

시스템사고를 통한 사교육비경감정책 평가: 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로

Evaluation of Policy for Reduction of Private Tutoring Expenditure based on Systems Thinking: Focusing on Roh and Lee Governments

백우정* · 최종덕**

Back, Woojung* · Choi, JongDeok**

Abstract

The purpose of this paper is to evaluate the policies for reducing private tutoring expenditure in Roh Mu Hyun and Lee Myeong Bak Government using Causal Loop analysis based on the Systems Thinking perspective.

The results are as follows. First, high educational achievers receive more private tutoring than lowers and children who have rich parents have better chance to take private tutoring than the others. It reflects the social characteristics which emphasize the academic ability and educational background. Second, two governments implemented educational policies to control the private tutoring expenditure as balancing loops ; strengthening public education, providing after school programs and EBS KSAT teaching and improving the entrance exam of university. Third, they overlooked the unintended feedback loops coming from 1) incongruity between causes and countermeasures of shadow education 2) wrong perception of substitutional relationship between public education and shadow education 3) side effect of the policy increasing the weight of student record 4) problems of diversifying high schools 5) dilemma of easing the burden of testing through admission officer system.

The conclusion is that policies of reducing the private education expenses have failed because two governments don't consider unintended Feedback Loops in the process of making education policies. So we have to make policies based on Systems

* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 박사과정(교신저자, 100woojung@hanmail.net)

** 한국교원대학교 교육정책전문대학원 조교수(cjdsl@knu.ac.kr)

Thinking and reducing private education expenses should not be the purpose of strengthening the public education.

Keywords: 사교육비 경감 정책, 공교육 강화 · 방과후학교 · EBS 수능방송 · 입학사정관제
와 사교육비, 시스템사고

(Policy for reducing private education expenses, Strengthening the public education · After school program · EBS KSAT teaching · College-admission policy & reducing private education expenses, Systems Thinking)

I. 서론

‘사교육비 절반, 학생·학부모 만족도 두 배’라는 이명박 정부의 정책 구호처럼 사교육비 경감은 역대 정부의 계속된 과제였다. 정부별 대표적인 정책만 보더라도 박정희 정부의 중학교 무시험 진학을 주요 골자로 하는 ‘1968. 7. 15 입시개혁안’과 중학교 교육 정상화와 과외 사교육 문제 해결을 위한 ‘1973. 2. 23 고교평준화 정책’, 전두환 정부의 과외금지를 주 내용으로 하는 ‘1980. 7. 30 교육개혁조치’, 김영삼 정부의 ‘1997. 5. 12 과외과외 및 과외비 경감 대책’, 김대중 정부의 ‘2000. 6 과외과외 예방 및 공교육 내실화 방안’, 노무현 정부의 ‘2004. 2. 17 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책’, 이명박 정부의 ‘2009. 6. 3 공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감대책’ 등 수없이 많은 정책들이 시행되었다.

또한 지방교육자치가 시행되면서 모든 시·도 교육감이 사교육비 경감을 정책목표로 내걸고 다양한 정책을 수립하여 시행하고 있으며, 시·도지사들도 이러한 대열에 합류하고 있다.

그러나 이러한 많은 정책과 국가 전체의 노력에도 불구하고 사교육비는 계속 늘어나고 있다. 2001년 10조 7천억이던 사교육비가 2003년 13조 6천억, 2005년 17조 7천억, 2007년 20조 4백억, 2008년 20조 9천억, 2009년 21조 6천억, 2010년 20조 9천억으로 거의 계속 증가하고 있다(통계청, 2011: 3).¹⁾

특히 사교육 수요를 공교육으로 흡수하기 위해 정부와 교육청, 각 지자체에서 방과후학교와 EBS 수능방송, 사교육 없는 학교, 엄마표 온종일 교실, 돌봄교실, 저소득층 바우처 수강권 지급 등에 투자하는 예산을 고려한다면 사교육 관련 비용은 훨씬 많을 것이다.

이처럼 정부의 적극적인 사교육비 경감정책에도 불구하고 사교육비가 줄지 않는다는 것은 정책 자체에 대한 새로운 접근방법의 필요성을 제기한다. 그러나 사교육비 경감정책에 대한 그동안의 연구는 주로 실태분석에 근거한 대책이나 사교육정책의 효과성을 검증하거나 사교육이 학업성취에 미치는 영향, 입시제도의 변화가 사교육에 미치는 영향, 사교육비 지출요인 등이었지 정책의 접근방법 자체에 대한 전반적인 검토나 종합적인 평가는 없었다. 부분적으로 이루어진 평가 역시 방과후학교나 EBS 수능방송이 사교육비 경감에 미치는 효과에 국한되어 이루어졌을 뿐이다. 또한 사교육 관련 종합적인 연구가 주로 정부 출연기관이나 정부 발주 프로젝트로 추진되기 때문에 정부 정책의 실제 영향에 대한 객관적인 평가, 치밀한 원인 분석 및 새로운 대안제시가 충분히 이루어지지 않았다(안선희, 2010: 83).²⁾

1) 교육과학기술부에서 정의한 사교육비는 ‘초·중·고 재학생들이 학교 밖에서 사적으로 받는 보충교육을 위해 지출하는 비용’으로 여기에는 방과후학교 수강료나 EBS 교재 구입, 어학연수 등은 포함되지 않았다.
2) 그동안의 선행 연구가 정부의 사교육비 경감 정책에 대한 종합적인 평가라기보다는 사업별로 이루어진

특히 왜 정부의 지속적인 사교육비 경감 정책에도 불구하고 사교육비는 줄어들지 않는지, 정책이 간과한 것은 무엇인지, 왜 사교육비 경감정책이라고 확신하고 시행한 정책이 오히려 사교육비를 증가시켰는지, 이러한 결과를 가져올 수밖에 없었던 시스템사고에 입각한 분석은 없었다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 사교육비 경감을 정부의 핵심 정책으로 추진하였던 노무현 정부와 이명박 정부의 사교육정책을 시스템사고라는 인과순환적 피드백구조를 강조하는 시각에서 평가해 보고자 한다. 두 정부가 추진하고 있는 사교육비 경감 정책을 시스템사고를 통해 살펴봄으로써 각 정책이 예상치 못한 정책부작용을 피드백 루프를 통해 제시하고 사교육비 경감 정책이 갖고 있는 인과순환적인 본질적인 문제점을 밝혀내고자 한다.³⁾

시스템사고를 통해 공공정책을 평가하는 이점은 정책논리의 단선적인 사고구조를 극복하고 인과순환적 사고를 통해 정책문제의 본질적 특성인 다양한 요소들의 복잡성과 비선형성을 보다 정확하게 이해하는데 있다(최남희, 2007: 277). 따라서 본 논문은 사교육비 경감과 같은 복잡한 정책문제를 해결하기 위한 출발점은 표면적인 원인과 가시적인 결과에 집착하는 일방적인 인과관계의 흐름보다는 우리나라 사교육비 지출의 특성을 정확히 이해하고, 사교육과 공교육의 관계 설정을 새로이 하며, 공교육 강화의 목적이 사교육비 경감이 되어서는 안 된다는 것을 노무현 정부와 이명박 정부의 사교육비 경감정책이 간과한 피드백루프를 통해 밝혀보고자 한다.

II. 사교육비 경감정책에 대한 시스템 사고적 접근

여기에서는 사교육 정책 수립 시 전제가 되는 우리나라 사교육비 지출의 특성들을 살펴보고, 이 특성들이 노무현 정부와 이명박 정부의 사교육비 정책에 어떻게 반영되었으며, 사

연구가 많기 때문에 본고에서는 선행연구를 따로 장을 구성하여 다루지 않고 본문의 내용에 따라 필요한 관련 연구를 소개하면서 논지를 전개하고자 한다.

- 3) 본 논문에서 다루고자 하는 노무현 정부의 ‘공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책(2004. 2. 17)’과 이명박 정부의 ‘공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감대책(2009. 6. 3)’은 제목에서도 나타나듯이 ‘공교육 강화를 통한 사교육비 경감’으로 기본 논리나 이를 실현하기 위한 프로그램에서도 큰 차이가 없다. 두 정부 모두 공교육을 강화하고, 사교육 수요를 공교육 내로 흡수하기 위해 방과후 학교를 활성화하고, EBS 수능방송을 확대했으며, 학생들의 다양성을 인정하고, 선택권을 확대하기 위해 고교다양화 정책을 실시했고, 입시로 인한 사교육수요를 줄이기 위해 고입·대입제도를 개선하였다. 또한 이명박 정부의 사교육비 정책은 노무현 정부의 정책을 그대로 잇거나 확대한 사업이 대부분이므로 시스템사고적 관점에서 본다면 두 정부의 사교육비 경감정책은 같은 사고에서 나왔다. 따라서 본고에서는 두 정부의 정책을 하나로 묶어 평가하고자 한다.

용한 조절루프는 무엇이고, 간과한 강화루프는 무엇인지를 살펴봄으로써 시스템사고의 입장에서 두 정부의 정책을 평가해보고자 한다.

1. 우리나라 사교육비 지출의 특징

1) 학력·학벌 중심 사회에서의 경쟁의 악순환과 정책 저항

우리나라에서 사교육은 무엇보다도 학력·학벌주의 문화⁴⁾에서 비롯된다. 공부를 잘해서 좋은 고등학교에 가고, 명문대학에 입학해야 좋은 직장에 취직할 수 있고, 높은 사회·경제적 지위를 누리며 살 수 있다. 특히 대학의 입학성적 서열과 여건 서열에 의한 임금차이가 매우 뚜렷한 현실에서⁵⁾ 학부모들은 어떤 비용을 치르고서라도 자녀들을 좋은 대학에 보내려고 노력한다. 이런 풍토에서 학생들도 학교명성을 중시하게 되고(prestige orientation) 학부모들이 더 많은 돈을 사교육에 쓰게 하고 있다(Roger C. Shouse & Soojeong Lee, 2011: 10).

아울러 공교육이 팽창하고 교육기회의 균등한 배분이 보장되면서 사교육을 이용하여 사회적 가치와 지위를 획득하기 위한 경쟁이 보편화되어(김성식 외, 2009: 26) 더 많은 사람들이 사교육 시장에 뛰어들게 되었다.⁶⁾ 특히 명문대 입학생 인원은 정해져 있고, 대학이 서열화 되어 있는 상황에서 경쟁은 갈수록 치열해지고, 강화될 수밖에 없었으며, 이러한 현상은 IMF 이후 취업난이 심각해지자 더욱 심화되었다.

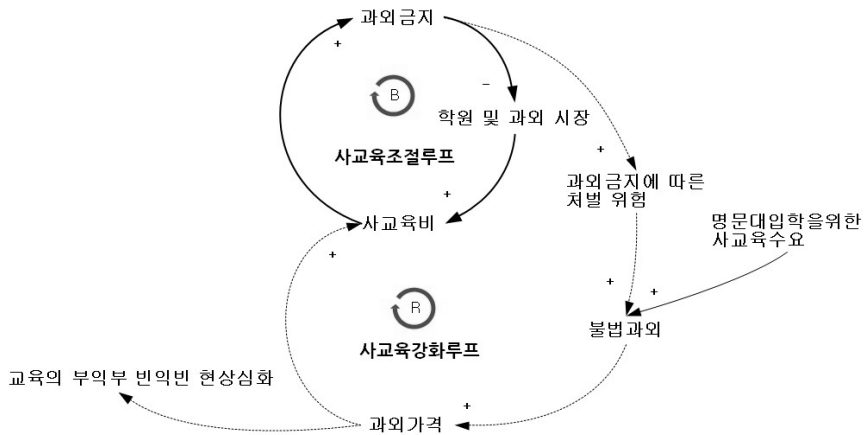
즉 우리나라에서 사교육은 교육적 내적 수요보다는 교육외적인 사회·경제적 배경에 의해 발생하고 강화되고 있다. 공공문제를 해결하기 위한 다른 정책들은 정부가 어떤 문제에

4) 2010년 한국교육개발원 김순남의 「사교육 진단 및 대책」에 관한 연구(교원 5,158명, 학생과 학부모 7,099, 전문직 169명 총 12,426명)에서 사교육의 근본원인을 묻는 질문에 응답자들은 ‘상급학교 진학경쟁(4.14), 학력·학벌주의 사회문화(4.03), 학부모의 교육열(3.97), 직업 간 높은 임금 격차(3.83), 사교육 기관의 팽창(3.62), 학교교육의 부실(2.67)’로 답하였으며(5점 만점 척도, 김미숙(2007)의 연구에서도 응답자들은 사교육을 하는 가장 큰 이유는 학벌 및 경쟁에 앞서기 위한 것이라고 응답하였다(p.69). 또한 통계청의 2010년 사교육비 조사 결과 발표에서도 응답자들은 사교육을 증가시키는 가장 중요한 원인이 무엇이라는 질문에 ‘취업에서의 출신대학 강조, 입시에서의 점수 위주 선발, 대학서열화’라고 응답하였으며, 이는 2007, 2008, 2009의 결과와도 일치한다. 이종재(2004)도 「사교육문제에 대한 대책 - 공교육 교육력 강화를 중심으로」에서 사회적 차원에서 학벌과 학력주의의 가치관, 이로 인한 일류대학 선호풍조와 진학 경쟁에 대한 과대평가가 학부모의 교육열을 부추겨 사교육이 더욱 성행한다고 지적하고 있다(p. 17).

5) 장수명(2006)은 미국에서는 SAT 성적이 100점 높은 학교에 다닐 경우 3-7%의 임금상승효과가 있으나 우리나라에서는 입학성적이 높은 1-5위 대학과 6-10위 대학의 임금 차이가 월 55만원이지만, 중하위권 대학의 임금상승효과는 별 영향을 미치지 못하였다고 하였다(pp. 92-99).

6) 1991년에는 전국 중등학생의 21.8%가 과외를 하였고, 1997년에는 전국 초·중학생의 51.3%, 2000년에는 57.9%(고형일, 2006: 4). 2010년엔 초등학생의 86.8%, 중학생의 72.2%, 일반계 고등학생의 61.1%가 과외를 하고 있다(통계청, 2011).

대하여 조절 피드백 루프를 쓰면 문제가 완화되거나 해결된다(김동환, 2011). 그러나 사교육정책은 [그림 1] 전두환 정부의 ‘과외금지’ 정책의 실패에서 보듯이 아무리 강경한 정책을 써도 사회·문화·의식이 바뀌지 않는 한 성공하기 어렵다.



[그림 1] ‘과외금지’ 정책의 피드백 루프

즉 1980년 당시 중학교 무시험 및 고교 평준화 정책과 같은 정부의 과외과외 해소 대책에도 불구하고 과외문제가 지속적으로 악화되어 과외망국론이 대두되고, 대학입시 경쟁이 더욱 가열되어 학부모들의 과외비 지출이 노동시장의 임금 인상요인으로 작용하게 되자(김영철 외, 2001) 제5공화국의 전신이라고 할 수 있는 ‘국가보위비상대책위원회’에서는 ‘1980. 7. 30 교육개혁조치’를 통해 과외 전면금지라는 특단의 ‘사교육조절 루프’를 썼다. 즉 과외금지 조치를 내리면 학원 및 과외시장이 위축되고 사교육비가 줄 것이라는 논리였다.

그러나 명문대 입학 을 위한 사교육 수요를 막을 수는 없었다.7) [그림 1]에서 보듯이 과외금지에 대한 처벌 위험이 높아지자 불법과외가 성행했으며, 위험 부담에 따라 과외가격은 더욱 상승하였다. 결국 과외를 금지시키려고 했던 정책이 불법과외를 양산시키고, 몰래 과외를 받을 수 없는 계층은 소외시킴으로써 사교육비는 사교육비대로 상승하고, 교육의 부익부 빈익빈 현상을 심화시키는 결과를 초래한 것이다. 즉 정부의 과외 제어 정책이 실

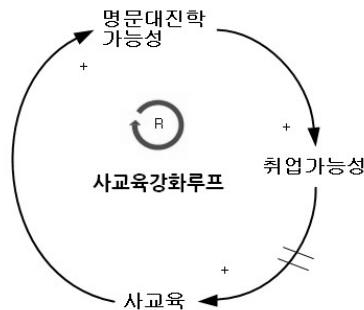
7) 학부모들은 사교육 금지 조치를 피하여 사교육을 받을 수만 있다면 어떤 일이라도 하였다. 사교육을 아르바이트로 하는 대학생들은 그들이 가르치는 학생 집에 들어가기 위해 고등학교 교복을 입기도 하였다. 또 어떤 가정에서는 사교육 교사들이 다른 감시자의 눈을 피해 한 가정이나 그 이상의 가정에서 온 학생들을 가르칠 수 있도록 교사들에게 아파트를 임대해 주었다. 콘도를 비롯한 리조트와 호텔은 종종 죽집게 과외를 위한 장소로 사용되었다. 그리고 부유한 사람들은 사교육을 위해 외국에 아이들을 보냈다(Seth, M. J., 2002: 186).

패한 것이다. 근본적인 문제는 그대로 두고, 과외금지 조치가 불러 올 정책적 부작용도 고려하지 않은 채 단선적 사고로 과외만 금지시키면 사교육비는 저절로 해결될 것이라고 생각한 정부의 안이한 정책적 대응이 가져 온 결과였다.

이처럼 사교육 수요는 학력·학벌중심의 사회·문화가 바뀌지 않는 한 줄어들지 않는다. 따라서 사교육비 경감 정책은 이러한 현실인식에서 시작해야 한다.

2) 우리나라 사교육비 지출의 특징

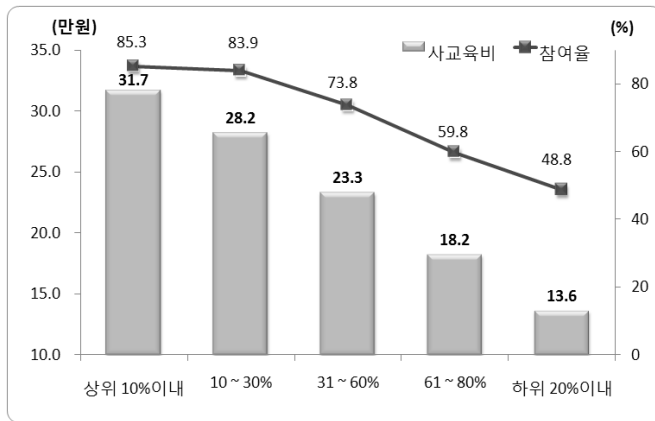
대부분의 나라에서는 학교 수업을 따라 가기 어렵거나 성적이 치지는 학생들이 학습을 보충하거나 학교에서 배울 수 없는 특기를 기르기 위해서 사교육을 받는다.⁸⁾ 그러나 우리나라와 같이 학력·학벌 중심주의가 만연하고 대학이 서열화 되어 있는 사회에서는 경쟁에서 이겨 더 좋은 명문대학에, 더 좋은 성적으로 입학해야 좋은 직업을 가질 수 있고 성공가능성이 커지므로 아무리 성적이 좋아도 더 좋은 성적을 받기 위해 계속 사교육을 받는다. [그림 2]의 R 루프처럼 사교육을 많이 받을수록 명문대 진학가능성이 커지고, 명문대 진학은 취업기회를 확대시켜주고, 좋은 직업을 갖도록 해주며, 이는 시간지연을 거쳐 사교육을 강화하는 피드백루프를 형성하는 것이다.



[그림 2] 사교육 강화루프

8) Darby E(2009)는 사교육의 결정요인에 관한 국가 간 비교연구에서 많은 국가에서 보정(remediation) 전략으로서 사교육을 이용하고 있으며, 사교육이란 학습 때문에 힘들어 하는 학생들을 위한 것이지만 높은 성취를 보이는 학생들을 위한 것은 아니라고 밝히고 있다(p. 5). David B. Baker 등도 사교육은 나라마다 다르지만 대부분의 나라에서 보정교육으로 이루어지고 있으며(p.1), 김진영(2007) 또한 ‘국제비교를 통해 본 사교육비의 원인과 결과’에서 우리나라를 제외한 대부분의 국가에서 과외학습은 학교 수업을 따라가기 어려운 학생들을 위한 보정적 성격을 갖고 있다고 하였다(p. 143).

그리고 이러한 강화루프는 현실에서도 증명되고 있다. 통계청(2010)의 사교육비 조사결과를 보면 상위 10% 이내의 학생 85.3%가 사교육에 참여하는 반면에 하위 20% 이내인 학생은 48.8%만 참여하고, 사교육비도 상위 10% 이내의 학생은 월 31만 7천원을 지출하는데 비해 하위 20%는 13만 6천원을 지출할 뿐이다. 성적이 좋을수록 1인당 사교육비 및 참여율이 높고(p. 10), 이는 2007, 2008, 2009년도의 조사결과와도 일치한다.



[그림 3] 성적순위별 사교육비(통계청, 2011, p. 10)

즉 학력·학벌 중심 사회에서 대학이 서열화 되어 있어 경쟁에 의해 명문대에 입학해야만 하는 사회에서는 보정교육을 위해 사교육을 받는 것이 아니라 경쟁에서 우위를 점하기 위해 사교육을 받는 것이다(김미숙, 2007: 69).⁹⁾

또한 이러한 사회·문화적 맥락은 부모가 가진 최대의 것을 투자하여 최고 수준의 사교육을 제공하도록 만든다. 항상 공부에서 최상위를 차지해야 최고의 상급학교 - 명문대 - 취업으로 이어지기 때문에 가구의 소득수준이 높을수록, 부모의 교육수준이 증가할수록, 대도시일수록 1인당 월평균 사교육비 지출과 참가율이 높게 되는 것이다.¹⁰⁾ 즉 학력·학벌 중심문화와 학부모들의 교육열이 최고 수준의 사교육을 요구하고, 여기에 사교육 시장의 마케팅이 어우러져 최대의 사교육 시장을 만들어내는 것이다.

9) 김미숙(2007)의 '사교육비 실태 조사 및 사교육비 경감방안 연구'에서 사교육을 받는 목적에 대한 질문에 초등학교 50.6%, 중학교 54.1%, 고등학교 58.5%의 학생들이 경쟁에 앞서기 위해 사교육을 받고 있다고 응답하였다(p. 69).

10) 사교육 참여와 학생의 가정배경과의 관련성에 대한 연구결과들은 가구 소득이나 부모의 학력 수준과 같은 가정 배경이 사교육비 지출이나 참여를 설명하는데 중요한 역할을 하고 있음을 보여주고 있다(이성림, 2002; 최상근 외, 2003; 임천순 외, 2004; 노현경, 2006; 이은우, 2006; 양정호, 2006; 최형재, 2007; 남기곤, 2008a; 이종구 외, 2009; Bray, 1999; Bray & Kwok, 2003).

따라서 사교육정책은 이러한 현실을 반영해서 입안되고 실행되어야 한다. 물론 공교육이 부실해서는 안 되지만 사교육의 원인은 공교육 부실이 아니라¹¹⁾ 사교육을 할 수밖에 없는 사회·문화인 것이다. 아무리 공교육이 강화되고 잘되어도 경쟁에서 우위를 확보하기 위한 사교육 수요는 계속되고, 이를 증명하듯 특목고나 자사고 입학에 준비하는 학생들의 사교육비가 일반고 입학에 준비하는 학생들의 사교육비 보다 훨씬 많이 든다는 것을 이미 많은 연구들이 입증해 주고 있다.¹²⁾

2. 사교육 정책에 반영된 조절루프

1) 노무현 정부와 이명박 정부의 사교육 정책

(1) 노무현 정부의 사교육비 경감정책

노무현 정부는 사교육비 대책팀(03. 4. 28) 및 사교육비 경감 대책위원회를 구성하고(03. 6. 23), 한국교육개발원에 「사교육비 경감 대책 연구팀」(03. 5. 28)을 설치·운영하면서 연구한 결과를 2004. 2. 17 ‘공교육정상화를 통한 사교육비 경감 대책’으로 발표하였다. 학부모들의 과중한 사교육비 부담을 완화하고 과외의 폐해로부터 학생들을 보호하기 위해 학교 교육 경쟁력 제고를 통해 사교육 문제를 해결하고자 했다.

학벌주의, 점수위주의 진학경쟁, 학교의 교육 수요 미충족, 사교육기관의 기민한 대응 등 사회문화적·제도적·심리적 요인이 복합적으로 작용해 사교육이 발생한다고 보고, 단기적으로 사교육수요를 공교육 체제 내로 흡수하고, 중기적으로 학교교육을 내실화하며, 장기적으로 사회·문화 풍토를 개선함으로써 사교육비를 경감하고자 10대 추진과제를 내놓았다. 학교교육의 경쟁력을 제고하고 신뢰를 회복하는 것만이 사교육문제를 근원적으로 해결할 수 있다는 인식 하에 학교교육의 질 향상을 위해 우수교원을 확보하고, 수준별 교육을 강화하며, 학교생활기록부의 신뢰성을 높여 내신 중심의 선발을 유도하고 대학입시에 예속된 공교육을 강화하고자 했다. 다만 현존하는 사교육 수요를 공교육 체제 내로 흡수하

11) 공교육에 대한 만족도가 낮을수록 사교육 참여가 증가한다는 연구도 있지만(전성일·강인원·김은영, 2003; 김현진, 2004; Daavis, 2002) 학교 만족도가 사교육 지출에 영향을 미치지 않는다는 연구가 많으며(노현경, 2006; 채창균, 2006; 김현진, 2008), 종단데이터를 활용한 연구에서도 이를 지지하고 있다(김성식·송혜정, 2009).

12) 김성식·송혜정은 한국교육종단연구의 1차년도부터 4차년도 데이터를 활용하여 ‘학교불만족과 특목고 진학 경쟁이 사교육 시간과 비용의 변화에 미치는 영향’에서 학교불만족은 중학교 기간 동안 사교육 시간이나 비용의 증가율에 대해서 의미 있는 관련이 없는 반면에 진학경쟁은 중학교 기간에 계속적으로 사교육 시간과 비용을 증가시킨다고 보고하고 있다. 또한 2007~2010년의 통계청의 조사도 같은 결과를 보고하고 있다.

여 단기간 내에 국민들의 사교육비 부담 경감이 가시화되도록 e-learning을 통한 사이버학습지원, 수준별 보충학습 실시 및 특기·적성 교육을 활성화하고자 했다. 또한 교육의 공공성을 강화하여 교육기회와 교육수준의 국민 최저선(National Minimum)을 보장하고자 교육소외계층에 대한 국가의 책무성을 강화하여 교육복지를 실현하고자 했으며, 장기적으로 학벌주의 극복을 위해 사회제도·문화·의식 개혁을 추진하고자 했다.

또한 같은 해인 2004. 10. 28 ‘2008 대학입시 제도 개선안’을 내놓았다. 주요 내용은 수능의 비중을 낮추는 대신 학교생활기록부 반영비율을 확대하고, 과목별 9등급제와 문제는 행방식 출제 등으로 대학수학능력시험을 개선·보완하는 것이었다. 즉 수능 중심의 입시에서 내신 상대평가로 내신반영비율을 높임으로써 입시부담을 줄이고 고교교육을 강화한다는 취지이다.

‘2007. 3. 20 사교육 의존도 완화방안’에서는 공교육 정상화를 위한 『’04. 2. 17 사교육비 경감대책』과 『2008 대입안』을 유지하면서 대상별·분야별 정책을 보완 한다고 하였으나 기본적인 내용은 2. 17과 같다. 즉 공교육 내실화를 통해 사교육 수요를 근원적으로 억제하고, 공교육 안으로 다양한 사교육 수요를 흡수하며, 소외계층에 대한 사교육 대체수단을 제공함과 동시에, 학원 등 사교육 공급자에 대한 관리를 강화하고, 사교육 정책 인프라를 구축하고자 했다.

(2) 이명박 정부의 사교육비 경감정책

이명박 정부는 사교육비가 가계에 경제적 부담을 주고 많은 사회문제를 야기할 뿐만 아니라 중산층 붕괴와 가난의 대물림 현상을 고착화하고, 창의적 인재양성에 큰 장애가 된다는 인식 하에 2008년 10월 28일 사교육 경감대책과 당정 정책간담회(09. 5. 18), 시도교육청 간담회 및 토론회(09. 5. 21), 여러 발표회 및 토론회(09. 5. 22-29)와 부내 토론회(09. 6. 1)를 거쳐 2009년 6월 3일 ‘공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감 대책’을 내놓았다.

공교육의 경쟁력 약화와 과도하고 비생산적인 사교육을 유발하는 입시전형, 사교육 시장의 투명한 운영 수단 부족을 사교육비 지출의 원인으로 보고 공교육 강화와 입시제도 선진화 및 사교육 시장의 합리적인 운영을 유도하여 국민의 사교육비 부담 경감으로 사교육보다 나은 공교육을 실현하고자 공교육 내실화의 지속적 추진, 학생·학부모가 바라는 선진형 입학전형 정착, 사교육 대체 서비스 강화, 학원 운영의 효율적 관리, 사교육비 경감을 위한 제도·문화적 인프라 구축을 추진했다.

학교교육의 틀을 바꾸어 학생과 학부모의 만족도를 높인다는 취지하에 공교육 내실화의 지속적 추진으로 경쟁력 있는 학교로 변모할 수 있도록 학교자율화를 확대하고, 교과교실제를 도입하여 내실 있는 수업환경을 조성하고자 하였다. 또한 교원평가로 교원의 전문성

을 높이고, 학생평가로 뒤처지는 학생을 지원한다는 취지하에 학생에 대한 학업성취도 평가를 통해 기초학력 미달학생을 해소하기 위해 ‘학력향상 중점학교’를 지정·지원함으로써 단위학교의 책무성을 강화하고자 하였다. 영어공교육 강화로 영어로 인한 사교육비를 줄인다는 목표 하에 영어회화 전문강사를 선발하여 초·중등학교에 배치했으며, EBS를 활용한 무료영어 학습 서비스를 시작하고, 영어 친화적 환경 조성을 위해 모든 초·중등학교에 영어수업 전용공간을 설치하였다.

입시제도를 개선하여 사교육 유발요인을 차단하기 위해 학생의 잠재력과 소질 등 다양한 요소를 고려한다는 취지하에 입학사정관제를 대폭 확대하고, 외고와 과학고 입시에서 경시대회와 영재교육원 수료자 특별전형은 없애는 등 특목고 관련 사교육이 발생하지 않도록 입시전형을 개선하고자 하였다.

노무현 정부와 마찬가지로 사교육 대체서비스를 강화하여 사교육 수요를 흡수하기 위해 ‘사교육 없는 학교’를 1,000개 육성하고, 방과후학교 참여율을 전체 학생의 3/4 수준까지 확대하고, EBS 수능강의 서비스를 개선하고자 했다. 또한 사교육 시장의 효율적 관리로 투명성을 높이기 위해 학원 교습시간 준수를 지도하고 온라인 수강료를 제한했으며, 신고포상금제를 도입하여 학원·교습소 및 개인과의 교습자에 대한 지도·단속의 실효성을 확보하고자 했다.

교과부 등의 책무성을 높이고 정보 제공을 강화하기 위해 대입상담 콜센터를 운영하고, 교육정책에 대한 사교육 영향평가제를 실시하고 있다.

2010년 1월 26일에는 고등학교 입학전형 사교육 영향평가 매뉴얼을 작성하여 고등학교가 신입생을 선발하고자 할 때 학생선발이 사교육비 증감에 미치는 영향을 조사·예측·평가하여 사교육을 줄일 수 있는 방안을 마련하고자 했으며, 2011년 5월 18일에는 ‘공교육 강화-사교육 경감 선순환 방안’을 확정·발표하여 교실수업의 근본적인 변화와 학교중심 영어·수학 교육 내실화와 방과후학교의 질을 획기적으로 제고함으로써 공교육 강화-사교육 경감 선순환체제 구축을 통해 국민들이 체감할 수 있는 사교육비 경감을 실현하고자 했다.

2) 두 정부의 사교육 정책에 반영된 조절루프

위에서 보듯이 노무현 정부와 이명박 정부가 사교육비 경감을 위해 핵심적으로 사용한 조절루프는 학교교육 내실화를 통한 공교육 강화, 방과후학교와 EBS 수능방송을 통한 사교육 수요의 공교육 체제로의 흡수, 그리고 내신반영비율확대 및 논술, 고교다양화, 입학사정관제 확대를 통한 입시제도 개선이다. 여기서는 이러한 조절루프가 어떤 논리에 의해 이루어졌으며, 간과한 피드백 루프는 무엇인지를 살펴봄으로써 두 정부의 사교육비 경감 정

책을 평가해 보고자 한다.

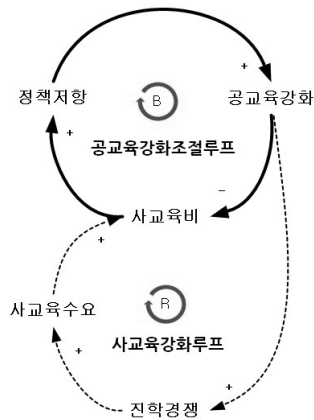
(1) ‘공교육 강화’ 조절 루프

역대 정부들이 사교육비 경감을 위해 가장 많이 사용한 조절루프가 공교육 강화이다. 김영삼 정부의 과열과외 완화 및 과외비 경감 대책 역시 핵심 정책은 학교교육 내실화였으며, 김대중 정부도 공교육 내실화를 핵심정책으로 제시하였다.

그리고 이러한 공교육강화 조절루프는 노무현 정부의 2. 17 ‘공교육을 통한 사교육비 경감 대책’과 이명박 정부의 6. 3 ‘공교육 경쟁력 향상을 위한 사교육비 경감대책’을 통해 더욱 구체화 되었다.

노무현 정부는 이질적 학습집단과 교사 열의 부족으로 학생 욕구를 충족시키지 못하는 학교교육이 사교육의 원인이라는 진단 하에 학교교육 내실화라는 정책으로 우수교원 확보와 수업·평가방법 개선, 수준별 교육·학생 선택권 확대, 대입 전형제도 개선 및 진로지도 강화, 기초학력 책임지도제를 내용으로 하는 공교육 조절루프를 사용했다. 이명박 정부는 교원의 적극적 노력을 유도할 수 있는 장치가 미흡하고, 방과후 프로그램이 부족하고, 돌봄기능이 미약하여 사교육이 발생한다고 보고 공교육 내실화의 지속추진을 위해 학교자율화 확대, 교과교실제 도입, 교원능력개발평가제 도입, 학업성취도 평가 개선 및 학력향상 중점학교 지원, 영어교육의 질제고 및 격차 해소를 공교육강화 조절루프로 사용하고 있다.

그러나 앞의 사교육비 지출 특성에서도 살펴보았듯이 학업성취가 높을수록, 강남같이 학군이 좋을수록 사교육 참여 및 사교육비 지출이 많고, 공교육 강화를 위해 많은 예산과 프로그램이 투입됐음에도 불구하고 노무현 정부 땀 사교육비가 계속 증가했고, 이명박 정부 역시 ‘사교육비 절반, 학생·학부모 만족도 두 배’라는 정책 목표 달성은 요원해 보인다.

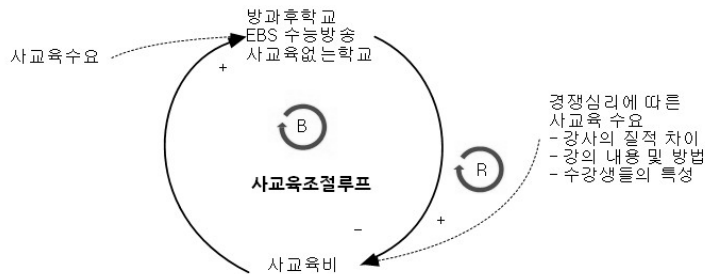


[그림 4] 공교육 강화조절 루프 도입

[그림 4]에서처럼 두 정부는 사교육비 경감을 위해 사교육을 억제하면 이에 대한 정책저항이 발생하고, 이를 해결하기 위해 아무리 공교육 강화 조절루프를 써도(B) 진학경쟁으로 인한 계속된 사교육 수요로 사교육비가 늘어나는 악순환이 되풀이되는 피드백 루프(R)를 간과함으로써 계속된 정책실패를 낳을 수밖에 없던 것이다.

(2) ‘사교육 수요흡수’ 조절 루프

노무현 정부의 사교육비 경감정책의 핵심은 방과후학교와 EBS 수능방송이며, 이명박 정부는 사교육 없는 학교와 방과후학교 교육 서비스 강화이다. [그림 5]에서 보는 것처럼 두 정부 모두 사교육 수요를 학교 안으로 직접 끌어들이 학교에서 제공하면 사교육비가 줄어들 것으로 인식하고 있다. 즉 학생·학부모가 원하는 다양한 사교육 강좌를 학교 안에서 개설하면 학원수강이나 과외 수요가 학교로 흡수되어 사교육비가 줄어들 것으로 인식하고 있다.



[그림 5] 사교육수요 흡수 조절 루프

하지만 이러한 인식은 매우 단선적인 사고에 바탕을 두고 마련되었음을 알 수 있다. 정부는 사교육 수요를 흡수해서 학교나 국가가 제공하면 사교육비가 줄어든다는 인식 하에 다양한 조절루프를 쓰고 있지만 학교 안에서 이루어지는 강좌와 학교 밖에서 이루어지는 강좌의 질적 차이(강사 수준, 강의내용, 강의 방법, 수강생들의 특성¹³⁾ 등)와 사교육 수요를 유발하는 근본원인(진학경쟁에서의 우위 확보 등)은 고려하지 않고 있다.

학생과 학부모가 원하는 것은 누구에게나 똑같이 제공되는 일률적인 방과후 프로그램이나 EBS 수능방송이 아니라 남들과의 경쟁에서 우위를 확보할 수 있도록 정답을 더 잘 찾게 해주고, 입시예상문제를 더 많이 풀게하고, 남보다 더 빨리 진도를 나가 주는 유명한 강사와 학습자 수준에 적합한 내용과 교수법, 비슷한 수준의 수강생들인데 정부는 이를 간과하고 있다. 즉 학교에서 아무리 좋은 프로그램을 제공하고 우수한 강사를 확보한다고 해도

13) 김경근·황여정(2009)은 방과후학교에 참여하고 있는 학생들의 주축이 사회경제적 지위가 낮은 계층 출신이고, 지역적으로 읍면지역에서 가장 많이 참여한다고 보고하고 있다(p. 31).

우리 자녀는 그 속에서 다른 학생들보다 잘해야 하므로 더 나은 사교육, 더 많은 사교육을 시키게 되는 것이다.

즉 정부는 방과후학교와 EBS 수능방송, 사교육 없는 학교를 통해 현재의 악순환 루프를 선순환루프로 바꿀 수 있기를 희망하고 있다. 하지만 [그림 5]에서처럼 다른 요인에 의한 피드백 루프를 고려하지 않고 하나의 피드백 루프에만 의존할 경우 정부가 아무리 많은 예산을 투입한다고 해도 고려하지 않은 다른 피드백 루프에 의해 사교육은 계속 늘어나는 것이다. 실제로 이미 여러 연구에서 방과후학교나 EBS 수능방송이 사교육비 경감에 효과가 없다는 것을 보고하고 있다.¹⁴⁾

(3) ‘입시제도 개선’ 조절 루프

해방 후 16번의 입시제도 개혁에서 알 수 있듯이(이수정, 2011: 128) 사교육비 경감을 위하여 정부들이 공교육강화와 함께 가장 많이 쓴 조절루프가 입시제도 개선이다. 2004년 2월 18일 안병영 교육부총리는 ‘사교육비 경감 대책’을 발표하면서 “세계화·지식 정보화로 대변되는 21세기는 우리 교육에 대해서도 창의적이고 자기주도적인 학습을 필요로 하고 있으나 우리의 경우는 여전히 입시 위주의 문제풀이식 과외활동에 많은 사교육비가 지출되는 현실이 안타깝다”고 말하고 가난하지만 능력을 갖추고 성실하게 노력한 청소년이 큰 어려움 없이 자신이 원하는 대학에 진학할 수 있는 방도를 마련하는데 대책의 초점을 두었다고 말하였다.

즉 대입제도의 변화를 통해 시험점수 경쟁을 완화하고 결과적으로 학교교육 정상화와 사교육비 경감을 이루기 위해 학교생활기록부 반영 비중을 확대하고자 수능과 내신 9등급제를 실시한 것이다.

이명박 정부는 사교육을 유발하는 입학전형으로 진학경쟁이 가열되고 대학입학 전형 요소가 많고 복잡하여 사교육비를 증가시킨다고 보고 선진형 입학전형을 정착시킨다는 목표

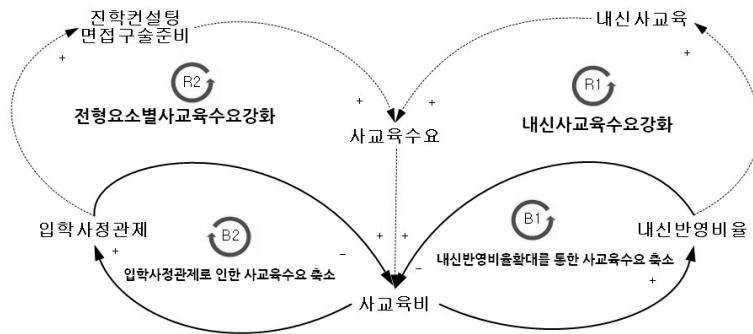
14) 체재은·임천순·우명숙(2009)은 ‘방과후학교와 수능강의가 사교육비 및 학업성취도에 미치는 효과분석’에서 방과후학교에 참여한 학생들의 사교육비가 높게 나타나고, EBS 수능강의가 사교육비를 줄이는 정책수단이 되지 못한다고 보고하고 있으며(p. 59), 박소영(2008)도 ‘방과후학교와 EBS 수능강의의 사교육비 경감효과’에서 방과후학교 정책은 인식과 실제에서 사교육비 경감 효과가 없었으며, EBS 수능강의는 사교육비 경감효과가 있는 것으로 인식되었으나 실제 효과는 없었다고 밝히고 있으며(p.391), 채창균(2007), 변수용·김경근(2010), 김인숙·변중임·조순옥(2010)의 연구결과도 이를 뒷받침하고 있다. 또한 한상만, 조순옥, 이희수(2011)는 학생 1000명, 학부모 1000명을 대상으로 실시한 「2009년 EBS 수능강의에 대한 이용실태 2차 조사」의 원자료를 분석자료로 활용한 「EBS 수능강의의 사교육비 경감효과 인식 분석(2011)」에서 EBS 수능강의 수강으로 인한 사교육 이용 감소가 없다고 인식하고 있는 학생이 72.8%라고 보고하였으며(p.186), 이것은 사교육 변화가 없다는 응답이 72.9%로 나온 정영식 외(2008)의 연구결과와 77.9%로 나온 송승연과 황우형(2008)의 연구결과와 일치한다.

아래 대입 전형 선진화 및 입학사정관제 내실화, 특목고 입시제도 개선, 기출문제 공개를 통한 내신 사교육 경감 정책을 수행하고 있다.

두 정부 모두 입시 때문에 사교육이 발생하니 입시제도를 개선하면 공교육도 강화되고 사교육비도 경감될 것으로 인식하고 있다. 많은 학생들이 고입, 대입에서 좋은 성적을 얻어 명문학교에 진학하기 위하여 사교육을 받고 있는 현실을 감안하면 이러한 인식은 사교육비의 원인 및 대책을 정확하게 반영하고 있다고 볼 수 있다.

하지만 [그림 6]에서 보듯이 이러한 입시제도 개선은 근본적인 해결책이 되지 못함을 알 수 있다. 정부는 입시제도 개선 정책을 통해 사교육비를 경감시키는 피드백루프는 이해하고 있지만(B1, B2) 새로운 입시제도 즉 내신반영비율확대와 논술, 입학사정관제가 새로운 사교육 수요를 유발하여 다시 제도에 맞는 사교육으로 학생들이 몰려 사교육비가 늘어난다는 피드백 루프는 고려하지 못하고 있다(R1, R2).

즉 정부는 학력으로 인한 고용, 임금, 승진 등의 격차가 상당부분 완화되지 않는 한 대입 제도의 변화로 인한 사교육비 절감 효과는 기대하기 어려우며, 이러한 근본적인 문제가 해결되지 않는 한 입시제도 변화에 따른 사교육의 종류와 양에 차이가 있을 뿐 사교육 수요는 줄어들지 않는다는 것을 간과한 것이다.¹⁵⁾



[그림 6] 입시제도 개선을 통한 사교육비 경감 조절 루프

15) 입시제도가 사교육비 경감에 미치는 영향에 관한 연구는 많지 않다. 이수정(2011)의 ‘대입제도의 변화가 사교육비 지출에 미친 영향 분석’에서는 2008 대입제도 개선안이 2002 개선안보다 사교육 참여도를 낮췄다고 밝히고 있으나 강영혜 등(2006: 122)은 내신 성적의 강화가 학생들 간의 과열경쟁을 초래할 것이라고 분석하였으며, 김미숙 등(2006)의 연구에서도 서울 등 수도권을 중심으로 내신 사교육 증가현상이 나타나고 있다고 밝혔으며, 안선화(2009)는 2008 대입안이 사교육 수요에 대한 잘못된 원인 분석과 사교육시장에 대한 몰이해에 근거하여 이루어졌다고 반론하면서 그 증거로 2003년 사교육비가 13조 6천억에서 2007년 20조 400억으로 증가한 것과 2007년 일반교과학원의 매출액이 20.3%, 외국어학원이 32.4% 증가한 것을 증거로 제시하고 있다. 또한 고희일(2006)은 단적으로 대입제도의 변화가 과외비 절감이라는 정책목표를 달성하는데 실패했다고 밝히고 있다(p. 131).

3. 사교육 정책에 반영되지 못한 피드백 루프

사교육과 관련된 시스템은 매우 복잡한 시스템 중의 하나이다. 그렇기 때문에 사교육 문제를 분석하여 효과적인 대책을 마련하기 위해서는 사교육 문제가 포함하고 있는 시스템 구조를 파악하여 정부가 고려하지 못한 인과고리를 정확히 짚어내고 이를 고려한 효율적인 대안들을 정책에 반영하여야 한다. 여기서는 노무현정부와 이명박 정부가 사교육비 경감을 위해 시행한 정책들이 어떠한 피드백루프를 간과했는지를 살펴봄으로써 두 정부의 정책을 평가해 보고자 한다.

1) 사교육 원인과 대책의 논리적 모순에 따른 악순환

일반적으로 정책이란 공공문제를 해결하고자 정부에 의해 결정된 행동방침을 말한다. 따라서 정책입안의 동기는 공공문제에서 출발하고, 정책은 해당 문제를 해결하는 과정이다. 특히 정책문제에 대한 올바른 정의는 정책의 성과를 좌우하는 가장 기본적인 요소이다. 정책문제에 대한 정의가 잘못되면 그 이후에 이루어질 정책목표의 설정과 대안의 탐색·개발 및 설계, 올바른 대안의 선택을 위한 정보의 산출도 잘못될 것이고 이러한 잘못된 정보에 토대를 두고 이루어질 정책결정 그 자체도 나쁜 영향을 받게 될 가능성이 매우 높기 때문이다(노화준, 2006: 45).

먼저 노무현 정부는 <표 1>에서와 같이 사교육비의 원인을 학벌주의 사회풍토와 시험 점수·석차 위주의 교육경쟁구조, 학생 욕구를 충족시키지 못하는 학교교육, 보육과 탁아를 위한 과외수요 확대, 학부모들의 왜곡된 교육관과 사교육 맹신으로 진단하였다. 우리나라 사교육비 지출의 특징에서 살펴보았듯이 사교육 수요를 창출하는 사회·문화·의식적인 측면까지 제대로 진단하였다. 따라서 정책은 이러한 진단에 근거해 원인을 해결할 수 있는 내용들이 되어야 한다.

그러나 노무현 정부가 시행한 대책은 사교육 수요의 공교육 체제 내 흡수와 학교교육 내실화, 사회·문화 풍토 개선이고 주요 정책은 앞의 두 가지이다. 원인은 교육외적인 부분인데 해결은 교육 내에서 하려고 함으로써 원인과 대책이 상응하지 못함으로써 실패할 수밖에 없는 정책이라는 피드백루프를 간과했다. 특히 이미 많은 연구에서 밝혀졌듯이 사교육은 학교에 대한 불만족 때문이 아니라 학력·학벌주의 문화에서 상급학교 진학에서의 우위확보를 위해 받는 것이라는 시스템을 정확히 파악하고 있었음에도 불구하고 눈에 보이는 가시적 성과와 통제하기 편한 공교육 내로 모든 문제를 끌어들이 해결하려고 함으로써 예견된 정책실패를 간과하는 우를 범했다. 근본적 문제는 그대로 둔 채 공교육 내에서 모든 것을 해결하는 성과를 보여주겠다고 대통령까지 나서서 천명한 사교육비 경감정책은 계

〈표 1〉 노무현 정부의 사교육비 경감대책(2004. 2. 17)

사교육의 원인	사교육 경감 세부대책
<ul style="list-style-type: none"> • 학벌주의 사회풍토 <ul style="list-style-type: none"> - ‘대학서열화’에 따른 경쟁적 사교육 확산 • 시험 점수·석차 위주의 교육경쟁구조 <ul style="list-style-type: none"> - 수능시험 제도로 사교육 기관에 대한 의존 불가피 - 내신 부풀리기로 학교 성적에 대한 신뢰 저하 및 수능 성적 비중 확대 • 학생 욕구를 충족시키지 못하는 학교교육 <ul style="list-style-type: none"> - 이질적 학습 집단 - 교사 열의 부족 - 초등 예·체능 특기 계발 및 학습 욕구 확산 • 보육과 탁아를 위한 과외수요 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 초등 저학년 방과후 탁아를 원함 - 여성의 사회 진출 급증에 따른 보육을 위한 과외 수요 증가 • 학부모들의 왜곡된 교육관과 사교육 맹신 <ul style="list-style-type: none"> - 자녀의 일류대학 입학에 위한 노력 - 사교육의 효과에 대한 기대 	<ul style="list-style-type: none"> • 사교육 수요 공교육 체제 내 흡수 <ul style="list-style-type: none"> - e-러닝 체제 구축 - 수준별 보충학습 실시 - 특기·적성교육 활성화 - 초등저학년 방과후 교실 운영 • 학교교육 내실화 <ul style="list-style-type: none"> - 우수교원 확보 - 수업·평가방법 개선 - 수준별 교육·학생 선택권 확대 - 대입전형제도 개선 및 진로지도 강화 - 기초학력책임지도제 강화 • 사회·문화 풍토 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 학벌주의·왜곡된 교육관 극복

속된 보완정책의(2008 대입개선안, 2007. 3. 20 사교육비 경감정책 등) 발표에도 불구하고 사교육 시스템 상 근본적인 피드백 루프를 고려하지 않는 한 실패할 수밖에 없다는 논리를 다시 한 번 증명함으로써 정책에 대한 불신만 증폭시켰다.

그리고 정부의 논리대로라면 사교육 수요를 공교육 체제내로 흡수하고, 학교교육을 내실화하면 학벌주의 사회풍토가 개선되고, 시험점수·서열 위주의 교육경쟁 구조가 해소되고, 학교교육이 학생의 욕구를 충족시키고, 보육과 탁아 문제가 해결되고, 학부모들의 교육관이 바뀌어야 한다. 하지만 노무현 정부뿐만 아니라 공교육 강화로 사교육비 문제를 해결하려고 했던 그 어느 정부도 성공하지 못했다.

이명박 정부는 〈표 2〉에서 보듯이 사교육의 원인을 공교육의 경쟁력 약화와 사교육을 유발하는 입학전형, 사교육 시장의 투명한 운영 수단 부족으로 보고, 대책으로 공교육 내실화의 지속적 추진, 선진형 입학 전형 정착, 사교육 대체 서비스 강화, 학원 운영의 투명성 확보 및 효율적 관리를 제시하고 있다. 노무현 정부와는 달리 사교육의 원인과 대책을 공교육 내에서 찾음으로써 손쉽게 목표를 달성하고자 했다.

〈표 2〉 이명박 정부의 사교육비 경감대책(2009. 6. 3)

사교육의 원인	사교육 경감 세부대책
<ul style="list-style-type: none"> • 공교육의 경쟁력 약화 <ul style="list-style-type: none"> - 교원의 적극적 노력을 유도할 수 있는 장치 미흡 • 방과후 프로그램 부족, 돌봄기능 미약 • 사교육을 유발하는 입학 전형 <ul style="list-style-type: none"> - 진학경쟁 과열 - 대학 입학의 전형 요소가 많고 복잡 • 사교육 시장의 투명한 운영 수단 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 사교육 시장의 정보 왜곡 - 사교육 업체들의 과장 광고 	<ul style="list-style-type: none"> • 공교육 내실화 지속 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 학교 자율화 확대 - 교과교실제 도입 - 교원능력개발평가제 도입 - 학업성취도 평가 개선 및 학력향상 중점학교 지원 - 영어교육의 질제고 및 격차 해소 • 선진형 입학 전형 정착 <ul style="list-style-type: none"> - 대입전형의 선진화 및 입학사정관제 내실화 - 특목고 입시제도 개선 - 기출문제 공개로 내신 사교육 경감 • 사교육 대체 서비스 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 사교육 없는 학교 프로젝트 추진 - 방과후학교 교육 서비스 강화 - EBS 수능강의 서비스 품질 제고 • 학원 운영의 투명성 확보 및 효율적 관리

그러나 앞에서 살펴보았듯이 사교육은 공교육이 부실해서도, 단지 입시전형을 잘못해서도, 학원 관리를 잘못해서도 아니다. 어느 학교를 나왔느냐에 따라 직업과 미래의 삶이 결정되는 현실에선 공교육이 아무리 잘돼도, 입시전형이 아무리 올바르게 정립되어도, 학원이 투명하게 운영되어도 명문고교, 명문대 입학을 위한 사교육 수요는 막을 수가 없는 것이다. 조금 더 공부시켜서 조금 더 좋은 대학을 나오면 졸업 후 40년 이상의 삶이 보장되는데 거기에 투자하지 않을 학생과 학부모는 없는 것이다.

따라서 교육 밖에서 근본원인을 찾고 해결은 교육 내에서 하려고 하는 노무현 정부나 모든 원인을 교육 내적인 문제로 돌리고 교육으로 해결하려는 이명박 정부의 사교육 정책은 사교육 시스템을 무시한 원인과 대책의 불일치, 또는 잘못된 원인 진단과 대책으로 실패할 수밖에 없으며 역대 정부와 똑같은 전철을 밟고 있을 뿐이다.

2) 공교육과 사교육 관계 설정의 모순에 따른 악순환

사교육이란 그 발생 원인이 정치·경제·사회·문화·교육의 제반 요인과 복합적으로 연관되어 장기간의 과정 속에서 야기된 문제이기에(서남수, 1997: 362) 사적 재화에 해당하는 사교육 시장에 변화를 유도하려는 시도는 쉽게 성공을 거두지 못하였을 뿐 아니라 때로는 전혀 예상치 못한 부작용을 초래하기도 하였다.

그동안 역대 정부들의 사교육 대책은 사교육에 대한 관점 및 사교육 문제에 대한 접근 방법의 차이에 따라 “입시경쟁 제거형”, “사교육 규제형”, “공교육 내실화형”, “사교육 제 공형”으로 대책의 초점이 이동되어 왔다(이종재·장효민, 2008: 173).

그러나 이러한 정책 속에 일관되게 흐르는 관점은 사교육은 공교육과 서로 다른 모습으로 존재하며, 서로 상반된 목적을 추구하고, 교육적으로 해로운 내용을 가르치므로(천세영, 2004: 298) 공교육을 강화해 사교육을 없애야 한다는 가정을 담고 있다.

공교육과 사교육이 이처럼 상호배타적인 관계로 공교육이 강화되면 사교육이 줄어드는 관계라면 학교교육에 대한 만족도와 사교육비는 반비례 관계가 되어야 한다. 그리고 학생과 학부모가 가장 선호하는 과학고, 외고와 같은 특목고나 자사고의 사교육 수요는 없어야 한다.¹⁶⁾ 그러나 앞서서도 지적하였듯이 우리나라 학부모나 학생이 특목고나 자사고, 명문고를 선호하는 이유는 공교육이 잘 이루어져서가 아니라 대학 진학에 유리하기 때문이다. 그리고 이는 특목고나 자사고에 다니는 많은 학생들이 주말이면 학원으로 몰리는 현상으로 증명되고 있다.

그리고 과외금지와 같은 초유의 강경책조차 끝내 실패한 사례에서 보듯이 사교육은 국가가 금지할 수도 없애버릴 수도 없다. 오히려 금지하면 할수록 더 많은 부작용이 생기는 게 사교육이다. 이미 사교육은 공급자와 수요자 간에 가격기능이 작동하는 거대한 시장이 되었다. 따라서 사교육시장에 대한 대책을 탐색하는데 있어서는 수요와 공급 간의 자유로운 경쟁을 기반으로 한 균형시장원리가 작동하는 방향에서 사교육을 다뤄야지 지금처럼 사교육의 특성은 무시한 채 모든 정부가 공교육과 대척적인 관계로서 사교육비 경감을 교육의 최종 목적인 양 설정하고 사업을 추진하는 한 교육정책은 계속해서 실패할 것이고, 그럼에도 불구하고 국민이 원하는 것은 추진해야 하는 성과지향적인 정부의 특성상 예산투자는 계속해서 늘어나는 악순환이 되풀이 될 것이다.

3) 내신 반영 비율 확대를 통한 공교육 강화 논리의 딜레마

노무현 정부는 대학의 수능성적 위주의 학생 선발이 사교육을 유발한다고 보고 고교 교육과정을 중시하는 학생 선발로 공교육의 기능을 회복한다는 취지하에 학교생활기록부(이하 학생부) 반영 비중을 높였다. 학생부의 실질 반영비율을 높이고 교과목 성적 외에 비교과 영역(봉사활동 등)도 중시했다.

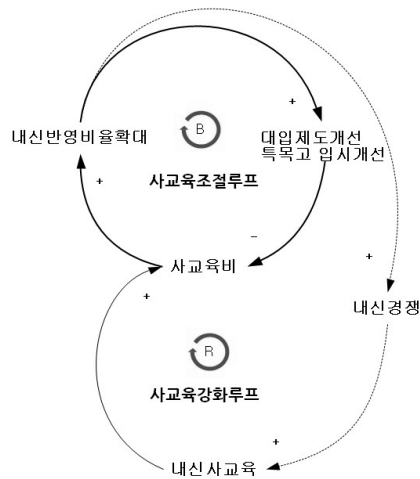
16) 몇몇 특수목적고등학교 학생들은 학원에 가지 않는다고 해서 사교육이 없는 이상적 교육이 이루어지고 있다고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 그 학생들은 이미 다른 일반고등학교 학생들과의 게임에서 상당히 유리한 고지를 점하고 있기 때문에 상대적인 안전판을 가지고 있다(천세영, 2004: 307).

또한 이명박 정부는 특목고와 자사고가 사교육을 유발한다고 보고 특목고 입시에서 ‘자기주도 학습전형’ 시행을 확대했다. 자기주도 학습전형은 사교육을 통한 ‘스펙’을 갖춘 학생이 아니라 학교생활을 통해 계발된 자기주도 학습역량을 가진 학생을 선발하기 위해 중학교 내신 성적과 면접으로 신입생을 선발하는 고등학교 입학전형 방식으로 2011년 현재 외국어고 31교, 국제고 6교, 과학고 20교, 자율형 사립고 19교, 자율학교 4교, 일반고 40개교 등 총 120개교가 실시하고 있다(교육과학기술부 보도자료, 2011. 3. 16).

두 정부는 사교육비를 경감하기 위해서는 공교육이 강화되어야 한다는 논리에서 출발하여 내신 비중이 높아지면 비중이 높아진 만큼 공교육이 강화되고 사교육비가 줄어든다고 인식하고 있다.

그러나 노무현 정부시절의 사교육비 지출에서 알 수 있듯이 내신을 강화하자 사교육비가 현격히 증가했다.¹⁷⁾ 학교 내신을 잘 받아야 좋은 대학, 좋은 고등학교에 갈 수 있으므로 내신에 들어가는 모든 과목에 대한 사교육 수요가 생겨난 것이다. 국, 영, 수 중심의 사교육이 전과목으로 확대되고 심지어는 내신에서 수행평가가 차지하는 비중이 높아지자 수행평가 대비 사교육은 물론 과제대행 서비스가 등장했다. 또 봉사활동이 중시되자 각종 부작용이 속출했다. 학부모가 대신 나가는 봉사활동은 물론 봉사실적을 쌓기 위한 갖가지 방법들이 생겨났다.

또한 이명박 정부가 고등학교 입시에서 내신을 강조하자 똑같은 현상이 나타나고 있다. 특목고나 자사고 등 명문고 입시를 준비하기 위해 스펙을 쌓던 학생들이 내신사교육으로 몰린 것이다.



[그림7] 내신사교육 강화 루프

17) 2003년 사교육비가 13조 6천억이던 것이 정권말기인 2007년엔 20조 4백억이 됐다.

[그림 7]에서처럼 우리나라 상황에선 내신이 강조되면 내신 사교육이, 자기주도 학습전형이 강조되면 그에 대응한 사교육이 발생한다는 피드백루프를 간과한 것이다.

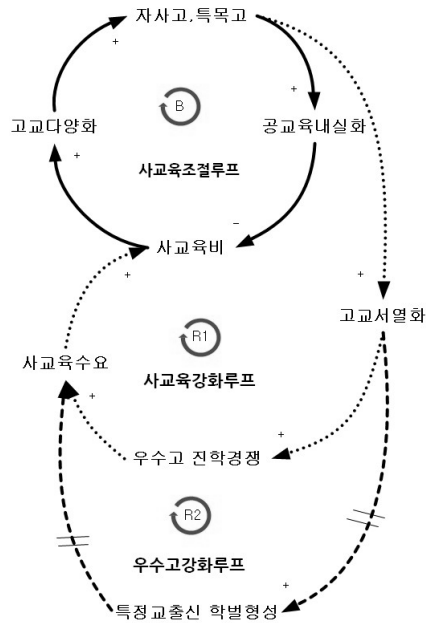
4) 고교다양화를 통한 공교육 강화 논리의 딜레마

노무현 정부는 고교평준화가 학력의 하향평준화를 가져오고, 학생들의 다양한 욕구를 수용하지 못함으로써 사교육수요를 유발한다는 고교평준화 반대론자들의 지적에 따라 학생·학부모의 학교선택권 확대와 사회적 교육욕구 수용을 위하여 다양한 학교 설립 또는 기존학교 전환추진을 통해 고등학교 체제의 다양화·특성화·자율화를 추진한다는 취지에 특목고, 특성화고, 영재학교, 자립형 사립고, 자율학교를 지정·확대 운영하였다.

이명박 정부는 교육수요자의 다양한 교육욕구를 수용하기 위하여 고교다양화 300프로젝트로 기숙형공립고 150개, 마이스터고 50개, 자율형사립고 100개교 운영을 추진하고 있다.

학생·학부모 즉 교육수요자의 욕구를 수렴하여 다양한 학교를 설립하여 운영하면 필요한 욕구를 학교에서 충족시켜 주므로 공교육은 강화되고 사교육비는 줄어든다는 논리이다. 그러나 사교육을 줄이기 위한 특목고의 특기자 특별전형 확대는 학원에 특목고 반을 만들어 각종 경시대회를 준비하게 했으며, 영재고의 해당분야 특수재능학생 선발 역시 초등학교부터 해당분야의 경력을 쌓기 위한 영재반·영재교실 입급 경쟁을 심화시킴으로써 또 다른 사교육 수요를 유발했다. 또한 자사고가 귀족학교로 인식되면서 과학이나 외국어 등의 특목고에 입학하지 못하는 우수 학생들의 입시경쟁 터가 되었다. 통계청의 2010년의 사교육비 조사에서 보여주듯이 특목고에 진학을 희망하는 중학생 비율이 09년 13.5%에서 10년 11.2%로 2.3% 줄은 반면 자사고는 4.9%에서 7.5%로 2.6%가 늘었으며 사교육비 지출 역시 일반계고 희망학생이 월 25.3천원, 특목고 38.6천원을 지출하는 반면에 자사고 입학 희망자는 39.7천원으로 특목고에 이어 자사고로 인한 사교육 수요가 점점 증가하는 것을 알 수 있다.

이처럼 교육수요자의 욕구 수렴으로 공교육을 강화하고 사교육비를 줄인다는 정부의 취지는 [그림 8]에서처럼 고교 다양화로 특목고, 자사고가 활성화됨으로써 고교 서열화가 생기고 이로 인해 우수고 진학경쟁이 더욱 치열해지고 이에 따라 사교육 수요가 발생해 결국 사교육비가 증가하는 제어실패형의 피드백 루프가 형성된다는 것을 알 수 있다. 또한 고교 서열화는 시간 지연을 거쳐 특수고교 출신 학벌을 형성함으로써 장기적으로 사교육 수요를 유발하는 사교육강화 루프를 형성함으로써 우리 사회에서 학교가 다양화 되는 만큼 사교육 수요도 다양화되는 된다는 시스템을 입증해주고 있다.



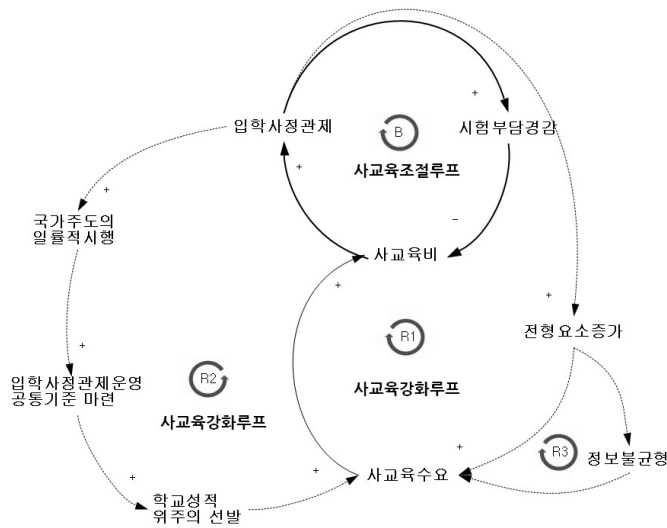
[그림 8] 고교다양화 피드백 루프

5) 입학사정관제 실시를 통한 입시부담 완화 논리의 딜레마

이명박 정부는 지나친 성적위주의 선발에서 탈피하여 학생의 잠재력과 소질, 대학의 설립이념과 모집단위의 특성 등을 고려함으로써 대학의 학생선발 권한을 확대하고 초·중등 교육 정상화가 함께 이루어지는 선진형 대입전형을 정착한다는 취지하에(김승태, 2010: 240) 2007년 도입한 입학사정관제를 강화하고 있다.

그러나 전국의 모든 학생들이 거의 동일한 교육과정과 시간표에 맞추어 아침 자율학습, 방과후 수업, 야간자율학습으로 일부 고등학교를 제외하고는 아침 7시부터 밤 10시까지 학교에서 공부하고 귀가하는 상황에서 입학사정관제에서 요구하는 학생회 활동, 동아리 활동, 봉사 활동, 적성 계발, 진로 탐색 및 체험 등 비교과 영역의 활동, 나아가 논술·심층면접 등 많은 스펙을 준비할 수 있는 시간적 여유는 없다. 따라서 입학사정관제로 진학하려는 학생들은 고등학교에 입학하면서부터 관련분야의 포트폴리오를 작성하고 관련 이력을 쌓아가면서 내신과 수능도 관리해야 한다. 특히 학력으로는 수능점수를 완전히 무시하지 않으면서도 내신 교과성적을 더욱 중시하므로 기존 수능 사교육만이 아니라 내신과 심층면접 사교육을 더 필요로 하며, 여기에 각종 서류대행 서비스를 이용하게 되는 것이다. 특히 내신 교과성적과 비교과영역의 활동은 고등학교 3년 내내 이어지는 것이기에 전형이 장기화되며 그에 따라 사교육 기간도 길어져 사교육비 증가를 가져오는 요인으로 작용하게 된다.

[그림 9]에서처럼 이명박 정부에서 입시부담 완화를 위해 입학사정관제를 실시하고 있지만(B) 그로 인한 전형요소 증가가 또 다른 사교육 수요를 불러오고(R1), 전형요소가 증가함에 따라 정보 수집에 어려움을 겪는 학부모들이 사교육 기관을 찾고(R3), 국가 주도의 무리한 확대 운영에 따라¹⁸⁾ 준비되지 않은 대학들이 공통으로 입학사정관제 운영 공통기준을 마련하고(2010. 10. 4), 마땅한 대안이 없는 상황에서 내신과 스펙, 심층면접, 특히 교과 성적 위주의 기준이 만들어짐에 따라 관련 사교육 수요를 증가시키는 결과(R2)를 가져 오고 있는 것이다.



[그림 9] 입학사정관제 피드백 루프

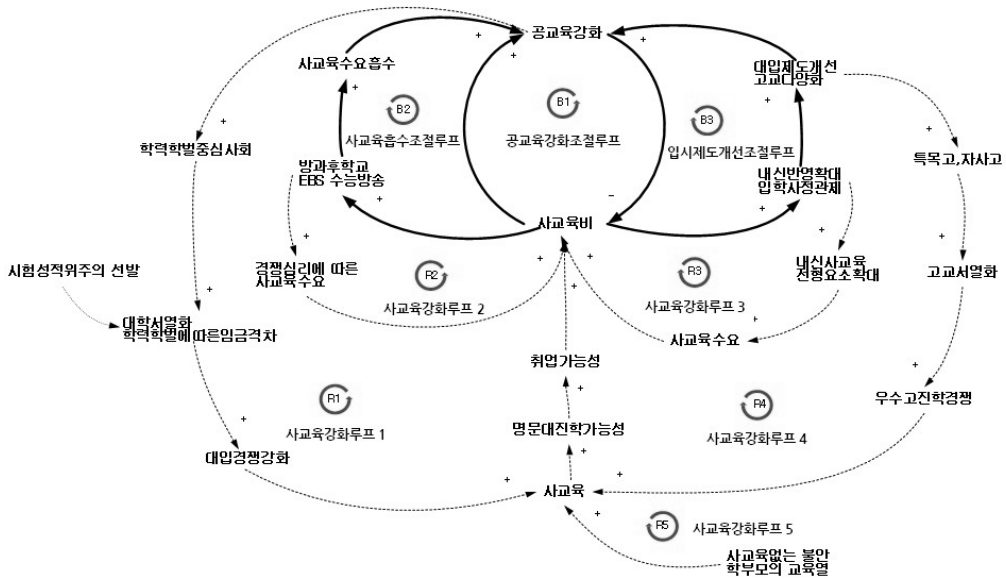
6) 사교육비 경감 대책의 한계

아래 [그림 10]은 앞에서 살펴 본 노무현 정부와 이명박 정부의 사교육비 경감 대책에 반영된 조절루프와 간과한 피드백 루프를 종합한 전체 피드백 루프이다.

시스템사고에 의해 분석해 볼 때 두 정부가 사교육비 경감을 위해 사용한 조절루프는 공교육 강화(B1), 사교육 수요 흡수(B2), 고교다양화를 포함한 입시제도 개선(B3)이나 그림에서 보듯이 모든 조절루프는 공교육강화를 통한 사교육비 경감으로 귀결된다. 즉 이러한 조절루프는 사교육문제를 다양한 방법으로 공교육을 강화함으로써 해결하려는 정부의 의

18) 정부는 입학사정관제 확대를 위해 2007년에는 20억을 지원하였으나 2011년엔 400억을 지원함으로써 4년 만에 20배로 늘려 대학이 입학사정관 전형을 크게 확대할 수 있는 발판을 마련해 주었으며, 이로 인해 모집인원도 수시모집의 경우 2009년 4,476명에서 2012년 41,250명으로 3년 만에 10배 가까이 늘었다 (대학입학상담센터).

도를 알 수 있게 해 준다. 그러나 앞서도 살펴보았듯이 아무리 공교육에 대한 투자를 늘리고 사업을 다양화해도 현재의 악순환을 완화시키는 역할만을 할 뿐 사교육의 근원이 되는 학력학벌 중심의 사회 문화풍토 개선에도 전혀 기여하지 못한다.



[그림 10] 사교육비 경감 정책의 전체 피드백 루프

즉 정부의 사교육비 정책은 현 상황에서 오히려 사교육을 강화하는 R1, R2, R3, R4, R5의 피드백 강화루프를 간과함으로써 ‘사교육 → 명문대 진학가능성 → 취업가능성’의 고리를 끊지 못하고 있다. 따라서 우리사회에서 학력·학벌에 따른 취업 및 임금 등 사회적 프리미엄이 사라지지 않는 한 어떠한 사교육 정책도 성공하기 어렵다는 현실을 인정하고 그에 걸맞은 정책을 펼쳐야 할 것이다.

III. 결론

본 연구에서는 시스템 다이내믹스 방법론에 따른 시스템 사고에 입각하여 먼저 학력·학벌 중심사회에서의 경쟁의 악순환으로 인한 사교육비의 상승과 이러한 사회·문화적 특징에 의해 성적이 좋을수록, 부모의 경제·사회적 지위가 높을수록 사교육비를 많이 지출하는 우리나라 사교육비 지출의 주요 특징을 알아보았다.

또한 이러한 사교육비 지출의 특성에 대응하기 위하여 노무현 정부와 이명박 정부가 추진한 사교육비 경감 정책은 무엇이며, 이 정책들에 반영된 공교육 강화 조절 피드백 루프와 사교육 흡수 조절 피드백 루프, 입시제도 개선 조절 피드백루프가 어떤 논리에 의해서 이루어졌으며 각 조절루프가 가진 문제점은 무엇인지를 알아보았다. 공교육강화 조절루프에서는 노무현 정부의 ‘공교육 강화를 통한 사교육비 경감 대책’과 이명박 정부의 ‘공교육 경쟁력 향상을 위한 사교육비 경감대책’이 공교육 강화루프를 통해 사교육비를 경감시키려고 했으나 학력학벌중심사회에서의 사교육수요 루프를 간과함으로써 다양한 정책과 많은 예산을 투입했음에도 불구하고 사교육비가 계속 늘어나는 결과를 피드백 루프를 통해 알 수 있었다. 사교육 수요흡수 조절 루프에서는 두 정부가 사교육 수요를 공교육 안으로 끌어들이기 위해 방과후학교와 EBS 수능방송 조절루프를 사용했지만 경쟁 심리에 따른 지속적인 사교육 수요 루프를 고려하지 못함으로써 사교육비 경감 목표를 달성하지 못한 사례를 살펴보았다. 입시제도 개선 조절루프에서는 입시제도가 사교육을 일으킨다는 전제 하에 내신 반영 비율을 높인다던지 입학사정관제를 통해 사교육비를 경감하고자 하였으나 그에 따른 내신사교육 수요와 진학컨설팅 및 면접구술준비 등 전형요소별 사교육 수요가 강화되는 피드백 루프를 간과함으로써 사교육비 경감 목적을 달성하지 못하는 사례를 살펴보았다.

다음으로 두 정부들의 사교육비 경감 정책에 반영되지 못한 피드백 루프는 무엇인지 알아보았다. 사교육의 원인은 학력·학벌에 따른 취업, 임금, 승진 등 사회·경제적 지위가 결정되는 사회문화적 풍토임에도 불구하고 대책은 전부 공교육 강화로 설정함으로써 원인과 대책의 불일치에 따른 정책실패의 필연성을 사교육 원인과 대책의 논리적 모순에 따른 악순환을 통해 살펴보았다. 공교육과 사교육 관계 설정의 모순에 따른 악순환에서는 공교육과 사교육의 관계를 제로섬 게임으로 보고 공교육이 강화되면 사교육이 없어지는 관계로 설정하는 한 관계 설정의 모순으로 인한 악순환이 계속될 수밖에 없음을 알아보았다. 내신 반영 비율확대를 통한 공교육 강화 논리의 딜레마에서는 노무현 정부가 수능으로 인한 사교육수요를 막기 위해 취한 내신강화가 내신 사교육을 강화함으로써 사교육비 상승을 가져온 결과를 제어실패형 피드백 루프를 통해 밝혀내었다. 고교다양화를 통한 공교육 강화논리의 딜레마에서는 학생들의 선택권을 보장하고 사교육비를 줄인다는 취지하에 특목고, 자사고 등 고교다양화 정책을 폈지만 결과적으로 고교서열화를 가져옴으로써 사교육 강화루프를 형성했음을 인과루프지도를 통해 알아보았다. 입학사정관제 실시를 통한 입시부담 완화 논리의 딜레마에서는 2008 대입개선안에 의해 2007년부터 시작된 입학사정관제를 이명박 정부에 들어서 대대적으로 확대하고 있지만 전형요소가 증가함에 따라 정보 불균형이 발생하고 이에 따른 사교육수요가 증가하고, 국가주도의 무리한 확대에 따른 입학사정관제 운영 공통기준에 따라 학교성적위주의 선발이 됨으로써 내신 사교육 수요를 유발하여 사교

육비가 올라가는 피드백 루프를 살펴보았다.

‘사교육비 문제는 한국교육을 이해하는데 있어서 가장 본질적이고도 효과적인 출발점인 동시에 종착점이기도 하다(천세영, 1998)’라는 말처럼 수많은 교육정책들이 매 정부마다 사교육비 경감을 목표로 시행되어 왔으나 성공하지 못했다.

계속된 정책 실패의 원인을 본 연구에서는 시스템사고를 통해 정책들이 간과한 피드백 루프를 통해 살펴보았다. 가장 근본적인 문제는 정책의 타당성 부문이다. 과연 사교육비 경감이 교육정책의 목표로 타당한가를 진지하게 고민해 볼 때가 되었다. 먼저 공교육 강화의 목적이 사교육비 절감이 되어야 하는가이다. 교육은 교육 본래의 목적이 있고 공교육이 부실하다면 당연히 강화해야 하지만 그것의 목적은 말 그대로 공교육 강화이지 사교육비 경감은 아니다. 교육은 교육과정의 목적 달성을 위해 노력해야지 사교육비 경감이 목표가 되어서는 안 된다. 또한 정부가 사교육수요의 흡수를 위해 시행한 방과후학교와 EBS 수능방송에서 보듯이 그 효과는 사교육비 경감보다는 지역에 따라, 계층에 따라 다르게 나타났다. 효과를 본 곳은 읍·면 단위의 학교였으며 저소득층이었다. 따라서 취약집단의 상대적 박탈감과 교육격차를 해소하기 위해서 교육복지 측면에서 접근하는 것이 오히려 바람직하다 하겠다. 입시제도의 개선 역시 고희일(2010)의 지적처럼 사교육비 절감보다는 대학교에서 어떤 인재를 양성할 것이며, 그 인재를 선발하기 위해서 어떤 내용과 절차를 거쳐야 하고, 그 과정이 타당하고 공평한가를 고민하는 작업이 더 우선되어야 한다고 본다(p.131). 공교육과 사교육의 관계를 상호배타적으로 보고 무조건 사교육을 배척하는데서 벗어나서 서로의 영역을 인정하고, 보완하는 측면에서 바라 볼 필요가 있다.

또한 사교육비 경감을 교육의 주요목적으로 설정하고 매년 실태와 대책을 발표하면서 학교에서 이루어지는 방과후학교와 EBS 수능방송, 보충수업으로 인한 경비는 포함시키지 않으면서 실적을 대대적으로 홍보하기 위해 통계적 오류를 무릅쓰고 발표하는 행태는 더 이상 이루어져서는 안 된다. 방과후학교와 EBS 수능방송의 효과를 과장하기 위해 방과후학교와 EBS 수능방송을 듣는 학생들과 그렇지 않은 학생들의 사교육비 차이를 단순 비교한 후 얼마의 절감효과가 있다고 홍보하는 것은 오히려 방과후학교와 EBS 수능방송의 발전을 저해하는 것이다.

학력경쟁을 위해 경제적, 문화적, 심리적 투자를 아끼지 않는 사교육비 문제는 학력에 따른 차별적 사회보상이라는 유인이 제거되지 않는 한 근본적으로 해결되기 어려우며, 정당한 학력경쟁을 막는 것은 사회발전이란 측면에서 바람직하지도 않다. 따라서 사회 문화적으로 학력 학벌중심주의가 극복될 수 있는 환경을 조성하고, 사교육과 공교육이 공존하는 가운데서 공교육은 공교육의 역할을, 사교육은 사교육의 역할을 정당한 방법으로 수행할 수 있도록 이끌고 조장하는 것이 무엇보다 필요하며, 내신반영 확대가 내신사교육을 가

저왔듯이 정책을 입안할 때 시스템사고를 통해 피드백 루프를 그려봄으로써 그 정책이 가져올 부작용을 살펴본다면 지금과 같은 정책오류는 줄일 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강영혜. (2006). “고교-대학 연계를 위한 대입정책 연구”. 한국교육개발원.
- _____. (2008). “사교육의 실태와 대처방안”. 한국교육개발원. 5(16).
- 고형일. (2006). “입시산업의 규모 및 추이분석: 대입정책과 사교육의 관계 분석을 위한 기초연구”. 한국교육개발원.
- 교육과학기술부. (2004, 2007, 2008, 2009, 2010). 사교육비 조사결과 분석 및 대책.
- _____. (2004. 2. 18). ‘학교교육 혁신으로 사교육비 줄인다’ 보도자료.
- _____. (2006. 8. 31). ‘2008학년도 대학입학전형 기본계획 발표’ 보도자료.
- _____. (2007. 3. 20). “EBS 수능방송·방과후학교 사교육대책으로 효과 있다” 보도자료.
- _____. (2008. 10. 27). ‘학원비 등 사교육 경감대책 발표’ 보도자료.
- _____. (2009. 6. 3). ‘공교육 경쟁력 향상을 위한 사교육비 경감 정책’ 보도자료.
- _____. (2009. 1. 27). ‘사교육 없이 스스로 공부한 학생이 외교·국제고에 입학한다’ 보도자료.
- _____. (2011. 2. 23 & 5. 19). 공교육강화-사교육경감 선순환 방안.
- _____. (2011. 3. 16). ‘자기주도 학습전형’ 시행학교 확대 및 개선방안 발표.
- 김경근·황여정. (2009). “중학생의 방과후학교 참여 결정요인”. 『교육사회학연구』 19(2): 31-57.
- _____. (2009). 중학생의 사교육수요 결정요인 분석. 『한국교육학연구』 15(1): 77-105.
- 김도훈·홍영교. (2010). “고학력지향 패러다임의 전환을 위한 시스템 다이내믹스적 접근”. 『한국시스템다이내믹스 연구』 11(4): 97-115.
- 김동환. (2011). 『시스템사고: 시스템으로 생각하기. 선학사.
- _____. (2007). “부동산 정책에 관한 시스템 사고의 교훈”. 『한국시스템다이내믹스 연구』 8(1): 187-209.
- 김미숙. (2006). “일반고의 교수학습 질 분석 : 계층이 다른 평준화 고등학교를 대상으로”. 『교육사회학연구』 18(2): 1-30.
- _____. (2007). “사교육 실태 조사 및 사교육비 경감방안 연구”. 한국교육개발원
- _____. (2010). “내신강화정책이 단위학교에 미친 영향”. 『교육사회학연구』 20(2): 25-52.
- 김성식·송혜정. (2009). “학교 불만족과 특목고 진학 경쟁이 사교육 시간과 비용의 변화에 미치는 영향”. 『교육사회학연구』 19(4): 21-46.
- 김순남. (2010). 사교육 진단 및 대책(I): 원인·문제 진단 및 종합대책, 한국교육개발원 RR 2010-32.

- 김승태. (2010). “입학사정관제도와 사교육의 연관성에 관한 소고”. 『한국거버넌스학회보』 17(1): 237-264.
- 김양분. (2003). “공교육과 사교육의 건전한 역할 정립을 위하여”. 교육정책 포럼. 2003. 3. 20.
- 김진영. (2007). “국제비교를 통해 본 사교육의 원인과 결과”. 『공공경제』. pp. 119-151
- _____. (2008). “우리나라 가구 사교육비 지출의 특징과 사교육 정책에 대한 함의”. 『교육재정경제연구』 17(3): 1-28
- 나병현. (2001). “학교교육의 위기와 공교육 이념의 재검토”. 『아시아교육연구』 2(2): 139-159
- 노화준. (2006). 『기획과 결정을 위한 정책분석론』. 박영사.
- 박소영. (2008). “방과후학교와 EBS 수능강의의 사교육비 경감효과”. 『교육행정학연구』 26(1): 391-411.
- 변수용 · 김경근. (2010). “중학생의 방과후학교 참여가 사교육 수요에 미치는 영향”, 『교육사회학연구』 20(3): 51-81
- 삼성경제연구소. (2008). “시스템사고에 입각한 정책설계 방안: 정책 부작용의 예방을 중심으로”.
- 서남수. (1997). “과열과의 완화 및 과외비 경감대책”, 『교육재정경제연구』. pp. 361-370.
- 성낙일 · 홍성우. (2008). “우리나라 사교육비 결정요인 및 경감대책에 대한 실증분석”. 『응용경제』 제10권 제3호: 183-212.
- 안선희. (2009). “2008 대입제도 정책주장에 관한 실제적 타당성 분석”. 『교육정치학연구』 제16집 제1호: 165-196.
- _____. (2010). “참여정부 사교육비 경감정책 인과가설 분석 연구”. 『교육정치학』 17(3): 81-113
- 유성룡. (2011). “입학사정관제의 문제점과 발전적 대안”. 『인물과 사상』 Vol. 160.
- 이광호. (2003). “공교육과 사교육의 공존 방법을 논의해야”. 한국교육포럼 학술대회 자료집. pp. 47-51.
- 이수정. (2007). 명문대 중심 대입관과 사교육비 지출간의 관계 분석 - 사교육 원인에 대한 사회심리적 접근. 한국교육행정학회. pp. 455-484.
- _____. (2011). “대입제도의 변화가 사교육비 지출에 미친 영향 분석”. 『교육재정경제연구』 제20권 제1호: 127-147.
- 이종구 외. (2009). “사교육비 지출패턴과 경감정책의 효과 분석: Tobit Model과 Heckman Selection Model”. 『한국교육』 36(2): 189-221.
- 이종재. (2004). “사교육 문제에 대한 대책: 공교육 교육력 강화를 중심으로”.

- 이종재 · 장효민. (2008). “사교육대책의 유형에 관한 분석적 연구”. 『아시아교육』 9(4): 173-200.
- 장수명. (2006). “대학서열의 경제적 수익분석”. 『한국교육』 33(2): 75-107.
- 정주택 외 7인. (2007). 『정책평가론』. 법문사.
- 천세영. (1998). “사교육비 절감방안에 대한 토론”, “교육개혁국민대토론회 - 제2의 교육입국을 위한 새학교문화창조”. 새교육공동체위원회. 1998. 11. 28.
- _____. (2004). “‘사교육비 경감대책’의 교육재정경제학적 접근”. 『교육재정경제연구』 13(2): 291-322.
- 체재은 · 임친순 · 우명숙. (2009). “방과후학교와 수능강의가 사교육비 및 학업성취에 미치는 효과 분석”. 『교육재정경제연구』 18(3): 37-62.
- 최남희. (2007). “시스템사고를 통한 참여정부의 지방분석정책에 대한 평가”. 『한국시스템다이내믹스 연구』 8(2): 275-294.
- 최영출. (2010). “시스템사고를 활용한 지역교육청 기능전환정책의 정책지렛대 분석”. 『한국시스템다이내믹스』 11(1): 91-111.
- 통계청. (2008, 2009, 2010, 2011). 사교육비 실태조사 결과.
- 한상만 · 조순옥 · 이희수. (2011). “EBS 수능강의의 사교육비 경감효과 인식분석”. 『한국교육문제연구』 29(1): 171-191.
- Darby. (2009). Determinants of Shadow Education: A Cross-National Analysis. Dissertation. The Ohio State University.
- David P. Baker · Motoko Akiba · Gerald K. LeTendre · Alexander W. Wiseman. (2001). Worldwide Shadow Education: Outside-School Learning, Institutional Quality of Schooling, and Cross-National Mathematics Achievement. Pennsylvania State University. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Spring 23(1): 1-17.
- Mark Bray. (2007). The shadow education system: private tutoring and its implications for planners. UNESCO: International Institute for Educational Planning. Paris.
- Mark Bray. (2009). Confronting the shadow education system: What government policies for what private tutoring?. UNESCO. IIEP Policy Forum.
- Seth, M. J. (2002). Education fever: society, politics, and the pursuit of schooling in South Korea. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Soojeong Lee and Roger C. Shouse. (2011). The Impact of Prestige on Shadow Education in South Korea. *Sociology of Education*. pp. 1-13.