이다. 이 수치는 국립에 비해 사립이 우위에 있음

을 보여준다. 그러나 같은 기간 전문대의 전임교원 1인당 학생수는 국립 21.47명, 공립 34.43명, 사립 36.52명으로 국립에 비해 사립이 열위에 있음을 보여준다. 앞의 <표 2-1>에서 다른 나라와 비교하면 한국 대학의 전임교원 확보가 부실함을 알 수 있다.

<표 2-2> 대학별 전임교원과 시간강사의 비중과 수업분담률(2014년)

(단위: %, 명)

구분 \ 대학별	일반대학교(학부)			전문대학교		
	국립	공립	사립	국립	공립	사립
전임교원 강의 담당 비율	54.2	40.6	54.6	56.5	39.4	45.7
전임교원 1인당 학생수 (재학생 기준)	37.36	32.13	27.56	21.47	34.43	36.52
전임교원확보율 (재학생기준)	71.7	59.9	74.7	85.3	59.9	57.5

자료: 대학알리미

주: 1. 전임교원=교수+부교수+조교수+전임강사

2. 강의 담당 비율 = (강의 담당 학점/총개설강의학점)x100

3. 전임교원확보율 = (전임교원/교원법정정원(재학생기준))x100

2014년 현재 4년제 대학 전임교원확보율(재학생 기준)은 국립 71.7%, 공립 59.9%, 사립 74.7%이고, 전문대학 전임교원확보율은 국립 85.3%, 공립 59.9%, 사립 57.5% 등이다. 그러나 정부가 임의로 전임교원의 법정정원을 규정하여 이 수치를 산정한 것이기에 때문에 적정수준을 비교하는 것은 무리가 있다.

<표 2-3> 2014년 한국 주요 대학의 국제 순위

구분	QS	Times
서울대	31	50
KAIST	51	52
포스텍	86	66
연세대	106	201~225
고려대	116	201~225
성균관대	140	148

자료: 한국교육개발원, 2014 간추린 교육통계, 2014에서 재인용.

QS: <http://www.topuniversities.com>

Times: <http://www.timeshighereducation.co.uk>

주: 1. 순위는 QS 기준으로 정렬

2. 포스텍은 설립 당시 출연기관이 공기업이었기 때문에 국공립대학에 가깝다고 보는 것이 옳음

대학의 경쟁력이 낮은 점은 대학의 평가 순위에 잘 나타나고 있다. <표 2-3>은 두 대학 평가기관이 평가한 2014년 현재 한국 일부 대학의 국제 순위를 보여준다. 가장 높은 평가를 받은 서울대도 31위 또는 50위이다. 만약 국공립대학을 제외하고 사립대학만을 고려하면 연세대가 106위 또는 201~225위이다. 고려대가 116위 또는 201~225위이다. 성균관대는 140위 또는 148위이다. 한국 사립대학의 국제 경쟁력이 QS 평가로는 연세대가 가장 높아서 106위이고 Times 평가로는 성균관대가 가장 높아서 148위이다. 이렇게 한국 대학의 국제 경쟁력이 낮은 상황이다. 국공립대학에 비해 사립대학의 상황이 더 심각하다.

대학의 경쟁력이 낮은 사실은 다른 자료에서도 확인된다. <표 2-4>는 스위스 소재 국제경영개발원(International Institute of Management Development, IMD)이 발표한 한국 대학교육의 경쟁력 순위다. 대학교육은 조사 대상 60개국 중에서 2014년 현재 53위이다. 이 순위는 2010년 46위, 2011년 39위, 2012년 42위, 2013년 41위였다. 25~34세의 고등교육 이수율은 2014년 현재 조사 대상 60개국 중에서 2위이다. 이 순위는 2010년 이후에 변함이 없다. 즉 25~34세의 고등교육 이수율은 매우 높지만 고등교육의 질적인 측면은 하위권임을 보여주는 것이다.

<표 2-4> 스위스 국제경영개발원이 발표한 경쟁력 순위

	2010	2011	2012	2013	2014
교육제도	31	20	27	27	29
대학교육	46	39	42	41	53
고등교육이수율	2	2	2	2	2

자료: IMD, The World Competitiveness Yearbook, 2014.

주: 조사 대상 60개국 중에서의 순위를 나타냄.

요약하면, 한국의 공식 교육기관들은 부실하다. 공교육의 부실은 모든 학교급에 해당된다. 예외가 없다는 것이다. 교원 1인당 학생 수라는 점에서, 최근 몇 년간 어느 정도의 개선은 있었지만 그것은 대부분이 학생 수의 감소에 의한 것이다. 즉 그런 개선은 진정한 의미의 개선이 아니라는 것이다.

공교육이 부실하다고 말할 때 ‘부실’이란 초·중·고 수준의 공식 교육기관이 소비자의 욕구를 잘 만족시키지 못한다는 것을 의미하는 경우도 있다. 이 때 소비자의 욕구란 좁은 대학 관문을 통과하기에 충분한 교육 서비스를 제공해주는 것을 말한다. 초·중·고 수준의 공식 교육기관이 소비자의 욕구를 잘 만족시키지 못하는 이유는 무엇인가? 먼저 최종 교육이라 할 수 있는 대학 교육이 수요에 비해 공급이 매우 부족하다는 것이다. 이런 초과수요 상태에서 소비자들은 대학 관문을 통과하기 위해서 많은 비용을

지불하면서 입시를 위한 교육 서비스를 받고자 한다. 그러나 초·중·고 수준의 공식 교육기관은 구조적으로 그런 서비스를 제공하기가 쉽지 않다. 학교들이 평준화되면서 한 학급 내에서도 학생들의 수학능력은 큰 차이가 있기 때문에 학생 수준에 잘 맞는 ‘맞춤형’ 교육 서비스를 제공하는 것은 ‘구조적으로’ 어렵기 때문이다. <표 2-5>에서 보듯이 학교수업 보충, 선행학습, 진학준비 등에 대한 요구가 사교육 수강의 목적임을 보여준다. 게다가 초·중·고 수준의 학교들도 가격이 규제되어 있기 때문에 학교들이 교육 공급자들인 교사들에게 충분한 경제적 유인을 줄 수 있는 재정적인 여력이 없다. 사설학원, 과외, 학습지 등과 같은 교육서비스는 공식 교육기관의 그런 구조적 문제점을 파고든다. 그 결과 사교육이 발달한다.

<표 2-5> 일반교과와 논술 관련 사교육 수강목적

(단위: %)

연도	진학준비	불안심리	선행학습	학교수업 보충	보육	기타
2012	25.1	18.9	42.5	73.0	4.4	5.1
2013	23.6	17.7	41.2	72.4	3.8	4.7

자료: 통계청, "2013년 사교육비조사 결과", 2014. 2.

주: 연도별 전체 합계가 100%가 넘는 것은 복수 응답한 때문임.

사교육은 공교육의 대체제로서 나왔고 공교육이 제공하지 못하는 교육 서비스를 제공하기 때문에 확대될 뿐만 아니라 평균적으로 공교육보다 높은 가격일 수밖에 없다. 다시 말하면, 공교육의 부실이 사교육을 초래한 것인지 사교육이 공교육을 초래한 것이 아니라는 것이다.⁶⁾ 그리고 공교육의 부실은, 여러 가지 원인이 있겠지만, 한 가지만 고른다면 가격규제일 것이다. 이 점은 다음 절에서 자세히 다룰 것이다.

<표 2-5>는 비공식 교육기관에 의한 교육, 즉 사교육의 수강 목적을 보여주고 있다. 2013년 현재 학교수업 보충이 72.4%, 선행학습 41.2%, 진학준비 23.6%로 나타나고 있다. 이 수치는 공식 교육기관인 학교가 공부에서 중요한 연습(즉 선행학습)과 복습(즉 학교수업보충)을 제대로 제공하지 않는다는 것을 보여준다. 게다가, 상당수 학생은 학교가 충분한 정도의 진학을 위한 준비를 제공하지 않는다고 생각하고 있는 것이다. <표 2-5>는 공식 교육기관의 교육이 학생과 학부모 입장에서 충분하지 못함을 보여주는 자료이다.

<표 2-6>은 연도별 사교육 참여율을 보여준다. 2007년 현재 그 비율은 77.0%이고,

6) 다수의 정치가들과 교육 논평가들은 사교육이 공교육을 부실하게 만들고 있다는 주장을 한다. 그러나 그런 주장은 전적으로 틀린 것이다. 진실은 이것이다. 공교육의 부실이 사교육을 초래하고 사교육이 이제 공교육을 부실하게 만든다. 악순환이 시작되는 것이다. 더 근본적으로는, 대학 등록금의 규제가 공교육의 부실과 맞물려 사교육을 번창하게 만들고 있다.

이후 지속적으로 감소하여 2016년 현재 그 비율은 67.8%이다. 표는 사교육 참여율이 통계치가 존재하는 2007년부터 지속적으로 하락하고 있음을 보여준다. 이런 하락은 초등학교와 중학교 수준에서 두드러진다. 그 비율이 학교급별로는 초등학교, 중학교, 고등학교 순서로 낮아지고 있다. 이것은 나이가 들면서 자율학습을 하는 학생이 늘어나기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 2016년 현재 전체 초중고 학생의 약 68%가 사교육에 참여하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-6> 연도별 사교육 참여율

(단위: %)

	초등학교	중학교	고등학교	합계
2007	88.8	74.6	55.0	77.0
2010	86.8	72.2	52.8	73.6
2015	80.7	69.4	50.2	68.8
2016	80.0	63.8	52.4	67.8

자료: 김낙년 외 편, 『한국의 장기통계』, p. 270에서 재인용.

원자료: 통계청, 『초중고사교육비조사』, 각년도.

주: 사교육 참여율은 연도별 각급 학교 재학생중 사교육에 참여하는 학생의 비율이다.

그러나 사교육 참여율 통계는 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 검정고시 합격자는 통계에 포함되지 않았다는 점이다. 2015년 무렵 매년 중졸검정고시합격자 약 1만 명, 고졸검정고시합격자 약 3~4만 명, 합계 약 4~5만 명의 합격자는 조사 대상에서 빠졌다. 그러나 이들은 사실 100% 사교육에 의존하여 각종 시험을 준비하고 있다고 보아야 한다. 둘째, 방과후 학교, EBS 교재비, 어학연수비, 진로진학 상담 등도 사교육비에 포함되지 않았다. 2017년 현재 사교육비는 18조6,223억 원이지만 방과후 학교, EBS 교재비, 어학연수비, 진로진학 상담 등의 비용은 1조6,905억 원이다. 방과후 학교 등에 지불하는 비용은 통계청이 집계한 사교육비의 약 9.1%이다. 셋째, EBS는 교재비만 학부모가 부담하는 비용으로 계산하였지만 EBS 운영 비용의 일부는 학부모 부담의 사교육비로 간주하는 것이 옳다. 넷째, 사교육을 할 때 학부모가 학생을 데려가고 데려올 때 지불하는 자동차의 기름 값, 자동차의 감가상각비와 각종 비용, 학부모의 인건비 등은 통계청이 작성한 사교육비 지출에 포함되지 않았다. 마지막으로, 앞에서 지적한 문제로 인하여 사교육 참여율 통계는 실제보다는 어느 정도 낮게 측정되었을 가능성이 크다. 다만 우리는 그 정도를 알 수 없을 뿐이다.

통계청의 ‘2012년 사회조사 결과(가족, 보건, 안전, 환경)’에 의하면 자녀 유학을 원하는 이유에 대해, ‘한국의 학교교육제도가 싫어서’, ‘국제적 안목을 지닌 인재로 키우기 위해’, ‘자녀의 능력과 재능에 적합한 교육을 시키기 위해’, ‘사교육비가 너무 많이 들어서’ 등을 꼽고 있다. 이것은 한국의 공식 학교교육이 수요자들의 요구를 만족시키지

못함을 보여주는 간접적인 증거라고 볼 수 있다.

2. 과도한 교육비 지출

사회가 교육에 지출하는 비용은 두 가지다. 한 가지는 학생과 학부모가 사교육비로 지불하는 것이고 다른 하나는 정부가 교육부 예산으로 지출하는 것이다. <표 2-7>은 연도별 교육비 지출과 학생 수의 변화를 보여준다. 교육부의 예산과 민간 교육비 지출을 합산한 금액을 GDP로 나눈 값이 '칼럼(G)'이다. 이 비율은 2009년을 정점으로 하락하여 2013년에는 6.83%를 기록하고 있다. 이 비율이 하락하게 된 데는 학생 수의 감소, 일인당 사교육비의 감소, 일인당 사교육 참여율의 감소 등이 영향을 주었다고 보인다. 그런 변화에는 대학생 취업의 어려움, 고등학교 졸업생 취업 증가 등이 영향을 주고 있는 것으로 여겨진다. 참고로, 초·중·고 일인당 사교육 참여율은 2009년 75.0%에서 2013년 68.8%로 하락했고 초·중·고 일인당 평균 사교육비는 2009년 24.91만 원에서 2013년 22.19만 원으로 감소했다.⁷⁾ 연도별 학생수 변화는 '칼럼(H)'에 나와 있다. 학생수는 2003년 현재 11,325,000명으로 정점에 달했고 그 이후 지속적으로 감소하여 2013년 현재 10,191,000명이다. 10년만에 약 10% 감소했다. 주지하듯이, 학생수는 2013년 이후에도 지속적으로 감소하고 있다.

교육부 예산이 GDP에서 차지하는 비중을 보여주는 것은 '칼럼(E)'이다. 이 값은 2009년에 3.58%에서 2013년 현재 4.00%로 상승했다. 물론 2010년과 2011년의 예외가 있기는 하지만 말이다. 무상급식, 반값 등록금 등으로 교육부 예산이 증가했기 때문이다. 학생수가 줄어들고 있는 추세라는 점을 감안하면 학생 1인당으로 환산한 교육부의 지출은 칼럼(E)보다 더 크게 증대하고 있다고 하겠다. 한 마디로, 민간 사교육비 지출과 반대로 교육부 예산은 증대하고 있는 추세이다. 이것은 교육비의 지출에 있어서 민간의 중요성은 점차 낮아지고 그를 대신하여 정부의 중요성은 점차 높아지고 있음을 보여준다. 다시 말하면, 교육비의 지출에 있어서 정부가 민간의 역할을 대신하고 있음을 보여준다.

민간 교육비 지출과 교육부 예산의 합이 GDP에서 차지하는 비중은 한국이 미국이나 일본보다 크다. 한국 민간 교육비 지출이 전체 교육비 지출에서 차지하는 비중이 다른 나라에 비해 훨씬 크다. <표 2-7>을 보면 2010년까지 민간 교육비 지출이 교육부 예산보다 더 많았다. 물론 예외적인 연도도 있지만 말이다. 그러나 이런 상황은 2010년 기점으로 바뀌고 있다. 민간의 교육비 지출은 감소하고 있지만 교육부 예산은 큰 폭으로 증가해왔다. '칼럼(H)'에서 학생수가 1988년과 비교하여 2013년에 약 10%가 감소한 점을 감안하면 교육비 지출에 있어서 정부의 역할은 더 중요해졌다고 하겠다. 학생수가 감소하고 있는 상황에서 교육부 예산이 증대하고 있는 것은 결코 바람직한

7) 통계청, 2013년 사교육비 조사결과, 2014. 2.

일이 아니다. 대부분 무상급식, 반값 등록금 등과 같은 지출이 증대하고 있기 때문이다. 그리고 학교교육이 충분하다면 민간은 교육비를 추가로 지출할 필요를 크게 느끼지 못할 것이다. 뒤에서 보겠지만 대학의 수요와 공급이 일치하지 않기 때문에 실제적으로 지불하는 가격이 상승하게 되는 데 이것이 비공식 교육기관의 교육, 소위 사교육으로 나타나는 것이다.

<표 2-7> 연도별 교육비 지출과 학생 수의 변화

(단위: 십억 원, 천 명, %)

연도/ 구분	GDP (A)	교육부 예산 (B)	민간교육비 지출 (C)	(D) =(B+C)	(E) =(B/A) x100	(F) =(C/A) x100	(G) =(D/A) x100	(H) 학생 수*
1988	140,524.8	3,610.8	3,788.7	7,399.5	2.57	2.70	5.27	11,218
1993	298,761.6	9,831.4	8,578.5	18,409.9	3.29	2.87	6.16	10,915
1998	501,027.2	18,127.8	15,001.3	33,129.1	3.62	2.99	6.61	11,124
2003	767,113.7	20,194.2	26,068.6	46,262.8	2.63	3.40	6.03	11,325
2008	1,026,451.8	35,319.0	40,351.1	75,670.1	3.44	3.93	7.37	11,094
2009	1,063,059.1	38,022.3	41,211.5	79,233.8	3.58	3.88	7.45	10,943
2010	1,265,300.0	41,627.5	42,134.3	83,761.8	3.29	3.33	6.62	10,880
2011	1,332,700.0	45,116.6	42,812.1	87,928.7	3.39	3.21	6.60	10,726
2012	1,377,500.0	53,263.7	40,866.0	94,129.7	3.87	2.97	6.84	10,450
2013	1,428,300.0	57,134.4	40,458.3	97,592.7	4.00	2.83	6.83	10,191

자료: GDP - 통계청

교육부 예산 - 교육통계서비스(교육통계연보, 1988~2013),

교육재정 - 정부예산 규모 대 교육부 세출예산

교육비 지출 - 통계청(국민계정, 가계의 목적별 최종소비지출)

학생수 - 교육통계서비스(교육통계연보, 1988~2013)

주 *학생수는 초등학생, 중학생, 고등학생, 대학생, 대학원생의 총합임. 고등학생은 일반고와 전문계고의 총합이고, 대학생은 전문대학, 일반대학, 교육대학, 방송통신대학, 기타대학(개방대학, 각종 대학 포함)의 총합임.

3. 학교폭력의 심각성

폭력으로 학교가 더 이상 안전한 곳이 되지 못하면 학교에 가는 일이 학생과 학부모에게는 엄청나게 불안하고 불편한 일이 아닐 수 없다. 폭력은 피해를 입은 학생도 문제이지만 폭력을 모르는 학생에게 학교가 그런 폭력을 학습할 수 있는 장소가 될 수 있다는 점에서도 문제가 작지 않다. 즉 학교폭력 문제는 학생과 학부모, 학교, 정부 등과 모두 연관되어 있다는 것이다.

교육부가 2018년 9월 9만 명을 표본으로 학교폭력 실태를 조사했다. 그 결과 조사

대상자의 2.4%(전체), 초등학생 3.6%, 중학생 2.2%, 고등학생 1.3% 등이 폭력을 경험했다고 발표했다. 그러나 교육부는 학교폭력 목격비율을 조사 대상자의 7.9%(전체), 초등학생 9.6%, 중학생 7.8%, 고등학생 5.9% 등이라고 발표했다.⁸⁾ 그러나 이 결과는 한 가지 의문점을 남긴다. 폭력 목격 비율과 폭력 경험 비율 간에 큰 차이가 있다는 것이다. 이 점에 대해서는 교육부는 아무런 설명을 하고 있지 않다. 다른 한편, 청소년폭력예방재단이 표본조사(약 7천 명)한 바에 의하면 폭력의 비율은 2015년 4.6%, 2016년 6.4%, 2017년 6.5%이다.

2013년에 ‘(재)푸른나무청예단’이 발표한 2013년 전국학교폭력실태조사 결과는 폭력이 ‘일어났다’와 ‘매우 자주 일어났다’라는 문항에 응답한 학생이 12.9%라는 점을 보여준다.⁹⁾ 이것으로 2013년에 비해 2018년에 학교 폭력이 감소했다고 보기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 2013년 조사와 2018년 조사의 공통점은 학교가 여전히 폭력이 상존하고 있는 지역이라는 점이다. 게다가, 2018년 조사에서는 초등학교 학생의 폭력이 빠르게 증가하고 있다는 점이다. 이것은 학교폭력 피해 학생의 저연령화 현상이 지속되고 있다는 점을 보여준다.

학교폭력 피해 학생의 저연령화가 지속되고 있다는 점, 폭력 대상이 같은 학교의 학생이라는 점 등은 학교가 더 이상 안전한 곳이 아닐 뿐만 아니라 학교폭력을 방지하는 일이 쉬운 일이 아니라는 것을 보여준다. 근래에는 학교폭력 때문에 자살하는 학생도 생겨나고 있는 실정이다.

4. 영어교육의 실패

영어는 이미 세계적인 공용어가 된지 오래이다. 그러나 2015년 현재 초등학교의 영어교육 시간은 매우 불충분한 실정이다. 중·고등학교의 영어교육도 정도의 차이는 있지만 초등학교 영어교육과 비슷하다. 중·고등학교의 영어교육은 영어교육 패러다임의 문제도 있다. 중·고등학교의 영어교육은 대학입시를 위하여 문법과 독해를 위주로 하는 교육 방식이 지배적이기 때문에 ‘완전한’ 영어교육이 될 수 없다. 문법과 독해 위주의 영어교육은 대학입시에는 유리할 수 있지만 영어를 얼마나 잘 구사할 수 있는가 하는 관점에서 보면 매우 잘못된 것이다. 물론 최근에는 외국어고등학교가 외국어 몰입 교육을 통한 외국어 교육에 상당한 성과를 거두고 있는 것이 사실이다. 그러나 외국어고등학교는 전체 고등학교의 일부일 뿐이다. 그리고 외국어고등학교의 경우에도 초·중학교에서 배양되지 않은 외국어 구사 능력을 위하여 평균적으로 훨씬 많은 노력을 한다는 점을 알 필요가 있다.

8) 교육부 2019년 1월 30일자 보도자료.

9) 2013년 학교폭력의 자세한 실태에 대해서는 전용덕(2015)를 참조.

외국어 교육에 대한 학부모의 불만은 통계청이 작성한 '2012년 사회조사 결과(가족, 교육, 보건, 안전, 환경)'에도 잘 나타나고 있다. 자녀 유학을 원하는 이유 중에서 외국어 습득 때문에 유학을 원한다는 비율이 초등학교 단계에서는 전체의 15.1%, 중학교 단계에서는 12.5%, 고등학교 단계에서는 10.9%를 차지하고 있다. 이 조사는 한국 학부모가 학교 영어교육에 대해 적지 않은 불만이 있음을 보여준다.

공식 교육기관인 초·중·고등학교의 영어교육으로는 영어를 완전하게 구사할 수 없다는 점을 알고 있는 학부모는 원어민 교사가 영어를 교육하는 사설학원을 찾게 된다. 그 경우에 학원비는 결코 작지 않다. 최근에는 유치원 단계에서 원어민 교사가 영어를 가르치는 학원이 성업중이다. 서울의 한 사립초등학교의 영어몰입교육 시간을 포함한 영어교육 시간은 일반 초등학교의 영어교육시간의 몇 배가 되기 때문에 입학 경쟁이 치열하다. 등록금이 작지 않음에도 불구하고 말이다.

모든 학부모가 학교 영어교육의 문제점을 잘 알고 있는 것도 아니다. 그리고 모든 학부모가 원어민 교사가 가르치는 사설 학원에 등록하는 비용을 부담할 정도도 아니다. 두 가지 사실은 공식 교육기관인 학교가 어떤 영어교육을 하는가에 대해 동일한 관심을 가지고 있지 않다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 일단 잘못된 영어교육 방식으로 인한 소득 격차는 거의 영원히 그 격차를 줄일 수 없기 때문에 공식 교육기관이 문법과 독해를 위주로 하는 '입시위주의' 영어교육이 아니라 '읽고 쓰고 말하는' 영어교육, 즉 정상적인 영어교육을 제공하는 것은 무엇보다 중요하다. 게다가, 영어교육은, 다른 교육과 마찬가지로, 규모의 경제가 작용하기 때문에 저렴한 비용으로 상대적으로 좋은 영어교육을 제공할 수 있다. 그리고 고등학교 졸업 후에 영어교육에 들이는 엄청난 비용을 생각한다면 영어교육 문제는 개인 차원이 아닌 시스템 차원에서 접근해야 한다.

5. 자원의 낭비와 자원 배분의 비효율성

<표 2-8>은 2007년 현재 GDP 대비 한국, 일본, 미국의 교육비 지출을 보여준다. '칼럼E'에서 한국은 GDP의 7.5%, 미국 6.4%, 일본, 4.3% 등을 교육비로 지출한다. 한국의 교육비 지출은 일본의 교육비 지출보다 1.7배나 많다. 두 나라의 경우에 그런 큰 차이가 나는 것은 민간교육비 지출 때문이다. GDP 대비하여, 한국이 일본의 3배 이상을 민간교육비로 지출하고 있는 것이다.

한국 학부모가 지출하는 모든 민간교육비는 개인 차원에서는 '최적행위'로서 낭비라고 할 수 없다. 그러나 그 비용은 시스템 차원에서는 상당 부분이 낭비라고 할 수 있다. 공식 교육기관에 대한 극심한 규제가 혁파되고 공교육이 정상화되면 학부모가 지출하

는 민간교육비는 미국과 일본 수준으로 줄어든 것으로 추정되기 때문이다. 민간교육비가 시스템 차원에서 얼마나 낭비되고 있는가를 정확히 추정하는 일은 가능하지 않다. 그러나 직관적으로 볼 때 그것은 매우 큰 규모일 것이다.

그러나 교육 부문에서 자원이 낭비되는 것이 전부가 아니다. 교육에서 자원이 낭비되면 경제 내의 교육을 제외한 다른 부문에서 자원을 사용하는 대가를 더 높게 지불하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 교육 부문에서 자원이 낭비되면 그 만큼 다른 부문에서 자원이 부족하게 되기 때문이다. 그러나 우리는 이것을 눈으로 또는 통계로 확인할 수 없다. 자원 부족 현상과 그에 대한 대가의 상승은 ‘안보이지만 존재하는 현상’이기 때문이다. 예를 들어, 우리 사회에 소상공인들이 그토록 많은 것은 자원 사용에 대한 대가를 높게 지불해야 하기 때문에 그들이 중소·중견기업으로 성장할 수 없는 것이다. 물론 이것은 한국 사회에 소상공인이 많은 여러 가지 이유 중의 한 가지일 뿐이다.

<표 2-8> 한국, 일본, 미국의 민간 교육비 지출, 정부의 교육비 지출(2007년)

(단위: 십억 원, 십억 달러, 십억 엔, %)

	GDP (A)	민간교육비 지출 (B)	$C=(B/A) \times 100$	GDP 대비 정부의 교육비 지출 (D)	$E=C+D$
한국	975,013	36,864	3.8	3.7	7.5
미국	14,078	207	1.5	4.9	6.4
일본	515,520	6,188	1.2	3.1	4.3

자료: 안재욱 외, 교육관계법 개정방향과 개정안, 한국경제연구원, 2012, p. 130에서 재인용.

원자료:

한국: GDP - 통계청

교육비 지출 - 통계청(국민계정, 가계의 목적별 최종소비지출)

일본: 교육부 예산 2008년 문부과학성 예산(일반회계+특별회계):

http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/01/08012109/001.pdf

민간 교육비 <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/1431-03.htm>

미국: 교육부 예산 2008년 연방 교육부 예산

[http://www2.ed.gov/about/overview/budget/history/index.html,appropriation\(세출예산\)](http://www2.ed.gov/about/overview/budget/history/index.html,appropriation(세출예산))

민간 교육비 <http://www.census.gov/compendia/statab/2011/tables/11s0676.pdf>

GDP 대비 정부의 교육비 지출:

OECD Family Database www.oecd.org/els/social/family/database

개인 차원에서는 각자의 형편에 따라 앞에서 나열한 문제들의 일부 또는 전부가 각자에게 해당될 것이다. 그러나 교육에서의 자원의 낭비와 그 결과로 다른 부문에서의 자원 사용에 대한 대가를 더 많이 지불하는 것이야말로 시스템 차원에서 가장 큰 문제라고 하겠다. 그리고 이것은 개인 차원의 해결이 아니라 시스템 차원에서 해결이 필요하다.

6. 기타

교육에는 너무 많은 규제가 가해졌고 그 결과 상상할 수 없을 정도의 폐해가 발생하고 있다. 앞에서 지적한 몇 가지 문제는 중요하다고 여겨지는 것만 뽑은 것이다. 여기에서는 앞에서 설명한 교육계의 문제를 제외한 것으로 현재 교육계가 안고 있는 각종 문제를 설명 없이 나열해 본다.¹⁰⁾

교권의 추락, 근절되지 않는 체벌, 학생의 고교선택권 불허로 인한 위장전입, 학교의 학생선택권 차단으로 인한 학교 간 경쟁 억제, 교사의 과도한 정치화와 정치화된 수업, 대학 지배구조의 약화, 대학의 자율권과 자율성 침해, 그로 인한 대학 경쟁력 약화, 무상급식, 자율형 사립고의 강제 폐지, 대학 등록금의 강제적인 인하, 너무 많은 국공립학교와 자율성의 부족, 반시장적 규제의 양산, 조기유학에 따른 각종 폐해(기러기 아빠, 기러기 엄마, 가족의 해체, 유학의 실패 등), 두뇌유출, 입시위주의 교육, 너무 자주 변경하는 입시제도로 인한 자원 낭비, 교육 이민 등이다.

‘학교 밖 청소년’이 2016년 현재 38만5천여 명이나 된다.¹¹⁾ 2013년 8월 현재 이 청소년은 약 28만 명 규모이다. 이 수치는 물론 비공식 추계치이다. 학교 밖 청소년이란 ‘자퇴자’, ‘중도탈락자’, ‘학업중단자’ 등, 여러 가지 이유로 학업을 중단하고 학교를 떠난 청소년을 지칭하는 용어이다. 그리고 이들 중 상당수는 범죄에 연루된다. 교육부는 학교 밖 청소년의 수도 파악하지 못하고 있다. 학교 밖 청소년이 발생하는 것은 공식 교육기관이 제 역할을 하지 못하기 때문이다. 그리고 그 수가 40만 명에 육박하고 있다는 것은 그 심각성이 작지 않음을 보여준다.

10) 교육계의 각종 병폐를 여기에서 설명 없이 나열했지만 그 병폐가 작기 때문에 그렇게 한 것이 아니다. 병폐 하나하나는 결코 작은 것이 아니다. 우리가 그 병폐를 너무 잘 알고 있을 뿐만 아니라 지면을 절약하기 위하여 그렇게 하였다.

11) 조선일보 2018년 10월 19일자.

III. 교육시장 문제의 원인

1. 평등주의

한국 교육의 지향점은 평등주의이다. 평등주의가 실현된 정책들을 나열해 본다. 국공립학교의 설립과 운영(초·중·고·대), 교과 과정에 대한 통제(초·중·고·대), 교사 순환근무제(초·중·고), 무상교육(초·중, 초등의 경우에 무상급식과 무상교재 포함. 고등은 2019년부터 예정), 저소득층 학비 지원(고·대), 학생 강제 배정(중·고), 3불 정책(대), 입학시 특정 계층에게 각종 특혜와 지원 정책(초·중·고·대), 학비 통제(고·대), 사립학교 지배구조에 대한 통제(초·중·고·대) 등이다. 상기 정책들 중에서 일부는 국공립 학교들 뿐 아니라 사립학교들에도 해당되고 일부는 국공립학교들에만 해당된다. 그리고 여기에서 3불 정책이란 대학이 ‘고교등급제’, ‘기여입학’, ‘본고사’ 등을 실시하는 것을 교육 당국이 금지하는 것을 말한다. 최근에는 고교평준화 정책을 근간으로 하면서 수월성 정책에 의거하여 자율형 사립고 등이 도입되었지만 교육 정책의 중심이 평등주의를 지향하고 있는 것은 부인할 수 없다.

직관적으로 볼 때, 시간이 흐르면서 한국 교육계에서 평등주의는 확대되어 왔다는 것이 진실일 것이다. 2010년 자율형 사립고의 설립 허용과 같은 반평등주의 또는 리버테리언리즘이 없었던 것은 아니지만 말이다. 예를 들어, 과거에는 초등학교의 경우에도 학교 운영비의 대부분을 학생과 학부모가 부담했다. 현재 초등학교는 완전 무료에서 급식비용과 교재비용까지 정부가 지원하고 있다. 즉 초등학교는 학부모 수준에서는 학교비용을 마이너스로 부담하고 있는 것이다. 중학교는 2010~2013년에 학교 운영비가 전액 무료가 되었다. 고등학교도 일반고의 경우에 정부의 지원이 점차 증가하고 있다. 문재인 대통령은 대선 공약에서 2020년까지 고등학교 교육을 전부 무료로 하겠다고 했다. 유은혜 교육부장관은 2018년 10월 장관직에 취임하면서 2019년에 고등학교 교육을 무료로 하겠다고 강조했다. 대학교도 국가장학금의 규모가 증가하고 있을 뿐 아니라 대학교에 대한 지원이 대폭 증가하여 대학교 운영비 또는 생산비의 작은 부분만 교육 수요자가 부담하고 있다.

평등주의 이념이 가장 넓게 그리고 잘 구현된 정책이 ‘고교평준화’ 정책이다.¹²⁾ 고교평준화 정책은 1974년에 서울과 부산에서 처음 실시되었다. 이후 평준화 정책 실시 지역이 전체적으로는 증가해왔다. 비록 일부 지역에서는 평준화 정책을 해제하거나 재적용하는 등의 변천을 겪지만 말이다. 그리고 최근에는 자율형 사립고 등의 도입으로 평준화 정책에도 부분적이지만 변화가 도입되고 있다.

프랑스, 독일 등과 같은 나라는 우리나라보다 더 많은 평등 지향적 교육 정책을 실시

12) 평준화 정책을 비판적으로 다룬 문헌으로는 김정래(2009), 배호순(2011) 등이 있다.

하고 있다. 우리나라를 포함한 많은 나라의 교육 부문에 유독 평등주의적 정책이 많은 것은 무엇 때문일까? Goldwin(1977)은 공공재 이론이 그렇게 인기가 있는 한 가지 이유를 설명했는데 그런 설명을 교육 부문에 응용해 볼 수 있다. 일부 경제학자와 다수 정치가들은 소득의 평등적 분배를 이상향으로 주장한다. 그들은 교육을 포함한 몇 가지 주요 재화 또는 서비스를 국가가 제공함으로써 평등적 소득 분배라는 이상을 달성할 수 있다고 주장한다. 즉 교육을 공공재로 제공하는 정책이 소득 분배를 평등하게 만드는데 기여할 수 있다는 것이다.

Goldwin(1977)의 설명을 교육에 응용하면 교육이 공공재가 된 것은 평등한 소득 분배를 실현하기 위한 훌륭한 수단이기 때문이라는 것이다. 여기에 정치가들과 관료들은 교육과 직접적인 관련이 없는 것, 예를 들어, 급식을 무상으로 하는 방법 등으로 교육에 평등주의 정책을 확대해왔다. 이것이 의미하는 바는 과거에는 교육과 직접적인 관련이 있는 정책에서 평등주의를 지향했으나 최근에는 그 범위가 넓어지면서 교육과 직접적인 관련이 없는 정책에서도 평등주의를 지향하고 있다는 점이다.

교육 부문에 있어서 평등주의는 어떤 결과를 초래해 왔는가? 첫째, 평등주의는 자유와 권리를 침해한다. 평등주의가 극단화된 형태가 고교평준화 정책이다. 학군 중심에 의한 학생의 강제 배정은 학교로부터는 학생선택권을 박탈하는 것이고 학생으로부터는 학교선택권을 빼앗는 것이다.¹³⁾ 학생선택권과 학교선택권의 박탈은 학교와 학생의 자유와 권리를 침해하는 것이다. 그리고 자유와 권리를 침해하는 것은 우리 사회의 기본 원리이자 이념인 자유민주주의를 부정하는 것이다. 자유와 권리를 침해당한 개인이나 학교는 어떤 방법으로든지 그런 침해를 회피하고자 한다. '위장전입'과 같은 것이 주어진 여건에서 침해된 자유와 권리를 회복하고자 하는 시도의 일종이다. 특목고와 같이 학교 선택이 가능한 경우에 입학 경쟁률이 높아지는 것은 두 가지 선택권이 통제되고 있기 때문이다. 해외유학 등도 이런 관점에서 해석할 수 있다.

둘째, 사회주의 또는 공산주의의 다른 이름인 평등주의는 효율성 측면에서 문제를 일으킨다. 사회주의 또는 공산주의는 경쟁을 억제함으로써 학력의 하향평준화라는 부작용 또는 폐해를 초래할 것임을 예측할 수 있다. 여기에서 하향평준화는 평균이 낮아지고 학생들 간 또는 학교들 간의 학력 격차가 커지는 것을 의미한다. 비유하면 평등주의를 지향한 사회주의 국가에서 국민소득 평균이 낮아지고 국민들 간 소득 격차가 커지게 되는 것처럼 교육에서도 유사한 결과가 나타날 것이라는 점을 예상할 수 있다는 것이다. 학교선택과 학생선택을 허용하면 개인들 간의 경쟁과 학교들 간의 경쟁이 암묵적 차원에서 명시적 차원으로 바뀌게 된다. 그리고 경쟁의 차원을 전환함으로써 교육 성과를 높일 수 있다. 언제나 그렇게 되는 것은 아니지만 말이다. 한 마디로, 평

13) 김정래(2009)도 학생의 학교선택권이 학생의 천부적 권리라는 주장을 하고 있다. 자세한 내용은 김정래(2009), pp. 174~178 참조.

등주의가 경쟁을 억제함으로써 학력을 하향평준화하게 할 뿐 아니라 학력 격차도 커지게 만든다.¹⁴⁾

셋째, 평등주의는 ‘공교육 붕괴’라는 말이 나올 정도로 공교육을 황폐화시키고 있다. 배호순(2011)은 교실 붕괴 또는 공교육 붕괴를 다음과 같이 지적하고 있다. “평준화 학교에는 신뢰하고 존경할 만한 교사들이 많지 않다고 믿는 학생들이 적지 않다는 점, 교과별 수업에서는 중간 수준의 학생을 대상으로 하기 때문에 우수한 학생이나 평균 이하의 학생들은 아예 관심의 대상이 아니라고 믿고 있으며, 과반수의 학생들이 학원수강으로 부족한 잠을 보충하거나 열심히 청강하지 않는 학생으로 분류되고 있는 점 등을 교실붕괴의 직접적인 근거로 제시하고 있다.”¹⁵⁾ 그러나 공교육이 붕괴하더라도 현실에서 학부모와 학생은 공교육을 완전히 외면 또는 포기할 수는 없다. 공교육에서 제공하는 학점을 포함한 졸업장이 상급 학교 진학에 필수적이기 때문이다. 공교육을 포기하고 검정고시 등의 방법으로 상급 학교에 진학하는 경우는 있지만 극히 예외적인 것이다. 공교육을 완전히 포기할 수는 없지만 사교육이 자신의 목적을 달성하는 데 효율적인 수단임을 아주 잘 알고 있는 학부모와 학생은 주어진 여건 하에서 최적화를 하지 않을 수 없다.

넷째, 앞에서 지적한 학력의 하향평준화라는 부작용 또는 피해는 과외와 같은 ‘공식 학교교육의 대체재 또는 보완재’를 구매하도록 강요한다. 과외, 사설학원 등과 같은 비공식 교육은 지식의 전수라는 점에 국한한다면 공식 교육보다는 효율적이다. 적어도 평균적으로 그렇다는 것이다. 예를 들어, 울산의 경우에 평준화 지역으로 전환한 2000년에 사설 학원의 수가 299개에서, 2002년 383개, 2004년 608개, 2008년 1057개로 증가했다.¹⁶⁾ 이 자료는 평준화 지역이 되면서 학부모들이 공식 학교교육에 만족할 수 없기 때문에 비공식 교육에 대한 수요가 증가한다는 점을 보여주는 증거가 될 수 있다. 또 다른 증거로는 특수목적 고등학교(이하 ‘특목고’고 지칭)에 진학한 이후에는 사교육에 대한 수요가 크게 줄어든다는 점을 들 수 있다.¹⁷⁾ 그러므로 공식 교육을 통해 충분한 경쟁력을 갖추 수 없다고 생각하는 학생들은 과외, 사설학원, 학습지 등과 같은 비공식 교육을 찾게 된다. 그 결과 비공식 교육 시장은 비정상적으로 커져

14) 평등주의에 의한 학력의 하향평준화를 현실에서 증명하는 것은 가능한 일인가? 김태종 외(2004)는 고교 비평준화 지역 학생들의 학력이 고교평준화 지역 학생들의 학력보다 평균적으로 높게 나타난다는 실증분석 결과를 제시하고 있다. 한 마디로 고교평준화 정책이 학력의 하향평준화를 초래할 것이라는 이론적 예측이 증명된다는 것이다. 그러나 강영혜 외(2006)는 고교평준화가 평균적으로 학력을 끌어올린다는 실증분석 결과를 제시하고 있다. 강영혜 외(2006)는 김태종 외(2004)와는 전혀 반대되는 결과를 제시하고 있는 것이다. 두 실증분석 모두가 매우 정밀하지만 여러 가지 점에서 한계가 있음도 분명하다. 현재로서는 평준화 지역과 비평준화 지역을 구분하여 실증 분석한다는 것은 무의미한 일인 것처럼 보일 뿐 아니라 평준화 지역의 학력이 평균적으로 더 우수하다는 결과도 평준화 정책을 지지해주는 결과로 해석하기가 어렵다고 할 수 있다. 두 실증분석의 문제점에 대한 자세한 지적은 안재욱 외(2012), 140~142쪽 참조.

15) 배호순(2011), p. 84에서 인용.

16) 자료는 배호순(2011), pp. 98~99에서 인용.

17) 배호순(2011), p. 57 참조.

있을 뿐 아니라 커져 왔던 것이 사실이다.¹⁸⁾ 그리고 이것은 사교육비의 증가로 이어져왔다.

다섯째, 교육의 평등주의는 조기 유학을 포함한 해외 유학과 교육 이민을 비정상적으로 증가하게 만들고 있다. 평등주의는 우수한 학교의 설립을 억제하기 때문에 우수한 학교가 제공하는 교육 서비스를 받고자 하는 학생과 학부모를 우수한 학교가 있는 외국으로 내몰게 된다. 소득이 높아지면 품질이 좋은 교육 서비스를 받고자 하는 욕구는 더 커지게 된다. 우리나라의 해외 유학생은 대학생의 경우만 거의 10만 명에 이르고 있다. 이 수치는 여학연수 목적이나 대학원 진학을 위하여 유학하는 경우를 제외한 것이다. 현재 교육 이민의 수를 알 수 있는 방법은 없지만 그 수가 적지 않을 것으로 여겨진다.

여섯째, 평등주의는 학생을 획일적으로 다룸으로써 여러 가지 부작용을 초래한다. 사실은 학교교육을 포함한 모든 종류의 교육은 개인적인 것이고, 그 개인은 모두 다양하기 때문에 교육은 다양성을 전제해야 한다. 그러나 평등주의는 학생의 실력이나 요구를 모두 획일적으로 취급함으로써 다양성을 무시한다. 예를 들어, 초·중·고에서 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 없앤 것은 사람들의 요구의 다양성을 무시하고 학생들을 동등하고 평등하게 다루고자 함이다. 이러한 평등주의는 '위장전입'과 같은 범법자를 만들어내고 있을 뿐 아니라 그런 전입으로 학교 주변의 집값이나 부동산 가격의 비정상적인 상승을 초래하고 있다.

일곱째, 평등주의는 역차별을 가져올 수 있다. 본고사 금지와 고교등급제 금지는 대입제도에서 평등주의를 실현하는 정책이다. 이 경우에 고등학교 간의 실력 차이를 인정하지 않으면 우수한 고등학교의 학생이 역차별을 받게 된다. 이 점은 본고사에 대해서도 적용할 수 있다. 본고사를 통해 자신의 실력을 입증할 수 있는 학생이 변별력 없는 수능 성적 때문에 자신보다 실력이 열위인 학생이 입시에서 거의 비슷한 대우와 평가를 받는다면 분명 우수한 학생을 역차별하는 것이다. 이 문제에 대처하기 위하여 학부모들과 학생들은 거주지를 옮기는 경우를 볼 수 있다. 이것은 물론 불필요한 자원의 낭비이다.

여덟째, 평등주의는 교사나 교수에게도 적용되어 왔다. 교사나 교수의 연공서열제가 평등주의의 주요한 예이다. 연공서열제 하에서 교사나 교수는 학생을 잘 가르치고 규율할 인센티브가 약하다. 성과급제에 비하면 평균적으로 그렇다는 것이다. 교수의 경우에는 연구에 대한 인센티브도 약할 수밖에 없다. 이러한 이유로 학교 교실은 붕괴하고 교육산업은 잘 발달하지 못하고 있다. 물론 학교 교실 붕괴의 모든 책임이 교사

18) 교육이 아무리 자유화되어도 비공식 교육 시장은 존재할 것이다. 그러나 현재와 같이 기형적으로 커지는 않을 것이라는 주장이다.

에게만 있는 것은 아니다. 그러나 비록 부분적이지만 교실 붕괴의 책임은 교사에게 있고 교사를 미온적으로 만드는 것은 교사나 교수에 대한 평등주의 때문이다. 그리고 교사의 순환근무제도 교사의 책임의식을 약화시키는 평등주의적 정책이다.

아홉째, 평등주의는 많은 경우에 소득재분배를 초래한다. 예를 들어 성과의 차이가 있음에도 연공서열제에 따라 연봉을 지불하는 경우에 성과가 높은 사람에게서 성과가 낮은 사람에게로 소득이 재분배된다. 소득이 일정하여 동일한 액수의 세금을 내는 두 사람이 있다고 가정하자. 무상급식과 같은 평등주의 정책은 학생이 없는 부모에게서 학생이 있는 부모에게로 무상급식비만큼 소득이 재분배되고 있는 것이다. 그러나 평등주의가 언제나 소득재분배를 초래하는 것은 아니다. 정책에 따라 그 결과가 다른 만큼 세밀한 검토가 필요하다.

열째, 평등주의의 부작용이 누적되면서 교육 당국은 새로운 규제를 추가하는 방법으로 문제를 해결하고자 함으로써 비효율을 누적시키고 있다. 예를 들어, 평등주의로 인한 공교육의 부실을 EBS의 설립과 강화, 공식 학교교육의 강화 등의 방법으로 해결하고자 하는 것을 볼 수 있다. 그러나 이런 방법은 투입 비용에 비하면 그 효과가 작을 것이다. 그리고 공식 학교교육을 강화한다면서 EBS와 같은 비공식 교육을 강화하는 것은 상호 모순적이다. 교육에 만연한 평등주의는 다른 부작용도 또한 초래한다. 예를 들어, 대학 차원에서의 평등주의는 대학 입시 위주의 교육과 대학 진학자의 급증과 그로 인한 대졸 실업자의 양산 등과 같은 문제점도 초래하고 있다. 물론 규제의 누적은 평등주의에만 나타나는 현상은 아니다.

열한째, 평등주의는 인성교육에도 실패하고 있는 것처럼 보인다. 평등주의에 의해 강제 배정된 일부 학생은 도저히 학교교육에 흥미를 느낄 수 없다. 학교교육의 수준이 너무 높아서 따라갈 수 없는 일부 학생들은 폭력적이 되고 다른 학생을 괴롭히게 된다. 인성교육이 실패하게 되는 것이다. 만약 교육 수준이 유사한 학생을 모아두게 되더라도 폭력적이 되는 학생이 있을 수 있지만 지금처럼 많지는 않을 것으로 짐작할 수 있다.

열두째, 평등주의로 교실이 붕괴하면 수업에 흥미를 느끼지 못하는 학생이 발생하고 그들은 폭력적이 되거나 학교 밖으로 나가게 된다. 즉 평등주의로 학생들의 일부는 학교 밖 청소년이 되는 것이다. 그리고 그들은 성매매, 각종 범죄 등에 연루될 가능성이 커진다.

요약하면, 인간은 모두 개별적이고 다양한데 평등주의는 인간의 그런 본질과 정면으로 배치된다. 교육에서의 평등주의는 다른 부문에서의 평등주의와 비교하여 더 나쁜 것이다. 교육에 깊이 뿌리 내린 평등주의를 혁파하는 하는 것이 철학적 관점에서 가장

시급한 대책이다. 그리고 평등주의를 혁파한 자리에는 리버테리언리즘이 들어가도록 해야 한다.

2. 간섭주의: 대학등록금 규제와 정원제

교육과 관련한 문제점과 폐해의 상당 부분은 대학 교육의 수요와 공급이 불일치하기 때문에 발생한다. 특히 대학 교육의 수요에 비해 공급이 턱없이 부족한 것은 대학 등록금(다른 비용도 포함)에 대한 정부의 규제 때문이고 정원규제는 그것을 도와주는 장치이다.

대학 등록금은 사립은 1989년, 국공립은 2003년에 자유화되었다. 그러나 그것은 ‘명시적인’ 자유화일 뿐이다. 그 이후에도 대학 등록금은 ‘실질적으로는’ 자유화되지 않고 정부에 의해 통제되어 왔다. 국민 모두에게 교육 기회를 평등하게 주어야 한다는 이유, 교육 비용을 낮게 해달라는 국민적 요구에 부응해야 한다는 이유, 물가에 미치는 영향 등의 이유로 정부는 대학 등록금을 자유시장가격보다 낮게 통제했다. 즉 대학 등록금은 해방 이후 현재까지 소위 ‘최고가격’이다.

등록금 통제의 정도는 시기별로 달랐을 뿐만 아니라 대학마다 다르다. 다만 평균적으로 국공립대학과 유명 사립대학의 등록금이 더 강하게 통제되어 왔다. 여기에 정부는 국가장학금¹⁹⁾을 주는 방법, 대학에 보조금을 주는 방법 등으로 대학교육에 들어가는 비용을 더 낮추어왔다. 여기에서 정부가 국가장학금을 주는 방법은 개인 차원에서, 대학에 보조금을 주는 방법은 대학 차원에서 대학교육 비용을 낮추어주는 방법이다. 이것은 대학 등록금이라는 최고가격을 자유시장가격보다 더 낮추게 된다. 다시 말하면, 대학 등록금의 자유시장가격과 최고가격의 명목적인 차이보다 실질적인 차이가 더 크다는 것이다.

최고가격은 필연적으로 수요와 공급의 불일치를 만들어낸다. 최고가격은 공급을 줄여 들게 하고 수요를 증가하게 하기 때문에 '초과수요'(excess demand)가 발생한다. 등록금이 자유시장가격일 때와 비교하여 그렇다는 것이다. 초과수요의 존재를 어떻게 아는가? 재수생(대학에 진학하기 위하여 대기하는 학생을 통칭하여 재수생으로 부르기로 함)과 유학생의 존재가 대학교육에서 초과수요가 존재하는 것을 입증하는 것이다. 재수생 수는 1996년에 약 30만 명까지 늘어났다가 최근에는 약 절반 수준으로 감소했다. 총 유학생 수는 연간 약 5만 명 정도다. 재수생과 유학생의 수가 가변적이

19) “국가 장학금의 규모는 2012년 1조7,500억 원, 2013년 2조9,000억 원, 2014년 3조7,000억 원, 2015년 4조 원 등이다. 교육부는 2015년에는 대학 자체 장학금 3조 원을 마련하여 전체 장학금의 규모로 7조 원-이 금액은 같은 해 총 등록금 규모 14조 원의 약 절반임-을 지원하고 2016년 이후에는 추가 재원을 투입해 대학의 명목 등록금보다 대학이 학생에게 부과하는 실질 등록금을 인하한다는 방침을 밝힌 바 있다.” 앞의 인용문은 전용덕(2015), pp. 59~60에서 가져왔다.

지만 매년 약 20만 명 내외의 학생이 한국의 대학에 진학하지 못하고 있는 것, 즉 초과수요 상태인 것이다.

대학 교육의 공급이 수요에 비해 턱없이 부족한 상태에서 수요자들의 일부에게 공급을 나누어주지 않을 수 없다. 왜냐하면 이 때는 가격으로는 자원을 배분할 수 없기 때문이다. 수요에 비해 부족한 공급을 나누어주는 방법은 여러 가지가 있지만 가장 쉽고 간단한 방법은 일정한 원칙을 정해 '배급'(rationing)을 하는 것이다. 대학에서 배급은 '정원제'의 형태로 나타난다. 정부는 각 대학의 총정원 뿐만 아니라 각 학과의 정원도 규제한다. 대학 당국이 때로는 여러 개의 학과를 융합하는 경우나 각 학과의 정원은 정하지 않음으로써 교육 당국의 규제를 벗어나고자 하지만 많은 경우에 실패한다.

최고가격에 의해 수요에 비해 공급이 부족해지면 수요자들은 여러 가지 대책을 세우지 않으면 안 된다. 가장 손쉬운 방법은 1년을 대기하면서 다음 대학입시를 준비하는 것이다. 소위 재수생, 삼수생 등이 되는 것이다. 이것마저도 말처럼 쉽지 않다. 대학 교육은 다음 해에도 그 다음 해에도 여전히 초과수요 상태이기 때문이다. 다른 한 가지 방법은 해외대학에 유학을 가는 것이다. 초과수요가 발생하면 사람들은 대체재를 찾기 마련이다. 해외대학에 입학하는 것은 국내대학에 진학하는 것의 대체재이다. 또 다른 방법은 대학 진학 이전에 공교육의 대체재, 즉 사교육(과외, 사설학원, 학습지 등을 통칭함)을 받아서 대학에 진학할 준비를 하는 것이다. 앞에서 나열한 방법으로도 대학 진학을 하지 못하고 그 기간이 길어지면 대학 진학을 포기하고 취직을 하거나 자영업자가 되거나 실업자가 된다.²⁰⁾

사교육이 증대하는 근본적인 원인은 대학 등록금에 대한 규제이다. 그럼에도 불구하고 사교육의 증대는 공교육의 부실과 맞물려 있다. 공교육의 수준이 충분하여 대학교육 공급이 부족함에도 불구하고 대학입학에 문제가 없다면 교육 수요자들은 사교육을 찾지 않을 것이다. 그러나 고등학교 이하의 공교육은 대학교육보다 가격이 더 낮게 규제되어왔다. 초등학교는 무상급식 등으로 교육비가 오래 전부터 음(陰)이고 중학교도 무상으로 된지 오래이다. 고등학교의 경우에 국공립학교는 교육비가 매우 낮고 사립학교만 교육비가 상당히 높은 수준이다. 즉 공교육의 부실화는 교육비에 대한 정부의 규제 때문이지 사교육이 원인이 아니다.

한 마디로, 사교육은 대학 등록금에 대한 규제 때문에 발생하지만 공교육의 부실화는 사교육을 촉진하는 요인이다. 그리고 공교육의 부실화는 공교육에 필요한 교육비의 규제 때문이다. 그러므로 사교육의 발달이 공교육의 부실화의 원인이라는 주장은 전

20) 수요에 비해 공급이 부족하면 수요자들은 여러 가지 대체재를 찾지 않을 수 없다. 본문에서 예로 든 것은 가장 대표적인 대체재만이다. 현실에서는 훨씬 더 다양한 대체재가 존재한다. 그러나 그런 대체재에 대한 설명은 생략한다.

적으로 틀린 것이다.

최고가격은 다른 폐해도 만들어내고 있다. 대학교육의 부실화이다. 등록금이 최고가격으로 규제되기 때문에 이제 대학들은 대학교육의 품질을 떨어뜨리는 방향으로 교육서비스를 제공한다. 이 점은 대학교의 교원 1인당 학생수가 잘 보여준다. 한국 대학교의 교원 1인당 학생수는 2012년 현재 29.4명인데 비하여 같은 해 OECD평균은 14.4명이다.²¹⁾ 대학교육의 부실화는 전임교원의 강의 담당 비중에서도 잘 나타나고 있다. 전임교원의 강의 담당 비중이 2014년 현재 4년제 대학의 경우에 국립 약 54.2%, 공립 약 40.6%, 사립 약 54.6% 등이다. 전임교원이 전체 개설 강좌의 1/2 내외를 담당하고 있다는 것을 알 수 있다. 한국의 대학들이 전임교원을 적게 확보하고 강의를 시간강사에 많이 의존하는 것은 대학교육 부실화의 대표적인 예이다. 그러나 대학교육 부실화는 여기에 그치지 않는다.

어학연수를 위해 매년 약 8~10만 명 정도의 학생이 해외로 나간다. 이 경우에도 국내 대학에게 자율권이 충분히 주어져 있다면 어학연수에서 국내 대학들이 외국 대학들과 경쟁하지 못할 이유가 없다. 등록금 등과 같은 가격을 정부가 규제하고 있기 때문에 국내 대학이 해외 대학과의 경쟁에서 밀리고 있고 그 결과 어학연수를 위하여 매년 해외로 나가는 학생의 수가 작지 않은 것이다.

요약하면, 대학 등록금에 대한 규제는 초과수요를 만들어내고 그런 수요를 해결하기 위하여 배급제가 도입되어 있다. 대학 수요에 비해 충분하지 못한 공급은 재수생, 해외유학, 사교육, 어학연수 등의 폐해를 만들어왔다. 대학 등록금에 대한 규제는 또한 대학을 부실하게 만든다. 재수생은 노동공급이 줄어드는 것이고, 해외유학은 '기러기 아빠'와 '기러기 엄마'와 같은 부조리한 현상을 만들어왔다. 사교육, 어학연수 등에는 많은 비용이 들어왔다. 고등학교 이하의 공교육도 가격이 규제되어왔고 그 결과 부실화되지 않을 수 없었다. 그리고 좀 더 좋은 공교육을 위하여 '위장전입'과 같은 불법이 자행되어왔다. 그런 부실화는 공교육에 대한 대체재, 즉 사교육을 촉발하고 증대하게 만드는 요인으로 작용해왔다. 등록금 규제와 정원 규제는 기술이 급변하는 시대에 대학에게 경쟁력을 배양할 수 있는 기초를 없애는 것이다.

3. 학벌 위주의 사회²²⁾

21) 유진성, “교육정책의 주요 이슈 평가와 창의적인 글로벌 인재육성을 위한 시사점”, 미발표 원고, 2014, 22쪽에서 재인용.

22) 한국은 학벌이 아니라도 다른 많은 이념이나 사고가 지배한다. 남존여비의 사회, 대기업 위주의 사회, 수출기업 위주의 사회 등이 그런 것이다. 남존여비의 경우는 최근 성평등을 요구하는 목소리가 커지면서 남존여비라는 이념이나 사고는 상당히 약화되고 있다. 문재인 정권이 들어서면서 반대기업 정책 또는 친중소기업 정책을 시행하고 있다. 그러나 수출기업 위주의 사회는 한국 사회에서 여전히 위세를 떨치고 있다. 그럼에도 불구하고 필자는 인위적으로 친중소기업 정책과 친수출기업 정책을 펴는 것을 반대한다. 남존여비의 사회, 대기업 위주의 사회, 수출기업 위주의 사회 등과 같은 이념이나 사고에 대해서는 필요하다면 다른 곳에서 다룰 것이다.

한국은 학벌 위주의 사회이다. 학벌 위주의 사회라 함은 인간의 능력을 평가할 때 학벌이 중요한 잣대가 되는 사회를 말한다. 예를 들어, 어떤 기업이 사원을 채용할 때 대학 졸업 여부, 그 다음에 어느 대학을 나왔는가 하는 점이 채용의 중요 기준이 되는 경우에 그 기업은 학벌위주의 기업인 것이다. 다른 예를 들어본다. 만약 국공립 기관의 수장을 뽑을 때 미국의 하버드(또는 시카고) 대학을 나온 박사 학위 소지자에게 충분한 이유도 없이 가산점을 주어서 채용하는 경우를 자주 본다. 이런 채용 과정은 학벌 위주라고 하겠다.

학벌 위주의 사회란 사회의 구성원들이 자신들의 목적을 위하여 사람의 능력을 평가할 때 학벌을 가장 중요한 기준으로 삼는 사회를 말한다. 학벌 위주는 결혼에도 적용된다. 즉 학벌 위주의 사회란 학력을 능력 평가의 수단으로 삼는 것, 즉 학력을 선별장치(screening device)로 삼되 그 의존도가 매우 큰 경우를 말한다고 하겠다. 채용, 결혼 등에서 학력을 과도하게 선별장치로 사용하면 사람들은 학력을 과도하게 추구하게 된다. 그 결과로 사람들은 불필요한 학력을 추구할 수밖에 없기 때문에 교육비에 지출하는 비용이 과다하게 된다.

<표 2-9>는 연도별 당해연도 졸업자, 진학자, 진학비율 등을 보여준다. 진학비율은 2005년 무렵에 약 82.2%까지 상승했다가 2016년에는 69.7%까지 하락하여 2000년 수준이 되었다. 이 통계는 당해연도 졸업생만을 대상으로 한 것이 때문에 실제 진학비율과 괴리가 있다. 검정고시합격자, 재수생 등이 진학비율에 포함되어야 할 것이나 그렇지 못한 것이다. 다만 <표 2-4>에서 보듯이 고등교육 이수율이 조사 대상 국가 중에서 2위를 차지하고 있다. 이것은 매우 높은 비율의 고등학교 졸업생이 대학에 진학한다는 것을 의미하는 증거로 충분하다. 그리고 이런 높은 대학 진학률은 학벌 위주의 이념이나 사고방식이 그 원인임을 간접적으로 보여준다.

<표 2-9> 연도별 당해연도 고등학교 졸업자, 진학자, 진학비율

(단위: 천 명, %)

연도	졸업자수(A)	진학자수(B)	$C=(A/B) \times 100$
2000	765	520	68.0
2005	569	468	82.2
2010	634	500	78.9
2015	615	436	70.9
2016	608	424	69.7

자료: 김낙년 외 편, 『한국의 장기통계』, p. 249에서 재인용.

원자료: 교육부, 『통계로 본 한국의 발자취』, 1977, 교육부 『교육통계연보』, 각년도.

교육부 『교육통계분석자료집』, 각년도, 교육부 『간추린 교육통계』, 각년도.

4. 결론

교육시장의 문제들에 대한 원인 분석은 여러 가지 관점에서 가능하다. 경제 제도적 관점에서 본 원인, 철학적 관점에서 본 원인, 방법론적 관점에서 본 원인, 교육 외적 원인 등이 있다. 그런 것을 종합하고 좀 더 일반적으로 말한다면, 한국 교육에는 ‘자유’가 너무 부족하다는 점이다. 그와 반대로, 한국 교육에는 평등은 너무 많다는 것이다. 이 점들에 대한 자세한 설명은 전용덕(2015)을 참조할 수 있다.

이 장에서는 평등주의에 입각한 원인 분석과 대학 등록금 규제와 정원 규제라는 관점에서 본 원인을 분석했다. 등록금 규제, 정원 규제 등은 경제 제도적으로는 간섭주의의 일종이다. 한 마디로, 철학적 관점에서는 평등주의가, 경제 제도적 관점에서는 대학 등록금 규제와 정원 규제라는 간섭주의가 작금의 한국 교육시장 병폐의 주요 원인이다. 간섭주의는 국가주의라는 정치철학의 일부이다. 그러므로 정치철학적으로 우리는 여전히 국가주의의 시대에 살고 있다.

학교 설립 주체라는 관점에서 보면, 현재 국공립학교가 너무 많고 사립학교가 너무 적다. 이것은 그만큼 정부가 직접적으로 교육의 공급자가 되면서 시장에 간섭하고 있다는 의미이다. 그리고 제도적으로 사립대학은 국공립대학과 다를 바가 없다. 대학의 지배구조 등에서 자율권이 많지 않기 때문이다. 이 점은 여기에서 자세히 다루지 않았다.

제3공화국 시대는 교육의 이념이 국가주의였다.²³⁾ 제3공화국 이후 정부들의 교육 지향점이 무엇인가 하는 것은 연구가 필요하다. 그럼에도 불구하고 교육의 목적을 달성하기 위한 수단으로서 간섭주의는 제3공화국 이후에 크게 바뀐 것이 없다. 각종 가격 규제, 정원규제 등이 제3공화국 이전부터 존속되어 왔기 때문이다. 그런 간섭주의는 정치철학적으로는 국가주의이다. 다시 말하면, 제3공화국 시대나 그 이후 시대나 교육의 정책은 간섭주의이고 그런 간섭주의는 국가주의의 일부라는 것이다.

학력을 선별장치로 삼는 것이 장점이 없는 것은 아니다. 그러나 학력을 선별장치로 삼는 것을 과도하게 하는 것은 시스템적으로는 여러 가지 폐해를 초래한다. 무엇보다도, 그런 과도한 의존은 고학력화와 그로 인한 교육에서의 자원 낭비를 가져온다. 그리고 교육에서의 자원 낭비는 교육을 제외한 다른 부문에서의 자원 부족과 자원 사용에 대한 대가를 비싸게 지불하도록 만든다.

23) 이 점에 대해서는 전용덕(2019)을 참조.

IV. 교육시장 문제의 해법²⁴⁾

평등주의와 간섭주의야말로 한국 교육을 지배하는 이념이자 정치철학이다. 그런 평등주의와 간섭주의는 여러 가지 폐해를 만들어 왔다. 여기에 학벌을 극도로 중요시 여기는 사고와 이념도 한국 사회를 지배해왔다. 교육에서 간섭주의는 오랫동안 지속되어 왔는데 간섭주의가 오래되면 사회주의가 된다. 지속된 간섭주의로 교육의 많은 부분이 이제 사회주의가 되어왔다. 그런 평등주의와 간섭주의와 사회주의는 자유의 극심한 부족을 초래해왔다. 평등주의와 간섭주의와 사회주의 대신에 리버테리언리즘, 평등 대신에 자유를 한국 교육이 나아갈 방향으로 삼아야 한다. 그리고 교육 정책으로서의 간섭주의도 혁파되어야 한다. 이제 한국 교육을 위한 자유시장적 해법을 몇 가지 제안한다.

첫째, 교육 기관에 가해진 가격규제와 정원규제를 모두 폐지할 것을 제안한다. 먼저 대학교육을 보기로 한다. 교육과 관련한 문제점과 폐해의 상당 부분은 대학 교육의 수요와 공급이 불일치하기 때문이다. 특히 수요에 비해 공급이 턱없이 부족한 것은 정부의 가격규제 때문이고 정원규제는 그것을 도와주는 장치로 작동한다. 대학 교육의 가격규제와 정원규제를 폐지하지 않는다면 앞에서 언급한 문제와 폐해는 결코 사라지지 않을 것이다. 그리고 그러한 문제와 폐해는 부조리한 교육 제도와 정책으로 발생하는 문제와 폐해의 가장 중요한 부분이다.

한국의 대학들이 낮은 경쟁력을 가지게 된 구조적인 원인은 정부의 등록금에 대한 규제와 정원 규제 때문이다. 대학 교육 전체를 조망해보면, 학생과 학부모 입장에서 절실히 필요한 것은 경쟁력이 잘 갖추어진 대학이다. 세계적 수준의 사립대학이 많이 나오기 위해서는 대학에게 자유와 자율을 최대한 허용하는 것이다. 이와 함께, 대학의 입시 제도에 대해서 정부가 간섭하고 통제할 것이 아니라 대학 자율에 맡기도록 해야 한다.

대학의 등록금에 대한 규제와 정원 규제를 폐지하면 대학교육이 얼마 지나지 않아 정상화될 것이다. 그 결과 규제가 있을 때와 비교하여 대학 등록금은 어느 정도 상승할 것이다. 대학 등록금의 상승은 대학이 ‘돈은 충분하지 않으나 똑똑한 학생’을 유치할 수 있게 한다. 그런 학생에게도 등록금 없이 대학을 들어갈 수 있는 기회가 될 것이다. 현재 존재하는 등록금 규제는 돈은 충분하지 않으나 똑똑한 학생에게는 대학에 들어갈 기회가 적다. 왜냐하면 사교육비에 많은 자원을 쓸 정도로 충분한 재무적 능력이 없기 때문이다. 다시 말하면, 규제가 있는 상태인 현재보다 규제가 없는 상태에

24) 최근 일부 사립유치원의 비리를 문제 삼아 국회는 사립유치원을 규제하는 법안을 발의했다. 그 법안을 자세히 다룰 수는 없지만 쟁점의 핵심만을 이 장의 부록에서 다룬다. 그리고 강사법에 대해서도 부록에서 핵심만 간략히 다룰 것이다.

서 그런 학생에게 교육을 통한 성공의 기회가 더 많다는 것이다. 미국의 많은 대학에서 똑똑한 학생을 유치하기 위하여 각종 장학금 제도를 마련해 두고 있는 것이 좋은 예이다. 물론 이렇게 하기 위해서는, 뒤에서 보겠지만, 초중고 교육도 정상화하여 공교육을 정상화하고 사교육에 대한 수요가 사라지게 만들어야 한다.

지금은 기술이 급변하는 시대다. 소위 '4차 산업혁명'이라는 말이 그 점을 잘 보여준다. 인공지능(AI), 자율주행차, 빅데이터 등으로 대변되는 기술변화가 대표적인 예이다. 기술 급변의 시대에 대학은 엄청난 투자가 필요하다. 새로운 기술을 개발하고 가르치기 위해서는 대규모의 투자가 필요하기 때문이다. 그리고 대학이 이런 기술 변화를 선도함으로써 대학들의 경쟁력과 기업들의 기술경쟁력을 유지할 수 있을 것이다. 그러므로 대학들과 기업들이 경쟁력을 유지하기 위해서는 먼저 대학 차원에서 대규모의 투자가 필요하다. 그러나 대학은 등록금에 대한 규제, 정원에 대한 규제 등으로 그런 투자에 필요한 자본을 축적할 수 없다.

이제 초중고 교육에 대해서 보기로 한다. 초중고 교육의 가격규제와 정원규제도 모두 폐지할 것을 제안한다. 초중고 교육을 정상화하기 위해서, 그 결과 교육기관들이 경쟁력을 가지기 위해서는 가격규제와 정원규제를 폐지해야 한다. 가격규제와 정원규제의 폐지는 초중고 교육 기관들의 자율성을 끌어올려 교육의 경쟁력을 높이게 될 것이다.

둘째, 국공립 대학들을 법인화할 것을 제안한다.²⁵⁾ 대학에 가해진 가격규제와 정원규제를 없앤다면 국공립 대학들은 이제 영리를 추구할 수 있도록 법인화하는 것이 가장 바람직하다. 국공립 대학들의 법인화를 통해 효율성도 높이면서 정부의 예산 지원을 축소할 수 있을 것이다. 이것은 지금의 국가 부채를 줄이는 데 작지 않은 역할을 할 것이다.

셋째, 영어교육을 정상화할 것을 제안한다. 여기에서 영어교육의 정상화란 입시위주의 영어교육, 즉 영어 문법과 독해 위주의 영어교육을 탈피하여 영어를 읽고 말하고 쓰는 것이 동시에 가능하도록 하는 영어교육을 말한다. 이렇게 하기 위해서는 초등학교 1학년부터 고등학교까지 영어몰입교육을 실시해야 한다. 물론 교사도 원어민 교사를 채용하도록 하는 것이 바람직하다. 영어몰입교육을 실시하기 위해서도 각급 학교의 등록금과 정원에 대한 규제를 폐지해야 한다. 그리고 초·중·고의 영어교육을 뒷받침하기 위해서는 사회에서는 영어를 공용어로 지정해야 한다. 초등학교부터 영어몰입교육을 실시하면 다음 세대에는 원어민 강사를 고용할 필요가 없을 것이다. 한국인 영어교사가 영어몰입교육에 의해 양성되기 때문이다.²⁶⁾ 이것이 간략히 요약한 덴마크식 영어교육 방법이다.

25) 지금도 국공립대학의 일부 또는 그 기능의 일부가 법인화되어 있는 실정이다.

26) 영어몰입교육을 통해 다음 세대에 원어민 강사를 채용할 필요가 없다면 영어교육에 대한 비용 대비 투자는 매우 성공한 것이 될 것이다.

충실한 영어교육을 위해서는 많은 자원이 필요하다. 한 학교에서 학생이 낸 등록금만으로는 다수의 원어민 영어강사를 채용하는 것은 쉽지 않다. 그러므로 교육부가 영어 몰입교육에 국한해서 ‘한시적으로’ 자원을 지원하는 것이 한 가지 방법이 될 것이다. 이 때 한시적이라 함은 다음 세대가 영어교육을 담당할 수 있을 때까지를 말한다. 다만 이 경우에 다른 모든 보조금, 예를 들어 학교급식 무료 지원과 같은 프로그램은 완전히 혁파하는 것이 바람직하다.

넷째, 교원의 정치적 중립화는 중요하다. 그러나 오늘날 전교조와 같은 노동조합은 정치적 중립과는 거리가 멀다. 전교조는 좌파 이념 또는 종북 좌파 이념을 전파하고 확산하고자 하는 단체다. 필자의 ‘한국경제의 진단과 처방 시리즈 1’의 노동시장 편에서는 노동조합 제도를 폐지할 것을 제안했다. 노동조합의 폐지는 교원 노동조합에게도 적용되어야 한다.

다섯째, 어떤 종류의 체벌도 엄격히 금지해야 한다. 교육적 목적이라는 이유로 교사가 학생에게 폭력을 가하는 행위마저도 폭력이라는 점에서 다른 폭력과 차이가 없다. 그러므로 학교에서는 어떤 종류의 체벌도 엄격히 금지할 것을 제안한다. 이와 함께, 학생이나 학부모가 교사에게 가하는 어떤 종류의 폭력도 허용되어서는 안 된다. 다시 말하면, 학교는 어떤 종류의 폭력도 허용되어서는 안 되는 곳이 되어야 한다는 것이다. 여기에 폭력이란 물리적 폭력뿐만 아니라 언어적 폭력도 포함된다.

여섯째, 한국 교육에는 학교와 학생의 행위를 간섭하고 통제하는 많은 규제가 있는데 그런 규제를 혁파할 필요가 있다. 앞에서 언급한 것은 그런 규제의 극히 적은 일부분일 뿐이다. 예를 들어, 현행 교육 제도는 학교의 학생선발권, 학생의 학교선택권 등을 부정하고 있다. 등록금, 정원 등에 대한 규제를 폐지한다면 학생선발권, 학교선택권 등을 억제하거나 통제하는 것도 폐지해야 한다.

일곱째, 학벌 위주의 사회가 아니라 능력 위주의 사회가 되어야 한다. 사회 내의 모든 경제주체는 능력 위주의 사회가 학벌 위주의 사회보다 더 나은 것이라는 점을 받아들여야 한다. 그리고 각자는 학벌 위주라는 이념이나 사고를 버리고 능력 위주라는 이념이나 사고를 가지도록 노력해야 한다.

<부록 1> 사립유치원 문제의 핵심 쟁점

일부 사립유치원 원장이 학부모로부터 받은 부담금으로 명품 백을 사거나 해외여행 경비로 사용했다는 내용이 공개되면서 사립유치원이 비리의 온상인 것처럼 매도되었다. 여기에 사립유치원 원장들이 반발하면서 사립유치원은 여론의 질타를 크게 받았다. 국회에서는 여당과 야당이 사립유치원의 회계시스템을 두고 서로 다른 안을 마련하고 어떻게 타협할 것인가는 현재까지는 미지수다.

사립유치원 문제의 핵심 쟁점은 다음과 같다. 유치원이 학부모로부터 받을 수 있는 전체 교육비는 월 43만 원이다. 이것은 규제가격이면서 최고가격이라고 하겠다. 현재 교육부는 이 중에서 월 29만 원의 비용을 정부 예산에서 지원하고 있다. 즉 월 14만 원만 학부모가 부담하는 비용이고 월 29만 원은 일종의 ‘유치원 바우처’인 셈이다. 정부의 지원이 없더라도 유치원은 월 43만 원을 학부모로부터 받을 수 있다. 월 43만 원의 돈은 국공립유치원에 등록된 학부모가 내는 비용보다는 훨씬 많지만 국공립유치원에서 소요되는 실질적인 비용보다는 매우 적은 것이다. 왜냐하면 국공립유치원은 현재 월 약 100만 원이 비용으로 소요되지만 학부모는 월 1만 원밖에 내지 않기 때문이다.²⁷⁾

월 43만 원의 돈 중에서 29만 원은 정부가 유치원에게 지원한 것이 아니라 학부모에게 지원한 것이 유치원으로 이전된 것이다. 그리고 바로 그 이유로 29만 원은 정부가 유치원에게 주는 ‘보조금’과는 다른 것이다. 명백히 그것은 보조금이 아니다. 그것은 학부모가 유치원에 내는 교육비 부담금이다. 월 29만 원의 돈은 학부모에게 지불될 때까지는 정부의 보조금이지만 학부모가 유치원에 내는 시점에서는 학부모의 교육비의 일부일 뿐이다. 유치원은 43만 원을 받을 수 있기 때문에 유치원이 받는 43만 원의 돈에는 정부의 보조금이 없다는 것이다. 적어도 유치원 입장에서는 그렇다. 그러나 앞에서 지적했듯이 학부모는 29만 원의 보조금을 받고 있는 것이다. 다만 정부는 돈을 유치원으로 직접 보냄으로써 ‘정부→학부모→유치원’이라는 돈의 흐름을 단축하고 그렇게 하여 생길 수 있는 문제를 회피하고자 한 것이다.

43만 원의 돈은 유치원이 제공하는 서비스에 대한 대가이고 적어도 유치원 원장의 입장에서는 정부의 보조금이 한 푼도 없다. 그러므로 그 돈을 유치원 원장이 사적으로 사용하는 것을 막을 명분도 없을 뿐만 아니라 그렇게 사용하는 것을 ‘비리’라고 비난하는 것도 잘못된 것이다. 다시 말하면, 당시 국회와 언론은 ‘마녀사냥’을 했다는 것이 진실이다.

27) 서울 소재 국공립유치원의 경우에 입학금, 원비 등은 무료이고 식비, 간식비 등은 정부 지원금 등으로 충당된다. 입학금, 원비, 식사 관련 비용 등은 사실상 무료라는 것이다. 자부담현장학습비 정도가 연 10만 원 미만이 든다고 한다. 유치원마다 비용에 약간의 차이가 있지만 크지는 않을 것이다.

학부모의 부담금을 사적으로 사용하는 것이 아무런 문제가 없음을 대법원에서 결정되었다고 유치원 관계자는 지적한 적이 있다. 그러나 모든 매스미디어는 그런 지적은 외면하고 비리에만 초점을 맞추었다. 그 결과 월 29만 원에 대해 정부가 제공하는 회계시스템에서 그 돈을 관리할 것을 두고 국회는 검토 중이다. 그러나 여당인 더불어민주당은 43만 원 전체에 대해서 야당인 자유한국당은 29만 원만 정부 제공 회계시스템을 사용하도록 하여 회계 과정을 투명하게 정부가 통제할 수 있도록 할 것을 주장하고 있다.

교육부가 월 29만 원 돈을 보조금이라는 관점에서 정부 회계시스템에 등록하여 관리를 받도록 하는 방안은 어떤 문제를 초래할 것을 예상할 수 있는가? 지금도 규모가 적은 유치원은 43만 원의 돈으로 경영이 어렵다고 한다. 그 경우에 월 29만 원의 돈을 정부가 통제하면 규모가 적은 유치원을 운영하면서 정부의 극심한 간섭을 원하지 않는 유치원 원장은 유치원을 폐원할 가능성이 높다. 이것은 곧 바로 정부가 국공립 유치원을 지금보다 확대해야 하는 문제에 직면하게 만들 것이다. 사실 현재도 그런 지적이 나오고 있다. 이것은 바람직한 방향이 아니다. 얼마인지 모르지만 지금보다 세금이 더 들어가야 하기 때문이다. 국회가 세금을 더 많이 징수하는 방향으로 제도를 만드는 것은 결코 바람직하지 않다.

국회가 학부모의 부담금을 정부 회계 시스템에 등록하여 관리를 받도록 하는 것은 사적 재산을 자본주의에서 사회주의 체제로 후퇴시키는 것이다. 이것은 월 29만 원에 대해서 해당하지만 월 14만 원에 대해서도 해당한다. 이 점에서 보면 여당안이 야당안보다 더 나쁘다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 야당안에 비해 여당안이 자본주의에서 사회주의로 후퇴시키는 영역을 더 넓히는 것이기 때문이다.

월 29만 원 돈을 보조금이라는 관점에 근거하여 사립유치원이 정부 회계시스템에 등록하여 관리를 받도록 하는 방안은 어떤 문제를 초래할 것을 예상할 수 있는가? 첫째, 유치원에 아이를 보내는 비용이 상승할 것이다. 지금도 규모가 적은 유치원은 43만 원의 돈으로 경영이 어렵다고 한다. 그 경우에 월 29만 원의 돈을 정부가 통제하면 규모가 적은 유치원을 운영하면서 정부의 극심한 간섭을 원하지 않는 유치원 원장은 유치원을 폐원할 가능성이 높다. 유치원 수의 감소는 부모가 지불하는 유치원 비용을 증가하게 만들 것이다. 유치원 비용은 금전적인 것과 비금전적인 것을 합산한 것이다. 예를 들어, 유치원을 찾기가 어렵기 때문에 새로운 유치원을 찾는 데 더 긴 시간이 요구될 수도 있다. 더 먼 거리에 있는 유치원에 아이를 보내는 경우가 늘어날 텐데 그 경우에도 비용이 늘어날 수밖에 없다. 둘째, 워킹 맘의 삶은 더 어려워진다. 아이를 유치원에 보내는 비용이 이전에 비해 증가하기 때문에 워킹 맘이 스스로 아이를 돌보는 일이 더 늘어날 것이고 그만큼 워킹 맘의 삶은 더 어려워진다. 셋째, 사립

유치원 수의 감소는 곧 바로 정부가 국공립유치원을 지금보다 확대해야 하는 문제에 직면하게 만들 것이다. 사실 현재도 그런 지적이 나오고 있다. 이것은 바람직한 방향이 아니다. 얼마인지 모르지만 지금보다 세금이 더 들어가야 하기 때문이다. 국회가 세금을 더 많이 징수하는 방향으로 제도를 만드는 것은 결코 바람직하지 않다. 넷째, 국회가 학부모의 부담금을 정부 회계 시스템에 등록하여 관리를 받도록 하는 것은 사적 재산을 자본주의에서 사회주의 체제로 후퇴시키는 것이다. 비록 그런 후퇴가 부분적이지만 말이다. 이것은 월 29만 원에 대해서 해당하지만 월 14만 원에 대해서도 해당한다. 이 점에서 보면 여당안이 야당안보다 더 나쁘다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 야당안에 비해 여당안이 자본주의에서 사회주의로 후퇴시키는 영역을 더 넓히는 것이기 때문이다.

이 기회에 교육부가 학부모에게 지원하는 월 29만 원이라는 보조금을 폐지하는 것이 바람직하다. 그리고 사립유치원이 학부모로부터 받을 수 있는 유치원비에 대한 최고 가격 규제도 폐지하는 것이 좋을 것이다. 무엇보다도, 사립유치원이 개인 재산인 만큼 사적 재산권의 보호 차원에서 폐원의 결정권을 유치원 소유자인 원장이 가지는 것이 옳고 교육부가 그런 결정에 간섭하는 것은 반자본주의라는 점을 명심할 필요가 있다. 금 번 사립유치원 문제에 대한 매스미디어의 잘못된 판단도 우리 사회를 자본주의에서 사회주의로 후퇴시키는 데 일조했다. 이 문제에 대한 매스미디어의 책임은 결코 가볍지 않다.

<부록 2> 강사법과 등록금 규제

‘시간강사법’ 시행령이 곧 입법 예고될 것이라고 한다. 그 시행령이 입법 예고된 것이 아니기 때문에 여기에서는 ‘보따리 장수’로 일컬어지는 시간강사가 생겨난 원인을 규명하고 대책을 제안한다.

본문의 <표 2-2>는 대학 강의에서 시간강사의 비중이 얼마나 큰가를 보여준다. 대학에서 개설되는 전체 강의의 약 절반을 시간강사가 맡고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 전역에서 시간강사가 얼마나 있는가는 공식적으로는 파악된 바 없다. 시간강사 수당이 매우 낮아 생활이 어려운 것이 사실이지만 전국 평균이 어느 정도인가는 또한 파악된바 없다.

대학이 강의를 시간강사에게 맡기는 원인은 무엇인가? 가장 중요한 것은 대학의 재정적 힘이 충분하지 않기 때문이다. 그 원인은 크게 두 가지이다. 첫째, 대학 등록금이 오랫동안 최고가격으로 규제되어 왔기 때문이다. 대학 등록금이 일시적으로 자율화된 적이 있었지만 해방 이후로 등록금은 지속적으로 최고가격으로 규제되어 왔다. 자유시장 등록금보다 낮은 최고가격으로는 대학이 전임강사를 충분히 확보할 수 있는 재정적 힘이 부족하게 된다. 둘째, 대학은 임금제도로써 연공서열제를 채택하고 있다. 연공서열제는 일정한 시간이 지나면 임금이 최저가격이 된다. 자유시장임금과 비교하여 최저가격은 대학을 운영하는 재단에게는 총임금을 더 많이 지불하게 하는 제도이다. 그것도 대학의 재정적 힘을 고갈하게 만든다.

여기에서 지금 거론되고 있는 시간강사 문제에 대한 정부의 예상 대책에 대하여 간단히 평가해 본다. 첫째, 시간강사의 임용을 일정기간(최대 3년) 보장하도록 하는 것이다. 이것은 임용되지 못한 시간강사를 강의에서 내쫓게 되는 결과를 초래할 것이다. 다시 말하면, 일부는 임용이 일정기간 보장되지만 그 반대로 일부는 강의를 전혀 할 수 없는 상황이 될 것이라는 것이다. 그리고 임용이 보장되는 시간강사보다 강의에서 제외되는 시간강사가 더 많을 것이다.

둘째, 대학이 강사들에게 방학중 임금을 연간 4주만 주도록 하는 것이다. 대학이 재정난으로 시간강사에게 방학중 임금을 줄 수 없다고 하자 교육부가 2019년 예산으로 288억 원을 책정해두었다. 그러나 강의를 하지 않는데 임금을 준다는 것은 잘못된 것이다. 차라리 강사료를 올려달라고 하는 것이 적절한 것이다. 그러나 대학은 등록금 규제 때문에 그런 재정적 능력을 가지고 있지 않다.

대학이 시간강사에게 지불하는 대가는 너무 적은 것이 사실이다. 그리고 전국적으로는 적지 않은 시간강사가 존재하는 것도 사실이다. 만약 정부가 시간강사의 삶을 진

정으로 돕고자 한다면 시간강사가 생겨나게 되는 원인을 없애는 것이 가장 좋은 방법일 것이다.

그러나 정부는 대학 등록금을 자유화하는 대신에 시간강사 임기 보장, 방학중 임금 지불 등과 같은 규제를 추가하여 시간강사 문제를 해결하고자 하고 있다. 그러나 그런 방법은 미봉책일 뿐만 아니라 새로운 규제를 추가하는 것이다. 문제의 원인을 폐지하는 방법을 제외한 다른 어떤 방법도 추가되는 규제에 의한 폐해를 누적시킬 뿐이다. 만약 시간강사법을 시행한다면 전체 시간강사들의 삶은 더 나빠지고²⁸⁾, 교육부 예산도 더 필요하며, 대학재정도 더 어려움에 처하게 될 것이다.

시간강사 문제와 같은 경제문제를 강사법이라는 법으로 해결하고자 한다면 그 방법은 가장 나쁜 방법일 뿐만 아니라 이득보다는 손실이 훨씬 클 것이다. 경제문제는 경제 원리로 푸는 것이 가장 효과적이다. 단기적으로는 시간강사법을 폐지하고 장기적으로는 대학 등록금을 자유화하는 것이 최선일 것이다.

28) 시간강사법으로 시간강사에 임용되는 일부 시간강사는 시간강사법 이전보다 더 나아질 것이다. 그러나 시간강사 전체로는 더 나빠진다. 시간강사법이 임용되지 않는 시간강사에 미치는 부정적인 영향이 임용되는 시간강사에 미치는 긍정적인 영향을 능가할 것이기 때문이다.

참고문헌

- 강영혜 외, 『고교 평준화 정책의 적합성 연구』, 한국교육개발원, 2006.
- 김태종 외, 『고교평준화 정책이 학업 성취도에 미치는 효과에 관한 실증분석』, 한국개발연구원 국제정책대학원, 2004.
- 김정래, 『고학 평준화 해부』, 한국경제연구원, 2009.
- 배호순, 『평준화 넘어 선진화』, 자유기업원, 2011.
- 안재욱 외, 『교육관계법 개정방향과 개정안』, 한국경제연구원, 2012, p. 130에서 재인용.
- 유진성, “교육정책의 주요 이슈 평가와 창의적인 글로벌 인재육성을 위한 정책적 시사점”, 미발표 원고, 2014.
- 전용덕, 『교육도 경제행위다』, 프리이코노미스쿨, 2015.
- -----, “국가주의 시대의 경제와 사회: 미군정에서 3공화국까지”, 미발표 원고, 2019.
- 황영남, “공교육의 문제점과 개혁 방안”, 미발표 원고, 2014.
- Goldwin, Kenneth, "Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory", Public Choice, vol. 29, Spring, 1977, pp. 53~71.

<한국경제의 진단과 처방> 시리즈 2
한국의 교육시장: 문제, 원인 그리고 해법

저자_ 전용덕
발행자_ 최승노
발행처_ 자유기업원
발행일_ 2019년 2월 20일
주소_ 서울시 강서구 강서로 173 (화곡동, 터보빌딩)
전화_ 02-3774-5000
홈페이지_ www.cfe.org

※이 원고의 인용과 발췌는 저자의 동의가 필요합니다.