

대학입시제도와 사교육비

윤 정 일 / 서울대 교육학과 교수

사교육비를 구성하고 있는 항목들의 특성에 비추어 볼 때, 어떠한 대책을 강구한다고 하여도 사교육비를 근절시키는 것은 현실적으로 어렵다. 그러나 사교육비의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 과외비를 입시제도 개혁을 통하여 대폭적으로 감축시키고, 현재 학부모가 부담하고 있는 사교육비의 일부를 국가 재정에서 부담하도록 하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

1. 서론

최근 근에 과외비 문제는 교육계만의 문제가 아니라 사회적·정치적 문제로 크게 부각되고 있다. 서울대 교육연구소와 한국교육단체총연합회가 과외비 실태를 공동으로 조사·발표한 것을 필두로, 현대경제사회연구원, 한국소비자보호원, 한국교육개발원에서 각각 실태조사를 하였으며, 교육개혁위원회와 교육부는 각각 과열과외 완화 및 과외비 경감대책과 과외대책을 통한 사교육비 경감방안을 수립·제시하였다. 또한 국회 내에는 경제난 극복을 위한 공동대책위원회를 구

성하고, 지난 6월 5일에는 이 위원회가 주관하여 사교육비 경감대책을 위한 공청회를 개최하기도 하였다. 한국 교육재정·경제학회에서도 과외와 사교육비라는 주제로 학술대회를 개최하고 지난 6월에는 다시 동일한 주제로 정책토론회를 개최한 바 있다. 모든 방송과 신문이 연일 과외비 문제를 틈누스로 다루어 왔다. 그야말로 사회 전체가 과외문제로 몸살을 앓고 있는 듯하다.

더욱이 과외를 둘러싼 학원비리와 교사비리가 밝혀져 일부 관련자들이 구속되는 사태까지 발생하였다. 따라서 과외문제는 기필코 해결되어야 한다는 것이 국민들의 한결같은 소망이 되

었다. 그러나 과외실태를 조사하는 기관마다 사교육비와 과외비에 대한 개념이 다르고, 대책을 수립하는 기관은 원인에 대한 정확한 진단 없이, 원인에 대한 처방보다는 나타난 결과에 대한 임시방편적인 대책을 제시하고 있다. 이 글에서는 사교육비와 과외비의 개념과 현황, 사교육비 증가원인, 교육개혁위원회와 정부의 대책에 대한 평가, 그리고 대학입시제도 개선을 위주로 사교육비 경감방안을 제시하고자 한다.

2. 사교육비와 과외비

우리나라에서 교육비는 크게 직접교육비와 간접교육비로 구분되고, 직접교육비는 다시 공교육비와 사교육비로 구분된다. 공교육비란 공공단체의 합리적인 예산회계 절차를 거쳐 교육에 투입되는 경비를 말하는데, 여기에는 정부부담, 법인부담, 학생부담(입학금, 수업료, 육성회비) 교육비가 포함된다. 사교육비란 자녀를 교육시킴으로써 공교육비 이외에 학부모가 추가적으로 부담하게 되는 모든 경비를 말하는데, 여기에는 교재대, 부교재대, 학용품비, 과외수업비, 학교 지정용품비, 단체활동비, 교통비의 7가지 항목이 포함된다. 교육기회 경비는 유실소득 혹은 포기된 소득이라고도 하는데, 여기에는 교육을 받음으로써 교육기간 동안에 취업할 수 없는 데서 오는 손실과 비영리 교육기관이 향유하는 면세의 가치가 포함된다.

따라서 과외비는 사교육비를 구성하고 있는 7가지 항목 중의 하나인 셈이다. 그런데 사교육비가 GNP의 6% 정도가 된다고 하면 과외비가 그 정도 되는 것으로 착각하고,

과외과외를 해소할 수 있는 특별대책을 강구하여 사교육비를 전혀 지출하지 않고도 자녀를 교육시킬 수 있도록 하자는 주장을 하기도 한다. 그러나 역사적으로 보면, 우리 국민의 높은 교육열에 바탕을 둔 사교육비는 공교육비의 부족을 충실히 보완해 주는 역할을 하면서 한국 교육발전에 지대한 기여를 하여 왔다. 그 예가 1940~'50년대 이후 그 명칭만을 변경해 온 후원회, 사친회, 기성회, 육성회 제도이다. 이는 정부와 학부모가 공동으로 교육재정을 부담할 수밖에 없는 현실에서 선택한 최선의 대안이었다. 교육경비는 전 국민의 조세로 부담할 것이냐 수혜자가 부담할 것이냐의 선택의 문제이기도 하다. 그러므로 사교육비는 수혜자 부담이라는 면에서 긍정적인 측면도 있는 것이다.

한편, 과외수업은 각급학교의 정규 학교수업 이외의 수업을 받는 일체의 교습행위를 말한다. 따라서 여기에는 각급학교 입학시험이나 학교 성적에 직접·간접으로 관련이 있는 과외수업과 예·체능 및 재능발달을 위한 과외수업이 포함된다. 이러한 과외수업은 장소에 따라 교내 과외수업, 학교외 과외공부(학원 및 그룹·개인 지도), 교육방송 과외로 구분해 볼 수 있다. 과외수업 중 특히 문제가 되고 있는 것은 사설학원 과외, 그룹 과외, 개인 과외인 것이다. 그러므로 일반적으로 과외수업이라고 할 때는 교내 과외수업과 교육방송 시청은 과외의 영역에서 제외시키고 있다.

한국교육개발원에서는 1977년에 필자가 사교육비에 대한 개념 정의를 하고 사교육비를 조사한 이후 거의 5년마다 사교육비를 조사하고 있는데, 시계열적 비교의 편의를 위하여 대체로 종전의 사교육비 항목을 기준으로 하고 있다. 1977년에 사교육비는

GNP의 2.19%였는데, 가장 최근에 조사한 '94년의 현황을 보면 GNP의 6.03%에 해당하는 약 17조 4,600억 원에 달한다. 따라서 과거 17년 동안 사교육비는 약 3배가 증가한 셈이다. 이 중에 초·중등학교의 사교육비만을 보면 GNP의 4.5% 정도가 되며, 초·중등학교의 과외비는 초·중등학교 사교육비의 45%로서 GNP의 2% 정도가 되고 있다. 과외비를 학교급별로 보면 유치원과 초등의 경우에는 재능관련 과외비가 과외비 총액의 70%가 되는 반면에 학업성적을 향상시키기 위한 과외비가 30%가 되며, 중등의 경우에는 유치원이나 초등과는 반대로 재능과외비가 20% 정도이고 나머지 80%는 입시관련 과외비이다.

1996년 사교육비는 약 20조 원으로 추정되고 있는데, 이는 GNP의 5.7%에 해당하는 규모이다. 또한 1997년 3월부터 4월까지 서울대학교 교육연구소와 한국교원단체총연합회가 전국적으로 조사한 초·중등학교 과외비 총액은 약 9조 4,000억 원으로서 GNP의 2.2%가 되고 있다. 따라서 과외비는 '94년 이후 매년 1조 원씩 증가하여 온 셈이다. 교육의 기회균등이라는 측면에서 볼 때, 전체 교육비 중 사교육비가 차지하는 비율이 높으면 높을수록 재정적인 면에서 기회균등이 보장되지 못하고 있다고 할 수 있다. 즉, 교육은 부모의 빈부의 차에 의하여 좌우되어서는 안 되는데 국가에서 통제하기 어려운 사교육비가 많다고 하는 것은 그만큼 교육기회가 불공평한 것이기 때문이다. 사교육비의 규모는 전체 교육비의 어떤 부분을 정부가 책임지고 어떤 부분을 학부모에게 책임지느냐에 따라서 결정된다. 예를 들면, 초등학교부터 고등학교까지 완전무상 의무교육을 실시한다면 교재대,

부교재대, 학용품비, 단체활동비, 교통비 등을 모두 정부에서 부담하게 되므로 그만큼 사교육비의 규모는 대폭 감축될 수 있는 것이다.

초·중등학교 사교육비 중에서 문제가 되고 있는 것은 사교육비의 45%에 해당하는 과외수업비이다. 나머지 55%의 사교육비는 학용품비, 교재대 및 부교재대, 단체활동비 등으로서 교육재정이 빈약하여 부득이 학부모에게 부담시키고 있는 경비이다. 과외 중에서도 특히 문제가 되는 것은 입시관련 과외이다. 간단히 생각하면 학교 수업 이외에 부족한 과목에 대하여 추가적인 교육비를 투자하여 자발적으로 교육을 받는 것이 무엇이 문제이냐고 할 수 있을 것이다. 오히려 과밀학급으로 인하여 개별지도가 이루어지지 못하고 있는 상황에서 과외는 자연발생적인 것이 아니냐고 반문하는 경우도 있을 것이다. 더 교육을 받겠다는 학습욕구를 문제시하는 것은 그 자체가 문제가 아니냐고 할 수 있을 것이다. 그러나 현실은 그렇지 않다. '과외망국론'이 나올 정도로 과외가 과열되고 있고, 가계부담을 가중시켜 가계의 적자를 유발함은 물론 교육발전을 위하여 투자될 수 없는 막대한 비용재원이 비생산적·소모적으로 지출되고 있는 것이다. 더욱이 과외는 학교교육의 목표에 위배되는 입시 위주의 단편적 지식전달로 고등정신기능 발달을 억제시키고, 자율적 학습태도를 약화시키며, 결과적으로 도덕적 품성이나 심미적 성향과 같은 인간성 함양을 소홀히하고 학업성취만을 지나치게 강조하게 된다. 과외공부가 빚어낸 왜곡된 교육목표, 학교교육에 대한 불신, 불건전한 가치관, 계층간 위화감 심화 등은 사회적 불안을 조성한다. 더욱이 과외시장은 시장

경제의 논리가 지배하므로 부모의 사회·경제적 지위가 자녀의 학력을 결정하게 되어 교육경쟁의 공정성마저 무너뜨리고 나아가 소득분배상의 불평등을 초래하게 된다.

여기에서 사교육비의 개념과 관련하여 앞으로는 공·사교육비의 개념을 교육비 지출 행위자에 의해서 분류하기보다는 교육비 부담 주체에 따라서 분류하는 방식으로 전환할 것을 제안한다. 즉, 국가나 지방자치단체가 부담하는 교육비는 공교육비로, 민간이 부담하는 교육비는 사교육비로 하자는 것이다. 이는 OECD 회원국으로서 OECD 분류 방식을 따름으로써 교육재정의 국제비교를 가능하게 할 뿐만 아니라 공·사교육비의 구분을 명확히 할 수 있는 것이다.

3. 사교육비의 증가 원인

사교육비는 앞에서 개념 규정한 바와 같이 자녀를 교육시킴으로써 공교육비 이외에 학부모가 추가로 지출하는 경비 일체를 말한다. 사교육비를 구성하고 있는 항목들을 성격에 따라 크게 구분해 보면 사교육비의 45%를 차지하고 있는 과외비와 교재대, 학용품비, 학교 지정용품비 등 국가재정이 부족하여 학부모에게 분담시키고 있는 사부담 교육비의 두 가지로 나눌 수 있는데 후자가 차지하는 비율은 전체 사교육비의 55%가 되고 있다.

사교육비가 1977년 이후 계속적으로 증가하고 있는 까닭은 사교육비 조사항목에 새로운 항목을 추가하고 있기 때문이기도 하지만, 보다 중요한 것은 과외비가 대폭적으로 증가하고 있기 때문이다. 사교육비 항목별 구성비의 변화 추세를 산출해 보면,

사교육비 총액 중 과외비가 차지하는 비율이 1977년에 비해 '94년에는 20% 포인트가 증가하였다. 이러한 과외비의 증가는 7·30 교육개혁의 일환으로 과외교육이 전면금지되었다가 '80년대 후반부터 과외가 점차 확대 허용되고, '90년대부터는 대학 본고사가 부활되는 등의 과외 및 대학입시 정책 변화에 기인한 결과로 추정되었다.

사교육비의 증가 요인도 크게 보면 과외수업의 증가와 불완전한 의무교육 제도의 두 가지로 나누어 볼 수 있고, 과외수업의 증가는 다시 입시관련 과외의 증가와 재능관련 과외의 증가로 나누어 볼 수 있다. 우선 입시관련 과외의 증가 원인은 현행 대학 입학시험제도가 과외를 받은 학생에게 유리하도록 되어 있기 때문에 과외공부를 강하게 조장하고 있다고 할 수 있다. 그 구체적인 이유는 다음과 같다.

첫째, 현행 대학입학전형제도는 국가에서 시행하는 대학수학능력시험, 대학별시험, 고교 내신시험 등을 주된 전형자료로 하여, 시험성적의 단순합산에 의한 총점을 기준으로 학생을 선발하고 있다. 이는 전형제도의 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있으나, 학생들의 다양한 능력과 특성을 반영할 수 없고, 특히 상대적 석차 때문에 학생들과 학부모들을 무한 학력경쟁으로 내몰게 되는 것이다. 단순합산에 의한 성적 총점을 전형 기준으로 하는 한 무한 학력경쟁, 과열과외 및 이로 인한 입시준비 위주의 교육과정 운영 등의 문제가 극복되기 어려울 것이며, 학생들의 입시부담이 가중될 수밖에 없다.

둘째, 탈교과, 법교과의 성격을 지닌 발전된 학력고사라고 하는 애매모호한 대학수학능력시험이 과외를 부추기고 있다. 탈교과적이란 고교 교과서에 없는 내용이란 의미

이다. 그렇다면 학교에서 교과서를 충실히 공부한 학생보다도 별도로 학원에서 준비한 학생이 유리하다는 뜻이 된다. 범교과적이라고 하지만 말만 언어영역, 수리탐구영역, 외국어영역이라고 바꾸었지 실제 내용은 국·영·수의 교과내용과 다를 바가 없는 것이다. 대학입시에서 큰 비중을 차지하고 있는 수능시험이 학교에서 배우는 교육내용과 전혀 다르다면, 학생들이 학교교육에 충실할 수 없게 되는 것이다. 변별력을 높인다는 이유로 수능시험을 어렵게 출제하는 것도 학생들로 하여금 학원이나 과외에 매달리도록 하는 요인이 되고 있다.

셋째, 대학입시 관련 정보체제의 부재로 인하여 학생들은 자신의 실력으로 원하는 대학의 희망하는 학과에 합격할 수 있는지를 정확히 예측할 수 없어 심리적 불안을 느끼게 되고, 위안을 얻기 위하여 학원을 찾게 된다. 대학들은 대학의 체면이나 서열을 우려하여 합격 커트라인의 공개를 꺼려하고, 사설학원들은 자신들이 수집한 부정확한 정보를 가지고 멋대로 각 대학의 합격 예상점수를 발표하고 있는 실정이다. 대학은 입시관련 정보를 일절 공개하지 않고, 부정확한 정보나마 사설학원에서 작성하여 발표하게 되니 학생들은 그러한 학원을 찾게 되며, 그러한 학원에서 제작한 모의고사, 배치고사, 예상문제 등을 선호하게 되는 것이다.

다음으로 입시과외와는 별도로 재능, 특기, 취미 등을 개발하기 위한 과외는 학교가 학생들의 잠재능력을 충분히 계발시키지 못하고 있기 때문에 발생하는 과외이다. 학교가 학생 개개인의 교육적 욕구를 제대로 파악하여 그들의 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 교육 프로그램을 제공한다면, 학생들은

고액의 과외비를 지불하면서 학교 밖에서 과외를 받지 않을 것이다. 즉, 학교교육 프로그램의 부실이 이러한 과외의 원인이 되고 있다는 것이다. 재능계발 과외가 증가하는 또다른 이유는 맞벌이 부부가 증가하면서 학원을 탁아소로 활용하고 있다는 것이다. 학원에 아이를 맡기는 것은 재능계발 목적보다는 퇴근하고 귀가할 때까지 아이를 보호해 주기를 바라는 목적이 크다는 것이다. 그리고 금년부터 도입한 초등학교 영어교육이 재능관련 과외비를 대폭적으로 증가시키는 역할을 하고 있다는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

마지막으로 불완전한 의무교육 제도가 사교육비를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 의무교육 제도가 잘 발달되어 있는 외국의 경우에 공교육비는 공립학교를 위한 경비를 말하며, 사교육비는 사립학교를 위한 경비를 말한다. 우리의 경우에는 의무교육을 실시한다고 하지만, 정부재정이 빈약하여 완전무상 의무교육을 실시하지 못하고 국가가 부담할 부분인 교재대, 학용품비, 학교 지정용품비 등을 학부모에게 분담시키고 있는데, 이것이 사교육비의 55%를 차지하고 있는 것이다. 여기에다 중등학교의 입학금, 수업료, 육성회비 등을 더하게 되면 학부모가 부담하는 사교육비는 훨씬 규모가 커지게 되는 것이다.

4. 교육개혁위원회와 정부의 과외 대책 평가

교육개혁위원회는 지난 6월 2일에 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안의 하나로 과외대책을 통한 사교육비 경감방안을

수립·제시하였는데, 그 주요 골자는 다음과 같다. 과외 사교육비 대책은 종합적이어야 하고, 장기적 안목을 가지고 단계적으로 접근해야 한다는 전제 아래 학교교육의 정상화, 지방대학의 집중 육성 및 대입전형 방식의 정착, 학원 운영제도의 합리화, 방과후 활동의 확대 제공, 정보통신 기술의 최대한 활용, 교육소비자 운동의 활성화라는 6가지 영역의 대책안을 제시하였다. 그리고 이러한 대책들이 장기적 안목에서 단계적으로 추진되도록 응급조치 단계, 여건성숙 단계, 정상화 단계의 3단계를 거쳐 2008년에 가서 모든 교육적 요구가 학교 내에서 충족되도록 한다는 것이다.

학교교육의 정상화를 위해서는 학교·학급 규모의 적정화를 위한 투자를 확대하고, 과외수요의 감축을 위한 학습부담을 적정화하며, 기초학력 미달 학생지도를 위한 특별교실을 운영하고, 전국 단위 모의고사 실시를 점진적으로 축소함과 동시에 성취기준 평가 방식 및 전인적 평가 문화를 정착시켜야 한다는 것이다. 대입 전형방식을 정착시키기 위해서는 대학입학 전형방식의 다양화 및 특성화를 지속적으로 추진하고, 학부 또는 학과 중심의 입학 전형방식을 도입하며, 대학수학능력시험 접수 활용방법을 다양화한다는 것이다. 학원운영 제도의 합리화를 위해서는 학원운영의 준법화 및 합리화를 도모하고 불법과외 활동에 대한 단속을 강화하자는 것이다. 방과후 활동의 확대 제공을 위해서는 유아 및 초등학교 저학년 아동대상 방과후 탁아기능을 확대 강화하고, 방과후 아카데미의 설치 및 운영의 내실화를 기한다는 것이다. 마지막으로 교육방송의 다양한 교육 프로그램을 활용하고, 위성 과외 방송을 통한 과외 욕구를 충족시키고, 예뮈

넷을 활용한 사이버 교육을 실시하는 등 정보통신 기술을 최대한 활용하며, 교육 소비자의 교육권 보호를 위한 법적 근거를 보완하고 학부모 의식 개혁을 위한 교육관련 단체의 활동을 지원하는 등 교육 소비자 운동을 활성화한다는 것이다.

한편, 교육부가 지난 5월에 제시한 과외 과외 완화 및 과외비 경감대책은 단기 대책과 중·장기 대책으로 구성되어 있는데, 단기 대책으로는 위성 교육방송의 실시, 방과후 교육활동의 활성화, 불법비리에 대한 지도·감독 강화가 포함되어 있고, 중·장기 대책으로는 학교교육의 내실화, 고등교육의 기회 확대 및 학생선발제도 개선, 학부모 의식개혁 및 능력중심 사회로의 정착 유도가 포함되어 있다.

두 기관이 제시한 과외 대책은 상호간에 대단히 유사하다. 두 기관이 제시한 과외 대책의 주요 내용은 위성 교육방송 실시, 방과후 교육활동 활성화, 불법과외에 대한 지도·감독 강화, 대학입시제도 개선의 네 가지라고 할 수 있다. 이러한 방안들은 과외의 원인에 대한 근본적인 대책이라기보다는 나타난 결과에 대한 임시방편적인 처방이라고 할 수 있다.

우선 위성 교육방송 계획을 보면 지상파 방송 난시청 지역을 해소함으로써 교육기회 균등화에 기여한다는 목적과는 달리 방송의 내용은 과외 수요가 많은 중·고교 교과목 위주로 하고, 수능시험 대비가 가능하도록 통합교과적 프로그램을 편성·운영하며, 강사는 공개모집을 통하여 최우수 강사를 선정하겠다는 것이다. 이렇게 과외방송을 함으로써 연간 약 1조 3,600억 원의 과외비를 절감한다는 것이다. 한마디로 말하여 위성 TV과외를 실시하겠다는 것이다. 이는

과외문제를 과외로 해소한다는 것이다. 그러나 위성 TV과외는 정부가 학교교육을 불신하고 앞장서서 과외를 지원하는 것이므로 교육 본질에서 크게 벗어난 것이다. 우수한 강사를 선발하여 과외교육을 실시할 경우에 학생들은 교사를 불신하게 되고 학교교육 자체를 경시하게 됨은 물론 인성교육, 정의교육은 뒷전으로 밀려나게 될 것이다. 예산 면에서도 학교별·가정별로 위성 안테나를 설치하고, TV설치, 컨버터 설치, 비디오와 교재 구입 등 막대한 예산이 소요될 것이다. 더욱이 위성 TV과외를 받는 학생은 상대적 우위를 확보하기 위하여 별도로 또 과외를 받게 될 것이다. 따라서 위성 TV과외는 과외를 완화시키기보다는 전국을 과외교실화하고, 과외비를 경감시키기보다는 과외비 부담을 증대시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

불법과외에 대한 지도·감독 강화라고 하는 대책은 새로운 대책이라고 할 수 없다. 현재까지 실시해오던 대책으로서 근원적인 대책이 아니므로 그 효과를 크게 기대하기 어렵다. 1980년 7·30 교육개혁에서도 강력하게 규제하여 일시적인 효과는 있었으나 다시 과열되는 현상이 나타났다. 교육개혁의 기본원칙을 자유경쟁으로 설정하고, 교육부에서도 규제완화를 지속적으로 추진하고 있으면서 과외에 대해서는 철저히 지도·감독을 하겠다는 것은 논리적인 모순인 것이다. 특히 지역교육청별 '불법과외신고센터'를 설치·운영한다고 하는 것은 우리 국민의 정서에 맞지 않는 제도라고 본다. 과외를 완전히 해소할 수 있는 제도와 정책을 도입해야지 어떤 과외는 합법이고 어떤 과외는 불법이라고 하는 것은 대단히 소극적인 대책인 것이다.

고등교육 기회 확대 및 학생선발제도 개선이라고 하는 대책도 과열과외를 완화하고 과외비를 경감하는 데 별 효과를 기대하기 어렵다고 본다. 대학입학 정원을 계속 확대하고, 내신 반영비율 및 반영방법을 자율화하고, 수험능력시험제도를 지속적으로 발전시키며, 학생선발기준을 다양화하도록 유도한다고 해서 과외가 완화될 것 같지 않다. 대학입학 정원을 계속 확대한다는 정책은 과외 대책으로 부적합한 대책이라고 본다. 이미 대학 진학률이 세계에서 가장 높는데, 그리고 현 추세대로 간다면 고교 졸업자수는 자연감소하고 대학입학 정원은 계속 증가하여 2005년경에는 대입 희망자보다 입학정원이 많아서 폐교를 해야 하는 대학이 생겨날 터인데 입학정원을 현재보다 더 늘린다는 것은 단견적인 대책이고 과외의 원인을 잘못 진단한 것이며, 잘못 처방한 것이다. 현재 과외가 과열되고 있는 것은 결코 대학의 문이 좁아서 그런 것이 아니라 보다 좋은 대학에 가려는 욕구 때문인 것이다.

또한 수능시험 성적, 내신 성적, 대학별 고사 성적을 단순합산하여 상대적인 석차에 따라 학생을 선발하는 제도와 수능시험제도 자체에 문제가 있는데 이에 대한 전면적인 개혁없이 부분적인 수정·보완작업으로 과열과외 문제를 해결한다는 것은 불가능한 일인 것이다. 현행 입시제도가 최선인 양 생각하고 입시제도를 개혁하기보다는 부분적으로 보완하려는 자세가 잘못된 것이다. 현행의 수험능력시험제도는 근본적으로 그 발상부터 잘못되어 있고, 취지와 목적, 출제내용과 방법 등이 잘못되어 있으므로 부분적인 개선으로는 과외문제를 해결할 수 없다. 과외문제를 해결하기 위하여는 입시제도를 개혁하는 데 주저해서는 안 된다. 현행의

입시제도가 과외의 원인이 되고 있다면 과감히 개혁해야 할 것이다.

5. 사교육비 경감 방안

사교육비를 구성하고 있는 항목들의 특성에 비추어 볼 때, 어떠한 대책을 강구한다고 하여도 사교육비를 근절시키는 것은 현실적으로 어렵다. 그러나 사교육비의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 과외비를 입시제도 개혁을 통하여 대폭적으로 감축시키고, 현재 학부모가 부담하고 있는 사교육비의 일부를 국가 재정에서 부담하도록 하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

1) 대학입시제도의 개혁

대학입시제도는 고교교육에 직접적인 영향을 미치며, 중학교와 초등학교 교육에도 간접적인 영향을 미친다. 초·중학생들의 학원과외나 개인과외가 대학입시와 전혀 무관한 것이 아니다. 따라서 과외가 없이도 대학에 입학할 수 있는 입시제도로 개선한다면, 초·중등학교의 입시관련 과외비를 대폭적으로 감축시킬 수 있는 것이다.

대학입시제도의 개선에는 다음과 같은 세 가지 기본원칙이 전제되어야 한다. 첫째, 선발 및 대학입학 전형제도와 독립적으로 고등학교는 고교교육의 본연을 추구하여야 하며, 정상적인 고교 운영과정에서 적성과 능력에 따른 진학이 이루어질 수 있도록 대학입학제도가 운영되어야 한다. 둘째, 무한 학력경쟁을 완화하고, 의미있는 교육적 경쟁을 창출해 낼 수 있는 방향으로 대학입학 전형제도의 구조적 변화를 추구하고 있다. 셋째, 입시제도 개선의 목표는 학생들을 시

험의 구속에서 해방시켜 그들에게 의미있는 시간을 되돌려 주고, 학교 현장을 즐거운 장소로 변화시키는 데 우선순위가 부여되어야 한다.

이와 같은 원칙에 따라 현행의 대학수학능력시험을 고교 학력고사로 전환하고, 고교 내신 성적, 수능시험 성적, 대학별 고사 성적의 단순합산 사정에서 다단계 입학사정 방식으로 전환해야 할 것이다. 이와 같은 전환은 입시제도의 개선이라기보다는 개혁이라고 할 정도로 획기적인 변화라고 할 수 있을 것이다. 현행의 입시제도를 점진적으로 개선하는 수준에서는 과열과외에 대한 욕구를 대폭적으로 감소시킬 수 없다고 판단되므로 과감한 개혁안을 제시하는 것이다.

① 수능시험을 고교 학력고사로 전환

수능시험을 표준화된 고교 학력고사로 전환시키는 이유는 현행 수능시험 체제의 문제점인 단순합산 방식에 의한 총점을 최대한 높이기 위한 무한 학력경쟁을 완화시키고, 객관화된 표준화 검사로써 중등교육의 질적 수준을 효율적으로 관리하기 위함이다. 고교 학력고사는 고교 정상화를 지향하여 고교교육이 대학입학을 위한 선발과는 독립적으로 고교교육의 본연을 실현하는 기초 위에서 운영될 것이며, 전국 규모의 표준화 학력고사로서 고등학교 3년간의 학업 성취도를 객관적으로 평가하는 데 초점이 두어질 것이다. 즉, 초·중학교에 대한 학력 평가의 연장선에서 고교교육의 성취도를 평가하되, 시험 주체가 대학에서 고교로 변하게 되며, 선발시험이 아닌 진단고사, 적성검사가 아닌 성취검사로서의 성격을 지니게 될 것이다. 따라서 상대평가가 아닌 규준지향적 절대평가 방식을 적용하게 되며, 고교 교육과정상의 전과목에 대한 평가가 실시되

어야 할 것이다. 고사는 교육과정평가원이 주관하며, 연 1회 3학년 2학기말에 실시하게 될 것이다. 교육과정평가원에서는 전국적으로 고교교사가 출제할 문제들을 수합하여 문제은행화하고, 대학교수와 평가전문가가 문제를 엄선·보완하여 최종적으로 문제를 확정하는 방식으로 운영할 수 있다.

이와 같은 고교 학력고사제를 도입함으로써 기대되는 효과는 다음과 같이 몇 가지로 요약될 수 있다. 우선, 고교교육의 생산성과 책무성을 제고하고, 중등교육의 질을 효율적으로 관리함과 동시에 현행의 수능시험 체제에서와 같이 총점을 최대한 높이기 위한 무한 학력경쟁을 완화할 수 있다. 학생들간의 경쟁보다 교사 및 학교간의 경쟁 등 교육 공급자간의 경쟁을 유발시킴으로써 전체적인 고교 학업성취 수준의 향상을 기할 수 있다. 동료간의 경쟁보다는 학업성취 기준과 경쟁하게 되므로 최저성취 기준이 상승되고, 성취 기준에 미달되는 학습 부진아에 대한 실질적인 보충학습이 이루어지는 풍토가 조성될 수 있을 것이다. 또한 학교생활기록부의 교과성적 반영에 있어 고교간 학력격차를 둘러싼 문제를 해소함은 물론 고교교육이 대학입시에 따라 좌우되지 않고 대학입시가 고교교육에 따라 좌우되게 되며, 중등학교 및 일선교사의 역할을 중시함으로써 고교교육 정상화에 크게 기여하게 될 것이다.

② 학업성적의 단순합산 사정에서 다단계 입학사정으로 전환

현행과 같은 수평적인 점수합산 방식에 의한 입학사정 제도 아래에서는 입시경쟁이 과열되고, 학생들의 다양한 특성과 대학의 특수한 요구를 입시사정시 반영할 수 없으므로 다단계 입학사정 방식으로 전환해야

한다. 다단계 입학사정 방식에서는 제1단계로 표준화된 학력고사로 입학 대상자를 사정하고, 제2단계에서는 1단계 합격자를 대상으로 학교생활기록부(이하 학생부)에 의하여 입학 대상자를 선정하며, 제3단계에서는 2단계에서 선정된 자를 대상으로 대학별 고사에 의하여 최종 합격자를 선발하게 된다. 각 단계별 구체적인 방법을 제시하면 다음과 같다.

제1단계 입학사정에서는 각 대학이 국가 시험인 표준화된 고교 학력고사 결과를 전형자료로 활용한다. 대학에서는 입학전형에 반영하는 교과목 및 성취수준을 미리 홍보하고, 절대평가 방식을 적용하여 1차 합격에 필요한 최저성취 기준을 사전에 예고해야 한다. 대학에 따라서는 전공계열, 학부, 학과 등 모집주체의 특성과 필요를 반영하여 1차 합격에 필요한 고교 학력고사의 일정 과목에서의 일정 성취 기준을 예고하게 된다. 사전예고제를 통하여 학생들은 선택적으로 공부할 수 있으며, 최저성취 기준은 합격·불합격 여부만을 결정하는 준거로 활용된다.

제2단계 입학사정에서는 1단계에서 합격된 자를 대상으로 학생부를 전형자료로 하여 선발한다. 학생부의 교과별 성취수준과 특기, 재능 등을 고려하여 입학정원의 130% 혹은 150% 등 일정 배수를 선발한다. 제3단계에서는 고교 학력고사나 학생부 자료와 중복되지 않도록 대학별 구술, 실기, 논술, 면접고사 등으로 최종 합격자를 선발한다. 따라서 전 단계의 입학사정에서 활용한 자료는 다음 단계에서 중복 사용하지 않게 된다.

다단계 입학사정 방식은 비교육적인 과열 경쟁을 완화시키고, 입시 준비로 인한 학업

부담을 대폭 경감시킴과 동시에 국가, 고교, 대학의 요구를 형평성 있게 반영시키는 효과가 있을 것이다. 제1단계에서 표준화된 국가시험을 통하여 고교 3년간의 누가적인 학업성취를 평가함으로써 중등교육의 질을 관리하고자 하는 국가의 요구를 반영하고, 제2단계에서 전인적 평가자료인 학생부를 활용하여 학생들의 교과별 학업 능력, 자질, 장애의 가능성, 특기 등을 평가함으로써 고등학교의 요구를 반영하며, 제3단계에서는 대학의 모집주체별 특성과 필요를 반영하여 적격자를 선발함으로써 대학의 요구를 충족시킬 수 있다.

2) 유상교육 프로그램제도 도입

입시준비를 위한 과외가 해소된다고 하여도 각종 재능, 특기, 취미 등을 살리기 위한 과외 욕구는 여전히 남아 있다. 현재까지는 이러한 종류의 과외 욕구 대부분이 영리를 목적으로 하는 사설학원을 통하여 충족되어 왔다. 그 종류는 피아노, 태권도, 미술, 웅변, 영어회화 등 대단히 다양하며, 특별교육 혹은 재능교육이라는 명분 아래 과외교습비의 수준도 상당히 높다. 학부모의 과외비 부담을 경감시키고 학교교육에 대한 신뢰를 구축하기 위하여는 현재까지 사설학원을 통하여 제공되어온 이와 같은 과외교육 프로그램을 보다 합리적인 가격으로 학교에서 수익자부담원칙 아래 유상으로 공급할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

이는 학교 밖에서 개인별로 무분별하게 이루어지는 과외교육을 학교의 정상적인 교육활동으로 통합·유도함으로써 학생들에게 과외교육의 편익을 제공하고 과외비 부담을 경감시키는 등 교육 서비스 차원에서 이루어져야 한다. 따라서 학교에서 제공하는 과

외의 질적 수준이 학교 밖에서 제공하는 과외와 비교해서 보다 높아야 하는 반면에 과외비를 실비로 책정하여 사설학원보다 저렴해야 한다. 수익자부담원칙에 의한 이러한 종류의 과외는 초등학교뿐만 아니라 중등학교의 경우에도 특별활동시간, 방과후, 휴일, 방학기간 중에 이루어질 수 있다.

학교시설을 활용하여 운영되는 유상교육 프로그램에 관련된 제반 사항에 대한 결정과 감독은 단위학교별 학교운영위원회가 책임을 지도록 해야 할 것이다. 학교운영위원회는 유상교육 프로그램에 대한 수요 조사를 하여 수요가 많고 실현 가능성이 높은 프로그램부터 우선적으로 선정·운영하고 점차적으로 확대하여 보다 다양한 프로그램을 개발·제공하도록 해야 할 것이다. 특히 현재 형식적으로 운영되고 있는 특별활동을 대폭 확대·강화하여 학생들의 과외 욕구를 충족시킬 수 있도록 하고, 특별활동 지도교사에게는 응분의 지도수당을 지급하도록 하며, 학교 교사가 지도하기 어려운 특수한 영역의 경우에는 학교 밖에서 강사를 확보하거나 인근의 몇 개 학교와 협동하여 프로그램을 개설할 수 있을 것이다.

3) 사교육비의 공교육비 전환

사교육비 중 일부는 정상적인 학교교육을 위하여 필수적인 것이다. 현재까지는 공공재정의 영세성으로 인하여 학부모로 하여금 부담하도록 함으로써 사교육비의 규모가 증대되고, 학부모의 과중한 사교육비 부담이 사회문제로 부각된 것이다. 이러한 사교육비는 전 국민이 조세로 부담할 것이냐, 수혜자 원칙을 적용하여 학생이 부담하도록 할 것이냐의 선택의 문제인 것이다.

이제는 학교교육에 필수적인 항목들(예컨

대 교재, 학교 지정용품, 수업 준비물 등)을 학부모에게 부담시키지 않고 국고에서 부담해야 할 때가 되었다고 본다. 정부는 1998년까지 교육재정을 GNP의 5% 수준으로 확보할 계획을 수립·추진하고 있으며, OECD에도 가입하였다. 초등학교의 완전무상 의무교육 실시를 위하여 교과서를 무상 공급하고, 학교급식을 확대하였으며, 6대 도시에 한해서 징수하던 육성회비도 전면적으로 폐지하였다. 그러나 아직도 교육과정 운영에 필요한 수업 준비물을 학생들이 각자 구입하도록 하고, 학용품은 물론 교복, 체육복, 단체활동비 등을 학부모에게 부담시키고 있는 것이다. 이는 헌법에서 규정하고 있는 “의무교육은 무상으로 한다.”는 원칙에도 엄밀한 의미에서 위배되는 것이다. 의무교육은 무상으로 한다고 하면서 국가에서 부담해야 할 부분을 학부모에게 전가시키는 것은 크게 잘못된 정책이라고 본다. 따라서 초등학교 사교육비 중 과외비를 제외한 교재대, 학용품비, 수업 준비물비, 학교 지정용품비, 단체활동비, 교통비, 급식비 등을 국고에서 부담하도록 해야 할 것이다.

이는 중학교의 경우에도 해당된다. 1992년에 도서·벽지 지역으로부터 시작된 중학교 의무교육은 매년 지역과 대상인원을 확대하여 '95년 현재 군 이하 지역 전학년과 모든 특수학교 재학생을 포함하여 수혜대상 학생이 전체 중학생의 25.4%가 되었으나 그 후 별로 확대되지 못하고 있다. 또한 GNP 5% 교육재정의 투자계획에서도 중학교 의무교육 확대가 소홀히 취급되고 있다. 더욱이 지방교육자치제 실시로 교육에 관한 권한이 각 지방자치단체로 상당 부분이 이양됨에 따라 중학교 의무교육 확대사업은 거의 정지된 상태에 있는 실정이다.

의무교육의 연한이 그 나라의 교육수준과 국력을 대변하는 결정적인 지표는 될 수 없다 할지라도 한 나라의 교육복지 수준과 국가발전을 나타내는 하나의 상징이 되고 있다. 선진국에서는 이미 1960년대에 9년의 의무교육을 실시했고, 현재는 12년의 의무교육을 실시하고 있다. 더욱이 현재 우리보다 경제여건이 미흡한 많은 나라들까지도 9년 이상의 의무교육을 실시하고 있다. 따라서 의무교육 기간과 중학교 의무교육 대상 지역 확대는 민주시민으로서의 국민의 자질을 향상시키고, 국민복지와 사회정의 실현을 위해, 그리고 치열한 국제경쟁시대에 대비하고 교육의 세계화를 도모하기 위해 조속히 실현되어야 한다.

중학교 의무교육에서도 무상의 원칙은 준수되어야 한다. 입학금, 수업료는 물론 육성회비, 교재대, 단체활동비, 급식비, 교통비 등을 국고에서 부담하도록 해야 할 것이다. 중학교 무상 의무교육을 조속히 실현함과 동시에 2000년부터는 고등학교 의무교육 기반을 조성하는 일을 국가의 주요정책으로 채택·실시해야 할 것이다. OECD 국가들이 교육을 위하여 평균적으로 GDP의 6.1%를 교육에 투자하고 있는 것도 그들의 의무교육 정책과 무관하지 않은 것이다. 대부분의 OECD 국가들이 12년간의 의무교육을 실시하고 있으며, 의무교육 기관의 교육비 전액을 국가가 부담하고 있기 때문에 그들의 경우에 사교육비가 거의 없게 되는 것이다.

이상과 같은 무상 의무교육 확대 정책과 더불어 교과서 개발정책도 획기적으로 개선해야 할 것이다. 현재와 같이 부교재가 요구되는 교과서를 개발하게 되면 여전히 부교재를 구입하게 되어 사교육비 지출이 근절되지 않을 것이기 때문이다. 따라서 부교

재가 필요없게 되는 교과서를 개발하도록 하는 노력을 경주해야 할 것이다. 또한 교수-학습 활동에 필요한 학습자료, 실험실습 기자재 및 교구 등을 규격에 맞게 저가로 공급받을 수 있도록 학습 기자재 및 실험실습 기자재 제작업체를 선정하여 행·재정적으로 지원·육성하는 한편, 품질보증을 위한 제도적 장치를 강구하도록 해야 할 것이다. ■

윤정일/서울대학교 교육학과를 졸업하고 동 대학 교육대학원에서 교육행정학을 전공하고 미국 일리노이 대학에서 교육재정학 전공으로 박사학위를 받았다. 현재 서울대 교육학과 교수로 재직중이고, 교육연구소 소장을 겸직하고 있으며, 미국 일리노이 대학 교수, 한국교육행정학회 회장과 한국교육재정·경제학회 회장 등을 역임하였다. 주요 저서로는 『한국교육정책의 탐구』, 『교육재정론』, 『교육의 이해』, 『교육행정학원론』, 『교육재정정책론』 등이 있다.

大學教育

좋은 독자는
좋은 책을 만든다고 합니다.

본지를 더욱 알찬 내용으로 꾸미줄
독자 여러분의 글을 기다리고 있습니다.
대학교육관련 논설, 대학에서의 연구·교수 및
사회봉사 활동 중에서 대학사회에 시사할 줄 수
있는 주제 논의, 본지에 게재된 글에 대한 반론 등

■ 보낼 곳

서울 영등포구 여의도동 27-2 (우)150-742
한국대학교육협의회 정보자료부
『대학교육』 편집실
(전화: 783-3891, 780-7942
팩스: 780-8311)

■ 해당 칼럼 및 분량

- 논단 (200자 원고지 50장 안팎)
- 대학담론 (25장 안팎의 수상)
- 나의 수업
(30장 안팎의 수업관 및 수업방법 소개)
- 대학은 지금
(30장 안팎의 대학 관리운영 혁신사례 등)

■ 참고사항

- 원고는 편집자문위원회의 심의를 거쳐
게재하며, 제출된 원고는 돌려드리지 않
습니다.
- 필요한 경우, 편집자문위원회는 집필자
와 협의하여 편집형식에 맞게 원고를 수
정·보완할 수 있습니다.