

한국 사교육 정책의 작동 메커니즘에 대한 정치적 분석: 공급자의 동원능력과 시장전략을 중심으로*

황 규 성**

◁ 요약 ▷

이 글은 한국에서 사교육 억제정책이 시행되었음에도 불구하고 사교육이 확산되는 메커니즘을 사교육 공급자의 수요자 동원능력과 시장전략을 중심으로 분석한다. 사교육 정책의 성패는 사교육 시장의 정치에서 가장 중요한 행위자인 사교육 공급자가 수요자를 동원할 수 있는 힘을 얼마나 효과적으로 차단하느냐에 달려 있다. 최근 20여 년간 사교육 정책은 두 가지 지점에서 실패했다. 첫째, 정책의 방향이 사교육을 억제할 의도가 없었다. 헌법재판소 판결은 공급자에게 기회의 창을 제공하였고 외견상 사교육을 줄이고자 했던 5·31 교육개혁은 공급자의 동원능력에 중립적이었다. 자유주의적 신념윤리에 경도되어 책임윤리가 결여된 두 정책결정으로 사교육은 확산될 가능성을 잉태했다. 둘째, 사교육 공급자는 수요자의 욕망과 불안 심리에 호소함으로써 이들을 동원해 내는 데 성공했다. 사교육 공급자는 공교육 강화정책, 입시제도 조정정책, 사교육 수요충족 정책 등에 맞서 기준수요 관리전략, 대응

* 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 사회과학연구지원사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었다(NRF-2011-330-B00052). 인터뷰에 응해주신 공교육 및 사교육 선생님, 김기현 박사님, 이재정 연구원님과 심사위원 세 분께 감사드린다.

** 한신대학교 연구교수(kyuseong.hwang@gmail.com)

수요 창출전략, 신규수요 창출전략시장 등 시장전략을 채택했다. 이들은 사교육 억제정책의 유형에 따라 효과적인 전략을 구사함으로써 정책을 무기력하게 만들었다. 향후 사교육정책은 한국의 사회정치적 맥락, 특히 공급자의 수요자 동원능력에 주목하는 책임윤리를 바탕으로 결정해야 한다.

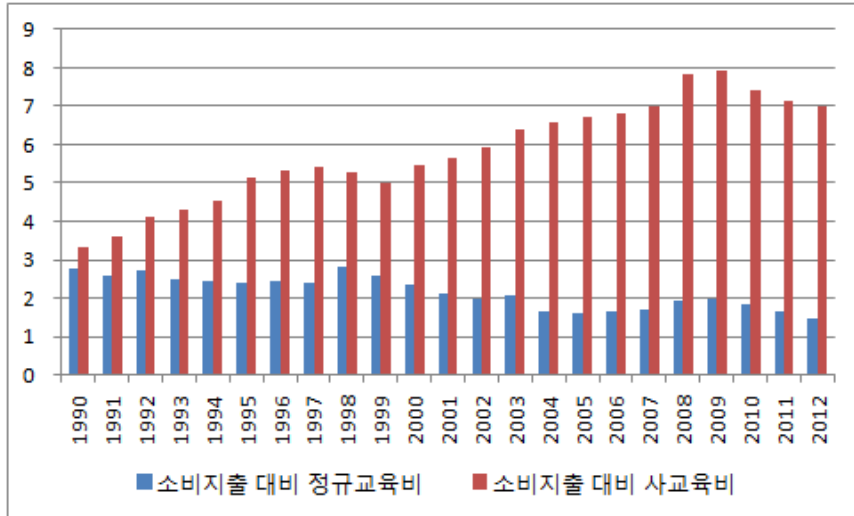
주제어: 사교육, 사교육정책, 사교육 시장, 교육정치, 불평등

1. 서론

자본주의 사회에서 교육은 경제적 격차에 따른 계층 간의 이동을 억제한다고 알려져 있지만(Bowles & Gintis, 1976), 한국의 경우는 오히려 반대였다. 해방 이후 교육기회가 획기적으로 확대되면서 적어도 1980년대 중반까지 교육은 활발한 계층이동의 통로였다. 그러나 최근에 교육의 계층이동 효과는 사라지고 교육은 오히려 계급·계층이 재생산되는 기제가 되어버렸다. 사교육(private tutoring, shadow education)이 교육의 형질변경에 크게 이바지했음은 주지의 사실이다. 한국의 사교육은 이제 제도적으로 보편화된 교육기회 확대의 계층이동 효과를 상쇄하고 남아 빈곤과 사회경제적 불평등을 재생산하는 환승센터이기도 하다(김용일, 2010; 장수명·한치록, 2011; 황규성, 2012).

과거에 부유층의 전유물로 인식되었던 사교육은 1980년 7월 30일 신군부가 과외금지조치를 발표하자 크게 위축되었다. 그러나 예체능 과외 허용, 보충수업 허용, 방학 중 학원수강 허용 등 부분적인 완화조치를 거치면서 사교육은 늘어갔다. 사교육 참여율은 1990년대에 꾸준히 늘어 2000년대 후반에는 학생 10명 중 7~8명이 사교육을 받고 있다. 2012년 한국의 사교육비 총액은 약 19조 원, 1인당 월평균 사교육비는 23만 6천 원에 이른다(통계청, 2013). 가계의 소비지출 가운데 소비지출 대비 사교육비가 차지하는 비중은 [그림 1]에서 보는 바와 같이 2009년에 최고조에 달해 7.9%에 이르고 있다.

[그림 1] 소비지출 대비 정규교육 및 사교육비 비중(%)

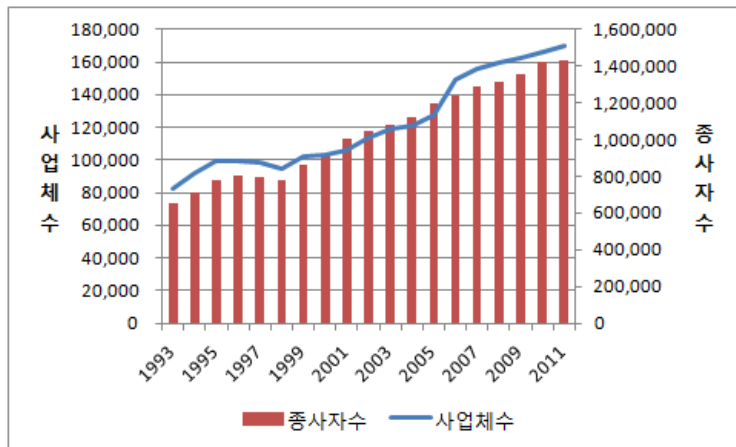


자료: 통계청, 가계동향조사

주: 도시 2인 이상 가구.

정규교육비는 교육비 항목 중 초중등교육 지출을, 사교육은 학생학원교육으로 정의했음

[그림 2] 교육서비스업의 사업체 수와 종사자 수(곳, 명)



자료: 통계청, 전국 사업체 조사

한국에서 사교육은 하나의 산업으로 굳어져 가고 있다. 1980년 중반 이후 이미 사교육의 규모는 크게 증가했다(김미숙 외, 2006). [그림 2]에서 보는 바와 같이 교육서비스업

에 종사하는 사업체와 종사자 수는 급증했다.

한국의 사교육에 관한 연구는 사교육의 원인(김순남 외, 2010; 이종재·박현숙·이희숙, 2010; Lee & Shouse, 2011), 사교육의 효과(여유진, 2008; 이해영·김미란·한준, 2006; 장수명·한치록, 2011; 최형재, 2008), 사교육과 정치의 관계(이정만·송경원, 2000; 이재정, 2011; 이창희, 2008; Park, 2012), 국제비교의 시각에서 본 한국 사교육(이종재·이희숙, 2010; Bray, 2009) 등 다양한 차원으로 이루어져 왔다.

사교육 연구의 한 축으로서 사교육 정책에 관한 연구도 사교육 정책의 성격과 유형(강일국, 2010; 이종재·장효민, 2010), 정책의 논리와 작동 메커니즘(백우정·최종덕, 2011; 안선희, 2010, 2011), 정책의 효과(김양분 외, 2011; 박소영, 2008; 백순근 외, 2010; 채창균, 2007) 등이 다루어졌다. 이 글은 사교육 정책 중에서 정책의 결정과정이 아니라 채택된 정책이 한국사회의 현실에서 작동되는 메커니즘을 정치의 시각에 분석하고자 한다. 구체적으로 이 글이 던지는 문제제기는 다음과 같다. 사교육을 억제하겠다는 정책이 구사되었음에도 불구하고 오히려 사교육이 늘어나거나 지속되는 메커니즘은 무엇인가?

같은 문제제기에 대한 선행연구로서 안선희(2010, 2011)는 사교육 정책이 의존했던 인과가설을 파헤쳐 정책 자체가 어느 지점에서 잘못된 가설에 입각했는지를 밝히고 있다. 백우정·최종덕(2011)은 조절루프, 피드백 루프 등 시스템사고를 원용하여 사교육비 경감정책의 현실적 작동 메커니즘을 다루었다. 이 두 연구는 나름대로의 분명한 문제의식을 가지고 접근했지만, 사교육 정책이 의도한 효과를 역행하는 데 있어서 정책 자체의 결함을 지적하거나(안선희, 2010, 2011), 체계에 주목함으로써(백우정·최종덕, 2011) 행위자가 수행했던 역할은 충분히 조명되지 않았다. 이 글은 행위자에 주목하여 정책의 효과를 우회하거나 역행하는 메커니즘을 설명한다는 점에서 선행 연구가 남겨 놓은 공백을 메우고자 한다.

글은 다음과 같이 구성된다. 2장은 사회형성이라는 광의의 정치개념으로 볼 때 사교육이 정치적 현상임을 밝히고 분석틀을 제시한다. 3장은 사교육 정책의 기초를 형성했던 헌법재판소의 판결과 5·31 교육개혁을 사교육 공급자의 기회구조와 동원능력의 관점에서 파악한다. 4장은 사교육 정책의 유형별로 사교육 공급자가 채택하는 시장전략을 밝힘으로써 사교육 정책이 효과를 나타내지 못하는 메커니즘을 분석한다. 결론에서는 정책적, 이론적 시사점을 제시한다.

2. 분석 틀

1) 정치현상으로서의 사교육

정치의 개념은 다양하지만 일반적으로 통치기술, 공적업무, 타협과 합의, 권력과 자원배분 등의 의미로 사용된다. 하지만 가장 넓은 의미의 정치는 공식적이든 비공식적이든, 공적이든 사적이든 모든 인간집단, 제도, 사회에서 일어나는 집합적 사회활동의 핵심으로, 모든 수준의 사회적 상호작용에서 발생한다. 이렇게 정치를 광의로 규정하는 방식은 폴리스라는 공동체에 관련된 일을 정치로 인식했던 고대 그리스의 개념과 맞닿아 있다. “인간은 정치적 동물”이라는 아리스토텔레스의 말은 인간이 선한 삶을 영위하는 것은 정치적 공동체 안에서 가능하다는 것이고, 이런 의미에서 정치는 정의로운 사회를 만드는 활동과 관련된다(Heywood, 2007: 3~12).

정치사회학적 정치 개념 중 하나는 “사회에 영향을 미치거나 변화시키는 사회적 행위”이다(Lenk, 1982:19). 이런 의미에서 정치는 ‘사회를 형성하는 일’로서, 어떤 사회를 만들어 가느냐는 문제는 정치적 과제에 해당한다. 시장경제를 형성하는 일에도 정치가 작동한다. 시장은 “보이지 않는 손”으로 조정되는 것이 아니라 어떤 시장이 만들어지느냐라는 문제도 정치적 과제다(Lütz & Czada, 2000). 정치는 시장 외부에서 시장형성에 영향을 미칠 뿐 아니라 시장 안에서도 정치가 작동하며, 시장의 형성은 해당 사회의 맥락을 반영하는 배태성을 띠게 된다(Fligstein, 1996; Granovetter, 1985). 나라마다 시장경제의 모습이 서로 다르다면 시장경제 형성이라는 정치적 과제에 서로 다른 방식으로 대처했음을 시사한다.

사회를 만들어 가는 과정에는 다양한 이념과 이해를 가진 행위자의 권력관계가 개입된다. 베버는 권력을 “힘의 원천이 어디에 있든지 간에 상대방의 의지에도 불구하고 나의 의지를 관철시킬 수 있는 힘”으로 규정했다(Weber, 1980: 28). 권력이 의지를 관철시킬 수 있는 힘이라면 권력현상은 정당과 같은 정치집단에만 나타나는 것이 아니라 모든 사회집단에서 나타난다.

시장형성의 정치가 있듯이 교육에서도 정치가 작동한다. 교육정치학의 주요한 과제 중 하나는 교육정책을 둘러싼 정치적 이슈를 실재하는 현실로 받아들여 정책의 결정과정, 내용 및 결과를 탐구하는 것이다(김용일, 1994). 교육시스템이 국가별로 다른 것은 서로 다른 교육정치가 작동했음을 암시한다. 이런 맥락에서 교육에서 정의(Bildungsgerechtigkeit)를 실현하는 일은 정치적 과제에 해당된다(Meyer & Vorholt, 2011). 교육체제의 형성에 서로 다른 이해와 지향점을 지닌 다양한 행위자들이 등장하는 것도, 이들의 행위가 사회적 맥락에 놓이는 것도, 행위자들 사이에 권력관계가 성립하는 것도 같은 이치다.

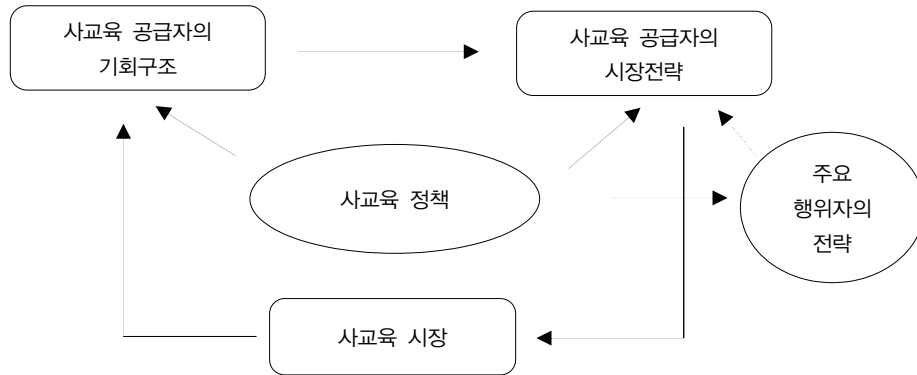
한국에서 사교육이 불평등이 세대에 걸쳐 재생산되는 기제로 작동하는 데에는 특정한 형태의 정치가 작동했다. 사교육이 교육정의 실현이라는 정치적 과제를 달성하는 데 걸림돌이 되고 있다면 그 메커니즘을 정치의 시각에서 살펴 볼 필요가 있다. 사교육을 억제하거나 경감하겠다는 정책이 구사되었음에도 불구하고 사교육이 번성하는 현상에는 대학, 사교육 수요자 및 공급자 등 사교육 시장의 주요 행위자들이 정책변화에 대응하는 행태가 숨어 있기 때문이다. 이 글은 행위자 중에서 사교육 공급자를 가장 중요한 행위자로 간주하고 이들의 행태를 중심으로 사교육시장을 둘러싼 정치를 분석한다.

2) 분석틀

‘사교육시장 형성의 정치’를 분석하는 틀은 [그림 3]으로 요약된다. 분석의 핵심은 사교육 공급자가 처한 기회구조와 그 기회구조에서 구사하는 전략이다.

사교육 시장의 주요 행위자로서 사교육 공급자는 가능성과 제약으로 이루어진 기회구조(opportunity structure)에 놓인다. 학력주의 가치관, 경쟁적 입시제도, 교육열, 직업 간 높은 임금격차, 위신추구 성향 등이 사교육의 원인으로 지적된다(김순남 외, 2010; 이종재 · 박현숙 · 이희숙, 2010; Lee & Shouse, 2011). 이런 요인들은 사교육 공급자가 자신의 목적을 달성할 수 있는 가능성을 안고 있음을 의미한다. 그러나 사교육 공급자가 항상 가능성만을 가지는 것은 아니다. 학령인구의 감소나 시장경쟁의 격화 등이 대표적인 위협 요인이다.

[그림 3] 분석틀



권력은 전략 속에 녹아 들어가 있다(Foucault, 1980:142). 사교육 공급자는 이러한 기회구조 하에서 이윤획득이라는 의지를 관철하기 위해 시장전략을 수립한다. 이 때 사교육 공급자가 활용할 수 있는 가장 주요한 권력자원은 수요자에 대한 설득인데, 이는 인지적 동원을 통해 가능하다. 자신에게 유리한 점을 부각시키고 그렇지 않은 점은 침묵하는 것을 “편향성의 동원”(mobilization of bias)이라 한다(Schattschneider, 1975:69). 사교육 공급자는 사실 여부와는 무관하게 사교육을 받으면 성적이 오른다는 이데올로기를 생산, 유포한다. 이런 인지적 동원을 통해 “신 포도”와는 정확히 반대되는 선호 즉, “못 먹는 포도가 달다”는 선호(Elster, 1983: 111)를 주조해 내야 한다. 소위 일류대학은 소수만 들어갈 수 있지만, 반드시 들어가야 하는 것으로 인식하게 함으로써 수요자를 끊임없이 최소의 딜레마에 몰아넣어야 한다. 따라서 몇 송이 열리지 않는 과일을 따기 위해 과수원에 많은 손님을 불러 모으는 것이 사교육 공급자의 목적함수다. 결국 사교육 공급자의 목적달성 여부는 학생과 학부모에게 잠재되어 있는 불안심리를 얼마나 효과적으로 동원할 수 있느냐에 달려 있다. 이것이 ‘사교육 공급자의 수요자 동원능력’이다. 사교육 공급자는 광고, 사교육 신화형성, 수요억제에 대응한 적극적 공급전략, 조직경영의 효율화 등 구사하는 전략이 다양하다(김동석, 2010). 사교육 공급자의 시장전략은 수요자를 동원하기 위한 수단이다.

그렇다면 사교육을 억제하려는 정책은 궁극적으로 사교육 공급자가 수요자를 동원할 수 있는 힘을 얼마나 효과적으로 차단할 수 있느냐에 달려 있다. 거꾸로 말하면 사교육 공급자가 사교육 억제정책에도 불구하고 시장을 유지, 확대할 수 있느냐는 이들이 사교

육 정책에도 불구하고 또는 이것을 이용하여 얼마나 효과적으로 학생과 학부모를 동원해 낼 수 있느냐에 달려 있다. 사교육 시장의 정치에서 또 다른 행위자인 대학은 사안에 따라 상이한 중요도를 가지고 무대에 등장한다. 정책과 이에 대응하는 행위자의 행태에 의해 사교육 시장은 또 다른 모습을 취하게 되고 달라진 사교육 시장은 다시 사교육 공급자의 기회구조에 영향을 주는 되먹임 과정이 나타난다.

3. 사교육 정책의 방향설정: 공급자의 기회구조와 동원능력의 관점에서

1) 헌법재판소 판결

1980년대 중반부터 서서히 풀려 나가던 과외금지 조치는 2000년 4월 27일 헌법재판소의 과외금지 조치 위헌판결로 법적으로 종지부를 찍었다. 헌법재판소는 “국가는… 학교교육과 같은 제도교육 외에 사적인 교육의 영역에서도 사인의 교육을 지원하고 장려해야 할 의무가 있는 것이다. 경제력의 차이 등으로 말미암아 교육의 기회에 있어서 사인 간에 불평등이 존재한다면, 국가는 원칙적으로 의무교육의 확대 등 적극적인 급부활동을 통하여 사인간의 교육기회의 불평등을 해소할 수 있을 뿐, 과외교습의 금지나 제한의 형태로 개인의 기본권행사인 사교육을 억제함으로써 교육에서의 평등을 실현할 수는 없는 것”이라며 「학원의 설립·운영에 관한 법률」 3조가 위헌이라는 판정을 내렸다(헌법재판소, 2000). 교육기회 불평등은 의무교육의 확대로 해소할 수 있을 뿐 국가가 사교육을 법률로 제한해서는 안 된다는 요지다.

이와 달리 반대의견을 낸 이영모 재판관은 여론(餘論)이라는 제목을 달아 “자본주의의 약점인 부익부, 빈익빈으로 인한 계층 간의 간격과 괴리(乖離)를 어떻게 조정·배려하여 공동체의식을 슬기롭게 유지·보완할 수 있느냐… 따라서 사회복지국가의 지향이라는 관점에서, 사회·경제적 강자의 경제적 자유권, 이른바 재산권의 보장, 계약의 자유, 직업의 자유에 대한 적극적인 제한이 불가피하고, 사회·경제적 약자는 이 제한을 통하여 헌

법이 규정한 사회권을 향유하여 인간다운 생활을 영위할 수 있게끔 되는 것“이라고 슬회했다(헌법재판소, 2000).

헌법재판소는 최종적인 법률해석권을 가지고 있고 위헌판정을 받은 법률은 폐기되어야 하므로 판결 자체는 “헌법재판소가 수행한 국가의 교육에 관한 정책결정”이었다(최대권, 2000). 이 판결은 두 가지 점에서 사교육 공급자의 기회구조에 획기적인 사건이었다. 첫째, 사교육 제한에 대한 법적 억제장치를 완전히 풀어 버렸다. 국가의 사교육 규제를 원천적으로 차단한 정책결정으로 인해 사교육 공급자는 ‘물 만난 고기’였다. 이후의 정책은 “국가는 원칙적으로 의무교육의 확대 등 적극적인 급부활동을 통하여 사인간의 교육기회의 불평등을 해소할 수 있을 뿐”이라는 판결의 테두리 안에서 이루어져야 했다. 따라서 이 판결은 단지 일개 사건에 대한 판정에 그치지 않고 정책의 방향 자체를 변경하고 이후 정책결정의 한계를 지워버렸다는 의미에서 정책의 “3차적 변화”(Hall, 1993)에 해당된다. 법, 제도적 측면에서 사교육 공급자의 기회구조에서 이러한 획기적인 기회의 창이 활짝 열린 사례는 찾아보기 어렵다. 메가스터디가 설립된 시점이 2000년 7월 12일이라는 점은 헌법재판소 판결이 낳은 기회구조를 적기에 포착한 행위자가 있었음을 시사한다.

둘째, 정책의 3차적 변화에 힘입어 사교육 공급자는 마음껏 자신의 동원능력을 발휘할 조건을 갖추게 되었다. 판결이 내려진 2000년 이전부터 이미 사교육이 번성했다는 점에서 판결 자체가 큰 의미는 없다고 할 수도 있다. 그러나 당시 IMF 경제위기 이후 한국 사회가 급변하던 시기였다. 경제위기를 극복하는 과정에서 시행되었던 신자유주의적 구조조정으로 노동시장의 불안은 커지고 불평등은 확대될 조짐이 이미 나타나고 있었다. 사교육 공급자가 학생과 학부모의 불안심리를 자극할 조건이 만들어져 가고 있었던 형국에 현재의 판결은 사교육 공급자의 동원능력에 기름을 붓는 격이었다.

2) 5·31 교육개혁안

교육개혁위원회가 1995년 5월 31일 발표한 개혁안은 사교육뿐 아니라 교육정책 전반에 걸친 청사진으로서 이후 정부에서도 계승되었다. 방대한 내용을 담은 개혁안을 관통하는 정책철학은 탈규제, 다양성, 자율성, 소비자 주권 등 자유주의였다. 자유주의에 입각한 해

법은 사교육 정책에서도 실현되었다. 개혁안은 “과중한 사교육비”를 한국교육의 문제 중 하나로 비증 있게 취급하면서 “과외 사교육비 문제는 원천적으로 학교교육의 부실에서 발생”하는 것으로 진단했다(교육개혁 위원회, 1995a). 과외유발교육체제로서 대학문화 협소 및 성적위주 학생선발, 다양한 교육욕구 미충족, 공교육 부실, 학벌중시 사회풍토를 지적한 개혁안은 대학문화 확대 및 다양한 선발방법, 초·중등교육 내실화, 공교육 내실화, 능력사회로의 전환 등을 개혁 추진방향으로 제시했다(교육개혁위원회, 1995b).

사교육에 대한 개혁안의 접근은 시장경제의 원리를 그대로 도입하는 것이었다. 구체적으로 교육개혁위원회가 사교육을 억제하는 방안으로 제시한 조치들은 대학의 다양화·특성화, 중등교육의 개혁, 학교공동체 형성, 열린교육·능력사회 지향으로 이런 조치들이 이루어지면 과외는 해소될 것이라는 논리에 입각해 있었다. 공교육의 내실화, 선발방법의 다양화, 학교 안으로 과외의 흡수 등 이후 정부에서도 계승된 사교육 정책의 원형은 5·31 교육개혁에서 발견할 수 있다.

5·31 개혁안은 사교육 공급자의 기회구조에 제약요인으로 작용할 가능성이 컸다. 그러나 이 개혁안은 외형상 사교육을 억제하겠다는 태도를 취했지만, 사교육 공급자의 기회구조에는 최소한 중립적이거나 오히려 확대 가능성을 내포하기도 했다. 첫째, 공교육을 개혁대상으로 삼고 사교육에 대해서는 적극적인 규제를 구상하지 않았다. 사교육 정책은 [규제완화, 자유화, 경쟁, 소비자 선택 → 교육의 질 향상 경쟁 → 사교육 수요 흡수 → 사교육 부담 경감]이라는 연결고리를 그려냈다.

“교육의 탈규제화, 자유화, 경쟁 원리의 도입, 소비자 선택의 확대 등이 이루어지면 학교들은 나름대로 더 좋은 교육 프로그램을 개발하여 학생 모집 경쟁에 나서게 될 수밖에 없다. 좀 더 낮은 가격(학비)으로 더 좋은 교육 내용을 공급하기 위하여 학교 간에 그리고 교사들 사이에 치열한 경쟁이 일어나게 된다. 그러한 과정에서 대부분의 사교육 수요는 공교육에서 흡수되어 버려 자연히 사교육비의 부담은 떨어지고, 교육 공급자간의 경쟁은 교육성과를 통한 경쟁이 되기 때문에 결과적으로 교육성과를 높이게 된다”(박세일, 1995: 34)

이 논리는 학교와 선생님들도 시장경제의 원리에 따라 움직여야 한다고 역설하는 것

이다. 교육에서 시장경제의 원리에 충실한 분야는 사교육이다. 교육에서 사적 부문은 성과가 좋은데, 공적 부문은 성과가 나쁘기 때문에 경쟁을 도입하여 채찍질을 해야 한다는 것이다. 개혁안을 이끈 주역은 교육개혁의 기본방향으로 교육자유의 확대를 제시하면서 “관료적 기업가”에 대치되는 의미로 “기업가적 교육가”를 강조했다(박세일, 1995: 21~22). 사교육 직접규제보다는 공교육 다그치기에 집중한 5·31 개혁안은 사교육 공급자의 기회구조는 건드리지 않았다. 반대로 사교육을 은연중에 공교육이 벤치마킹해야 할 대상으로 제시했다.

둘째, 정책이 집행되는 한국적 토양을 면밀히 검토하지 않았다. 위원회가 구상한 사교육 수요 해소의 메커니즘에는 한국사회에서 교육이 작동되는 맥락이 반영되지 않았다. 특히 한국의 사교육 공급자는 위원회의 정책구상이 실제로 작동되는 연결고리 가운데 몇 군데에서 개입할 능력을 갖추고 있었음에도 불구하고 이에 대해서는 관심조차 없었다. 한국의 사교육 정책의 큰 방향이 한국의 사회정치적 맥락이 아니라 자유주의 경제학 교과서의 그래프와 수식에 이끌려 결정된 것이다. 사교육의 원인을 학교교육의 부실에서 찾거나 자유화·경쟁·소비자 주권을 실현함으로써 사교육이 줄어들 수 있다는 발상이 대표적이다. 이런 맥락에서 개혁안은 “사회·정치적 맥락을 배제하고… 탈정치적인 논의”로 흘렸고 5·31 교육개혁의 주요 의제들은 교육의 계층(급)화를 심화시킬 조건을 내장하고 있었다(김용, 2012: 106; 김용일, 2010: 54).

결국 한국 사교육 정책의 방향을 잡았던 헌법재판소의 판결과 5·31 교육개혁은 사교육 공급자에게는 전자가 기회를 후자가 제약을 의미하는 것으로 보이지만, 자유주의 신념윤리가 관철되었다는 점에서 공통점이 있다. 정치인으로서 정책결정권자는 신념윤리(Gesinnungsethik)와 책임윤리(Verantwortungsethik)라는 덕목을 갖추어야 한다(베버, 2011). 신념윤리는 행위자 자신이 가지고 있는 지향을 의미하고 책임윤리는 행위의 결과까지 고려해야 한다는 것이다. 이 두 계기는 자유주의적 신념윤리에 충실한 나머지 책임윤리가 결여된 정책결정이었다. 현재의 판결은 사법(司法)영역에서 벌어진 자유주의적 신념윤리와 공동체주의적 책임윤리 사이의 정치투쟁이 전자의 승리로 귀착된 사례다. 5·31 교육개혁은 사교육이 이루어지는 한국적 맥락에 대한 고민이 없거나 불충분했다.

두 정책결정은 사교육을 확산시킬 가능성이 높은 주요 행위자로서 사교육 공급자의 기회구조와 동원능력에 주의를 기울이지 않거나 방관했다는 점에서 한계가 명확하게 드러

러난다. 자유주의 철학을 공유하며 책임윤리가 결여된 정책적 방향설정은 사교육을 확산 시킬 조짐을 내포했다.

4. 사교육정책 유형별 사교육 확산의 메커니즘

1) 사교육 정책의 유형과 사교육 공급자의 대응전략

5·31 교육개혁과 헌법재판소 판결에 자유주의 신념윤리가 관철되어 사교육이 늘어갈 가능성을 안고 있었지만 그 이후 사교육을 활성화하겠다고 공언한 정부는 없었고 앞으로도 그럴 것이다. 역대 정부가 내놓은 사교육정책으로는 김영삼 정부의 과열과외 완화 및 과외비 경감대책(1997. 5), 김대중 정부의 과열과외 예방 및 공교육 내실화 방안(2000. 6), 노무현 정부의 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책(2004. 2), 이명박 정부의 공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감대책(2009. 6) 등이 있다.

역대 정부가 내놓은 사교육 정책은 다른 정책영역에 비해 차이가 뚜렷하지 않다. 5·31 교육개혁안이 그만큼 포괄적이었다. 사교육 정책은 정책대상에 따라 공교육 개혁, 입시제도 조정, 사교육 수요충족으로 대별해 볼 수 있다. 공교육 개혁정책은 사교육을 학교교육의 경쟁대상으로 보고 공교육 체제를 개편함으로써 사교육 수요 자체를 줄이려는 발상이다. 입시제도 조정정책은 입시제도가 사교육을 유발하므로 사교육 수요를 일으키는 입시제도를 변경함으로써 사교육을 억제한다는 접근이다. 사교육 수요충족정책은 사교육 수요에 대하여 공적 수단으로 직접 공급함으로써 사교육을 줄인다는 기획이다.¹⁾

사교육 공급자는 정부의 정책에 의해 변화하는 기회구조 하에서 이윤획득이라는 자신의 목적을 달성하기 위해 끊임없이 학생과 학부모를 동원할 전략을 수립하고 이를 적절히 배분한다. 정부의 사교육 정책에 대응하는 사교육 공급자의 전략은 크게 기존수요 관리전략, 대응수요 창출전략, 신규수요 창출전략으로 나누어 볼 수 있다. 기존수요 관리

1) 이종재·장효민(2010)은 학교 평준화형, 사교육 규제형, 공교육 내실화형, 사교육 제공형 등으로 유형화면서 한국의 사교육 정책이 이 순서대로 이동해왔다고 본다.

전략은 정책에 무관하게 이미 존재하는 사교육 수요를 관리함으로써 사교육 시장을 유지·확대시키려는 전략이다. 대응수요 창출전략은 정부의 사교육 정책이 목표로 삼는 대상에서 사교육 수요를 만들어내는 전략이다. 신규수요 창출전략은 정책대상에 대한 수요 창출을 넘어 새로운 수요를 창출하는 전략이다. 이제 사교육 정책의 유형별로 사교육 공급자가 구사하는 전략이 어떻게 사교육 시장의 확대를 가져왔는지를 살펴보자.

2) 공교육 개혁정책

공교육을 개혁함으로써 사교육을 억제한다는 접근은 사교육이 사회문제로 부각될 때마다 빠지지 않고 등장했던 가장 주요한 접근방식이었다. 이 정책유형은 “공교육 내실화”(5·31 교육개혁), “학교교육 경쟁력 제고로 사교육 문제의 근원적 해결”(2004년) “공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감”(2009년) 등의 사례에서 보는 바와 같이 대표적인 사교육 정책이다. 공교육 개혁정책은 사교육을 “학교교육에 의하여 충족되지 못한 교육에 대한 초과 수요”(이주호·홍성창 2001) 때문에 발생하는 것으로 진단한다. 사교육 확산의 주범이 공교육의 부실이므로 공교육을 정책대상으로 삼는다.

공교육 개혁정책도 크게 공교육 강화정책과 공교육체계 개편정책으로 나눌 수 있다. 공교육 강화정책은 공교육을 내실화하거나 사교육에 대항할 정도의 경쟁력을 갖추도록 함으로써 사교육 확산을 막겠다는 발상이다. 구체적인 예로는 교육재정 확보(5·31 교육개혁), 우수교원 확보, 수업·평가방법 개선(2004년), 교원능력개발평가제 도입, 영어공교육 강화(교과부 2009년) 등이 있다. 공교육 강화정책은 대체로[공교육 강화 → 경쟁 → 공교육의 질 제고 → 사교육 경감]이라는 5.31 교육개혁에서 제시한 논리구조를 갖춘다.

공교육 강화정책이 사교육 공급자의 동원능력에 충격을 주는 경로는 간접적이다. 이 정책이 성공하기 위해서는 첫째, 공교육과 사교육 공급자 사이에 학생과 학부모를 놓고 경쟁을 벌이고 둘째, 수요자들이 경쟁을 지켜보고 공교육에 투표하도록 해야 한다. 이 지점에서 이 정책의 근본적인 한계가 있다. 존재의 근거 뿐 아니라 작동방식에도 큰 차이가 있는 공교육과 사교육을 경쟁구도에 놓는 것은 사교육 공급자의 동원능력을 억제하기 보다는 거꾸로 배가시키기 때문이다.

공교육에 종사하는 교사들의 경우 입시에서 고득점을 획득할 수 있도록 학생에게 문제풀이에 관한 지식과 기법을 전달하는 일은 생활지도, 동아리 지도, 학부모 상담, 각종 행정처리 등 여러 일들 가운데 하나에 불과하다. 이런 상황에서 공교육 교사들에게 사교육에 버금가는 입시경쟁력을 갖출 것을 요구하는 정책은 교원평가 등 추가적인 체찍을 장착하더라도 현실적인 효과를 내기 쉽지 않다.

이에 반해 사교육은 공교육과의 경쟁에서 우위를 점하는 데 유리한 조건을 누린다. 다른 건 필요 없고 오로지 점수획득 방법을 알려주는 기법을 개발하는 데 집중할 수 있기 때문이다. 따라서 사교육 공급자는 새로운 시장전략을 구사할 필요 없이 기존수요 관리 전략만으로 대응해도 충분하다. 사교육 공급자가 기존수요 관리전략으로 동원능력을 유지 또는 창출하는 방식은 규모별로 다양하다. “동네학원”의 경우 가장 효과적인 교육방식인 면대면이 가능하다는 점을 무기삼아 반을 소수로 운영함으로써 동원능력을 유지, 강화할 수 있다. 여기에 더하여 학원 선생님과 학생 사이에 인간적인 교류를 통해 유대감을 확보하는 전략을 구사함으로써 사교육 수요를 관리한다.

대형학원이 입시에서 공교육보다 우위를 확보할 수 있는 조건은 제공하는 서비스의 질을 높이는 것이다. 서비스의 질을 높이는 주요 전략은 우수강사 유치와 경쟁이다. 사교육 공급자는 소위 “스타강사”를 모셔오기 위해 무한경쟁을 벌인다. 경영실적이 양호한 학원은 보통 이런 경쟁에서 승자가 된다. 한편, 사교육 공급자는 강사들을 상시적인 경쟁 체제에 놓는다. 서비스의 직접 공급자인 강사들은 완전경쟁시장을 방불케 하는 수급조건에서 연구개발을 게을리 할 수 없다. 이런 방식으로 사교육은 입시경쟁력에서 공교육에 우위를 점하게 된다.

참여정부에서도 공교육 강화는 실제로 공교육 경쟁강화, 교육경쟁구조의 확대강화를 가져와 입학경쟁전략으로서 사교육 수요를 확대했다(안선희, 2010). 결국 공교육 강화 정책이 구상했던 메커니즘은 공교육에서 발현되는 것이 아니라 역으로 사교육 시장에서 출현함으로써 정책은 효과를 거두기 어렵게 되었다. 당초 공교육 강화정책이 의지하고 있었던 경로가 공교육에서 나타나지 않고 사교육 시장의 확대를 가져왔다는 점은 이 정책이 사교육 공급자의 동원능력을 포함하여 사교육의 맥락을 도외시키고 시장논리의 신봉에 근거하고 있었다는 것을 드러낸다. 공교육을 사교육의 경쟁대상으로 설정한 접근은 공교육의 본질에 관한 근본적인 비판은 차치하더라도 정책이 작동되는 구체적인 현실 앞

에서 ‘위험한 순수함’을 드러냈다.

공교육 개혁정책의 또 다른 축은 공교육체계 개편정책이다. 이 정책은 사교육 유발 요인에 맞추어 공교육 체계를 재편함으로써 사교육 수요를 공교육으로 흡수한다는 논리다. 이 정책은 과외를 발생시키는 요인으로 평준화정책 등 “정부의 학교에 대한 과도한 규제”(이주호·김선웅, 2002)에서 찾는 진단에 근거한다. 자연스럽게 공교육이 학교별, 학생별로 다양한 교육욕구를 충족시킨다는 처방으로 이어진다. 다양한 사교육 수요에 맞추어 공교육 체계를 개편하기 위해 “평준화제도 보완”, “고교다양화” 정책 등이 출현했다.¹⁾ 예를 들어 이명박 정부의 고교다양화 정책은 “획일적”인 일반 고등학교 체제에서 학생의 욕구를 다양하게 충족시킬 수 있는 특화된 고교를 세운다는 취지하에 자율형 사립고, 기숙형 공립고, 마이스티고 등으로 다양한 고교를 세운다는 것이었다.

이 정책유형의 성패는 공교육 체계 안에서 다양한 교육욕구를 충족시킴으로써 사교육 공급자의 동원능력을 약화시킬 수 있느냐에 달려 있다. 하지만 사교육 공급자의 동원능력은 이 정책으로 약화되는 것이 아니라 오히려 강화된다. 사교육 공급자는 다양화가 서열화로 이어지는 현상을 틈타 학생과 학부모의 불안심리를 자극하면서 정책보다 다양한 수요창출 전략을 통해 정책의 허점을 날카롭게 파고든다.

첫째, 다양화 정책에 따른 대응수요를 창출한다. 다양화 정책이 학교서열화로 이어지고 있다는 사실은 특목고나 자사고의 사례에서 이미 확인되었다. 특목고나 자사고는 설립목적과는 무관하게 신흥 입시명문고교로 체질을 바꾸는 데 성공했다. 이런 상황에서 사교육 공급자는 특성화 고교 학생 자체를 대상으로 차별화된 서비스를 공급함으로써 특화된 사교육 수요를 창출한다.²⁾

둘째, 사교육 공급자는 고교다양화 정책으로부터 신규수요를 창출한다. 특목고와 자사고가 입시에서 일반고교보다 우수한 실적을 보이는 현상은 사교육 공급자에게 새로운 시장을 개척하기에 유리한 조건이 된다. 다양화 정책에 직면한 사교육 공급자는 초·중등생에 대한 신규수요를 창출한다. 이 때 특목고나 자사고의 재학생 수와 서울소재 대학의 입학정원을 대비시키는 전략은 사교육 공급자의 동원능력을 극대화한다. 학생과 학부모

1) 수준별 수업, 수준별 이동수업 등은 개별 학교 차원에서 이루어지는 다양화 정책으로 볼 수 있다. 수준별 교육과정은 불평등을 재생산하는 기제로 작동하기도 한다(김천기, 2001). 하지만 수준별로 운영되는 교과교실은 해당 과목의 사교육비 지출액을 줄이는 효과가 있다고 한다(김희삼, 2009).

2) 외국어고, 과학고 학생의 사교육 지출은 일반고 학생보다 높다(강영혜 외, 2007).

의 관심은 특목고와 자사고에 쏠리고 이에 따른 수요는 늘어간다. 정책은 고교를 대상으로 취해지는데, 정책의 효과는 사교육 공급자의 전략에 의해 미래의 고교생에게 파급된다.¹⁾ 사태가 이렇게 흐르는 데에는 대학도 크게 기여했다. 대학들은 출신학교에 따라 입학사정에서 가점을 주는 방식으로 학생을 선발함으로써 학교서열화를 인정하거나 나아가 조장하기도 했다.

고교다양화 정책으로 사교육을 줄인다는 발상은 입시와 관련이 적은 마이스터고 등을 논외로 치면 처음부터 효과를 내기 어려웠다. 이것이 타당하지 않은 인과가설에 입각해 있다는 것은(안선희, 2011) 다양화정책에 직면한 사교육 공급자가 더 다양한 전략을 구사한다는 현실에서 더욱 뚜렷해진다. 결국 공교육 강화정책은 불안과 욕망을 동원하는 사교육 공급자의 능력에 영향을 주지 못함으로써 사교육 수요를 억제하는 데 실패했다. 오히려 사교육 공급자는 동원능력을 극대화하여 직접적인 정책대상자를 넘어서 다른 집단으로 확산시킴으로써 정책의 효과를 반감시켰다.

3) 입시제도 조정정책

사교육 억제를 위해 흔히 구사되는 정책 가운데 하나가 입시제도 조정정책이다. 사교육 수요의 원인이 입시경쟁에 있다는 것에 주목하여 입시제도를 바꾸려는 정책은 과거에도 중학교 무시험 입학정책(1968년), 고교평준화 정책(1973년) 등이 있었다. 최근 20여 년 동안 나타났던 대표적인 입시제도 개선정책은 내신강화와 입시 다양화 정책이다. 내신강화 전략은 대학입학 전형제도에서 내신의 비중을 높임으로써 사교육 수요를 줄인다는 발상이다.

내신강화 정책이 효과를 보기 위해서는 사교육 공급자가 내신을 매개로 수요자에게 호소할 수 있는 경로가 차단되어 있어야 한다. 하지만 사교육 수요자의 불안감은 이러한 제한을 넘어 오히려 공급자의 동원능력을 확대시켰다. 내신 강화정책에 직면한 사교육 공급자는 규모 별로 서로 다른 전략을 개발했다. 첫째, “동네학원”은 수요자의 관심을 내신관리의 필요성에 집중시키면서 수요에 맞는 서비스를 공급하는 대응수요 창출전략을

1) 중학교 3학년 학생들 중 특목고나 자립형 사립고에 진학할 예정인 학생들은 사교육비 지출액이 다른 학생들보다 높았다(김희삼, 2009).

들고 나왔다. 학원 간에 학교별 시험문제를 확보하기 위한 경쟁이 벌어졌고 학원 강사들은 이를 분석하여 학교 교사별로 출제성향을 파악한 후 학원 수업에 도입했다. 이런 과정을 거쳐 내신비중 강화정책은 내신 사교육 수요를 발생시켰다.

둘째, 대형 학원의 경우에는 엉뚱하게 논술에 대한 신규수요를 창출했다. 우수학생 유치를 목적으로 두는 대학들은 내신의 반영비중을 낮추고 논술의 비중을 높이려고 했다. 내신강화 정책은 정책의 의도를 우회하려는 대학의 행태에 의해 논술 수요를 일으켰고, 사교육 공급자는 기회를 놓치지 않았다. 논술전문학원이 등장하는 현상은 논술에 대한 수요 확대뿐 아니라 내신강화 정책이 다른 경로를 거쳐 만들어 낸 부산물이기도 하다.

한편, 입시제도 다양화 정책은 성적중심의 학생선발이 사교육을 가져온다는 진단 하에 “획일적”인 전형이 아니라 학생들의 다양한 욕구와 잠재력을 감안하여 대학입학 경로를 다양화함으로써 불필요한 사교육 수요를 줄인다는 취지였다. 수시모집에서는 특기적성 등 다양한 입학경로가 마련되었다.

입시제도 다양화 정책에 직면한 사교육 공급자는 대응수요 및 신규수요 창출전략을 들고 나왔다. 입시제도 다양화 정책은 입학경로 분석이라는 수요를 낳았다. 전국적으로 대학입학이 가능한 통로는 3,800여 개로 분화되었다. 학생과 학부모는 물론이고 학교 교사나 대학의 입학담당자도 일일이 파악하기 어려운 구조가 되어버렸다. 엇비슷한 전형을 모두 파악하기 어려운 상황에서 대학입학에서 유리한 고지를 점하기 위해서는 효과적인 입시전략 수립이 또 하나의 고비로 등장했다. 사교육 공급자의 불안심리 동원능력이 배가될 수 있는 조건이 형성되는 것이다.

이런 상황에서 사교육 공급자는 일선교사의 경쟁력을 쉽게 뛰어 넘는다. 다년간에 걸친 방대한 양의 정보를 바탕으로, 학교별로 입시제도를 파헤쳐 전략을 수립한다. 전략 수립이 성공한 사례를 홍보하기도 한다. 복잡해진 제도에서 사교육 공급자는 이렇게 입시컨설팅이라는 대응수요 시장을 창출했다.

입시 다양화 정책의 대표적 사례는 입학사정관제로서 취지는 내신성적과 수능점수만으로 평가할 수 없었던 잠재능력과 소질, 가능성 등을 다각적으로 평가하고 판단하여 각 대학의 인재상이나 모집단위 특성에 맞는 신입생을 선발한다는 것이다. 입학사정관제는 “대입전형의 자율화·특성화 역량을 강화”한다는 명목으로 학생의 잠재력을 반영하겠다는 발상이었다.

입학사정관제에 직면한 학생과 학부모는 혼란스러웠다. 수요자가 무엇을 어떻게 준비해야 할지 갈피를 잡지 못하는 상황에서 사교육 공급자의 동원능력은 대응수요 창출전략으로 이어졌다. 수험생들은 내신, 수능, 논술의 “죽음의 트라이앵글”에 더하여 소위 “스펙 쌓기”에 내몰렸다. 그렇지 않아도 시간이 모자란 수험생들이 입학사정관의 눈을 끌만한 자료를 준비하는 것은 쉽지 않은 일인데, 이 때 학부모는 든든한 후원군으로 등장한다. 사교육 공급자는 입학사정관에게 제출되는 각종 포트폴리오 작성대행이라는 대응수요를 일으켜 시장을 개척했다. 입학사정관제는 수험생이 아니라 학부모가 준비하는 “엄마사정관제”가 되었다. 대학은 입학사정관제가 사교육으로 이어지는 데 촉매제 구실을 한다. 수많은 지원자를 심사해야 하는 대학은 수험생이 제출하는 자료로 판단할 수밖에 없다. 전문가의 손길이 묻어나는 자료가 눈에 드는 것은 자연스러운 현상이다. 이런 맥락에서 입학사정관제가 입시부담과 학습부담을 줄여 사교육비를 경감한다는 인과관계는 없다(안선희, 2011).¹⁾

결국 입시제도 다양화 정책은 사교육 공급자에 의해 더 다양한 사교육 수요창출로 이어졌다. 입시제도 다양화 전략을 능가하는 사교육 수요 창출 다양화 전략으로 사교육은 줄어들지 않았다. 소비자주권이 실현되는 것이 아니라 사교육 공급자 주권이 세워지는 입시시장으로 형질이 변경되었다.

4) 사교육 수요충족 정책

사교육 수요충족 정책은 사교육 수요를 (준)공공적 수단으로 직접 공급함으로써 사교육을 억제하려는 정책이다. 이 정책유형은 사교육을 억제하는 것이 아니라 공적 영역 안에서 사교육을 제공한다는 점에서 앞의 두 가지 유형과는 성격이 다르다. 이 정책유형도 입시강좌 제공과 개별학교의 수요충족으로 나눌 수 있다.

입시강좌 제공은 TV 가정고교, 위성교육방송, EBS 수능강의 등의 형태로 전개되어 왔다. 가장 최근의 예는 EBS 수능강의로서 동일한 교육내용을 전국에 걸쳐 방송함으로써 사교육 수요 자체를 충족시키는 정책이다. 특히 강의의 수능시험 연계를 높인다는 수

1) 입학사정관제의 사교육 절감효과는 지역에 따라 다르게 나타난다고 한다(김양분 외, 2011). 10개 대학의 입학처장에게 질문한 결과 입학사정관제 시행이 사교육 절감에 기여했다고 본다는 응답은 없었다(한국일보, 2010. 2. 10).

단을 동원함으로써 사교육을 획기적으로 줄일 수 있을 것으로 기대되었다.

실제로 학원업계는 큰 타격을 받을 것으로 예상되었다. 사교육 공급자의 동원능력에 치명적인 제약을 가했기 때문이다. 기존수요 관리전략으로 위기를 헤쳐나갈 수 없음을 직감한 사교육 공급자는 EBS 강의 자체를 서비스 공급의 대상으로 삼는 대응수요 창출 전략으로 대응했다. EBS 강의는 스타강사를 초빙했음에도 불구하고 전국의 수험생을 대상으로 송출되었기 때문에 수준별 학습이나 다양한 학습욕구 충족에는 미흡할 수밖에 없다. 사교육 공급자는 이 빈틈을 비집고 들어가 EBS 수능강의의 내용을 강의하는 서비스를 제공함으로써 대응수요를 창출해 나갔다. EBS 교재가 팔려 나간 만큼 EBS 교재에 관한 교재도 팔려 나갔고 학원에서는 EBS 강의를 대상으로 하는 강의가 개설되었다. EBS 수능강의 자체보다도 메가스터디의 EBS 인터넷 강의가 시청률이 높다. EBS 수능강의가 사교육 절감에 효과가 없다면, 그리고 있더라도 제한적이라면 사교육 공급자의 시장창출 전략이 그만큼 효과를 발휘하는 것으로 보아야 할 것이다.¹⁾

사교육 수요충족의 두 번째 형태는 개별학교 차원의 수요충족으로 방과 후 학교가 대표적인 프로그램이다. 구체적인 예로는 “방과 후 교육활동”(교육개혁위원회, 1995a), “특기·적성교육”, “방과 후 학교” 등이 있다. 이 정책은 정규 교육과정 보완, 저소득층 및 낙후지역 교육기회 확대, 지역 간 교육격차 해소, 돌봄 등 사교육 절감 이외에 다른 목적도 중첩되어 있다.

개별학교에서 사교육 수요를 충족시키는 정책에 대하여 사교육 공급자는 동원능력을 발휘하기가 마땅치 않다. 개별학교에서 사교육 수요가 충족되면 이로부터 대응수요나 신규수요를 창출하기 곤란할 뿐 아니라 사교육 수요 자체를 학교에게 내주게 될 위험이 크기 때문이다. 따라서 사교육 공급자는 사교육 수요를 학교에게 빼앗기지 않으려는 기존수요 관리전략을 구사할 수밖에 없다. 기존수요 관리전략은 서비스의 질을 높여 학업 성적 등에서 방과 후 프로그램 참가자보다 사교육 참가자의 실적이 높이는 형태로 나타난다. 이마저 효과는 제한적이어서 사교육 종사자가 방과 후 학교 교사로 전업하는 현상

1) EBS 수능강의의 사교육 절감 효과에 관한 연구는 결과가 갈린다. 효과가 있다는 연구(김양분 외, 2011; 백순근 외, 2010; 안선희, 2010; 임현정·김양분, 2012)가 있는가 하면, 효과가 없다는 결과(박소영, 2008; 채창균, 2007)도 있고, 지역에 따라 달리 나타난다는 보고(성낙일·홍성우, 2008)도 있다. 다만, EBS 강좌가 도시지역에 효과를 나타냈다면 이는 사교육 억제정책이 사교육이 활발하지 않거나 문제가 되지 않는 수준으로 이루어졌던 지역에 효과를 보인 것으로 판단된다. 따라서 EBS 수능강의는 사교육 절감효과는 불명확하나 교육 서비스의 균등화 효과와 교육격차 해소효과는 있는 것으로 보인다.

은 이 정책이 일정한 효과를 나타내는 징후다.

하지만 이 정책은 사교육을 억제하는 것이 아니라 공교육 체계 안에서 변용하는 성격이라는 점에서 사교육 정책으로서 후한 점수를 주기에는 신중한 판단이 요구된다. 더구나 방과 후 학교 프로그램은 학교급 별로 성격이 달라 일률적으로 말하기도 어렵다. 그러나 방과 후 학교가 사교육 절감에 효과가 있다면 사교육 공급자가 학생과 학부모를 동원할 능력에 제한을 가한다는 측면에서 조명할 필요가 있다.¹⁾

5. 결론

한국에서 사교육이 여러 정책에도 불구하고 수그러들지 않는 현상은 두 단계에 걸친 정치실패의 과정이었다. 첫째는 자유주의적 신념윤리에 입각한 정책의 기초 자체가 사교육 공급자의 동원능력을 억제하도록 설계되지 않았으므로 사교육을 확산시킬 조짐을 내포했다. 둘째는 사교육 공급자의 동원능력과 시장전략에 의해 사교육 정책의 효과는 무력해졌다.²⁾ 물론 사교육 확산을 전적으로 정책과 사교육 공급자의 전략 탓으로 돌릴 수는 없다. “욕망과 불안의 이중주”(이민경, 2008)에 사로잡힌 대다수 구성원의 행태가 밑바탕을 이루고 있기 때문이다. 이런 의미에서 “우리 사회 성원들의 교육적 실천과 전략이 신자유주의적 정책들의 효과를 증폭”시켰다(김종업, 2009:61).³⁾ 결국 정책과 행위자의 전

1) 방과 후 학교의 사교육 절감 효과에 관한 연구에서도 효과가 있다는 연구결과(김양분 외, 2011; 김홍일, 2012)와 효과가 없다는 연구결과(박소영, 2008), 학교 및 지역별로 다르다는 연구결과(성낙일·홍성우, 2008)로 갈린다.

2) 사교육 공급자는 특정한 정책유형에 국한되지 않고 정책영역 전반에 걸치는 시장을 창출하기도 한다. 필자가 현장 인터뷰를 통해 얻은 정보를 몇 가지만 소개한다. 1) 학생 매니지먼트라는 신규수요 창출전략도 있다. 각 학생별로 전문 매니저를 배정시켜 학습진도 체크, 학원배정 등을 맡도록 하여 개별적으로 관리하는 것이다. 학부모는 학원 강사와 직접 연락할 수 없고 매니저를 통해야 한다. 연예인 매니지먼트를 방불케 하는 이 전략은 사교육 정책의 어느 유형에 국한되지 않는 종합 서비스 전략이다. 2) 종합 서비스 전략 중에는 기상천외한 것도 있다. 소위 상위권 학생을 유치하기 위한 대학들의 경쟁은 다른 대학에 우수학생을 뺏기지 않도록 같은 날 전형을 실시하는 방식으로 나타났다. 사교육 공급자는 컨설팅을 뛰어 넘어 비슷한 시간에 동시에 전형을 치러야 하는 수험생들을 킥서비스로 운송하는, 군사작전을 연상케 하는 서비스를 제공하기도 한다. 3) 입학사정관제가 낳은 또 다른 효과는 사교육 자체를 부추기는 인력을 재생산한 것이다. 정부의 지원에 힘입어 입학사정관 교육을 받은 사람 중 일부는 입학 컨설팅 서비스를 제공하는 사교육에 직접 뛰어 들기도 했다.

3) 사교육을 받는 과정에서 차별과 배제를 학습하는 경우도 발견된다. 그룹과외 스타강사는 의외로 수강생이 많지 않다고 한다. 다른 학생들이 그 강사의 강의를 들을 경우 본인에게 불리하게 되므로 높은 보상을 전제하고 폐쇄적인 성원을 유지한다는 것이다. 예를 들어 5명이 수강하다 1명이 빠져 나가면 부모가 강사에게 손실액을 보상

략이 어우러져 사교육의 이상비대증에서 헤어날 수 없는 정치의 실패를 경험하고 있다.

사교육 시장의 확산을 정치의 시각에서 분석한 이 글의 논의에서 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다. 첫째, 논리정연한 교과서적 신념에 입각한 정책이 자칫 위험한 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 정책이 실현되는 구체적인 현실은 매우 복잡하기 때문에 현실의 복잡성을 사상한 명쾌한 이론으로 접근해서는 낭패를 보기 일쑤다. 시장논리에 근거를 둔 공교육 개혁정책은 사교육을 억제하는 데 실패한 것이 대표적 사례다. 신념윤리도 중요하지만 정책결정권자에게 책임윤리를 강조하게 되는 이유는 여기에 있다. 이런 의미에서 5·31 교육개혁의 주역이 최근에 공동체자유주의를 주창한 사실이 눈길을 끈다(박세일, 2010). 추측컨대 자유주의 신념윤리에 충실했던 정책이 공동체의 건강성을 해치고 있음을 암묵적으로 인정하는 것 같다. 이러한 뒤늦은 반성문이 반복되지 않아야 한다.

둘째, 정책을 입안할 때 관련 행위자의 행태를 세밀하게 예측해야 한다. 이는 거의 불가능할지 모르나, 적어도 주요 행위자의 행태는 세심하게 예측해야 한다. 사교육 정책이 효과를 나타내는 데 가장 큰 영향력을 행사하는 행위자는 사교육 공급자이다. 특히 정책이 취해졌을 때 사교육 공급자가 동원할 수 있는 자원은 어떤 영향을 받는지에 대한 세밀한 분석이 요구된다. 향후 사교육정책은 환경영향평가나 고용영향평가와 같은 방법을 도입해 사전 테스트 과정을 거칠 필요가 있다.

셋째, 행위자의 행태를 예측하는 경우 행위자의 동원능력과 선택지를 고려해야 한다. 사교육 정책이 실제로 사교육 절감의 효과를 보였는지에 대해서는 연구결과가 엇갈리지만, 이 글에서 검토한 정책이 효과가 전혀 없는 것은 아니며 정책유형별로 다르다. 방과후 학교 프로그램은 사교육 공급자의 동원능력과 선택지를 크게 제한시켰는데, 이는 사교육 공급자가 취할 기존수요 관리전략을 학교에서 흡수한 결과로 판단된다. 이로부터 정책의 효과를 무력화할 행위자의 동원능력과 선택가능성을 줄인 경우 정책의 효과가 클 것이라는 추론을 가능하게 한다.

이론적 함의를 도출하면 다음과 같다. 첫째, 정책연구에서 정책이 집행되는 토양뿐 아니라 정책과 이 토양 간의 정합성에 관심을 기울일 필요가 있다. 정책의 결정과정과 효과에 대한 연구가 정책연구의 주종을 이룬다. 하지만 정책의 내용이 효과로 이어지는 메

하고 4명으로 수업을 진행한다. 물론 일부에 국한된 사례일 것이다. 그러나 이런 방식으로 경쟁에서 승리하는 경험을 쌓은 학생이 많아진다면 우리 사회의 앞날은 분명 밝지 않다.

커니즘은 공백상태로 남겨지는 경우가 많다. 같은 정책이라도 나라마다 효과는 다른데, 정책효과의 차이를 발생시키는 사회적 맥락 하에서 정책이 어떤 경로를 거쳐 효과를 거두는데 성공하거나 실패하는지를 이론적으로 규명할 필요가 있다. 질적, 양적 연구방법을 모두 동원해야 한다. 질적 연구방법을 택한 이 연구에서 밝히지 못한 메커니즘을 분석하기 위해 사교육 공급자의 동원능력이나 선택가능성을 독립변수로, 사교육 경감효과를 종속변수로 삼아 계량분석을 시도할 필요가 있다.

둘째, 정책연구에서 정책의 진정성에 관하여 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 사교육을 활성화하겠다는 정책은 없었고 앞으로도 없을 것이다. 하지만 그 진정성에는 차이가 있다. 역대 정부의 사교육 정책 역시 외형상으로는 사교육을 억제하거나 경감시켰겠다는 목표를 제시하지만 정책의 기조와 틀을 면밀히 살펴보면 오히려 반대일 수 있다. 이 글에서 분석한 사교육 정책은 대체로 자유주의라는 교육정책 전반의 기조 안에 머물러 있어서 거대한 흐름을 거스르기에는 역부족이었다. 강물을 서쪽으로 흘려보내고 동쪽으로 노 젓는 종이배 몇 척 띄웠는데, 거슬러 올라가다 미끄러져 내리는 배도 있었고, 아예 처음부터 맥을 못 춘 배도 있었다. 정책의 진정성에 대한 연구에서 정책의 잠재적 저항세력에 대하여 정책은 어떤 태도를 취하고 있는지는 놓쳐서는 안 될 부분이다.

셋째, 정책의 진정성과 관련하여 최근 정책연구에도 빠르게 확산되고 있는 복잡계론에 대하여 신중할 필요가 있다. 복잡계 이론이 정책연구에 수입되면서 정책이 의도하지 않은 부작용을 일으키는 메커니즘을 규명하려는 시도가 일어나고 있다. 복잡계 이론은 선형 인과관계를 거부함으로써 정책이 의도하지 않은 결과를 낳는 현상을 설명하는 데 유력한 접근방법이다. 사교육정책에 대해서도 백우정·최종덕(2011)이 사용하는 “의도하지 않은 결과”, “간과한 루프”라는 용어의 의미가 그러하다. 그러나 정책이 ‘의도한 바’와 ‘의도하지 않은 바’를 구별하기는 매우 어려울 뿐 아니라 숨겨진 의도를 파악하기 어렵다. 이 글의 분석에서 사교육 정책은 대부분 사교육을 억제하겠다고 공언한 것이었지만 밑바닥에 깔려 있는 논리는 이와 상반되는 경우가 많았다. 복잡계 이론이 당연시하는 정책의 의도 뒤편에 오히려 정책적 방임이 숨어 있을 수 있다. 다시 말하면 정책이 ‘말하고 있는 것’이 아니라 ‘말하지 않는 것’에 세심한 주의를 기울일 필요가 있다.

한국에서 사교육을 둘러싼 정치가 사교육 공급자의 행복에는 기여했는지 모른다. 그러나 사교육으로 행복한 사람은 많지 않은 것 같다. 과거에는 개천에서 용만 난 게 아니라

이무기도 많이 나왔는데, 이제는 용은 고사하고 이무기라도 낼 개천에는 물이 말랐다. 정치권에서는 가난의 대물림을 막겠다고 한다. 어떻게 하겠다는 건지에 대해서는 뚜렷하지 않을 것 같다. 이 글 역시 선명한 대안을 제시하기에는 힘이 부친다. 사교육 시장의 행위자의 선호를 일거에 바꾸어 낼 수도 없고 특단의 조치가 취해지지 않는 한 법적으로 제어하기도 어렵다. 하지만 적어도 정책을 기획할 때에는 공급자의 동원능력을 살펴야 한다는 점은 강조하고자 한다.

■ 참고문헌 □

- 강영혜, 박소영, 정현철, 박진아. (2007). 특수목적 고등학교 정책의 적합성 연구. 한국교육개발원.
- 강일국. (2010). 사교육정책의 역사와 의미. *교육비평*. 27. 70-93.
- 교육개혁위원회. (1995a). 세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안.
- 교육개혁위원회. (1995b). 세계화·정보화시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안. 참고 설명자료.
- 교육개혁위원회. (1997). 세계화·정보화시대를 주도하는 新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(Ⅳ).
- 김동석. (2010). 사교육 수요유발요인의 구조와 대응논리. 이종재(편). *사교육: 현상과 대응*. 교육과학사.
- 김미숙, 강영혜, 박소영, 황여정, 이희숙. (2006). 입시산업의 규모 및 추이분석: 대입정책과 사교육의 관계분석을 위한 기초 연구. 한국교육개발원.
- 김순남, 공은배, 차성현, 김기은, 서남수, 홍후조, 이영, 김진영. (2010). 사교육 진단 및 대책 (1): 원인·문제 진단 및 종합대책. 한국교육개발원.
- 김순남, 신재한, 김기은, 안선희, 박선형. (2011). 사교육비 경감 정책의 진단과 대책. 한국교육개발원.
- 김양분, 임현정, 신혜숙, 남궁지영, 양수경, 김위정, 이재경. (2011). 공교육 내실화에 기반한 사교육비 경감 정책 효과 분석. 한국교육개발원.
- 김용. (2012). 교육개혁의 논리와 현실. *교육과학사*.
- 김용일. (1994). 교육정치학의 학문적 성격에 관한 고찰. *교육정치학연구*. 9(1). 1-34.
- 김용일. (2010). 교육의 계급화를 넘어. 북이데아.
- 김종엽. (2009). 교육에서의 87년 체제. *경제와 사회*. 84. 40-69.
- 김천기(2001). 한국 사회적 맥락에서 본 수준별 교육과정. *교육사회학 연구*. 11(3). 39-56.
- 김홍원. (2012). 방과후학교의 사교육비 경감 효과와 과제. 한국교육개발원 현안보고.
- 김희삼. (2009). 사교육비 지출에 영향을 주는 학교 특성의 분석. *노동경제논집*. 32(3). 27-59.
- 박세일. (1995). 세계화 시대의 교육을 위한 발상의 전환: 규제에서 탈규제로. 나라정책연구원 (편). *소비자 주권의 교육대개혁론*. 길벗. 15-35.
- 박세일. (2010). 5·31 교육개혁과 향후 교육개혁의 방향. 5·31 교육개혁 평가 및 미래교육 비전 심포지엄 기초발제문.
- 박소영. (2008). 방과 후 학교와 EBS 수능강의의 사교육비 경감 효과. *교육행정학 연구*. 26(1). 391-411.
- 백순근, 길혜지, 윤지윤. (2010). EBS강의 수강 시간이 사교육비에 미치는 영향. *아시아교육연구*. 11(4). 223-247.

- 백우정, 최종덕. (2011). 시스템사고를 통한 사교육비경감정책 평가: 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로. 한국 시스템다이내믹스 연구. 12(4). 5-34.
- 베버, 막스. (2011). 최장집 위음 · 박상훈 옮김. 소명으로서의 정치. 폴리테이아.
- 성낙일, 홍성우. (2008). 우리나라 사교육비 결정요인 및 경감대책에 대한 실증분석. 응용경제 10(3). 183-212.
- 안선희. (2010). 참여정부 사교육비 경감정책 인과가설 분석연구. 교육정치학 연구. 17(3). 81-113. 81-113.
- 안선희. (2011). 이명박정부 집권 초기 사교육비 경감정책 인과가설 분석. 경희대 교육발전연구원. 교육발전연구. 27(2).
- 여유진. (2008). 한국에서의 교육을 통한 사회이동 경향에 관한 연구. 보건사회연구. 28(2). 53-80.
- 이경만, 송경원. (2000). 한국교육의 불평등과 민주화. 교육비평. 2. 64-86.
- 이재정. (2011). 사교육과 민주주의, 그 관계의 역설적 이중성. 대한정치학회보. 18(3). 207-231.
- 이민경. (2008). 우리시대 교육열 읽기 - 욕망과 불안의 이중주. 정병호 외. 교육개혁은 왜 매번 실패하는가. 창작과 비평.
- 이종재, 김민조, 고영준. (2010). 한국 사교육의 전개과정과 양태. 이종재(편). 사교육: 현상과 대응. 교육과학사. 13-44.
- 이종재, 박현숙, 이희숙. (2010). 사교육 수요의 유발요인. 이종재(편). 사교육: 현상과 대응. 교육과학사.
- 이종재, 이희숙. (2010). 사교육의 세계적 현상. 이종재(편). 사교육: 현상과 대응. 교육과학사.
- 이종재, 장효민. (2010). 사교육의 도전과 정책적 대응. 이종재(편). 사교육: 현상과 대응. 교육과학사.
- 이주호, 김선웅. (2002). 학교 정책과 과외의 경제분석. 한국경제의 분석. 8(2). 1-51.
- 이주호, 홍성창. (2001). 학교 대 과외: 학교교육의 선택과 형평. 경제학연구. 49(1). 37-57.
- 이창희. (2008). 사교육 팽창과 민주주의. 윤리교육연구. 16. 263-280.
- 이혜영, 김미란, 한준. (2006). 학교교육이 사회계층 이동에 미치는 영향 분석. 한국교육개발원.
- 임현정, 김양분. (2012). EBS-수능강의의 사교육비 경감 효과 분석. 교육재정경제연구. 21(4). 155-177.
- 장수명, 한치록. (2011). 교육정책과 계층이동. 여유진, 김문길, 장수명, 한치록. 계층구조 및 사회이동성 연구. 한국보건사회연구원. 103~151.
- 채창균. (2007). EBS 수능강의의 참여 실태와 효과 분석. 직업능력개발연구. 10(3). 25-44.
- 최대권. (2000). 법적결정과 사회과학: 과외금지조치위헌결정을 중심으로. 서울대학교 법학. 41(3). 41-73.
- 최형재. (2008). 사교육의 대학 진학에 대한 효과. 국제경제연구. 14(1). 73-110.
- 통계청. (2013). 2012년 사교육비조사 결과 보도자료.

- 헌법재판소. (2000). 학원의설립·운영에관한법률 제22조 제1항 제1호 등 위헌제청, 학원의설립·운영에관한법률 제3조 등 위헌 확인. 98헌가16, 98헌마429(병합).
- 황규성. (2012). 한국의 격차 재생산 구조화. *동향과 전망*. 85, 164-188.
- Bowles, Samuel & Gintis, Herbert. (1976). *Schooling in Capitalist America: Education Reform and the Contradictions of Economic Life*. New York: Basic Books Inc.
- Bray, Mark(2009). *Confronting the Shadow Education System*. Unesco Publishing.
- Elster, Jon (1983). *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fligstein, Neil(1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*. 61(4). 656-673.
- Foucault, Michel(1980). *Power/Knowledge*. New York: Pantheon Books.
- Granovetter, Mark(1985). Economic action, social structure, and embeddedness. *American Journal of Sociology*. 91(3). 481-510.
- Hall, Peter(1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics*, 25(3). 275-296.
- Heywood, Andrew(2007). *Politics*(3rd edition). New York: Palgrave Macmillan.
- Lee, Soojeong & Shouse, Roger. (2011). The impact of prestige orientation on shadow education in South Korea. *Sociology of Education*. 84(3). 212-224.
- Lenk, Kurt(1982). *Politische Soziologie*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer GmbH.
- Lütz, Susanne & Czada, Roland. (2000). Einleitung. Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick. Czada, Roland & Lütz, Susanne (eds). *Die Politische Konstitution von Märkten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 9-35.
- Meyer, Thomas & Vorholt, Udo(Eds.). (2011). *Bildungsgerechtigkeit als politische Aufgabe*. Bochum: projekt verlag.
- Park, Sang-young(2012). When the post-developmental state meets the strong society: the Korean state's abortive anti-private education policies since the 1990s. *국민대학교 사회과학연구소. 사회과학연구*. 24(2). 1-30.
- Schattschneider, E. E.(1975). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. London: Thomson Learning.
- Weber, Max. 1921[1980]. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen.: Mohr.

The politics of shadow education market expansion in Korea: Focused on mobilization capabilities and strategies of suppliers

Hwang Gyu-Seong*

Despite various policies have been implemented to curb shadow education in Korea, it has continued to grow in recent two decades. This study investigates the expansion mechanism of shadow education focused on mobilization capabilities and market strategies of the suppliers. The success and failure of policy toward shadow education depends on how effectively it could block off the way by which the suppliers as the most important actors in politics of shadow education market mobilize consumers' anxieties. But shadow education policies have failed in two points. First, they have lacked honest intention to stop its proliferation. The Constitutional Court Decision Against Anti-Out-Of-School Classes Legislation of 2000 widened the windows of opportunity for the suppliers, and 5.31 educational reform of 1995 was neutral to their mobilization capabilities, though seemingly designed to control shadow education. This policy orientation, which reflected neo-liberal *Gesinnungsethik* defective of *Verantwortungsethik*, stimulated shadow education to expand in that suppliers' mobilization capabilities were reinforced or remained intact. Second, shadow education suppliers have succeeded in mobilizing the desire and anxiety of potential consumers. To cope with government's policy including improving the qualities of public education, realignment of college entrance systems, and meeting the shadow education needs, they have developed

* Research Professor, Hanshin University (kyuseong.hwang@gmail.com)

various market strategies such as management of existing demands, creation of responsive demands, and squeezing out new demands. They have succeeded in nullifying policies by employing or mixing strategies with effect. Policy decisions in the future need to be made with reference to Verantwortungsethik, and be more cautious to socio-political contexts of Korea, to mobilization capabilities and market strategies of the suppliers in particular.

Key Words: shadow education, shadow education policy, shadow education market, politics of education, inequality

◆ 2013.04.16. 접수 / 2013.05.15. 1차 수정 / 2013.05.28. 게재 확정