

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

교육 격차 해소

- 공정한 경쟁, 모두에게 기회를 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡하고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1장 왜 교육격차 해소인가	1
제2장 참여정부에서 다시 태어난 ‘방과후학교’	5
1. 참여정부의 ‘방과후학교’, 사교육에 대한 발상의 전환	5
2. ‘방과후학교’, 어떻게 발전해 왔나?	9
3. 방과후학교에 대한 이해 당사자들의 입장	15
4. ‘방과후학교’가 만들어낸 변화	20
5. 성공적 추진을 위해 해결되어야 할 문제들	26
6. ‘방과후학교’ 어떻게 발전시켜 나갈 것인가?	32
제3장 교육복지투자우선지역 확대	35
1. 소외된 계층에게 꿈을 심는 교육	35
2. 교육음지를 양지로	37
3. 고기를 잡는 방법, 미래를 위한 복지사업	40
4. 지원 사업, 어떻게 이루어지고 있나?	41
5. 풀어야 할 과제들	44
6. 새로운 교육복지가 우리에게 남긴 것들	46

제4장 사교육비 과연 줄일 수 있나: 그 끝없는 악순환의 고리 48

- 1. 과도한 사교육비 부담, 우리 모두의 문제 48
- 2. 정부의 사교육비 경감을 위한 그간의 노력들 50
- 3. 꺾일 줄 모르는 사교육, 왜 없어지지 않나? 53
- 4. ‘하고 싶어서 하는 과외’와 ‘쫓겨서 하는 과외’ 57
- 5. 사교육비 경감, 멀리 내다보면서 풀어야 할 과제들 60

제5장 EBS 수능강의, 엄청난 잠재력과 한계의 공존 64

- 1. 사교육비 부담을 덜어줄 또 하나의 수단 64
- 2. EBS 수능강의의 연혁 : 시작에서 정착까지 64
- 3. EBS 수능강의의 성과와 시행과정에서 나타난 문제점들 75
- 4. 짚고 넘어가야 할 문제 : EBS 수능강의의 한계와 가능성 83
- 5. EBS 수능강의의 잠재력과 발전을 위한 향후 과제 86

제6장 정부보증 학자금 대출 사업 90

- 1. 능력과 의욕이 있는 자는 공부하라 90
- 2. 정부보증 학자금 융자 제도의 연혁 91
- 3. 기존 제도와의 차이점 93
- 4. 정부보증 학자금 대출 절차 95
- 5. 정부보증 학자금 대출사업 : 짧은 기간, 괄목할 만한 성과 96
- 6. 성공적 정착을 위해 극복해야 할 사항들 99

제7장 공정한 경쟁을 위하여 : 성과와 한계	103
참고문헌	108
부록	111

제 1 장 왜 교육격차 해소인가

최근 들어 한국사회에서 교육격차 해소가 중요한 사회현안 가운데 하나로 대두되고 있다. 이 문제를 방치하고는 사회양극화 해소와 사회통합도 기대할 수 없다는 인식이 광범위하게 확산되었기 때문이다. 더욱이 현재 목도되고 있는 교육격차의 상당 부분은 가정배경과 같은 귀속적 요인에 기인하고 있고, 그것은 원천적으로 인생의 출발선에서 공정한 경쟁이 이루어지기 어렵게 만들고 있다. 이는 교육이 희망을 주기보다는 절망을 안겨주는 상황을 의미한다.

오늘날 우리가 목도하게 되는 심각한 수준의 교육격차는 문민정부에서 도입된 5·31 교육개혁 방안에 따라 신자유주의 담론이 교육현장을 지배하는 가운데, 외환위기 이후 사회 전반에 걸쳐 양극화가 보다 심화됨으로써 나타난 결과로 이해할 수 있다. 주지하듯이 서구사회와 달리 복지국가체제의 경험을 갖지 못했던 한국사회에는 제대로 된 복지 인프라가 구축되어 있지 않았다. 이렇게 기본적인 인프라도 제대로 구축되어 있지 못한 상황에서, 시장원리의 도입을 근간으로 하는 신자유주의 논리의 득세는 필연적으로 심각한 교육격차가 배태될 수밖에 없는 구조적 환경을 만들게 하였다.

여기에 1997년 말 한국사회를 엄습한 외환위기는 대량실업과 대량빈곤으로 표상되는 사회양극화를 통해 기존의 교육격차를 더욱 심화시키는 계기로 작용하게 된다. 지난 10년 동안에 한국사회에서 기존의 일자리는 대폭적으로 감소되고 새로운 일자리 창출은 일용직 중심으로 이루어지면서 고용불안정이 일상화되었다. 또한 2005년 현재 중산층 비중은 1997년에 비해 5.3%p 하락한 반면, 상위층과 하위층은 각각 1.7%p와 3.7%p 상승한 것으로 나타났다.¹⁾ 이러한 사회변동의 양상은 한국사회에서 나타나고 있는 사회양극화의 현주소를 잘 보여주고 있다.

사회양극화는 저소득층의 교육투자를 어렵게 하여 교육기회를 제한시킴으로써, 교육 분야에 있어서도 양극화를 초래하는 측면이 있다. 그리고 이는 궁극적으로 기존 사회양극화의 확대 재생산으로 이어질 개연성이 크다. 한국사회에서 교육은 소득수준과 직업지위를 결정하는 데 핵심적인 역할을 수행하기 때문에, 빈곤의 굴레를 벗어나기 위해서는 충분한 교육투자가 이루어질 필요가 있다. 그러나 현실적으로 저소득층이 교육에 대해 충분한 투자를 하기 어렵다는 점은 사회양극화가 교육

1) 민승규 외(2006). 소득양극화의 현황과 원인, 삼성경제연구소 연구보고서.

양극화로 이어지면서 빈곤의 악순환이 발생할 소지가 대단히 높다는 사실을 일깨워 준다.

오래 전부터 한국사회에서는 교육에 힘쓴다면 언젠가는 그에 상응하는 결실을 맺을 수 있을 것이라는 희망이 굳게 자리하고 있었다. 교육은 희망찬 미래를 준비하는 디딤돌로서, 무겁기만 한 현실도 교육이라는 지렛대만 있으면 얼마든지 들어 올릴 수 있을 것이라는 믿음이 있었던 것이다. 그렇지만 사회양극화로 중간층이 감소하고 빈곤층이 증가하게 되면, 교육은 계층간 간극을 메우고 사회이동을 돕는 효과적인 수단으로 기능하기보다는, 계층 재생산을 매개하는 핵심요인으로 작용할 개연성이 커진다. 실제로 최근에 한국사회에서 노정되고 있는 교육격차의 실태 및 배경을 고찰한 연구들은 이와 같은 우려를 잘 뒷받침해주고 있다.²⁾ 이제 대다수 우리 국민들은 한국사회가 더 이상 '개천에서 용이 나기' 어려운 사회가 되었다고 믿고 있다. 그리고 이러한 인식의 확산은 필연적으로 사회의 활력을 떨어뜨리고 사회통합을 저해할 수밖에 없다.

이러한 상황적 배경을 뒤로 하고 출범한 중도개혁 성향의 참여정부가 교육격차 해소를 핵심 국정과제 가운데 하나로 설정한 것은 무척 자연스러운 귀결이라 하겠다. 사실 한국사회가 노정하고 있는 교육격차 또는 양극화의 심각성과 그 해법에 대한 참여정부의 인식은 비교적 타당하고 정확한 것이었다. 참여정부의 정책방향을 대변하고 있는 청와대 브리핑은 교육양극화 문제의 원인과 이를 해소하기 위한 정책방향을 다음과 같이 요약하고 있다.

2) 김경근(2005). "한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인." 교육사회학연구, 15(3), 1-27; 류방란·김성식(2006). "교육양극화의 실상." 한국교육행정학회·한국교육사회학회 공동세미나 교육양극화의 진단과 대책 발표논문.

교육양극화, 그리고 게임의 법칙

“……비슷비슷하게 못 살았기 때문에 사회적 수직이동과 관련한 게임의 공정성에 대한 의구심이 크게 있을 수 없었고, 성장에 대한 기대감이 컸던 개발 년대에는 사회 경제적 격차는 언젠가는 극복될 수 있는 양적 차이의 문제로 여겨졌고, 그렇기 때문에 열악한 상황에 있는 사람들도 희망을 버리지 않았습니다.

그러나 지금의 빈곤문제는 과거 개발 년대의 빈곤문제와 그 성격이 많이 달라져 있습니다. 지금은 사회 경제적 양극화가 심화되어 빈곤층의 아이들은 극복하기 어려운 계층적 벽을 느끼면서 성장합니다. 그리고 사회적 수직이동과 관련한 게임의 룰이 공정하다고 생각하지 않기 때문에 대부분의 경우 자기 향상에 대한 희망을 갖지 않습니다.

……우리나라의 교육양극화 문제를 해소하기 위한 정책은 세 수준에서 진전되고 있습니다. 첫째는 교육적으로 소외된 지역 계층을 지원하는 교육복지 차원의 정책입니다. 참여정부에서는 저소득층 만 5세아 무상교육 확대, 저소득층 자녀 보육 지원 확대, 교육복지투자우선지역 사업 확대, 농산어촌 지역 교육 지원 확대, 방과후학교와 수능방송 등을 통한 교육 프로그램 지원, 고등학생 대학생 학비지원, 대학생 학비용자제도 도입, 저학력 성인 대상 문해(文解)교육 등 교육복지 정책을 활발하게 추진해 왔습니다.

…… 둘째는 우리사회에서 사실상 거의 유일한 사회적 수직이동 통로로 되어 있는 대학입시가 교육양극화, 사회양극화를 재생산해내지 않도록 게임의 룰을 공정하게 조정해 나가는 문제입니다. 참여정부는 지역균형선발, 농어촌 특별전형, 실업계 특별전형 등을 대학에 적극 권장하여 소외지역 계층의 학생들에게 공정한 기회를 제공하기 위한 노력을 기울이고 있고, 2008 대입 개선안을 통해 제도의 공정성을 높여나가려 하고 있습니다. 하지만 이에 대한 사회적 합의 수준이 매우 낮기 때문에 사회적 갈등이 야기되기도 하고 제도가 왜곡되기도 하는 게 현실입니다. 또한 저소득층의 영재를 발굴 육성하여 우수 인재가 사장되지 않도록 적극적 정책을 펼칠 필요가 있는데 영재교육 영역에 소외 계층의 아이들이 진입할 수 있도록 하는 정책적 배려는 아직 이루어지고 있지 못한 실정입니다.

셋째는 사회적 수직이동 통로를 대학진학 이외에 직업교육 등으로 다양하게 확대해나가는 문제입니다. 사실 사회적 수직이동에서의 가장 큰 불공정성은 그 통로가 대학진학으로 단일화되어 있다는 것입니다. 대입경쟁은 중상층에게 유리하고 하층에겐 매우 불리한 게임입니다. 아이들이 성장하는 가정과 지역의 사회 문화적 환경이 그러한 것입니다. 그렇기 때문에 직업교육의 질을 높이고, 직업에서의 성공을 주요한 것으로 인정하는 사회적 풍토를 조성하여 그것이 사회적 수직이동의 한 트랙이 되도록 하는 것이 양극화 극복에 있어 근본적으로 중요합니다.

……우리의 사회양극화, 교육양극화 해소정책은 이제 출발점 위에서 있다고 할 수 있습니다. 그렇기 때문에 지금 시점에서는 양극화의 양상을 문제로서 솔직하게 드러내고, 그 해소 필요성을 공감하고, 함께 방안을 찾는 사회적 합의과정이 절실히 필요합니다 (출처: 청와대브리핑, 2006. 3.16)

교육격차는 교육기회, 교육과정, 교육결과 등 다양한 수준에서 발생할 수 있다.

교육결과에서 나타나는 교육격차까지 해소하는 것이 최선이겠지만, 현실적으로 그것은 달성하기 어려운 그야말로 이상에 불과하다. 따라서 대개 교육격차를 해소하기 위한 노력은 교육기회의 불균등을 시정하는 데 초점을 맞추는 경향이 있다. 참여정부의 교육격차 해소 정책도 큰 흐름에서는 이러한 맥락에서 게임의 공정성을 담보하기 위한 차원에서 추진되어 왔다. 여기에서는 교육격차 해소를 위해 참여정부가 내놓은 여러 정책들 가운데 방과후학교, 교육복지투자우선지역 사업, 사교육비 경감 대책, EBS 수능강의, 그리고 정부보증 학자금 대출 사업과 관련하여 각 정책의 추진 배경 및 과정, 주요 성과, 현실적 한계 등을 살펴보고, 향후 교육격차 해소를 위한 정책이 보다 실효성있게 추진되기 위해서 반드시 유념해야 할 전제조건과 방향을 제시해 보고자 한다.

제 2 장 참여정부에서 다시 태어난 ‘방과후학교’

1. 참여정부의 ‘방과후학교’, 사교육에 대한 발상의 전환

[사례 1]

서울 영등포구 당산초등학교 2학년 하영이는 저녁 8시가 다 되어서야 집에 간다. 밤 10시까지 문을 여는 학교의 ‘방과후 보육교실’에 머물기 때문이다. 며칠 전에는 고모부가 하영이를 데리러 왔다. 김씨는 “하영이 엄마, 아빠가 맞벌이를 하기 때문에 늦게 퇴근하는 날에는 내가 종종 데리러 온다”며 “내 자식들 키울 때도 이런 제도가 있었으면 참 좋았을 텐데...”라며 아쉬워했다. 하영이는 학교에서 날마다 피아노와 영어를 배우고, 일주일에 두 번은 컴퓨터를 배운다. 저녁은 학교에서 친구들과 함께 먹고, 남은 시간에는 보육교실 선생님과 줄넘기를 하거나 밤 10시까지 문을 여는 도서관에서 책을 본다. 하영이는 “친구들과 함께 이것저것 배우고 놀 수 있다”며 “일찍 집에 가 혼자 노는 것보다 훨씬 좋다”고 말했다.

당산초등학교는 밤 10시까지 아이들을 돌봐주는 ‘맞춤식 방과후학교’를 2007년 4월 초 시작했다. 근처에 새 학교가 개교하면서 빈 교실이 여러 개 생겨난 것이 계기가 되었다. 빈 교실 중 3곳을 ‘방과후 보육교실’과 ‘피아노 교실’로 재단장했다. 바이올린, 클레이 아트, 원어민 영어, 영재과학 교실 등 44개 수업이 밤 8시까지 이루어지고, 연간 672명이 참가한다. 또한 밤 10시까지 머물 수 있는 보육교실을 2개 반 운영하고 있는데 1~4학년 42명이 참여하고 있다. 최근 재단장한 도서실도 밤 10시까지 개방한다. 한 곳에 오래 머무는 것을 힘들어하는 학생들을 위해 학교 곳곳을 밤늦게까지 개방하기로 한 것이다. 이 학교 방과후학교 담당 부장 교사는 “학생들은 이 교실 저 교실 돌아다니며 2~3개씩 과목을 듣고, 도서관도 가고, 체육관에서 운동도 한다”며 “부모님이 데리러 올 때까지 아이들을 보살피는 보육교실은 일종의 베이스캠프 구실을 한다”고 말했다.

※ 출처: 한겨레신문(2007.4.29). “‘방과후’ 학교종이 땡땡땡”.

[사례 2]

인천 남동공단의 논곡중학교 학생 중 1/3은 방과후에도 학교에 남아 있다. 2005년부터 인하대 사범대의 예비교사들이 지도하는 ‘방과후학교’에 참여하기 위해서다. 지역 여건상 맞벌이 가정과 빈곤층이 많은 데다, 사설 교육기관도 충분하지 못한 상황에서, 주 2회에 걸쳐 진행되는 수준별 보충학습은 학부모들의 걱정을 한시름 덜어 주었다. 수강료는 한 달에 3만원 정도로 저렴하다. 이 학교의 학부모회장 박경희 씨는 “그 전에는 학원수업과 과외를 받았었는데 방과후학교에 참여한 이후 사교육비 부담이 줄어들었다”고 말한다.

※ 출처: 국정브리핑(2007. 2. 20). “교육기회의 균등... 양극화 해소 첫걸음”.

방과 후에도 학생들이 학교 안에서 머물며 배움의 기회를 얻을 수 있도록 돕기

위해 시작된 방과후학교는 이전에 방과후 보육교실, 수준별 보충학습, 특기적성교육 등의 명칭 아래 개별적으로 시행되던 프로그램들이 '방과후학교'라는 명칭 아래 통합된 것이다. 방과후학교는 2006년 3월부터 전면적으로 추진되었는데, 이 정책을 도입하면서 참여정부는 방과후학교에 대한 정부지원을 취약지역과 농산어촌 지역에 집중 투자하여 지역간·계층간 교육격차를 줄여 나감으로써, 사회양극화 해소에 주력한다는 방침을 천명한 바 있다.³⁾

방과후학교의 기본 발상은 교육만 제대로 시킨다면 공교육인가 사교육인가를 굳이 따질 필요가 없다는 것이다. 이는 등소평의 그 유명한 흑묘백묘 주장을 연상하게 한다. 공교육을 선으로 놓고 사교육을 제거해야 할 악으로 규정해왔던 지금까지의 관행에 비추어보면 이는 획기적인 변화이다. 사교육도 우리 교육의 부정할 수 없는 한 축으로 그것의 가치를 정부가 공식적으로 인정한 것이다. 참여정부가 의욕적으로 추진한 방과후학교는 이 발상의 연장선에서 정부가 사교육의 수요를 인정하고 정부 차원에서 여기에 대응한 것이다.

노무현 대통령이 취임 초부터 가지고 있었던 이 방과후학교 구상은 사교육을 부정적인 시각으로 보고 사교육비를 불필요한 낭비로만 규정한 나머지 한사코 실효성 없는 대책마련에 집착했던 지금까지의 정부행태에 비추어 보면 하나의 사건이요 신선한 충격이다. 그것은 사교육의 현실적 수요를 인정하고 그것의 교육적 가치를 부정하지 않는다. 제대로 된 교육만 시킨다면 사교육도 교육이요 만약 제대로 교육을 시키지 못한다면 공교육이라도 교육이 아니라는 것이다. 방과후학교는 이렇게 지금까지 국가와 교사의 권위에 의해서 예외적으로 지켜지고 있던 공교육의 성역에 도전한다.

방과후학교는 다양한 목표를 겨냥하고 있다. 첫째는 사교육을 받고 싶어도 받을 수 없는 빈한한 계층의 자녀들에게 "사교육"을 제공한다는 것이다. 이들의 사교육 수요를 학교가 중심이 되어 저렴한 비용으로 흡수하고 이 비용마저 감당할 수 없는 학생들에게는 국가가 그 경비를 부담한다는 것이다. 공교육을 공비로 운영하는 교육으로 규정하면 이는 운영방식을 사교육에서 빌리고 있지만 실은 공교육의 연장으로 일종의 보상교육의 성격을 띠는 것이다.

둘째는 학교교육을 되살리는 것이다. 지금까지 학생들은 정규수업이 끝나면 학교를 떠난다. 그리고 하루 일과로서의 공교육의 책무도 바로 여기에서 끝난다고 보았

3) 교육인적자원부(2006.1.26). 방과후학교 지원으로 사회양극화 해소한다. 교육부 보도자료.

다. 그 이후의 시간운영은 학생과 학부모의 재량에 맡겨진다. 학교에서 돌아온 학생들의 대부분은 자신의 선택에 따라 각종 학원으로 간다. 방과후학교의 착상은 교육전문기관으로서 학교가 방과 후 프로그램을 놓고도 학원과 경쟁해야 한다는 것이다. 다시 말하면, 학교를 되살리는 길은 학교로 하여금 학생들이 즐겨 찾는 즐거운 곳이 되게 하고, 사교육과 경쟁해서도 이길 수 있도록 해야 한다는 것이다.

셋째는 “중층적인 교육기회”를 제공하는 것이다. 방과후학교의 제안자인 노무현 대통령은 이 “중층적 교육기회”를 국민 기본공통 교육에 더하여 각자가 가지고 있는 다양한 소질과 적성에 부응하는 한 차원 높은 전문성 교육을 제공하는 것으로 규정한다.

“...방과후 학교 운영은 저소득층 아이들을 학교에서 돌보아 주는 측면도 있죠? 일면에 있어서는 자연스럽게 경쟁 제도가 도입되지요. 강좌별 경쟁이 되지요? 창의성이나 다양성 교육 같은 선생님들이 다 커버하지 못하는 다양한 교육들에 들어갈 수 있지 않습니까? 학부모들이 부분적으로 참여할 수 있는 프로그램도 안에 아마 혼합될 수는 있을 겁니다. 시민 생활의 기본적 수준까지만 국가가 계속 관리하고, 그 이상의 다양성과 전문성을 추구하는 사람들에게는 자기가 원하는 것을 할 수 있게 좀더 열어 주자는 취지로 한번 더 토론을 해 주면 좋겠어요. 강남 학원가가 아니라 학교에 가면 그 수준 나온다 말이죠. 그런 취지를 살려서 교육을 학교 안에서 다 시켜 주도록 하자는 것입니다. 교육 내용을 바꾸고 싶으면 전형 방법을 끊임없이 개발해서 바꾸는 수밖에 없습니다.”
(출처: 대통령 주재 수석보좌관 회의, 2004. 11. 1)

노무현 대통령에 따르면 방과 후 학교는 대학 입시를 준비하는 고등학생들을 대상으로 전문성 교육도 제공할 수 있어야 한다. 그리고 그 전문성 교육은 사교육 시장에서 제공되는 어떠한 교육과 비교해서도 결코 뒤떨어지지 않아야 한다는 것이다. 노무현 대통령에 따르면 학교교육은 대학전형에서 무엇을 요구하느냐에 따라 바뀌어지기 마련이지만 그 요구가 무엇이든 그것에 대한 대비는 학교 안에서 충족되어야 한다는 것이다.

마지막으로, 방과후학교가 수행하는 기능 가운데 가장 현실적이고 실효성이 있는 것은 저소득층 자녀들을 위한 보육 기능으로 볼 수 있다. 부모가 시간적으로나 경제적으로나 자녀들을 제대로 돌보기 힘든 저소득층 계층의 아동들에게 방과 후에 안전하고 유익한 보육 기능을 제공하는 것은 교육격차 해소를 위해서도 일차적으로

해결되어야 할 중차대한 문제이기 때문이다. 방과후학교에서 보육 기능이 갖는 중요성은 다음의 노무현 대통령의 언급에서 잘 드러난다.

“……그래서 보육 확실하게 밀어줘야 돼요. …… 아이만 낳아서 학교 보내 놓으면 학교에서 끝까지 책임져 준다, 이 컨셉으로 가자는 것인데, 확실하게 방과 후 교실이라는 것이 사교육비를 학교 안으로 끌어들이는지 학원 수요를 학교 안으로 끌어들이는지 그 개념도 있지만, 그 일부분은 학교에서 아이들을 끝까지 맡아 주는 프로그램으로 발전시켜 가고, 그 비용을 선생님들 수업 시간은 좀 줄여 주고 그 관리해 주면 그 비용을 정부가 밀어주고 학교의 선생님들한테 확실하게 밀어주고, 거기다가 지역사회 어머니들 봉사팀들을 그 학교에다가 최대한 끌어넣고 해서 학교에서 모든 것이 이루어지게 하자, 그래서 그렇게 해 가지고 아이는 확실하게 학교에서 뭐 집에 일찍 못 돌아가는 아이들 다 좀 해서 학교에 늦게까지, 그거 뭐 특별한 비용을 특별히 들더라도 퇴근하면서 학교에 가서 아이 데리고 그냥 오게 해 주자, 이거죠. 오면서 떡볶이도 사 먹고 저녁도 때우고 그럴 수도 있습니다. 가난한 사람들, 아이들하고 그렇게 하더라도 믿고 맡길 데를 다 준비해 주자, 기본 아니냐, 이거죠?”

(저출산의 사회적 영향과 대책 관련 제15회 국정과제조정회의, 2005.11.23)

실제로 방과후학교는 맞벌이 가정 및 저소득층 자녀의 보육 수요를 상당 부분 흡수하고 있는 것으로 나타났다. 학교는 학부모들이 자녀를 가장 안전하게 믿고 맡길 수 있는 곳이라는 점을 감안할 때, 학교에서의 보육 기능 강화는 일차적으로 저소득층에게 많은 도움을 줄 것으로 기대된다. 이와 관련하여 초등학교 3학년 자녀를 둔 한 학부모는 방과후학교에 대한 생각을 다음과 같이 밝혔다.

“……제가 일 때문에 밤 12시에야 아이를 볼 수가 있어요. 사실 학교에서 하는 공부가 개한테 다인 거예요. 방과후에 학교에서 하는 공부를 아이가 많이 좋아하구요. 좋아 하는 반면에 학교가 뒷받침이 돼 주니까 좋죠. 저가 못 채워주는 걸 선생님들이 그걸 채워주세요.” (서울 강북구 A초등학교 3학년 학생 어머니)

아울러 여성의 사회진출이 확대되면서 전반적인 보육 수요 자체가 급증하고 있어, 학교의 보육 기능이 더욱 강화되기를 바라는 목소리가 그 어느 때보다도 높아지고 있다. 지난 2000년 한국여성개발원의 김재인 연구팀이 실시한 설문조사 결과에

따르면, 조사대상 학부모의 60.8%, 아동의 60.2%가 보육시설 장소로 초등학교를 선호하는 것으로 나타났다. 이 연구는 전체 초등학교 1~2학년 학생의 45%에 해당되는 약 60만 명이 보육 수요자에 해당될 것으로 추산한 바 있다.⁴⁾ 또한 한국교육개발원에서 실시한 한 조사를 통해 얻어진 결과에서도 초등학교 저학년 학부모의 68.4%가 방과후 교실이 필요하며, 그곳에 자녀를 보낼 의향이 있다고 응답했다. 방과후 학교는 2007년 현재 약 99%의 초·중·고교에서 시행되고 있는데, 특히 저소득층의 보육 및 사교육 수요를 상당 부분 충족시킴으로써 교육격차를 해소하는 데도 일조를 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

보육시설 장소 선호도

(단위 : %)

구분	초등학교	별도의 전용시설	사회복지관	기타
학부모	60.8	14.2	11.3	13.7
어린이	60.2	21.0	4.9	13.9

자료 : 김재인 외(2000). 방과후 아동보육의 실태분석과 종합대책 수립을 위한 연구.

2. ‘방과후학교’ , 어떻게 발전해 왔나?

가. 방과후 교육활동의 태동과 발전

방과후학교의 기본 착상은 1995년 5월 31일에 발표된 교육개혁에서 찾아볼 수 있다. 당시 교육개혁위원회는 ‘개인의 다양성이 발휘될 수 있는 교육적 기회를 제공함으로써 학생들의 인성 및 창의성을 함양하기 위한 프로그램이 필요하다’는 취지에서 ‘방과후 교육활동’을 처음 제안하였으며, 이를 바탕으로 1996년 2월에 ‘방과후 교육활동 활성화 방안’이 수립되었다. 당시 제안된 내용은 보충수업은 교육을 받는 수익자 부담으로 실시하되, 강제성을 띤 형태의 보충수업은 원칙적으로 피하며, 학교 운영위원회에 방과후 교육활동의 운영방안에 대한 자체적인 심의 기능을 부여하자는 것을 골자로 하고 있다. 나중에 1997년 6월에 교육개혁위원회가 제시한 제5차 보고서에는 ‘학부모 사교육비 경감’이라는 목적이 추가된다.

그런데 국민의 정부 출범과 함께 강력하게 추진된 ‘새학교문화 창조’ 방안은 종래

4) 김재인 외(2000). 방과후 아동보육의 실태분석과 종합대책 수립을 위한 연구. 한국여성개발원.

의 보충학습 및 자율학습을 단계적으로 금지시켰다. 그럼에도 불구하고 일부 중·고등학교에서는 여전히 교과보충 혹은 자율학습이라는 명분 아래 방과후 교육활동을 파행적으로 운영하는 문제점이 드러나게 된다. 이에 1999년에 국민의 정부는 '방과후 교육활동'과 관련된 기존의 제도를 보완하여, 이를 학생의 소질 및 적성 계발과 취미 및 특기 신장을 위한 '특기·적성 교육활동'으로 전환하여 시행하게 된다.

뒤이어 2002년 대선에서는 당시 민주당 노무현 후보의 대선공약 중 핵심과제로서 '특기·적성교육 활성화 및 방과후학교 내 보육'이 등장한다. 그리하여 참여정부가 새롭게 출범하게 되면서, 2003년 이후 대부분의 학교에서 특기·적성교육을 실시하게 된다. 그러나 여전히 입시 위주의 사교육이 기승을 부리고 학부모들도 교과교육에 더 관심을 갖는 경향이 지속되면서 특기·적성교육에 참여하는 학생수가 현저히 감소하는 문제가 나타나게 된다. 실제로 당시 교육인적자원부 조사에 따르면, 특기·적성교육을 실시하는 학교는 99.3%에 달했지만, 학생들의 실제 참여율은 30%대에 불과했다.

이에 2003년에 감사원은 각 지역 내에 존재하는 단위학교가 지역 여건과 학부모의 교육수요를 반영해 특기·적성교육 등을 자율적으로 결정해 시행할 수 있는 방안을 마련하도록 요구한다. 또한 2003년 교육인적자원부의 대통령 업무보고에서 노무현 대통령은 "사교육비 경감을 위해 '방과후학교' 또는 '전일제 학교' 도입 방안을 마련하라"고 지시한다. 그리고 2004년 11월에 있었던 방과후학교 운영 계획안 관련 수석·보좌관회의에서 노무현 대통령은 방과후학교 도입의 당위성을 다음과 같이 강력히 천명한다.

“시험 선수를 만든다 하더라도 학교 안에서 시험(선수를 만들어야 하고), 시험 학원으로 변질되더라도 학교 안에서 최고를 만들자……. 그래야 교육수혜자의 보편성 같은 것이 확보되고, 시설이…… 그렇지 않습니까, 그죠? 아무래도 비용이 싸니까요. 그 어떻게 보면 과외를 싸게 시켜 주는 것으로 생각하는 것이죠. 그렇게 한번…….”
(2004.11.1, 대통령 주재 수석·보좌관 회의)

이는 어차피 사교육을 받는 학생들이 다수 존재하는 것이 피할 수 없는 현실이라면, 사교육비를 줄이는 데 도움이 될 수 있도록 사교육을 학교 안의 공교육으로 끌어들이는 것이 바람직하다는 지극히 실용적인 발상에서 나온 제안이라 볼 수 있다.

이를 토대로 일단 교육인적자원부는 사교육비가 줄어드는 것을 국민이 몸소 느낄 수 있도록 초등학교 저학년을 대상으로 학교가 방과 후 및 방학 중에도 학생들을 돌볼 수 있는 일종의 보육 프로그램을 계획하게 된다.

앞서 언급한 여러 가지 상황으로 미루어 보면, 노무현 대통령은 처음부터 방과후 학교의 도입을 염두에 두고 있었던 것으로 보이지만, 학교 현장에서는 전면적인 도입·추진보다는 단계적 확산을 시도한 것으로 보인다. 우선 학교 내 보육교실 운영을 위한 정책연구와 함께 시범학교를 도입하고, 특기적성 내실화, 학교내 보육 실시, 수준별 보충학습 실시를 2.17 사교육 경감대책의 주요 과제로 선정하여 방과후 교육 활동을 확대해 나가게 된다. 이러한 상황에서 노무현 대통령이 방과후학교 운영의 큰 방향을 제시하고 전폭적인 지원을 제공함으로써, 방과후학교가 ‘대통령 프로젝트’로서의 위상을 갖고 참여정부를 대표하는 교육정책으로 태어나는 데 결정적인 역할을 하게 된다. 이러한 저간의 사정은 방과후학교와 관련하여 노무현 대통령과 소관 수석비서관이 행한 일련의 발언들을 통해 쉽게 파악할 수 있다.

사회정책수석비서관 이원덕 : “지난 4월 20일날 대통령께서 방과후학교 방향을 제시해 주셨고, 또 지난 10월 20일날 운영 계획이 수립되면 보고하라고 지시를 하셨습니다. 대통령 지시에 따라서 교육 전문가로 구성된 T/F를 운영을 하고, 그동안 정책 연구를 하고 설문 조사를 하고 또 외국 사례 분석을 해서 운영 계획안을 일단 마련을 했습니다.

주요 내용을 잠깐 보고를 드리면, 우선 운영 주체를 현재 학교장만 되어 있는 것을 이걸 학부모회라든지 비영리·영리 기관까지 확대하고 지도강사도 다양화하고자 합니다. 또 교육대상도 다른 학교 학생까지 참여할 수 있도록 하고자 합니다. 또 교육장소도 학교뿐만 아니라 지역 사회의 공공·민간 시설까지 활용하고자 합니다. 또 시간도 탄력적으로 운영하고, 저소득층 학생에 대해서는 교육비를 지원해 나가고자 합니다. 프로그램도 수요자 중심으로 수준별로 다양화하고자 하고, 또 이 방과후 학교 결과를 학교 학생 기록부에 연계해서 앞으로는 학생들 진로, 진학 자료로 활용될 수 있도록 하고자 합니다.” (2004.11.01, 대통령 주재 수석·보좌관 회의).

노무현 대통령: “이거는 얼마 전에 내가 누구를 만났을 때 얘기를 했는지 모르겠는데, ‘앞으로 10년쯤 지나면 결국 사교육도 학교 안으로 다 들어오게 될 것이다.’ 이런 식으로 단정적으로 얘기를 했는데, 이 계획이 성공해야 들어옵니다. 지금 학교에서 시간제로 선생님들이 딱딱하게 가르치는 그것 가지고는 되지도 않고요. 이런 계획이 성공해야 되는 것이죠. 이렇게 해야 들어올 수 있는 것입니다.

‘학교가 학원화된다’ 는 얘기(가 있습니다). 그러면 아이들을 바깥의 학원으로 보내 버리고 학교는 텅텅 비어 놀자는 얘기(입니까?)……. 학교가 학원화가 되던 시장화가 되던 아이들이 와서 공부하고 뛰어놀기 좋아하는 학교가 돼야 되는 거 아닙니까, 그렇지요? ……

뭐 교육부라도 좋고, 교육부에서라도 특별히 따로 여기 오늘 나와 있던 몇 가지 보완들 다 보완해 가지고, 정책 보완해 가지고 정책 추진할 수 있게 그렇게 해서 토론회를 한번 열어 가지고 정리들 합시다. 교육혁신위원회 같은 데서 하는 것이 적절할 거 같으면 교육혁신위에서 마지막에 정리를 하면은 관계 부처들 좀 올 수 있고, 이걸 좀 늦긴 하지만, 이걸 참 말한 지 오래됐는데, 들어 보니까 교육부에서 학교 선생님들이 안 할라 해서 잘 안 된다고 그러더라고. 그렇지요? ……이거 얘기한 거는 2003년도 교육혁신위 할 때부터 이거 얘기했어. 근데 자기 정책 아니라고 뭐 들은 척만 척하고 덮어뚫다가 이제…… (웃음) 지금이라도 다잡읍시다.” (2005.10.24, 대통령 주재 수석·보좌관 회의)

이상과 같은 과정을 거쳐 2005년에 기존 방과후 프로그램은 ‘방과후학교’라는 명칭으로 체제를 바꾸고 연구학교가 운영되게 되었으며, 연구학교 운영을 통해 얻은 노하우를 바탕으로 2006년에는 수준별 보충학습, 특기적성, 학교 내 보육 프로그램 등을 통합·운영하는 ‘방과후학교’를 전국 학교에 전면 도입하여 추진하기에 이른다.

나. 대통령의 인현중학교 방문: 사교육 대체 효과를 확인하다

노무현 대통령이 지금과 같은 형태의 ‘방과후학교’가 현장에서 안착할 수 있다는 사실에 대해 확신을 갖고 이를 참여정부를 대표하는 교육정책으로 거듭나도록 하는데 있어서 결정된 계기가 된 것은 2005년 11월 3일에 있었던 서울 관악구 인현중학교 방문이라고 볼 수 있다. ‘방과후학교’ 정책의 도입을 위해 현장을 한 번 둘러보고 싶다는 희망을 피력했던 노무현 대통령에게 2005년 10월에 수석보좌관 회의에서 당시 이원덕 사회정책수석비서관은 다음과 같이 인현중학교 사례를 보고했다.

“대통령님, 아까 제가 말씀 안 드렸는데, 인현중학교 같은 경우는 5월 달부터 했는데, 이 전에 ‘학원 수강률이 한 74프로 됐다.’ 고 학부모 설문 조사에 나왔는데, 방과 후 학교 이후에 학원 수강자 가운데 36프로가 학원 수강을 중단을 했다라고 하고, 학교에 들어와서 적은 돈 내고 수강했는데도 훨씬 더 만족도가 높았다라는게 학부모 평가입니다. 그래서 이런 성공 모델 확산시켜 나가는 것도…….” (2005.10.24, 대통령 주재 수석보좌관 회의)

이와 같은 보고를 접하고 직접 인현중학교의 방과후학교 운영 실태를 둘러본 노무현 대통령은 이 정책이 개별 학교 수준에서 충분히 성공할 수 있다는 가능성을 확인하고, 교육인적자원부에 방과후학교 정책을 강력하게 추진하도록 지시하게 된다. 이에 힘입어 방과후학교 정책이 크게 탄력을 받게 되었음은 물론이다. 당시 원어민이 직접 지도하는 영어 교육과 지역 학부모들을 대상으로 한 영어회화 교육, 공예반의 작업과정과 중등 수준의 논리수학 교육장면 등을 두루 참관한 노무현 대통령은 아이들이 일차적으로는 학교를 통해 배워나가는 것이 당연함에도 불구하고, 학교교육의 내용이나 여건이 기대치에 미치지 못해 학교 밖에서 배우려 하니 학교 내부의 교육에 불신을 갖게 되는 것이라 지적한 바 있다. 노무현 대통령은 뒤이어 학교에서 보증하는 보다 질 높은 수준의 교육을 전국민이 받을 수 있도록 해야 한다는 점을 강조했다. 그리고 방과후학교 프로그램이 잘 시행되면 5년 후에는 기본적인 사교육 수준의 교육을 학교에서 공급할 수 있게 될 것이라는 기대 섞인 전망을 한 바 있다.

다. 대전 엑스포 ‘방과후학교’ 페스티벌: 전국적 확산을 기대하다

인현중학교 방문을 계기로 ‘방과후 교육활동’이 개별 학교에서의 안착 가능성에 대한 기대를 갖게 된 노무현 대통령은 방과후 학교 운영의 큰 방향을 제시하고 전폭적인 지원을 제공하게 된다.

“방과 후 학교, 이 부분은 교육부에서 하고 있습니다만, 이것은 우리가 국민들이 교육문제를 굉장히 큰 중요한 정책으로 이해하고 있는데, 지금 아직까지 일부 시범 시행에 대한 평가는 갈리고 있습니다. 근데 대체로 시행을 해본 쪽에서는 괜찮다는 쪽이고, 그러나 힘이 든다는 것이고요. 안 해본 쪽에서 좀 반대가 많은 편인 것은 사실인 거 같습니다.

그러나 어떻든 이 부분은 어려움이 없는, 쉽게 확산할 수 있는 것이기 때문에 하자는 것보다는, 성공하면 성과가 상당히 있을 수 있는 것이기 때문에 힘들더라도 꼭 좀 한번 성공시켜 보자. 그다음에 실제로 부분적으로 성공한 사례들이 있습니다. 그래서 가능하리라고 생각하고, 이걸 대통령이 아주 역점을 두는 사업이기 때문에 다른 여러 부처에서도 관심을 가지고 여기에 대해서 협력을 좀 해 주시면 고맙겠습니다.” (2006.05.23, 국무회의)

이에 따라, 2006년에는 초등학교에 존재하던 방과후 교실과 특기·적성교육, 고등학교에 존재하던 수준별 보충학습 등의 프로그램들이 ‘방과후학교’라는 정식 명칭으로 통합되어 등장하게 된다. 2006년 ‘방과후학교’로 통합된 후 시행된 방과후학교 프로그램은 기존 방과후 교육활동과는 달리 운영 주체에 학교장뿐만 아니라 비영리 기관(단체) 등을 포함한다. 또한 프로그램의 지도강사를 현직교원 위주에서 전문가, 학원강사는 물론 지역사회 인사 등에 이르기까지 다양화하였고, 교육대상도 방과후 교육활동을 시행하는 학교의 재학생 중심에서 타교 학생 및 지역사회 주민들을 아우르는 다양한 계층으로 그 폭을 한층 더 넓혔다. 교육장소 또한 프로그램이 시행되는 본교의 시설 위주에서 인근 학교 및 지역사회의 다양한 시설을 활용할 수 있도록 범위를 크게 확대하였다.⁵⁾ 이와 함께 방과후학교 도입 취지를 십분 살리기 위한 정책적 노력들도 2006년부터 계속 이루어지고 있다. 농산어촌 방과후학교 사업의 추진, 자유수강권(바우처) 제도의 도입, 대학생 멘토링 시범사업의 추진 등이 그 대표적 사례로 2006년에 337억, 2007년에는 1,017억이 지원되게 된다. 이러한 사업들의 성과에 대해서는 구체적으로 다시 다루도록 하겠다.

이러한 상황에서 노무현 대통령에게 ‘방과후학교’ 프로그램의 전국적 확산 적용 가능성에 대한 ‘확신’을 심어준 중요한 계기는 2006년말 대전에서 그간 방과후학교 교육활동의 성과를 종합하여 개최했던 ‘방과후학교 페스티벌’이었다. 이 ‘방과후학교 페스티벌’은 교육인적자원부가 방과후학교에 대한 국민적 이해를 도모하고 그간의 운영 성과를 점검하는 한편, 향후 비전을 제시하고 우수사례를 홍보함으로써, 방

5) 교육인적자원부(2007.3). 교육을 바꾸면 국가의 미래가 달라진다: 교육혁신 정책 보고서.

과후학교의 성공적 정착과 확산을 유도하기 위해 2006년 12월 대전에서 개최한 행사이다. 여기에서 노무현 대통령은 '방과후학교'에는 비단 학교뿐만 아니라 지자체, 대학, 기업, 여타 지역사회 기관 등 다양한 단체들이 참여할 수 있기 때문에, 이를 통해 학교가 지역사회의 공동체로 거듭나는 계기를 마련할 수 있음은 물론, 학부모의 평생교육에도 이바지할 수 있다는 점에 큰 의미를 부여했다.

이러한 적극적인 노력에 힘입어 방과후학교는 짧은 시간에 학생참여율 증가 등 빠른 성장을 해왔으나, 방과후학교 활성화로 인한 학교 현장의 부담도 함께 커지고 있으며 방과후학교의 질적 수준에 대해 신뢰는 아직 충분하지 않아 방과후학교가 안정적으로 정착하는데 장애요인이 되고 있는 것이 현실이다. 이에 따라 2007. 7월에 방과후학교로 인한 업무 부담 경감, 방과후학교의 질적 수준 제고, 다양한 수요자에 대한 홍보 강화, 제도적 기반 마련 등을 내용으로 하는 '방과후학교 발전 방안'을 수립하여 이를 적극 추진함으로써 방과후학교가 참여정부 이후에도 안정적으로 정착될 수 있도록 노력하고 있다.

방과후학교 발전 과정

태동기(' 96 ~ ' 04)	도입기(' 05)	발전기(' 06)	확산기(' 07~)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「5.31교육개혁과제」 선정(' 95) ◦ 「방과후교육 활성화 방안」 시행(' 96) ◦ 학교내보육 정책연구(' 03) ◦ 「사교육경감 대책」 선정(' 04) <ul style="list-style-type: none"> - 학교내 보육 시범 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「방과후학교」 시범 실시(' 05) ◦ 노무현대통령, 인현중 방문 (' 05.11) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「방과후학교」 전면 확대(' 06) <ul style="list-style-type: none"> - 정부차원의 예산(337억)지원 ◦ 방과후학교 페스티벌 및 성과 보고회 개최(' 06.12) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 「방과후학교」의 양적 성장 및 확대(' 07) <ul style="list-style-type: none"> - 학생참여율 증가 - 농산어촌 및 저소득층, 초등 보육(1,017억) ◦ '제도적 정착을 위한 방과후학교 발전 방안' 수립·시행(' 07) <ul style="list-style-type: none"> - 질적 수준 제고 - 인프라 구축 등

3. 방과후학교에 대한 이해 당사자들의 입장

방과후학교가 도입되어 현장에 뿌리를 내리는 과정에서 이해관계를 달리하는 다양한 집단들이 영향을 미치게 된다. 방과후학교와 관련된 대표적인 이해당사자들로 는 우선 교사, 학부모 그리고 각종 학원을 들 수 있다. 아래에서 각 이해 당사자들을 대표하는 집단들의 입장을 자세히 살펴보도록 하겠다.

먼저 교사집단을 대표하여 각종 교육정책에 대해 가장 적극적으로 입장을 표명해 온 전교조의 경우, 방과후학교 자체에 반대하는 것은 아니지만 교육인적자원부가 그간 시행해 온 방과후학교의 운영방식에 대해서는 부정적인 입장을 드러내고 있다. 전교조가 제기하는 방과후학교 정책의 문제점은 2006년 5월 및 7월에 가졌던 기자회견 내용에 잘 드러나 있다. 전교조는 2006년 5월 16일에 민주노동당 최순영 의원실과 공동으로 가진 기자회견에서 현행 방과후학교에 대한 문제점을 다음과 같이 지적했다.

**민주노동당의 ‘방과후활동 법안 발의’ 및
전교조의 현행 방과후학교 문제점 지적 공동기자회견**

첫째, 정부는 저소득층 교육기회 보장, 사교육비 감소를 명분으로 방과후학교를 전면화하고 있습니다. 하지만 실제 방과후학교는 교육격차 해소나 사교육비 감소와 무관하며, 오히려 고등학교는 물론 중학교, 심지어 초등학교까지 보충수업을 부활시켜 입시경쟁교육을 더욱 강화하는 역할만을 하고 있습니다.

둘째, 그동안 방과후교육(방과후학교)은 교과학습(흔히 보충수업)은 엄격히 제한하고, 정규수업을 통하여 접하기 어려운 특기적성교육(예술, 문화적 체험)을 중심으로 진행되어 왔으며, 초등의 경우는 저소득층과 맞벌이 부부를 위한 보육프로그램을 중심으로 운영하여 왔습니다.

셋째, 그러나 올 해부터 방과후학교에 교과학습을 전면 허용하면서 전국의 학교가 정상교육의 파행 운영, 보충수업 전면화와 경쟁 교육 강화로 몸살을 앓고 있는 것입니다.

넷째, 현행과 같은 방과후학교로는 결코 사교육 문제를 해결할 수 없습니다. 한국의 사교육은 끝모를 순위 경쟁에 의해 발생하는 것이지 공교육의 부족함 때문이 아니며 실제 방과후학교를 마치고 또다시 학원으로 향하는 것이 현실입니다. 또한 많은 학교에서는 ‘수준별’이란 미명 아래, 보충수업마저 우열을 나눠 성적이 우수한 학생만을 따로 모아 가르치는 이른바 ‘황제보충수업’ 까지 등장하고 있습니다. 교육격차 해소는커녕 경제력과 성적에 따라 교육기회의 불평등이 오히려 심화되고 있는 것입니다.

다섯째, 이에 전교조는 현행 방과후학교 정책의 문제점을 지적하고, 올바른 방과후교육 정책이 이루어질 수 있도록 촉구할 계획입니다.

마지막으로, 민주노동당의 최순영의원이 발의하는 『방과후 아동·청소년의 활동 진흥에 관한 법률안』의 필요성에 절감하며, 동 법안이 조속히 제정되어, 실질적이고 교육적인 방과후 교육이 정착되기를 바랍니다. 또한 뜻있는 교육주체들과 함께 동 법안 제정을 위해 함께 힘을 모아 나갈 것임을 밝힙니다.⁶⁾

2006. 5.16

민주노동당 최순영의원실, 전국교직원노동조합

6) 전국교직원노동조합(2006. 5. 16). “ ‘방과후 활동 법안 발의’ 및 현행 방과후학교 문제점 지적 공동기자회견” 보도자료.

이러한 문제의식의 연장선에서 전교조는 2006년 7월 6일에 다시 기자회견을 갖고 방과후학교 파행 운영 사례를 발표하는 한편, 올바른 방과후학교 운영 방향을 제시한다.

파행 방과후학교 즉각 중단하고 올바른 방과후활동 계획 수립하라.

정부와 교육부는 방과후학교가 저소득층을 위한 것이며 사교육비 감소, 교육격차 해소를 가져올 것이라는 말만 되풀이하면서 극소수 성공 사례를 과대 포장하여 여론을 호도하고 있다. 그러나 시범실시가 채 끝나기도 전에 확대·강행된 방과후학교 정책으로 전국의 학교들은 몸살을 앓고 있다.

보충수업을 전면 허용한 방과후학교 이후, 일반계 고등학교에서는 0교시·보충수업·야간자율학습의 강제 실시로 학생의 기본권을 심각하게 제약하고 있다. 또한 정부의 주장을 비웃기라도 하듯 사교육기업들에 의한 고액 강좌까지 성행하면서 사교육비 감소 효과는커녕 학교의 학원화만 심화시키고 있다.

중학교에서도 강제 보충수업이 점차 확대되고 있으며, 일부 학교에서는 소수 성적 우수생만을 위한 황제보충반·특목고대비반이 변칙 운영되고 있다. 초등학교들은 교육청의 강압에 의한 방과후학교 확대에 매달리면서 정상적인 학교 교육은 뒷전으로 밀리는 기이한 사례가 속출하고 있다.

정부의 주장과 달리 현실의 방과후학교는 안그래도 세계 최장의 학습 노동에 시달리는 학생들의 쉼 시간마저 박탈하고 더욱 완고한 입시경쟁 속으로 내몰고 있을 뿐이다. 학교가 사기업 돈벌이를 위해 학생을 알선해주는 것이 허울좋은 방과후학교의 모습이며, 학원 강사에게 교재 연구할 교실마저 내주고 갈 곳이 없어 운동장을 배회해야 하는 일선 교사들의 속내는 이미 까맣게 타들어버렸다.

국채를 발행해서라도 추진해야 할 일이 학교를 학원으로 만들고 아이들을 입시지옥에 가두는 일이란 말인가? 이에 정부와 교육부에 엄중히 촉구한다. 파행 운행되고 있는 현행 방과후학교를 즉각 중단하고 전면 실태 조사와 함께 재발 방지를 위한 구체적 조치를 강구하라. 무엇보다 올바른 방과후 활동은 어떤 원칙과 방향에서 전개되어야 하는지 교육주체들의 목소리에 귀기울여야 한다.

전교조는 이미 여러 차례 바람직한 방과후 활동의 원칙을 천명하였다. 저소득층이나 맞벌이 부부 자녀 보육에 대하여 공적 책임을 지며, 정규수업이나 가정에서 제공할 수 없는 다양한 문화·예술적 체험활동을 제공하는 것이 중심이어야 한다. 국영수 중심의 입시 교육은 금지되어야 하며, 수익자 부담 폐지·프로그램 무상 제공이 되어야 함은 물론이다. 학교마저 학원으로 만드는 방과후학교가 아닌, 학교와 지역사회, 가정이 결합하여 아이들의 건강권을 지키고 인성과 창의성을 키워나가는 바람직한 방과후 활동이 되어야 한다.

끝으로, 전교조는 노동자 단체, 농민단체, 빈민단체, 여성단체, 교육운동단체, 지역사회운동단체, 사회복지시설 관계자 등과 함께 올바른 방과후 활동 방안을 현실화시키기 위한 법제정 운동과 구체적인 실천 활동을 전개해 나갈 것임을 밝힌다.

2006. 7. 6.

전국교직원노동조합

이처럼 전교조는 기존의 학교 교과위주의 방과후 교육에 대해서는 분명한 반대 입장을 표명하지만 ‘방과후학교’ 그 자체를 거부하는 것은 아니라는 점을 강조하고 있다. 즉 학교가 방과후학교를 통해 저소득층이나 맞벌이 부부 자녀의 보육 기능을 담당해주고, 정규수업이나 가정에서 제공하기 힘든 다양한 활동을 지원하는 프로그램을 실시해야 한다는 점에는 충분히 공감한다는 것이다.⁷⁾

한편 ‘방과후학교’ 정책에 대해 가장 부정적인 입장을 표명하고 있는 이해 당사자는 바로 학원 관계자들이다. ‘방과후학교’ 정책이 애초에 사교육 수요를 대체하기 위한 사교육비 경감방안으로 제시된 바 있고, 학원과는 서비스의 제공 시간대, 대상 서비스에 대한 수요자집단 등 여러 가지 측면에서 직접적으로 대립적인 이해관계에 놓일 수밖에 없다는 점을 감안하면, 이들이 반대 입장을 견지하고 있는 것은 어쩌면 당연한 결과로 보인다. 학원들은 현재 학원총연합회를 주축으로 ‘방과후학교’와 관련된 법 개정을 저지하는 데 힘을 쏟고 있다. 현재 국회에 계류된 채 처분을 기다리고 있는 초·중등교육법 개정안의 내용 중 학원 측에서 반대하는 조항의 내용은 다음과 같다.

- 학교장은 ‘방과후학교’ 를 설치·운영할 수 있도록 함.
- 학교장은 ‘방과후학교’ 를 직접 운영하거나 비영리단체·비영리법인에게 위탁하여 운영할 수 있게 함.
- 학교장은 ‘방과후학교’ 참가학생 또는 참가학생의 학부모에게 필요한 경비를 부담하게 할 수 있도록 함.

학원총연합회측은 위 내용들이 반영된 ‘방과후학교’ 정책을 법으로 규정하는 것은 학교의 학원화를 초래하여 학교교육의 파행을 부추기고 오히려 전체 사교육비 부담을 증가시킬 것이라고 주장한다. 이 중에서도 학원 관계자들이 가장 민감하게 받아들이는 내용은 외부기관이 학교 내부로 진입할 수 있도록 법적 근거를 마련해 두고 있는 비영리단체 및 비영리법인에의 위탁 및 운영 관련 조항이다. 학원총연합회는 이러한 조항에 대해 실제로는 대기업들이 비영리단체·기관으로 위장하여 학교에 진출할 가능성이 높다는 점을 강조하고, 학생·학부모로부터 수익자 부담 원칙에

7) 전국교직원노동조합(2006.7.6). “방과후학교 파행사례 발표 및 올바른 방과후 활동 촉구 기자회견” 보도자료.

의거해 '방과후학교'에 참여하는 데 들어가는 경비를 징수하는 것은 '학교의 학원화'와 다름없다고 비판한다.

이러한 배경에서 학원 관계자들은 위 개정안에 반대하는 한편, 개정안의 국회 통과 저지에 총력을 기울이고 있다. 이들은 '방과후학교' 정책과 관련하여 외부 기관에의 위탁운영을 배제하고, 학교장이 학교운영위원회의 심의를 거쳐 직접 운영하도록 개정안의 내용을 수정할 것을 강력히 요구하고 있다. 아울러 '방과후학교'를 실시할 경우, 농·산·어촌 지역과 도시 저소득층 자녀들에게는 국가 및 지방자치단체에서 예산을 지원하고, 참가 학생 또는 그 부모에게 교육에 필요한 경비를 부과하는 일이 없도록 해야 한다고 주장하고 있다.⁸⁾

비록 학원총연합회가 방과후학교 도입에 강력한 저항 집단 역할을 하고 있지만, 이 단체는 국회 교육위원회 논의와 교육인적자원부 정책형성 과정에 거의 참여하지 않았다. 심지어 당연히 출석할 것으로 예상되었던 법제사법위원회 법안 심사소위에도 참석하지 않았다. 그럼에도 불구하고 방과후학교 입법화 저지에는 효과적으로 역량을 발휘하고 있어서, 우리 사회의 정책형성 과정이 아직도 매우 후진적임을 보여준다.⁹⁾

마지막으로, 학부모 및 시민단체들은 대체로 방과후학교에 대해 상당히 우호적인 입장을 보이고 있다. 이렇듯 학부모들이 '방과후학교' 정책에 대해 일반적으로 긍정적인 평가를 내리는 것은 방과후학교가 기본적으로 학생 및 학부모 등 교육수요자를 위한 정책이며, 맞벌이 부부나 저소득 가정에 실질적인 혜택을 주기 때문인 것으로 생각해 볼 수 있다. 자녀를 가장 믿고 맡길 수 있는 학교가 자녀의 보육기능을 담당해주고, 다양한 커리큘럼을 통해 아이들에게 양질의 교육기회를 제공하겠다는 점도 학부모들의 지지를 이끌어 낸 또 다른 매력적인 요인으로 작용했으리라 생각된다.

좀더 현실적인 이유로는 촌각이라도 자신의 자녀가 학업을 소홀히 하지 않을 것을 바라는 학부모들 입장에서는 학교수업을 마친 후 학원에 가기 전에 잠깐이라도 학교에 남아서 무엇인가를 한다는 사실에 안도감을 느끼는 것으로 보인다. 이 때문에 방과후학교가 학원을 대체할 것으로 기대하는 것은 비현실적이라 생각한다. 이러한 상황은 중학교나 고등학교는 말할 나위도 없고 초등학교 단계에서도 크게 다

8) 한국학원총연합회(2005. 11). "학교를 학원화하는 「방과후학교」 법제화, 이것이 문제다" 설명자료.

9) 정기오(2007). "방과후학교 도입의 정책적 배경과 의미." 방과후학교의 이론적·철학적 기반 정립을 위한 세미나 발표논문집, 3-31.

르지 않은 것으로 보인다. 이와 관련하여 지방의 한 초등학교 교사는 다음과 같은 얘기를 전해 주었다.

“어떤 학생이든지 방과후학교에 대해 부정적인 반응을 보이는 학생은 소수입니다. 그러나 문제는 학생이나 학부모나 방과후학교 보다는 학원에 관심이 더 많다는 것이지요. 그래서 방과후 학교에 참여하고 싶어도 학원 시간과 맞지 않는 학생들은 방과후학교를 포기합니다.” (전북 익산 B초등학교 교사)

이처럼 자녀를 방과후학교에 보내면서도 우선순위는 학원 수강에 두는 경우가 많기 때문에, 상당수 학부모들은 학생들을 강제적으로 참여시킬 가능성에 대해서는 우려를 표명하고 있다. 이와 같은 학부모들의 태도는 장차 방과후학교의 발전에 상당히 심각한 걸림돌로 작용할 개연성이 크다.

4. ‘방과후학교’가 만들어낸 변화

이전과는 다른 모습으로 2006년부터 새롭게 출범한 방과후학교는 2007년 3월 현재 전국에서 475개 시범학교를 운영하고 있다. 그리고 이 과정에서 드러난 문제점을 보완하면서 다양한 운영모델을 개발하기 위해 많은 정책적 노력을 경주해 왔다. 이러한 정책적 노력의 요체는 기본적으로 수익자 부담의 원칙은 고수하되, 교육격차 해소 및 저출산 완화를 위해 농산어촌 저소득층 및 초등학교 방과후 보육에 대한 지원을 확대하는 데 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 관련하여 상당히 가시적인 성과들이 나타나고 있는데, 이를 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2006년 10월부터 전국의 280개 방과후학교 시범학교 및 인근학교(총 1,956개 교)를 중심으로 저소득층 학생을 대상으로 강좌를 자유롭게 선택하여 수강할 수 있도록 하는 방과후학교 자유수강권(바우처) 제도를 시범적으로 도입하였다. 전국 95,250명의 학생들에게 2개월간 1인당 50,874원을 지급한 이후, 2007년 3월부터는 대상 인원을 확대하여, '07.6월 현재 연인원 836,858명에게 1인당 월평균 27,240원을 지원하고 있다.

둘째, 방과후학교의 효과를 제고하기 위해 2006년도에 대학생 멘토링 사업을 동작·관악지역을 중심으로 시범적으로 추진하여 서울대 대학생 멘토 300명이 동작·관

약지역의 초·중학생 멘티 962명을 지도하도록 하였다. 이와 함께 2006년 여름방학을 활용하여 전국 7개 교육청에서 대학생 멘토 715명, 중·고등학생 멘티 3,714명이 참여하는 대학생 '귀향 멘토링'을 처음 실시한 이후, 겨울방학에는 전국 9개 도 교육청에서 귀향 멘토링을 실시하여 대학생 멘토 1,123명과 멘티 5,190명이 참여하였다. 2006년 시범사업에 이어 2007년에는 대학생 멘토링 사업을 전국으로 확대하였다. 2007.6월 현재 4,565명의 대학생 멘토가 20,180명에게 멘토링을 지원하고 있으며, 여름방학 귀향 멘토링도 멘토 4,066명과 멘티 19,953명으로 증가하는 등 대학생 멘토링 사업이 지속적으로 확대되고 있다.

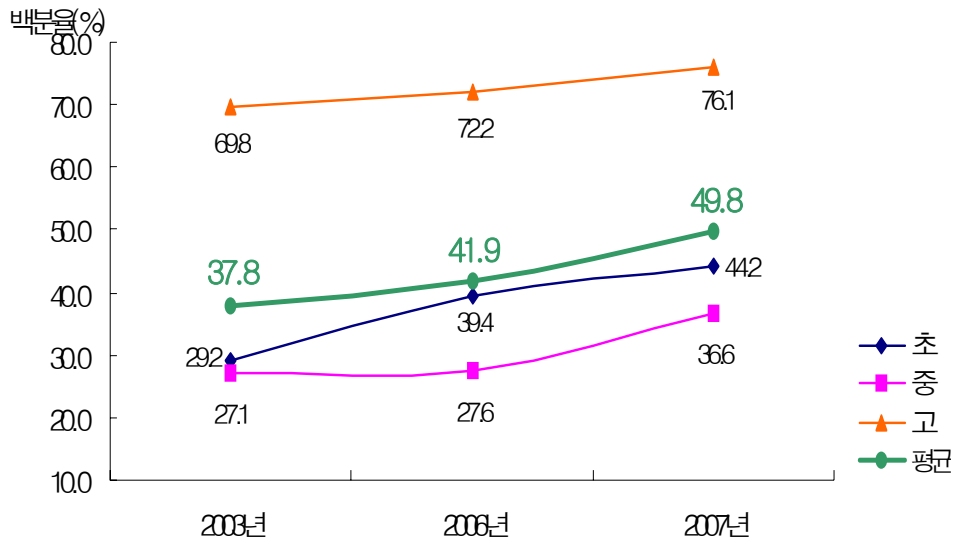
셋째, 농산어촌 및 소규모학교의 방과후학교 활성화를 위해 기초자치단체와 지역 교육청이 협력하여 방과후학교 순회강사비 및 프로그램 운영비, 이동수단 등을 제공하는 농산어촌 방과후학교 지원 사업을 추진하고 있다.

이와 관련해서는 2006년에는 19개 군에 초등 보육 시설비, 외부 강사비(50명), 프로그램 운영비, 차량비 등의 명목으로 1군당 약 4.5억원 지원되었는데, 해당 군청과 1:1 공동투자로 총 157억원이 투입되었다. 이외에도 19개 군을 제외한 모든 도농 복합시 및 군(120개) 지역에는 총 360명의 외부 강사를 6개월 동안 채용하여 순회 강사로 활용하도록 총 43억원을 지원한 바 있다. 이어서 2007년에는 농산어촌 방과후학교 지원사업이 89개 군 및 도농복합시로 확대되었으며, 지자체 대응투자를 포함하여 연간 1개 시·군당 평균 11.1억이 지원되어 농산어촌 학생들에게 다양한 방과후학교 프로그램을 제공함으로써 도·농간 교육격차 해소에 크게 기여하고 있다.

마지막으로 저소득층 및 맞벌이가정 자녀의 방과 후 보육기능 강화를 위해 초등 학교 유휴 교실을 리모델링 하여 보육 프로그램을 확대할 수 있도록, 2006년에는 400개교, 2007년에는 700개교에 대한 보육교실 시설비를 지원하여 학교내 초등 보육 프로그램이 대폭 증가하고 있다.

방과후학교의 운영 현황 및 추진 성과를 구체적인 수치로 정리한 다음 그림을 보면 전국 단위 학교 및 학생의 방과후학교 참여율이 제시되어 있다. 여기서 알 수 있듯이, 2007년 6월 현재 전체학교의 99.8%에서 방과후학교를 운영하고 있으며, 49.8%의 학생이 참여하고 있다. 학생 참여율은 2005년에 비해 12% 증가한 수치이다.

〈 방과후학교 학생참여율(2005~2007) 〉



자료 : 교육인적자원부(2007), 방과후학교 현장보고회 자료

다음 표는 2005년 대비 2007년의 방과후학교 프로그램별 증가 현황을 보여준다. 2007년에는 2005년에 비해 프로그램 수가 양적으로 크게 늘어나, 초등학교에서 이루어지고 있는 보육은 180.2%, 특기적성 103.7%가 증가하였다. 일반적으로 초등학교에는 예체능 관련 프로그램이 많이 개설되었고, 수요자의 요구를 반영하여 학교급이 높아질수록 교과 프로그램이 증가하는 경향이 있으며, 영어 프로그램은 전 학교급에서 활발한 편이다.

〈 2005년 대비 프로그램 변화 현황 〉

프로그램	'05년	'06년	'07년
초등 보육	889학급	1,747학급	2,491학급
특기·적성	44,570개	79,093개	90,813개
교과	-	54,563개	60,403개

자료 : 교육인적자원부(2007), 방과후학교 현장보고회 자료

방과후학교 참여 강사의 현황을 보면, 전반적으로 방과후학교 활성화와 함께 2006년에 비해 2007년에 현직교사 및 외부강사 모두 참여강사수가 증가했으며, 특히 특기적성, 교과, 평생교육 프로그램 모두에서 외부강사의 비율도 증가하였다. 이처럼 외부강사의 비율이 증가하고 있지만 교과 프로그램은 대부분 현직 교사 중심

으로 운영되고 있는 반면, 특기적성 프로그램 및 평생교육 프로그램의 경우 현직교사의 참여율이 비교적 낮아 외부강사의 참여가 교과프로그램에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

〈 2007년도 방과후학교 운영 기본계획. : 강사 운영 현황 〉

단위 : 명, %

구 분	현직 교사		외부 강사	
	인원	비율	인원	비율
특기적성	27,896	37.5	46,499	62.5
교과	62,384	95.5	2,960	4.5
평생교육	2,141	39.7	3,247	60.3
계	92,421		52,706	

자료 : 교육인적자원부(2007),

〈 2007년 상반기 방과후학교 현황 .〉

구 분	현직 교사		외부 강사	
	인원	비율	인원	비율
특기적성	29,507	33.7	58,034	66.3
교과	78,103	92.5	6,350	7.5
평생교육	2,094	32.9	4,264	67.1
계	109,704		68,648	

자료 : 교육인적자원부(2007)

한편 2006년부터 실시되고 있는 방과후학교에서는 대학과 같은 비영리단체와 위탁 계약을 맺어 외부위탁 프로그램을 진행할 수 있도록 하였다. 비록 초등학교와 중학교에서 외부위탁 프로그램이 운영되는 사례가 조금씩 증가하고 있지만, 2006년 10월 현재 전체 프로그램(150,308개)의 3.3%에 불과하여 상당히 저조한 수준에 머물러 있다. 다음 표에는 2006년 10월 현재 외부 위탁 프로그램 운영 현황이 정리되어 있다.

〈 외부 위탁 프로그램 운영 현황(2006년) 〉

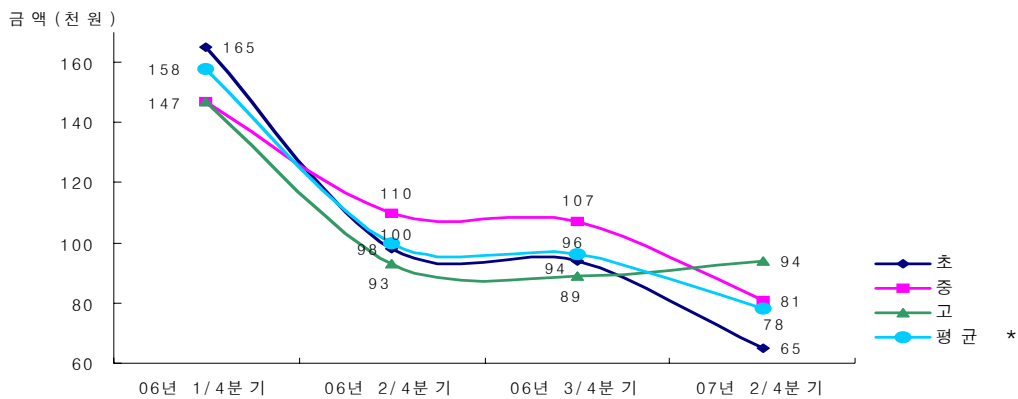
단위: 개

구분	국어	사회	수학	과학	영어	중국어	일어	컴퓨터	음악	미술	체육	기타	계
초	186	20	90	119	195	65	9	1,173	321	161	305	320	2,964
중	120	81	149	100	178	29	34	52	211	73	118	278	1,423
일반고	53	17	22	28	23	4	11	21	36	43	32	35	325
실업고	11	3	20	12	14	2	1	26	12	9	17	50	177
계	370	121	281	259	410	100	55	1,327	580	286	472	683	4,889

자료 : 교육인적자원부(2007), 2007년도 방과후학교 운영 기본계획.

방과후학교가 지향하는 중요한 목표 가운데 하나는 사교육비 경감이다. 전국 시범학교(2006년 280개교, 2007년 475개교)를 대상으로 사교육비 경감효과를 조사한 결과, 속단하기는 이르지만 방과후학교가 일정 수준의 사교육비 경감효과를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 2006년 1/4분기에 비하여 2007년 2/4분기에 1인당 월 평균 과외비가 8만원 감소한 것으로 나타났다.

〈 시범학교의 1인당 월평균 사교육비 변화 추이 〉



자료 : '06년 58,191명(280개교), '07년 27,198명(475개교)의 시범학교 학부모 대상

자료 : 교육인적자원부(2007), 방과후학교 현장보고회 자료

한편 아래 표에 나타나 있듯이, 방과후학교의 사교육비 경감효과는 소득계층별로 상당히 차이가 있는 것으로 밝혀졌다. 그리하여 사교육 경감효과는 소득수준 150만원 이하 집단에서 가장 크게 나타나 월 3만 9천원이 줄어든 반면, 소득수준 250~349만원 집단에서는 불과 천원이 감소하여 실질적으로 사교육비 경감효과를 발견하기 어려웠다. 소득수준이 가장 낮은 계층에서 방과후학교로 인한 사교육비 경감

효과가 가장 크다는 사실은 방과후학교의 최대 수혜자가 소외계층이 될 개연성이 크다는 점을 시사해준다. 단, 이러한 결과는 하나의 추세를 엿보는 자료로 참고할 필요가 있으며, 사교육비 경감효과를 보다 정확하게 알아보기 위해서는 대표성 있는 표본을 대상으로 신뢰할 수 있는 자료를 수집하여 분석할 필요가 있다.

〈 소득계층별 1인당 월평균 사교육비 경감효과(천원) 〉

가족소득	사교육 참여 학생		
	'05.10(a)	'06.10(b)	(b)-(a)
150만원 미만	208	169	▽39
150-249 만원	211	200	▽11
250-349 만원	259	260	△1
350-449 만원	323	314	▽9
450-549 만원	395	373	▽22
550만원 이상	438	431	▽7
전 체	285	273	▽12

자료 : 리서치앤리서치, 학부모 7,465명 대상 조사('06. 11)(교육인적자원부(2007), 2007년도 방과후학교 운영 기본계획에서 재인용

방과후학교가 차츰 현장에 뿌리를 내려가면서 이 정책에 대한 학생과 학부모의 만족도도 높아지고 있다. 2006년 11월에 리서치앤리서치가 학부모 7,465명을 대상으로 실시한 조사에 따르면, 학부모들은 방과후학교에 대해 만족 46.2%, 보통 38.2%, 불만족 12.0%의 반응을 보였다. 그리고 방과후학교의 사교육비 경감효과에 대해서는 효과적 41.2% , 보통 32.6%, 비효과적 23.4%로 비교적 긍정적인 평가가 우세했다. 한편 방과후학교가 소외계층에 도움이 되는지에 대해서는 도움됨 56.2%, 중간 29.0%, 도움 안 됨 11.5%로 긍정적인 평가가 크게 우세했다. 마지막으로, 방과후학교에 지속적으로 참여할 것인지에 대해서는 참여 지속 54.4%, 보통 32.8%, 참여 중단 9.5%로 나타나, 이 정책에 대한 학부모들의 높은 지지를 엿보게 했다.¹⁰⁾

10) 교육인적자원부(2007.03.06). “2007년도 방과후학교 운영계획 발표” 보도자료.

5. 성공적 추진을 위해 해결되어야 할 문제들

2007년 말 현재 '방과후학교' 정책은 전국 초·중·고교의 99% 선에서 시행되고 있고, 전체 학생들 가운데 절반에 가까운 학생들이 이 정책의 수혜자가 되어 있다. 특히 저소득층이 필요로 하는 보육 기능과 관련된 수요를 대거 흡수하는 등 일부 영역에서는 상당히 가시적인 성과를 거두고 있다. 그럼에도 불구하고, 이 정책의 지속 가능한 발전을 위해서는 앞으로도 세심한 관심을 갖고 현명하게 대처해 나아가야 할 문제들이 있다. 여기에서는 향후 '방과후학교'가 슬기롭게 풀어가야 할 여러 가지 과제들을 점검해보도록 하겠다.

가. 각 부처별로 시행되는 유사사업들과의 중복성 해소

국민의 세금으로 운영되는 방과후학교 정책이 풀어야 할 첫 번째 과제는 각 부처별로 유사 성격의 사업들이 중복 시행되고 있어 발생하는 비효율성이라고 할 수 있다. 실제로 2006년 하반기를 기준으로 4개 부처에서 5개의 방과후 교육 및 보육 사업들을 추진하였는데, 사업간 조정이 적절히 이루어지지 못해 예산이 비효율적으로 집행되고 있다는 비판이 제기되었다. 이러한 문제점은 이전부터 지속적으로 제기되어, 이를 해결하기 위해 2005년부터 기획예산처 주관으로 '방과후 활동 지원 및 제도개선 협의회'를 구성하여 운영하고 있지만, 여전히 중복투자 문제는 상존하고 있다. 따라서 한편으로는 중앙 부처간에 그리고 다른 한편으로는 중앙부처와 지자체 사이에 협력과 지원방안의 조정이 요구된다. 이와 함께, 방과후 교육활동을 총괄·조정하고 종합계획을 수립하며 지원방향을 설정하기 위한 법적 근거가 필요하다는 요구도 커지고 있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해 정부는 원칙적으로 범부처가 협력하여 방과후 프로그램을 제공하게 될 것이라는 입장을 천명한 바 있다. 방과후 프로그램을 지원하는 중앙 부처간에 '방과후 활동 지원 협의회'를 구성하여 운영할 예정이다. 또한 광역 및 기초지방자치단체 수준에서 교육청과 협력하여 방과후 활동을 지원할 수 있도록 '방과후학교 지원센터(가칭)'를 설치 운영하겠다는 계획을 밝힌 것이 바로 그것이다.

〈 부처별 방과후 교육·보육활동 현황(2006년 기준) 〉

주무부처	교육인적자원부	보건복지부	청소년위원회		여성가족부
사업명	방과후학교	지역아동센터	청소년 방과후 아카데미	청소년 공부방	방과후 보육
대상아동	초·중·고생	저소득층 초·중·고생 및 청소년	초(4~6년), 중(1~2년)학생	저소득층 초·중·고생 및 청소년	만 6~12세 아동
수용현황	10,762개교 3,274,841명 (’06.6월)	1,800개소 50,911명 (’06.6월)	150개소 4,220명 (’06.10월)	350개소 9,101명 (’06.5월)	1,198개소 21,727명 (’06.6월)
운영시간	학교별 자율 운영	일 8시간 주 5일 이상	일 5시간 주 6일	일 6시간 주 6일 이상	일 4시간 이상
주요기능	초등보육, 특기적성 , 교과학습, 진로직 업 프로그램 등	야간보호, 학습지도 , 급식, 상담 등 아동복지 서비스	학습진단 및 개별처방, 상담 등 공교육 보완	학습공간 제공 (독서실)	보육서비스 제공
2007년 예산	1,017억 (국고/특별교부금)	402억 (일반회계)	120억 (청소년육성기금)	18억원 (균특회계)	4억원 (일반회계)

나. 농산어촌 지역에서의 방과후학교 활성화

‘방과후학교’가 본래 사교육비 절감 및 교육격차 해소 차원에서 추진된 정책임에도 불구하고, 농산어촌 등 교육여건이 열악한 지역에서는 제대로 시행되기 어려운 구조적 한계를 안고 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 있다. 우선 농산어촌 지역이나 지방 소도시 등에서는 방과후학교를 내실 있게 운영하는 데 필요한 전문강사를 확보하기가 어렵다. 또한 소규모 학교에서는 학생수가 지나치게 적고 통학 문제 등으로 인해 인근 학교와의 연계도 쉽지 않아 다양한 강좌를 개설하는 것이 불가능한 경우도 많다.

이러한 문제점을 직시한 교육인적자원부는 2006년에 19개 군지역에서만 실시되던 농산어촌 방과후학교 사업을 2007년에는 89개 시군으로 확대하면서 497억의 예산을 지원하였다. 이에 따라 상대적으로 교육적 혜택이 부족한 농산어촌 학생들 가운데 이전에 비해 방과후학교의 수혜자가 늘어난 것이 사실이지만 여전히 현장의 수요를 충족시키는 데는 미흡한 수준으로 볼 수 있다. 농산어촌 지역이야말로 방과후 프로그램에 대한 자발적 수요가 매우 크고, 특히 특기적성프로그램에는 거의 모든 학생들이 참여하는 학교들이 많은 것으로 알려져 있다.¹¹⁾ 따라서 농산어촌 지역

11) 김경근(2007). “사회양극화와 방과후학교.” 방과후학교의 이론적·철학적 기반 정립을 위한 세미나 발표논문집, 35-63.

에서의 방과후학교 활성화를 위해 앞으로도 지속적인 관심과 지원을 해 줄 필요가 있다.

다. 사업의 지방이양에 따른 불확실성 해소

방과후학교 사업이 2008년도부터 지방으로 이양됨에 따라, 이를 지속적으로 추진할 수 있는 재원확보 문제가 동 사업의 향후 진로에 중요한 변수로 거론된 적이 있다. 2007년도의 경우, 방과후학교 사업에 총 2,034억의 예산이 편성되었는데, 이 가운데 국고 대 지방비 비율이 5:5로 중앙정부와 지방정부가 각각 1,017억을 부담하고 있다. 따라서 내년에 방과후학교 사업이 완전히 지방으로 이양될 경우 지방예산만으로 2,034억 이상 편성될 수 있을지 의문이 제기되었던 것이다. 특히 지방교육재정 여건이 대체로 열악하고 그간 지방 이양된 사업 가운데 성공사례가 많지 않다는 점 등에서 이와 같은 우려는 상당한 설득력을 지닌 것으로 보였다.

이러한 우려를 불식시키기 위해 참여정부는 방과후학교 사업의 지방이양을 앞두고 지방교육재정교부금법, 동법 시행령과 시행규칙 등을 개정하여, 방과후학교 사업비를 기준재정수요에 명시함으로써 일단 2008년부터 방과후학교 예산이 안정적으로 지원될 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 또한 2007년 8월 1일부로 교육인적자원부 내에 정식 직제로 방과후학교정책과를 신설하여 지방이양 후에도 방과후학교가 현장에 안정적으로 정착될 수 있도록 하는 데 만전을 기하고 있다. 이 모든 것이 가능했던 것은 '대통령프로젝트'로서 방과후학교가 갖는 위상에 기인한 것으로 볼 수 있다.

그렇지만 지방정부가 방과후학교에 막대한 재원을 투입하는 것에 충분히 공감하고 있는지는 여전히 미지수이다. 따라서 지방이양에 따른 장래의 불확실성을 확실하게 극복하기 위해서는 방과후학교가 한 시대의 '대통령프로젝트'를 뛰어넘어 온 국민의 프로젝트가 되어 영속적으로 자생적 기반을 갖출 수 있도록 하는 데 배전의 노력을 경주할 필요가 있다. 이를 위해서는 좁게는 교육계 내부, 그리고 넓게는 사회 전체가 방과후학교의 교육적 의의 및 실제적 효용성 등에 충분한 공감대를 형성할 수 있도록 하는 노력이 무엇보다도 시급하다. 지금은 '대통령프로젝트'라는 위상 때문에 방과후학교에 대해서는 성공 사례의 소개에는 적극적이면서도 비판에는 인색할 수밖에 없는 분위기가 형성되어 있는 것이 사실이다.

라. '방과후학교'의 정체성 확립

'방과후학교'의 정체성 확립 문제는 동 정책의 진로에 대한 보다 근본적인 고민과 성찰을 필요로 한다. 방과후학교가 참여정부를 대표하는 교육정책으로 부각된 데는 방과후학교를 통해 사교육 수요를 흡수하자는 노무현 대통령의 의지가 큰 추동력으로 작용했으며, 정부 역시 이러한 대통령의 뜻을 받들어 방과후학교를 주요 사교육비 경감방안으로 제시했던 것이 주효했다. 그런데 방과후학교가 사교육비 경감의 한 수단이 되기에는 너무 궁색하고 무리가 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다.

최근에는 정부도 이러한 지적에 공감하여 방과후학교를 단순히 사교육비 경감의 수단으로 보기보다는 공교육 활성화의 단초 역할을 부여하려는 의도를 내비치고 있다. 즉 정부는 방과후학교를 통해 다양한 교육프로그램을 제공함으로써, 그간 학교를 불신하고 사교육으로 발걸음을 돌렸던 학생과 학부모들의 학교에 대한 신뢰를 회복시킨다는 전략을 갖고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 이에 대해 일부 학부모단체에서는 애초에 사교육비 경감 대책의 하나로 도입된 방과후학교에 대해 다른 정책 목표들을 부각시키는 것은 "정책 목표의 변질"이라는 비판을 제기하고 있기도 하다.

기실 방과후학교는 비교적 학부모들에게 인기가 높은 교육정책이다. 여기에는 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 그 가운데 하나는 자녀들이 조금이라도 더 많은 학습시간을 갖는 데 방과후학교가 도움이 된다는 믿음이라고 생각한다. 그렇지만 입장을 바꾸어 생각해 보면, 잠시도 편히 쉴 겨를도 없이 학업에만 내몰리는 학생들의 삶은 지극히 삭막하고 고단할 수밖에 없다.¹²⁾ 따라서 만일 방과후학교가 교과 프로그램에만 관심이 있는 학부모들의 지지에 지나치게 연연하게 된다면, 그것은 교육적으로 상당히 바람직하지 못한 결과를 초래할 개연성이 있으며, 방과후학교의 미래 또한 결코 밝다고 말할 수 없다. 이렇게 볼 때, 지금부터라도 방과후학교의 정체성을 어떻게 정립할 것인지를 두고 냉철하고도 치열한 성찰과 토론을 갖고, 빠른 시일 내에 그 지향점을 명료하게 정리할 필요가 있다.

마. 현장 교사의 적극적 참여 확보

방과후학교의 성공적 안착을 위해서는 유능한 강사를 확보하고 그들의 질 관리에 만전을 기하는 것이 무척 중요하다. 이것이 이루어지지 않으면 방과후학교가 제한

12) 김경근(2007). "사회양극화와 방과후학교." 방과후학교의 이론적·철학적 기반 정립을 위한 세미나 발표논문집, 35-63.

된 범위에서나마 사교육을 대체하여 사교육비 경감에 기여할 것으로 기대하기 어렵기 때문이다. 이러한 맥락에서 보면, 방과후학교 운영에 현장 교사가 적극적으로 협조를 하지 않는다면 방과후학교의 장래는 상당히 암울할 수밖에 없다. 특기적성 및 평생교육 프로그램에는 외부 강사의 비중이 상당히 높지만, 교과 프로그램의 강사 중에는 현직 교사의 비중이 절대적이기 때문이다.

그런데 교사들에게 방과후학교는 상당히 난감한 딜레마를 안겨주고 있는 것으로 보인다. 방과후학교가 일정 수준의 효과를 발휘할 수 있다는 점에는 대체로 교사들도 수긍하는 편이다. 그렇지만 방과후학교에 참여하게 되면 자신들에게 가외의 부담이 주어질 수밖에 없다는 점에 대해서는 불만이 크다. 그럼에도 불구하고, 외부 강사에게 교과 프로그램을 맡기는 일은 자존심이 허락하지 않는 측면이 있다고 한다. 그리하여 외부 강사가 초빙되어 수업을 진행할 때는, 답임이 별다른 일도 없이 퇴근을 미룬 채 학교에서 시간을 보내는 경우도 허다한 것으로 보고되고 있다.

방과후학교에 대한 구상을 가다듬으면서 이를 제도적으로 안착시키기 위해 지속적으로 관심을 표명하고 독려를 해왔던 노무현 대통령도 현장 교사들의 능동적 참여 여부가 방과후학교의 성패에 가장 큰 관건이라 보았다. 그리하여 결코 녹록치 않은 현실과 교사들의 반대에 의기소침했던 적도 있고 때로는 섭섭함과 분노를 내비치기도 했던 것으로 보인다. 이는 노무현 대통령이 행한 일련의 발언을 통해 쉽게 읽을 수 있다.

“.....근데 제일 어려운 것이 선생님들이 여기를 다른 프로그램이 들어오는 데 대해서 좀 꺼려하시는 것 같습니다. 대체로 제가 느끼고 있기는, 선생님들 직접 다 만나보지 않았습디만, 학교 선생님들이 교단에서 가르치는 것 이외에 아동을 양육하고 키우는, 말하자면 보육·양육 성격의 업무가 학교 안으로 들어오는 것을 교권에 대한 침해로 혹시 보지 않을지 하는 불안이 있습니다.

이 부분을 우리가 극복해 가야 됩니다. 그렇지 않고는 학교라는 장을 인격 양성의 장으로 키우는 데 우리가 문제가 있는 것입니다. 특히 낙오하기 쉬운 사람들에 대한 보호의 장으로 만든다는 것이 실패할 수도 있는데, 이 점에 대해서는 시간이 있으면 현장 경험 있는 분들 말씀도 좀 들어보고 싶습니다만, 요 다음, 다른 기회에 이 문제에 대해서 한 번 깊이 있게 조사도 하고 논의도 해봐 주시면 좋겠습니다.” (빈부격차 해소 관련 제49회 국정과제회의, 2004.07.01)

“……이건 참 말한 지 오래됐는데, 들어 보니까 교육부에서 학교 선생님들이 안 할라 해서 잘 안 된다고 그러더라고. 그렇죠?”

(방과후학교 추진 현황 및 향후 계획 관련 제37회 수석보좌관회의, 2005.10.24)

“……참 고심이 많았습니다. 교육부에서 하는 일이나 각별히 이 일에 대해 관심을 갖고 있었고, 관심 수준이 아니고 어찌하면 이것이 승부가 될지 모른다는 생각을 갖고 있었습니다. 그런데 안 될 수도 있지 않느냐, 설문조사 하면 부정적 내용도 많이 나오고 선생님들 가끔 만나면 내가 알기론 괜찮은 선생님, 생각 좋고 아이들에 열정 많은 선생님인데, 이 얘기 나오면 안 된다고 하는 분이 있었습니다. 그래서 기가 죽었는데, 오늘 발표를 보면서 내용이 살아 있다고 생각합니다. 가지 수만 늘어놓은 게 아니고 발표 목소리에서부터 실제 내용에 이르기까지 이 모든 것이 살아 있다는 느낌 받았습니다. 성공할 것 같습니다.

……공교육인 학교를 살리자, 어려우니까 자꾸 학원을 좋아하니까, 학원에 가면 있는 게 학교에 없으니까 그걸 학교 안으로 들여놓자, 경쟁하면 왜 못 하나, 전기세, 물세 다 주고 집세 안 내는데 선생님들이 관리하면 되지 않느냐“. 그런데 그거 안 된다는 것 아닙니까. 신성한 학교에 장사하는 사람들이 들어와서는 안 된다는 것입니다. 장사를 학교에 갖고 오면 되냐는 것에 선생님들의 자존심이 상한 것이지요. 어디 물어봐도 얘기가 안 됩니다. 참 이상하다. 어느 선생님을 만나도 교실 망하지 않을 것이라고 말하는 선생님 못 봤습니다. 뻔히 망하는데 명분 때문에 현실 외면해야 하는지 도저히 납득할 수 없었습니다. 좀 답답했습니다. 지금도 그 점이 장애 요인이 아닐까 싶습니다. 학교에 장사꾼 들어오면 되냐고 그러는데, 그럼 당신들이 하라고 하면, 근무 시간이 있고 교육 말고 잔무도 많은데, 교육청에서 내리는 서류가 많은데 이것까지 하라는 것이냐, 못 하겠다 이겁니다. 그러면 어찌 해야 되지요?(2006.05.04)

“……정책은 검증과정을 거쳐야 합니다. 방과후학교도 인력과 예산, 설비를 모두 갖추고 출발하면 좋겠으나 시범사업과 검증기간을 거쳐서 시행하기에 일선 선생님들이 힘들 수 있습니다. 정책이 검증되면 점차 예산과 인력이 지원될 것이다. 힘들더라도 힘을 내어 도와주셨으면 좋겠습니다.(2007.05.15)

이와 같은 현실을 타개하기 위해 교육인적자원부는 2007년 8월에 방과후학교 발전방안을 내놓았다. 여기에는 여러 가지 내용이 포함되어 있지만, 교사의 참여 촉진과 관련해서는 두 가지 항목이 눈길을 끈다. 하나는 방과후학교 업무를 총괄하는 방

과후학교 보직교사 도입을 추진하여, 업무 추진의 안정성 및 전문성을 높임과 동시에 방과후학교 담당 교원의 승진 기회를 확대하고, 관리자에 대한 경제적 인센티브 도입도 추진하겠다는 것이다. 다른 하나는 방과후학교 온라인관리시스템을 본격적으로 도입하여, 프로그램 안내·수강신청·출결관리·통계조사 등을 온라인으로 처리함으로써 관련 업무를 획기적으로 줄이겠다는 것이다.¹³⁾

이상과 같은 교사참여 유인책은 현장에서 어느 정도 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다. 그렇지만 이것으로 문제가 해결될 수는 없으며, 보다 근본적으로는 교사들이 방과후학교에 참여해야 하는 이유와 명분을 소명의식의 발로에서 스스로 찾게 할 필요가 있다. 이를 위해서는 당장은 정책당국과 교사들 사이에 부단한 대화를 통해 상호간에 존재하고 있는 인식의 간극을 좁혀야 한다. 그리고 중장기적으로는 직전교육 단계에서부터 방과후학교의 존재 및 그 정책적 의의에 대한 충분한 소개를 통해 예비교사들이 방과후학교 운영에 능동적으로 참여할 수 있는 의지와 소양을 갖추고 교직에 진출하도록 도울 필요가 있다.

6. ‘방과후학교’ 어떻게 발전시켜 나갈 것인가?

가. 지역사회와의 연계로 평생교육의 중심축으로 육성

그렇다면 앞으로 ‘방과후학교’는 어떻게 운영되어야 하는가? ‘방과후학교’가 나아갈 바람직한 방향은 무엇인가? 이와 관련해서는, 우선 ‘방과후학교’가 지역사회와의 연계를 강화시키는 노력을 통해 누구나 쉽게 다가갈 수 있는 평생학습의 장으로 거듭나야 한다는 주장이 있다. 최근 많은 이들이 ‘방과후학교’가 해당 학교 학생들만을 위한 것이 아니라, 인근 학교 학생들, 더 나아가서는 학부모 및 지역사회 주민들을 위한 평생교육의 중심축 역할을 맡아줄 것을 요청하고 있다. 그리고 이러한 과정을 통해 궁극적으로는 학교를 불신하고 외면했던 학생과 학부모들이 다시 학교와 그 안의 교육내용들을 신뢰할 수 있기를 기대하고 있다.

실제로 학교가 지역사회와의 연계를 통해 그와 같은 기능을 수행하는 것은 몇 가지 측면에서 상당히 바람직한 현상이라 볼 수 있다. 그 이유는 다음과 같다. 우선 오늘날처럼 국민 한 사람, 한 사람이 지닌 지식과 정보 등 인적자원이 중시되는 지식 기반사회에서 지역주민의 평생학습을 장려하고 이를 강조하는 것은 매우 중요하고

13) 교육인적자원부(2007.08.28). “방과후학교 발전 방안 발표” 보도자료.

필요한 일이다. 특히 학교의 경우 기존의 여러 시설장비 등 각종 기자재를 활용해 보다 좋은 품질의 학습 프로그램을 제공할 수 있는 훌륭한 자원이기 때문에, 지역주민을 위해 그것을 적절히 활용하는 것은 더욱 의미가 크다.

이와 관련이 있는 몇 가지 사례를 살펴보도록 하자. 인천의 한 학교는 지방자치단체와 교육청의 공동지원을 통해 원어민 강사가 학부모와 학생들에게 외국어를 가르칠 수 있는 기회를 부여해 좋은 평가를 받고 있다. 또 대구의 대남 초등학교는 학부모들을 위한 프로그램으로 요가 교실, 컴퓨터 교실, 배드민턴 교실을 설치·운영한 데 이어, 올해에는 ‘셋별 학부모대학’이 문을 열어, 영어, 컴퓨터, 서예, 교육특강 등을 진행할 계획이어서 좋은 반응을 얻고 있다.¹⁴⁾ 이는 ‘방과후학교’가 학교 담장을 넘어 지역사회로 나아갔을 때 그 효용성이 더욱 증대될 수 있음을 보여주는 사례들이라 하겠다. 실제로 2006년 말 현재 전국 초·중·고등학교의 30.9%에서 평생교육 프로그램을 운영하고 있으며, 그 교육 대상을 지역사회 주민에게까지 확대하려는 움직임이 확산되고 있는 것으로 파악되고 있다.

한편 ‘방과후학교’가 이러한 기능을 한결 더 원활하게 수행하려면 학교와 학교를 둘러싼 외부 환경과의 연계가 더욱 밀접해져야 할 것이다. 같은 맥락에서, 강사를 확보하거나 ‘방과후학교’를 운영하는 과정에서 각계각층의 다양한 자원봉사자들을 적극 활용하는 것을 적극적으로 고려해볼 필요가 있다. 이는 프로그램을 보다 효율적으로 운영하는 것은 물론 프로그램의 효과를 한층 더 증대시킬 수 있는 좋은 방안이 되리라 생각한다.

그런데 학교가 학생들뿐만 아니라 지역사회 주민들에게까지 보다 널리 개방되기 위해서는 지방자치단체와 교육청과의 협력도 이전보다 훨씬 더 원활하게 이루어질 필요가 있다. 그것은 전술한 일련의 노력들이 가시적인 성과로 이어지기 위해 반드시 필요한 선결요건이라 하겠다. 아울러 그것은 ‘방과후학교’가 학교에 다니고 있는 특정 학생들만의 학습 공간이 아니라 지역사회 주민 모두를 위한 ‘학습의 중심지’로 거듭나기 위해 꼭 필요한 작업이기도 하다.

나. 대학생 멘토링의 적절한 활용으로 보다 실질적인 도움이 되도록

‘방과후학교’가 성공적으로 정착하기 위해서는 대학생 멘토링 제도를 적절히 활용하여 저소득층 및 저학력 학생들에게 보다 실질적인 도움을 줄 수 있도록 노력할

14) 매일신문(2007. 4. 17). “대구 대남초교 “방과후 시간이 기다려져요” ”.

필요가 있다. 저학력 학생들 중에서 학업에 대한 의욕과 열의가 있는 학생들은 1:1로 이루어지는 학습지도를 받을 수 있는 대학생 멘토링 프로그램을 통해 학업성취에 상당한 도움을 받는 것으로 밝혀졌기 때문이다.¹⁵⁾ 멘토로 참여하는 대학생들은 현직 교사들만의 손이 미치지 어려운 학습결손 학생들을 대상으로 이들의 학력 신장을 돕고 있다. 그렇지만 이러한 대학생 멘토링 프로그램도 애초에 의도했던 성과를 거두기 위해서는 보다 체계적으로 운영될 필요가 있는데, 특히 다음과 같은 점들에 유의해야 할 것으로 생각된다.

우선 중·고등학교 단계에서의 멘토링 프로그램은 주로 학습 위주의 지원을 중심으로 이루어지고 있어 멘토링 프로그램 자체의 초점이 비교적 분명한 반면, 초등학교 학생들을 위한 멘토링은 정서 지원과 학습 지원이 뚜렷이 구분되지 않은 채 혼재되어 있어 프로그램의 성격이나 목표가 조금은 불분명한 경향이 있다. 이로 인해 멘토들이 어디에 초점을 맞춰 프로그램을 진행해야 할지를 두고 갈피를 잡지 못하거나, 뚜렷한 목표의식 없이 프로그램에 참여하는 경우가 종종 나타나고 있다. 따라서 초·중·고 학교단계별로 그 단계에서 특히 주력해야 할 목표를 명확히 설정하는 것이 멘토링 프로그램의 효과를 높이는 데 도움을 줄 것으로 생각된다.

다음으로 멘토들이 대학생들이기 때문에 생길 수 있는 문제점들을 생각해 볼 필요가 있다. 우선 일부 대학생들의 경우, 멘토링 프로그램을 마치 일종의 아르바이트처럼 생각하여 아무런 책임감 없이 시간만 때우다 가는 경우가 발생하고 있다. 멘토링 프로그램의 경우에는 한 명의 멘토에 의해 지속적인 지도가 이루어지는 것이 바람직하고, 멘토와 멘티 사이의 유대감이 프로그램의 효과성과 직결되는 경향이 있는데, 시간만 대충 때우고 가는 멘토의 무책임한 태도는 멘토링의 이점을 무력화시킬 수 있다. 아울러 대학생 멘토의 개인적 사정으로 인해 멘토링이 중단되면 지도를 받던 멘티들이 심리적으로 타격을 받는 경우가 자주 나타나기 때문에, 이러한 문제의 발생이 최소화되도록 멘토링 프로그램의 기획·운영 단계에서 세심한 주의를 기울일 필요가 있다¹⁶⁾.

15) 김경근(2007). “사회양극화와 방과후학교.” 방과후학교의 이론적·철학적 기반 정립을 위한 세미나 발표논문집, 35-63.

16) 김경근 외(2007). 초등학교 3학년 수준의 기초학력 미도달 학생 실태연구. 교육인적자원부 정책연구보고서.

제 3 장 교육복지투자우선지역 확대

1. 소외된 계층에게 꿈을 심는 교육

올해 중학교에 입학한 성훈이. 성훈이는 이제 초등학생이 된 여동생 선영이와 무직인 아버지, 이렇게 셋이서 단칸방에서 살고 있다. 아버지는 알콜중독이고 어머니는 몇 년 전 이혼 한 후 집을 나가버렸다. 동사무소로부터 매달 최저생계비로 60만원 정도를 지원받지만, 살고 있는 집의 월세와 아버지의 술값으로 대부분을 지출하고 있다. 성훈이와 선영이는 일주일에 2~3일은 별다른 이유 없이 아버지에게 매를 맞는다. 남매는 점점 집에 들어가지 않는 날이 많아졌고 학교에도 잘 가지 않게 되었다. 성훈이는 술에 취해 잠든 아버지의 주머니에서 돈을 훔쳐 선영이와 함께 동네 찜질방, PC방 등을 배회한다. 그러다 돈이 떨어지면 길거리에서 노숙을 하기도 한다.

2007. 2.27 교육인적자원부 보도자료(참고사례)

우리나라의 기초생활수급대상자는 2005년 기준 151만명이다. 산정 기준이 변경되기는 했지만, 2003년 137만명에 비해 불과 2년 사이에 10% 이상 늘어난 수치이다. 한편 초·중·고등학교에 재학하는 기초생활수급가정의 자녀는 2006년 기준 약 30만명에 이른다. 이 밖에 차상위 계층이나 지원의 사각지대에 있는 학생들의 수는 이보다 훨씬 많을 것으로 추정된다.

물론 저소득층 가정의 아동들이 모두 성훈이와 같은 방치 상태에서 성장하는 것은 아니다. 그러나 경제적 빈곤은 많은 경우에 가정의 붕괴로 이어지고, 가정의 붕괴는 자라나는 아이들에게 중층적인 결손을 초래할 가능성이 높다. 성훈이와 선영이도 그 대표적인 사례 가운데 하나로 볼 수 있다.

도시 저소득층 가정에서 자주 목도되는 빈곤과 가족해체는 아동들을 매우 열악한 교육적·문화적 조건에 노출시킴으로써, 그들의 생애기회(life chance)를 심각하게 제약하게 된다. 그리고 이러한 사태가 방치되면, 장기적으로 사회통합이 요원해져 국가경쟁력에도 적신호가 켜질 수밖에 없다. 따라서 도시 저소득층 학생들이 방치되지 않고 학교와 지역사회에서 적절한 보호를 받을 수 있도록 적극적인 지원 방안을 강구할 필요가 있다. 바로 이러한 맥락에서, 참여정부는 교육복지투자우선지역 지원 사업을 추진하게 되었다. 그리하여 정부는 우선 2003년부터 2004년까지 2년간

서울과 부산의 저소득층 거주 지역 8곳을 선정하여 시범적으로 사업을 수행하였고, 여기서 얻어진 성과를 바탕으로 하여 매년 점차 사업을 확대해 가고 있다. 대표적인 성공 사례를 소개하면 다음과 같다.

가. 부산시 반송동 : '희망의 사다리 운동'

부산시 반송동에서 부모 없이 할머니와 함께 사는 초등학교 4학년 P양은 얼마 전까지만 해도 빈혈이 심해 학교 체육시간에 자주 빠졌다. 제대로 끼니를 챙겨먹지 못해 영양이 부족한 상태였지만 가정 형편 때문에 건강검진도 제대로 받지 못하고 있던 터였다. 하지만 최근 지역의 교육복지공동체의 도움으로 제때 식사도 챙겨먹고 정기적으로 건강검진도 받게 되면서 혈색이 무척 좋아졌다.

부산의 반송동은 1960·70년대 도심재개발로 인해 터전을 잃은 사람들이 집단이 주한 곳으로 경제적으로 낙후된 지역이다. 이 지역은 2003년부터 2007년까지 5년간 교육부지정 교육복지투자우선지역으로 선정돼 지역 내 많은 아이들이 혜택을 받았다. 이와 함께 해운대교육청은 '소외아동에 대한 지속적이고도 효과적인 지원을 위해서는 교육복지공동체를 만들어야 한다'고 지역주민들과 지역사회 단체를 설득하였다. 마침내 2005년 12월 16일 지역 내 학교와 복지단체, 시민단체 등 15개 기관이 주축이 되어 '희망의 사다리 운동'이라는 이름의 교육복지공동체를 출범시킬 수 있었다.

'희망의 사다리 운동'의 대표적인 사업은 방과 후 및 방학 중 결식아동 문제해결을 위한 '결식 제로(Zero)', 저소득층 아동에게 건강주치의를 맺어주어 건강검진을 지원하는 '건강지킴이', 학습지도와 멘토링을 결합한 '사랑의 끈잇기', 등록금·교복·교재지원 등 꿈나무를 키우는 '희망의 장학기금' 등이다. 해운대 교육청은 이들 사업을 이 지역사회에서 이미 실시하고 있던 기존 활동들과 연계하고 통합하여 교육복지 서비스의 효율을 더욱 높였다. 기존 활동과의 연계·통합은 막대한 예산을 절감할 수 있었다는 점에서 다른 복지사업과는 구별되는 전혀 새로운 방식이다.

'희망의 사다리' 운동은 긴급한 위기상황에 처한 아이들을 실질적으로 지원했을 뿐 아니라 소외아동을 위해 지역사회 자원을 결집시키는 계기가 됐다. 이 운동으로 반송동은 소외아동들의 아픔을 함께하는 지역 주민들의 참여로 희망이 샘솟는 공동체 마을로 다시 태어났다. 반송동 '희망의 사다리 운동'은 지역사회 교육복지공동체 운동 성공 모델이 되어 부산의 다른 취약지역인 모라동, 덕천동까지 확산되고 있다.

나. 서울시 강서구 : '홈 헬퍼'

서울시 강서구에는 '홈 헬퍼'라는 특별한 가정지킴이들이 활동하고 있다. 홈 헬퍼 서비스는 교육복지투자우선지역 지원 사업 대상지역 내에서 가정환경이 열악한 학생들에게 학교와 지역사회가 가정의 기능을 회복하도록 함께 도와주고 지역사회의 학생들에게 24시간 보호체계를 마련해 안전망을 구축하는 사업이다. 홈 헬퍼들은 돌 볼 사람이 없이 방치되어 있는 아동들을 돌보고, 질병이 있어도 치료받지 못하는 아동들에게 치료를 받을 수 있게 하고, 나아가 위생관리와 밑반찬 지원까지 하고 있다. 이 사업은 전국 최초로 강서교육청과 강서구청이 협력하여 2004년부터 추진하고 있는데, 지역단위로 복지·문화사업을 총괄적으로 진행하는 거점기관을 선정하여 운영하는 것을 특징으로 하고 있다. 2005년 3월부터 2006년 2월까지 가양4종합사회복지관을 거점으로 가양초, 공진초, 염강초, 경서중, 공진중 등 5개교 학생들에게 이 사업의 혜택이 돌아갔다.

강서 교육청과 구청은 홈 헬퍼 서비스를 위해 먼저 사업설명회를 개최하여, 지역 내 학교, 복지기관, 공공기관에게 이 사업의 취지를 이해시키고, 참여를 유도하고, 지속적인 정보공유와 사례 회의를 통해 지역 네트워크를 구축했다. 또한 지역 내 복지기관, 기업, 학교들과의 협조와 연계를 통해 체계적으로 서비스시스템을 만들고 인력풀을 구성했다. 홈 헬퍼 대상 학생 및 학부모를 상대로 실시한 설문조사에 따르면 이들 중 91%가 만족한다고 답했다.

2. 교육음지를 양지로

'교육복지투자우선지역'이란 말 그대로 교육적·문화적 여건이 열악해 교육복지차원에서 우선적으로 투자가 이루어져야 할 지역을 가리킨다. 계층간 소득격차의 심화, 가정의 기능 약화, 급격한 도시화 등으로 사회가 양극화되고 통합이 어려워지자 공평한 교육기회를 제공하기 위해 학교와 지역사회가 적극적으로 대처할 필요성이 커졌다. 특히 경제상황이 열악한 도시 저소득층 밀집지역은 교육적, 문화적 기회가 상대적으로 적어 국가와 지역사회가 나서 이런 불평등을 완화하고 공평한 교육기회를 제공할 필요가 있었다. 이러한 배경에서 참여정부 대통령 공약사업으로서 등장한 '교육복지투자 우선지역 지원 사업'은 2003년 2월 처음으로 시범 실시됐다. 2002년 7월 제7차 인적자원개발회의에서 교육적·문화적 조건이 상대적으로 열악한 도시 저소득 지역의 교육복지대책을 수립하기로 관계부처들이 합의한 것이 '교육복지투

자우선지역 지원 사업'의 첫 출발이었다.

그해 12월 '교육복지투자우선지역 지원 사업' 최종 계획이 발표됐고 2003년 2월에 특별교부금 155억원이 지원됨으로써 시범사업이 실시되었다. 2004년에는 2년차 시범사업으로 모두 83억원의 특별교부금이 지원되었다. 2003년부터 2004년까지 시범운영이 이뤄진 지역은 서울 6개, 부산 2개 지역으로서 총 8개 지역 23개 동 79개 교(유 34교, 초 29교, 중 16교)에 238억 원을 지원해 2003년에는 950개 프로그램을, 2004년에는 709개 프로그램을 운영했다. 2004년 지원사업으로 시행된 프로그램을 영역별로 살펴보면 학습프로그램 221개, 정서프로그램 170개, 복지프로그램 213개, 유아프로그램 37개, 지원프로그램 68개였다.

2005년도에는 지원 대상 지역이 서울과 6개 광역시의 총 15개 지역으로 확대되었고, 기존 8개 지역과 공모를 통해 선정된 부산 1개, 대구 2개, 광주 2개, 인천 1개, 대전 1개 지역에 50억원의 대응투자금을 포함하여 총 160억원이 지원되었다. 참여 기관도 크게 늘어 32개 동에 있는 146개 학교(유 64교, 초 50교, 중 32교), 어린이집, 지자체, 지역사회기관, 복지관련 민간단체 등 총 592기관이 참여했다. 2006년 1월엔 2006년 30개, 2007년 60개, 2008년 100개 지역으로 연차적으로 지원 사업을 확대하는 방안이 구체적으로 수립됐다. 이에 따라 2006년 사업은 30개 지역에 209억원이 지원되었고, 2007년에는 60개 지역에 총 374억원이 지원되어 사업이 진행되고 있다.

〈 교육복지투자우선지역 지원 사업 성과(2006년): 프로그램 개발/지원 〉

(단위 : 개, 억원)

구 분	학습증진 학습결손	문화활동 체험학습	심리·정서 심성계발	보건·복지 의료서비스	영·유아 보 육	연수비 등 기타지원	계
프로그램	1,150	846	713	670	181*	427	3,987
지원액	73.4 (31.5%)	32.9 (14.1%)	19.1 (8.2%)	48.9 (20.9%)	17.7 (7.6%)	41.3 (17.7%)	233.3 (100%)

* 영·유아보육 프로그램 수는 2005년 기준임

※ 정부지원액(특교) 19,702백만원, 대응자금 14,502백만원(시도교육청 11,064백만원, 지자체 3,438백만원)

한편 교육 선진국들은 이미 오래 전부터 지역간 교육 불평등 문제를 해결하기 위해 지속적인 노력을 기울여왔다. 프랑스는 이미 1981년부터 가장 덜 가진 자에게 가장 많이 주자는 기치 아래 '교육우선지역(ZEP: Les Zone d'éducation prioritaire) 정

책'을 통해 교육적 여건이 가장 불리한 지역과 계층의 아이들을 지원함으로써 '교육 결과' 측면에서의 탁월한 향상을 꾀했다. '교육우선지역' 정책은 모든 학생들에게 지식으로의 동등한 접근 기회 보장, 독서 및 언어 능력의 보장, 학습곤란 학생 보충지도, 학교와 학부모 연대 강화 등을 주요 내용으로 하고 있다. 특히 동등한 교육기회의 보장이 필수적인 만 2세 유아 및 학습능력 부진 학생을 지원하고 학부모 교육도 강화했다. 또한 학교를 지역사회에 개방해 교육에 대한 공동 책임의식을 강화했으며 관련 지역과 학교에 우수교사를 확보하기 위해 특별 인센티브를 부여하기도 했다.

영국에서도 저소득 소외지역에 대해 종합적으로 지원함으로써 그 지역 아이들의 학업성취 수준을 높이기 위한 '교육투자우선지역(EAZ: Education Action Zone)' 정책을 폈다. 정책은 교수의 질 개선, 학생의 학습기술 개선, 학생 가족에 대한 지원, 사회적 배제 해소, 기업 및 보건, 노동 등 다른 조직과의 협력 등에 중점을 두고 시행됐다. 영국은 이 정책을 통해 소외지역에 다양한 형태의 교육기회를 제공함으로써, 학습부진아들의 자신감을 회복시켰고 학습동기를 부여했으며 자부심을 고취시켰다. 이는 소외지역 청소년들의 학업성취를 향상시켜 부유 계층 지역과의 교육격차를 감소시키는 결과를 가져왔다.

그런데 외국 사례를 참고함에 있어 특별히 주의할 것이 있는데, 그것은 바로 해외 선진국과 우리나라 사이의 기초적인 '사회안전망' 수준의 차이이다. 프랑스는 물론 현대적인 의미의 사회복지가 가장 먼저 출발한 영국의 경우 막대한 정부지출과 오랜 전통의 민간지원을 통해 대단히 높은 수준의 사회서비스를 제공하고 있다. 그렇기 때문에 교육 분야의 복지사업에서 학생들의 학업성취도를 가장 중요한 성취목표로 설정할 수 있었다.

이에 비해 우리나라는 앞서 언급한 선진국들에 비해 기초적인 사회보장조치 충분히 이루어지지 않고 있다. 예를 들어, 최근에 지원대상이 많이 증가했음에도 불구하고 아직까지 기초생활수급 가정의 학생을 제외한 차상위계층 등 사각지대에 있는 아이들 중에는 여전히 점심을 먹지 못하고 있는 아이가 적지 않다. 어디 점심뿐이겠는가? 이러한 상황이기 때문에 '교육복지투자 우선지역 지원 사업'의 성과를 평가할 때 학업성취도를 강조하기에는 무리가 있다. 현재 우리나라 학교의 교실에서 교육복지 지원이 필요한 학생들 중에는 부모의 교양수준과 기초적인 생활수준이 극도로 열악하여 학업성취도는 아예 언급할 상황조차 안 되는 아이들이 상당수 존재하기 때문이다.

따라서 이제 5년차에 접어든 ‘교육복지투자우선지역 지원 사업’을 해외 선진국들의 교육복지 사업과 평면적으로 비교하는 것은 자칫 교육복지사업 자체를 왜곡시킬 개연성이 매우 크다. ‘교육복지투자우선지역 지원 사업’을 바라보는 많은 시각 중에는 지원 대상 학생들의 학업성취도를 성과지표로 명확하게 보다 큰 비중으로 설정해야 한다는 견해가 일부 존재하지만, 현실 상황을 감안하여 보다 장기적인 안목을 가지고 신중하게 접근하는 자세가 필요하다.

3. 고기를 잡는 방법, 미래를 위한 복지사업

‘교육복지투자우선지역 지원 사업’의 목표는 도시 내 저소득층 아동과 청소년의 교육기회를 실질적으로 제공하여 부유층 아이들과 출발점을 평등하게 하는 데 있다. 그리하여 이 사업은 저소득층 아동, 청소년들의 학습결손을 예방 혹은 치유하여 학력을 증진시키고, 건강한 신체와 정서를 발달시키며, 다양한 문화적 요구를 충족시키는 데 역점을 두고 있다. 이는 가정, 학교, 지역사회가 연계한 종합적인 교육지원 및 협력망을 구축함으로써 저소득층 지역 아동과 청소년의 교육, 문화, 복지 수준을 총체적으로 높이기 위함이다.

기본적으로 ‘교육복지투자우선지역 지원 사업’은 현재보다는 미래를 위한 복지사업으로서, 고기를 잡아다 주기보다는 고기를 잡는 방법을 알려주는 사업으로 볼 수 있다. 저소득층 및 소외계층 아동들에게 일시적인 혜택을 주는 복지가 아니라 이들의 교육, 문화, 복지수준을 높임으로써 동등하고 공평한 교육기회를 보장해 더 나은 삶을 스스로 개발하게 하는 미래지향적인 복지인 것이다. 따라서 이 사업의 궁극적인 목표는 지역교육공동체의 구현을 통해 취약계층의 삶의 질을 높임으로써 양극화를 해소하고 사회통합을 달성하는 데 있다.

‘교육복지투자우선지역 지원 사업’에서는 다양한 프로그램을 운영하고 있는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 저소득층 학생의 학습결손 치유와 예방을 위해 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 기본적으로 저소득층 학생의 기초학력을 높이기 위한 프로그램이 마련되었다. 눈에 띄는 프로그램으로는 기초학력 부진 학생을 위한 방학캠프로 여기에서 학생들은 자아에 대한 긍정적 인식 회복을 통해 학습의욕을 고취하고 있다. 이외에도 일대일 학습지원, 소집단별 학력증진 프로그램, 학교도서관 활용 프로그램 등이 마련돼 소외계층 학생들의 학력 향상에 도움을 주고 있다.

둘째, 정서발달을 위한 문화 활동 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램의 원활한 운영을 위해서는 지역사회의 지원이 필수적이다. 따라서 지역사회 자원과의 연계를 통해 청소년 자원봉사 시스템을 구축, 프로그램 운영을 지원하고 있다. 주요 프로그램으로는 지역과 학교간의 연계를 통해 해당 지역 학생들의 정서발달을 위한 특기적성 교육, 특별활동 및 체험활동 프로그램 운영, 지역사회와 함께하는 문화 교육프로그램, 동아리 활동 등이 있다.

셋째, 정신 건강을 위한 심리, 심성 계발 프로그램도 제공되고 있다. 먼저 건강한 신체발달을 위한 복지 서비스를 제공하여 건전하고 정상적인 생활을 영위할 수 있도록 하고 있다. 정신 건강을 위해서 가정, 학교, 기업 등 민간단체가 연계한 멘토링 프로그램을 제공하고 있으며, 개별, 집단 상담과 함께 가족 기능 강화 프로그램도 활용되고 있다.

넷째, 지역 네트워크 지원체제 구축으로 보건, 복지프로그램을 활성화시키고 있다. 저소득 학생의 신체발달을 위한 프로그램이 지원되며 인근 보건소나 민간 의료기관과의 협력을 통해 의료 서비스와 함께 건강 교육이 제공된다.

다섯째, 저소득층 영유아에 대한 교육 및 보육의 활성화를 지원하고 있다. 이는 방과후 보육프로그램이나 유아 대상 문화활동 및 체험학습을 통해 이루어지고 있다.

4. 지원 사업, 어떻게 이루어지고 있나?

2007년 현재 '교육복지투자우선지역 지원 사업'은 이미 시행하고 있는 30개 사업지역과 신규로 선정된 30개 사업지역을 포함하여 총 60개 지역을 대상으로 실시되고 있다. 지원 지역은 지역 단위 신청의 경우에는 인접한 2개 이상 행정구역상의 동으로, 지역교육청 단위 신청의 경우에는 관할구역 내 복지여건이 가장 어려운 지역의 행정동 2개 이상(행정동의 인접여부는 상관없음)으로 구성된다.

지원 대상 초등학교와 중학교의 수는 4개 이상(최소한 초등학교 1교, 중학교 1개교 이상이 포함)이다. 또 지원 대상 초등학교와 중학교 외에도 영유아 교육 및 보육기관 3개 이상도 포함되어야 한다. 지역선정 요건과 상관없이 대상 지역 밖 인근의 개별 학교(초등학교, 중학교, 고등학교)도 필요할 경우 사업 연계 형식으로 일부 포함될 수 있으며, 2006년부터는 대상 지역 밖 인근의 실업계고 등 고등학교도 필요한 경우에 지원 대상에 포함될 수 있다. 대상 학교의 총 학생 수는 2,000명 이상이어야 하며, 학교 당 기초생활수급가정 학생 수가 평균 70명 이상이어야 한다.

2007년도 지원총액은 374억원으로 재원은 지방교육재정특별교부금으로 충당되었다. 지원이 계속되고 있는 지역과 학교가 있으므로 연차별로 지원 기준도 마련되어 있다. 먼저 1년차는 지역 당 8억원 이내로 지원되며, 사업규모와 학교 수에 따라 예산이 차등 지원된다. 2~3년차는 지역 당 5억원 이내, 4~5년차는 지역 당 3억원 이내로 교육청 대응자금 각각 5억원, 3억원은 별도로 부담한다. 2007년에 신규로 선정된 지역에는 2007년부터 2011년까지 5년 동안 지역 당 총 340억원이 지원된다. 지원이 무작정 계속되는 것은 아니고, 지원대상의 5년차까지 사업추진성과를 평가하고 그 결과에 따라 지원여부를 판단하게 된다.

지역 재개발 및 학교여건 변동 등으로 조정이 불가피한 지역에서는 '광역지원협의회'의 심의를 거쳐 조정할 수 있다. 그리고 교육복지혜택을 받다가 상급학교로 진학한 학생들을 위해 계속 지원이 필요한 경우에는 인근 상급학교를 추가로 지정할 수 있다. 사업 평가는 관할 시도 교육청이 매 학년도 말 자체평가를 통해 실시한다. 물론 그 결과 및 향후 개선 방안을 마련해 보고하도록 되어 있다. 중앙연구지원센터는 평가지표 개발 등을 통해 시도 교육청의 자체평가를 지원하고 그 결과를 기초로 평가 및 제도 개선을 추진한다.

사업을 실시한 지 5년이 경과하면서 대상 지역을 확대해 오는 동안 당초에는 미처 생각하지 못했던 사항들이 발견되었고, 이러한 문제점들은 매년 수립하는 연도별 기본계획을 통해 수정·보완되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, '지역 선정의 기준'에 변화가 있었다. 2003년에 선정된 8개 시범지역은 객관적인 각종 관련지표를 통해 지정했었다. 그렇지만 지역의 자발적인 노력 없이 외부에서 지정하는 방식으로는 사업효과에 한계가 있다는 지적에 따라 2005년과 2006년에는 공모를 통한 평가방식으로 변경하였다. 그런데 공모방식을 취할 경우 오히려 여건이 열악한 지역이나 학교가 배제될 우려가 크다는 점을 고려하여 2007년에는 공모방식을 취하되, 응모지역 중 최종선정 지역수의 30%를 객관적인 지표만으로 우선 선정하고, 나머지는 객관적 지표와 사업계획서 평가 결과를 통해 선정하는 것으로 개선하였다. 아울러 객관적 지표도 기초생활수급 학생 비율 위주에서 절대 학생 수 위주로 변경하여 모수의 크기에 따른 왜곡현상을 방지하도록 개선하였다.

둘째, '응모 조건'에도 조정이 있었다. 그간 응모 가능한 지역수를 고려하여 응모 자격을 설정하는 문제가 매년 중요한 결정사항으로 대두되었다. 실제 공모를 하기 위해서는 기초조사부터 각 세부사업의 구상과 구체적인 계획의 수립이 요구되지만,

평가에서 탈락하는 경우에는 그간의 노력이 모두 수포로 돌아가게 되는 문제가 있다. 이 때문에 매년 적정 수의 지역이 응모하도록 자격을 설정하는 것은 실무적으로 매우 중요한 문제였다. 7개 지역을 선정한 2005년에는 서울을 비롯한 6개 광역시로 응모자격을 한정하였고, 15개 지역을 선정한 2006년에는 이를 인구 25만명 이상의 중소도시로 확대했으며, 30개 지역을 선정한 2007년에는 인구기준을 유지하되, 응모 지역 내 참여 학교별 기초생활수급 학생수의 평균이 70명 이상이 되도록 자격을 제한하였다.

셋째, 선정된 지역에 대한 '지원 기간'을 합리적으로 설정하는 작업이 필요했다. 본 사업을 통해 일정 기간 지원한다고 해서 저소득층 밀집지역이나 저소득층 학생들이 감소하는 것은 아니기 때문에 일정 기간 후 지원을 종료하는 것은 현실적으로 타당하지 않다. 그러나 중앙정부 예산으로 학교 대상 재정지원 사업을 무한정 지속하는 것도 한계가 있는 만큼, 교육인적자원부와 시·도교육청의 대응투자 비율을 고려하여 일정한 기간을 설정하는 것이 불가피하다. 이에 따라 2006년에는 5년 지원을 원칙으로 설정하였으며, 2007년에는 5년차 사업이 종료하는 지역의 경우 5년간의 사업 성과를 평가하여 지속 지원 여부를 결정하는 것으로 기본방향을 설정하였다.

그밖에도 지역별 참여 학교의 구성조건, 평가지표 및 지표별 반영비율, 현장평가 방식 등 많은 세부사항들을 연도별 기본계획을 통해 수정·보완하였다. 또한 지금까지 현장 수요에 따라 다양한 프로그램으로 구성되는 사업의 특성상 사업성과를 학생·학부모의 만족도 위주로 측정했으나, 2007년부터는 지역별 사업성과를 객관적으로 측정할 수 있는 지표를 개발·활용함으로써, 횡단적 성과분석은 물론 진단·중간·최종의 종단적 성과도 체계적으로 관리해 나갈 계획이다. 한편 2007년부터 구성·운영하고 있는 '전국 프로젝트조정자 협의회'와 '전국 시·도교육청 담당자 협의회'는 사업추진 과정에서 제기되는 문제점들에 대한 현장의 의견수렴과 정보공유를 원활히 하여 현장에 적합한 사업추진을 가능하게 하는 매우 효과적인 기제로 작용하고 있다. 이는 다른 정책이나 사업의 추진에도 큰 시사점을 주는 사례라고 할 수 있다.

단기간의 보살핌으로 수년간의 결손에 의해 피해해진 학생을 양호한 상태로 회복시킨다는 것은 불가능하다. 그것은 지극한 정성과 관심을 지속적으로 쏟아야만 기대할 수 있는 매우 어려운 일이다. 즉 정서적 안정과 자아존중의 벽을 넘어서고 가시적인 학업성취의 향상을 보이기까지는 많은 시간이 필요한 것이다. 열악한 환경에서 생활하면서 누적적 결손을 경험했던 학생들에 대한 사례관리의 사례를 살펴보

면 ‘교육복지투자우선지역 지원 사업’이 갖는 긍정적인 효과를 좀 더 분명하게 알 수 있을 것이다. 앞서 언급한 성훈이와 선영이의 사례를 살펴보자.

- ◇ 성훈이의 중학교 1학년 담임교사는 성훈이가 입학후 3일간 학교에 나오지 않자 성훈이가 졸업한 초등학교에 확인하여 개괄적인 상황을 파악하고, 곧바로 지역사회교육전문가와 논의하여 사례관리를 시작하였다.
- ◇ 우선 성훈이의 초등학교 시절 가정환경조사서 등 관련자료를 수집하고, 학생 본인과 의 상담을 통해 다각적인 차원에서 종합적인 진단을 실시하였다.
- ◇ 이후 담임교사, 지역사회교육전문가를 중심으로 학교교직원회의, 지역사업운영협의회 등을 통해 구체적인 프로그램들이 계획되고 시행에 들어갔으며, 구체적인 프로그램 시행에 앞서 성훈이와 선영이의 부모 및 큰집 친척들과 상담을 통해 동의를 구하였다.
- ◇ 먼저 성훈이와 선영이에게는 지속적인 상담과 함께 미술치료 프로그램 등을 통한 정서안정화 프로그램이 실시되었다.
- ◇ 또한 아이들을 일정 기간 아버지와 격리시키고 학교생활에 보다 용이하게 적응하도록 하기 위해, 성훈이는 인근 기숙사형 대안학교에 입학시키고, 선영이는 우선 아동보호시설에 입소시켜 안정을 찾은 후 다른 초등학교로 전학시켰다.
- ◇ 이와 별도로, 성훈이 아버지는 상담프로그램을 통해 재활의지를 다진 후 인근 전문 병원에 입원해서 알콜중독 치료를 받았으며, 퇴원 후 성훈이 친할머니가 거주하는 큰 형 집으로 거주지를 옮기고, 동사무소 알선을 통해 시간제 근로에 취업하였다.
- ◇ 현재 1년 후에는 어머니가 아이들을 양육하기로 결정된 상황이며, 성훈이와 선영이는 새로 옮긴 학교에서 잘 적응하고 있다.
- ◇ 성훈이와 선영이의 사례관리를 실시했던 지역사회교육전문가는 이후에도 주기적으로 관리를 계속할 계획이다.

5. 풀어야 할 과제들

‘교육복지투자우선지역 지원 사업’은 5년차에 이르는 동안 사업의 기획에서부터 정착과 확대에 이르기까지 많은 어려움을 겪었으며, 다양한 과정을 통해 제기되는 문제점을 수정·보완하고 난제들을 극복하여 왔지만 여전히 개선할 문제들이 존재한다. 앞으로도 지속적으로 관심을 갖고 풀어야 할 과제들을 정리하면 다음과 같다.

가. 지원 대상 지역의 부족

2008년에 100개 지역까지 확대한다고 하더라도 본 사업을 통해 지원할 수 있는 초·중학교 기초생활수급 학생수는 약 50,000여명으로서 전체 대상 학생수의 약 20%

에 불과하다. 여기에 차상위계층의 학생, 영·유아, 고등학생들까지 고려하면 그 비율은 훨씬 더 떨어질 수밖에 없다. 사정이 이렇다 보니, 대도시에서도 지원 대상 학교에 다니기 위해 상당히 먼 거리를 통학하는 학생들도 나타나고 있다.

“……교육복지 이런 사업이 저희 동네에는 없더라구요. 그래서 집이 먼데, 원래 다른 학교로 가야 하는데 여기까지 와서 다니는 거예요…… 또 전학가면 친구들 문제도 있고, 요즘 아이들은 형편 같은 거 많이 따지고 그러니까 그런 쪽에서 기죽는 것보다는 여기서, 또 자기가 원하고 하니까. 힘들어도 자기가 버스타고 항상 학교 다녀요. 좋다고 해요.” (서울 강북구 A초등학교 3학년 학생 어머니)

따라서 보다 획기적인 예산지원을 통해 지원 대상 지역수를 확대해 나가야 할 것이다. 현재 교육인적자원부가 생애초기 기본학습능력 확보대책을 수립하여 추진하고 있는 것은 특히 영유아와 의무교육 단계에 있는 학생들을 대상으로 교육복지 정책을 수직적으로 다각화하는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

나. 농산어촌에 대한 지원

당초 ‘교육복지투자우선지역 지원 사업’이 도시 저소득층 밀집지역을 대상으로 기획된 것은 도시 지역에 보다 많은 수의 저소득층 학생이 존재하고 있으며, 도시의 특성상 교육복지를 위한 지역사회 내 관련 네트워크의 기반이 어느 정도 조성되어 있기 때문이었다. 그러나 비록 그 수는 도시지역보다 적더라도 저소득층 학생들의 비율은 농산어촌이 더 높다. 따라서 지역사회의 특수성과 여건을 고려하여 농산어촌에 적합한 교육복지사업 모델이 개발·시행되어야 할 것이다. 이를 통해 교육복지 정책의 수평적 다각화를 꾀할 수 있을 것이다.

다. 교육복지정책 전반의 근거가 되는 법률의 제정

‘교육복지투자우선지역 지원 사업’이 최초의 본격적인 교육복지 사업으로서 교육 정책과 복지정책에 있어 새로운 지평을 열었으나, 단순한 재정지원 사업에 머무르지 않고 이를 제도적으로 발전시키기 위해서는 교육복지정책과 관련한 일반사항과 절차, 전달체계 등을 규정하는 ‘(가칭)교육복지지원법’의 제정이 시급한 실정이다. 현재 국회에는 의원입법 형식으로 4건의 관련 법안이 제출되어 있다. 교육인적자원부는 교육복지정책에 대한 재검토를 통해 교육복지법안을 마련할 계획이다.

6. 새로운 교육복지가 우리에게 남긴 것들

‘교육복지투자우선지역 지원 사업’은 그 취지가 좋은 만큼 평가가 좋았고 성과도 많았다. 일단 대부분의 학부모와 교원들이 사업의 효과에 대해 긍정적인 평가를 내렸다. 시범지역을 대상으로 실시된 평가결과에 따르면, 학부모의 80% 이상이 다양한 교육기회 제공, 학교와 교사에 대한 신뢰도 증대, 자녀의 긍정적 태도 형성, 자녀의 학교생활 만족도 증가 등에 대해 만족감을 표했다. 그리고 교사의 90.7%, 교장, 교감의 93.7%가 사업이 학생들의 정서적 안정, 자신감 향상, 적극성 향상, 경제적 부담 감소, 학습능력 향상, 기초학력 신장, 학습결손 감소 등에 도움이 됐다는 긍정적인 반응을 보였다. 지원 사업 시범학교로 지정된 것에 대해 학생의 95.3%, 학부모의 97.7%가 만족한다고 응답했다.¹⁷⁾

‘교육복지투자우선지역 지원 사업’에 대한 내부 평가도 매우 긍정적이다. 이와 관련해서는, 우선 교육공동체를 구축함으로써 그간 교육복지 정책의 사각지대로 방치되어 왔던 도시 내 저소득층 지역 학생들에 대한 교육, 문화, 복지 수준이 총체적으로 향상되어 공평한 교육기회를 보장하게 된 점을 지적할 수 있다. 또한 이 사업은 도시 저소득지역 학생의 학습능력 향상, 학습의욕 및 참여도 고취, 정서적 안정, 자신감 향상에 긍정적인 영향을 주었고, 부적응 및 문제행동 감소와 예방, 학교생활에 대한 만족도 및 신뢰도 증가에도 실질적인 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 아울러 방과 후 교육기능이 강화됨에 따라 학생들의 보호 기능이 향상된 것도 눈에 띄는 성과 중 하나다. 이 사업 프로그램 중 하나인 방과후 교실을 이용해 숙제를 지도하거나 저학년 아동을 장시간 안전하게 보호하면서 학생들의 방과 후 위험상황이 크게 줄었기 때문이다. 집안 사정 때문에 학습기회가 부족해 학습능력이 떨어진 학생들에게 기초학력 향상 기회를 제공함으로써 학습동기를 유발시켰고 학교생활 태도도 좋게 한 것도 또 다른 성과로 볼 수 있다. 실제로 지원 사업에 의해 교육복지 혜택을 받은 학생들의 기초학력은 눈에 띄게 좋아진 것으로 밝혀졌다

17) 이혜영 외(2005). 교육복지투자우선지역 지원 사업 확대 및 발전 방안 연구. 한국교육개발원 수탁연구 CR 2005-1.

〈 교육복지 수혜학생의 기초학력 변화 :

부산 해운대교육청 반송동 지역 초등 3년 기초학력 미도달 학생 비율 〉

구분	학교명	2003년(%)			2004년(%)		
		읽기	쓰기	기초수학	읽기	쓰기	기초수학
교육 복지 투자 우선 지역 학교	반송초	4.5	3.6	4.9	2.9	2.5	5.8
	송운초	1.2	3.1	6.3	1.9	0.4	3.9
	운봉초	7.4	7.4	12.2	6.3	7.5	6.3
	운송초	5.0	5.7	7.1	6.0	6.0	6.0
	평 균	6.2	6.6	10.8	4.6	4.2	6.5
비투자우선지역 평균		2.3	1.9	3.1	2.2	2.2	3.1

* 비 투자우선지역 평균은 투자우선지역 학교의 해당 지역교육청 내 초등학교 평균

* 자료 : 한국교육과정평가원, 『국가수준초등학교 3학년 진단평가』 결과 ('04.10, 부산시교육청)

새로운 형태의 교육복지 사업은 눈에 보이는 성과뿐만 아니라 많은 교훈과 시사점도 남겼다. 특히 학교를 중심으로 가정과 지역사회기관이 참여하는 지역교육공동체 구축 기반을 마련한 것은 의미가 무척 크다. 이 사업에는 단위학교, 시도 및 지역교육청, 광역 및 기초자치단체, 복지 관련 지역사회기관 및 단체, 시민단체, 자원봉사자 등이 모두 함께 참여했다. 가정-학교-지역사회 기관간 연계와 협력 체제의 구축 기반이 마련됨으로써 지역사회의 교육복지 역량 기반 또한 자연스럽게 강화되었다. 앞으로는 정부 주도가 아닌 학교간, 학교와 지역사회간 연계·협력을 통해 사업 프로그램을 자체적으로 기획하고 시행해야 할 것이다. 교육복지 사업은 미래 한국사회의 복지와 교육수준을 가늠할 수 있는 하나의 척도이다. 따라서 좀 더 참신하고 다양한 모델을 개발하고 대상 지역을 확대하는 데 앞으로도 지속적인 관심과 노력을 쏟을 필요가 있다.

마지막으로, 현재 저소득층 학생들에게 일반적으로 지원하고 있는 학비와 중식비만으로는 헌법 제30조와 교육기본법 제4조가 규정하고 있는 '교육기회의 균등'을 실질적으로 보장할 수 없다. 이를 실질적으로 보장함으로써 헌법정신을 실현하고 사회통합을 구현하며, 나아가 보다 거시적으로 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 사회적 배려가 필요한 아이들에게 그들이 현재 처한 상황을 극복할 수 있도록 보다 충분하고 다양한 지원이 이뤄져야 할 것이다. 그리고 그런 노력을 통해 아이들이 상처받지 않은 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 해야 할 것이다.

제4장 사교육비, 그 끝없는 악순환의 고리

1. 과도한 사교육비 부담, 우리 모두의 문제

월평균 수입이 400만 원 선인 회사원 강석민 씨(50. 서울 반포). 그는 두 아들 앞으로 수입 가운데 42%를 쏟아 붓는다. 고등학교 2학년 아들 과외비로만 영어회화(20만원), 논술(30만원), 수학(35만원) 등 108만원이 든다. 중학교 2학년인 아들도 과목별 과외에다 피아노 등 특기교육비가 추가된다. 특히 둘째는 특목고에 도전하겠다고 하니 곧 개인과외를 붙여줘야 할 처지다. 계산기를 두드려보면 수입 가운데 60%가 과외비로 나가야 한다. 한숨이 절로 나오지만 “외식비와 레저비를 줄일망정 애들이 공부하는 것을 어떻게 말리느냐”고 강씨는 설명한다.

※ 출처: 매일경제(2007.4.12) “ ‘반값 과외’ 해법은 있다.. 연 15조원 영어과외 공교육서 흡수해야”

위 사례는 한 일간지에 보도된 오늘날 우리들의 씩씩한 자화상이다. 과중한 사교육비 부담 문제는 우리도 모르는 사이 한국사회가 풀어나가야 할 가장 고질적이고도 핵심적인 교육문제 나아가 사회문제의 중심에 자리한 지 오래이다. 최근 사교육 실태조사를 수행한 한 민간경제연구소의 조사결과에 따르면, 한국 학생들은 평균 81.1%(유치원생 92.5%, 초등학생 89.5%, 중학생 79.7%, 고등학생 54.7%)가 사교육을 받고 있는 것으로 나타났다. 그리고 사교육을 받고 있는 학생 1인당 월평균 사교육비는 381,700원이지만, 고등학생의 경우에는 사교육비가 월 100만원을 초과하는 경우도 19.2%에 이르는 것으로 조사되었다. 이에 따라 사교육을 실시하고 있는 가구의 월 평균 사교육비는 64.6만원에 달하고, 결과적으로 월평균 소득액의 19.2%(또는 월평균 지출액의 25.6%)를 사교육비로 지출하게 되면서, 사교육비 부족액을 충당하기 위해 부업을 하는 비율도 26%나 되는 것으로 밝혀졌다. 사교육비가 부담스럽다고 답한 가구도 조사대상 가구의 76.8%에 달했다.¹⁸⁾

우리 국민들에게 고통을 주고 있는 사교육비 부담은 시간이 흐를수록 가중되어 왔다. 그리하여 가계지출에서 사교육비가 차지하는 비중은 1980~90년대 중반 7~8% 수준에 머무르던 것이 2005년에는 12%까지 급증한 것으로 알려져 있다.¹⁹⁾ 최근에

18) 이철선·이주량(2007.4.27). “사교육, 노후 불안의 주된 원인: 사교육 실태조사 및 시장규모 추정.” 한국경제주평, 통권 246호, 1-15.

는 사교육비 지출이 기존의 대학입시 차원을 넘어 특목고, 논술과외, 해외 조기유학 등으로까지 파급되면서 더욱 급속히 증가하고 있다.

한편 과중한 사교육비 부담으로 인하여 겪는 고통은 특정 계층이나 집단에만 국한된 문제가 아닌 것으로 보인다. 경제적으로 여유가 없는 서민층은 당장의 생계에 심각한 위협을 느끼게 되고, 중산층은 노후대비가 부실해지는 것을 피할 길이 없다. 아울러 사교육비 지출 경쟁이 가열되면 저출산이 고착화되는 한편, 계층간 위화감도 더욱 증폭될 수밖에 없다는 데 문제의 심각성이 있다. 실제로 2003년도에 한 일간지에서 3,563명의 시민들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 출산율 저하 원인에 대해 가장 많은 사람들이 사교육비(42.8%)를 지목했다는 사실이 이를 잘 보여준다.²⁰⁾ 또한 교육인적자원부가 올해 초 발표한 조사결과에 따르면, 소득계층별 사교육 참여율 격차가 학교급이 높아질수록 커지고 있는 바, 이는 사교육이 교육양극화의 주된 연결고리로 작용하고 있음을 시사해주는 것으로 볼 수 있다

〈 소득계층별 사교육 참여율 〉

(단위 : %)

학교급 \ 소득계층	전체	하(30%)	중(40%)	중상(20%)	최상(10%)
초등학교	88.2	79.3	90.8	95.4	94.5
중 학교	78.4	66.3	81.5	91.2	91.8
고등학교	63.1	40.5	65.1	79.8	90.7

자료 : 교육인적자원부(2007.3.20). “사교육실태 및 사교육 의존도 완화 방안”

이처럼 사교육 문제가 단순히 교육의 영역을 넘어 사회 전반에 걸쳐 심각한 병폐로 지목되는 이유는, 무엇보다도 과도한 사교육비 지출로 인해 가계경제가 커다란 주름살이 지고 국민의 삶의 질 또한 심각하게 저하되기 때문이다. 이와 관련하여 가장 대표적으로 거론할 수 있는 것이 노후대책의 부실이다. 실제로 최근 수행된 한 사교육 관련 조사에서도 사교육비 때문에 희생하고 있는 지출 항목은 노후대비가 가장 크고, 레저·문화생활, 건강관리, 주거비, 식품비 순으로 나타났다. 특히 저소득층일수록 노후대비, 건강관리, 주거비, 식품비 등 가장 기본적인 생활권이 더욱 침

19) 매일경제(2006. 12. 13). “GDP대비 사교육비 일본의 2.8배”.

20) 매일경제(2003. 9. 1). “저출산 원인도 과도한 사교육비”.

해당하고 있는 것으로 파악되었다. 뿐만 아니라 사교육은 저축률을 낮추어 개인의 미래의 삶의 질을 위협하는 동시에 국가 전반의 안정적 투자재원으로서의 기능도 감소시키는 것으로 분석되었다.²¹⁾

2. 정부의 사교육비 경감을 위한 그간의 노력들

가. 사교육비 경감 대책 추진 경과

앞서 살펴본 바와 같이, 사교육 팽창과 그로 인한 과중한 사교육비 부담이 국민들에게 많은 고통을 안겨주고 노후대책 부실이나 저출산 문제와 같은 제반 사회적 현상들과 연계되어 있다는 점이 부각되면서 그간 사교육비 경감을 위한 정부의 노력도 지속적으로 전개되었다. 교육격차 해소를 국정 의제 가운데 하나로 설정한 참여정부에서도 사교육비 경감에 대한 지대한 관심과 노력은 예외가 아니었다.

우선 2003년 4월, 대통령 취임 후 교육인적자원부의 첫 업무보고에서 노무현 대통령은 사교육 문제에 대해 각별한 관심을 표명하였고, 이를 계기로 교육인적자원부 내에 사교육비 경감을 추진하기 위해 '교육현장지원단'이 조직되어 관련 업무를 맡게 된다. 그리고 2004년 2월, '공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책'이 발표되었다. 당시 발표된 내용에는 총 33개의 정책들을 단기대책, 중기대책, 장기대책으로 나누어 제시하였으며, 그 가운데 단기대책에 포함되었던 EBS 수능강의, 방과후 수준별 보충학습, 방과후 교실 등이 특히 주목을 받았다. 그리고 이를 계기로 2004년 4월 1일, EBS수능방송 및 인터넷서비스를 실시하게 된다.

이후에도 2:17 사교육비 경감대책에 따른 각종 후속대책들이 속속 발표되었다. 2004년 4월에는 13개 부처가 참여한 장기적 관점의 사교육비 경감 대책인 '학벌주의 극복 종합대책'이 발표되었고, 같은 해 9월에는 'E-learning 지원체제 종합발전 방안'이 발표되었다. 그리고 10월에는 '특목고 운영 정상화 방안', '2008년 이후 대학 입학제도 개선방안', '학력경시·경연대회 개선방안'이 발표되었다. 또한 12월에는 '수월성 교육 종합대책'과 과열된 입시경쟁의 원인 중 하나인 대학서열구조 완화를 위한 '대학 구조개혁 방안'도 발표된 바 있다. 이후 2005년은 이처럼 2004년에 발표된 일련의 정책들의 현장 적용에 힘을 쏟았던 한 해로 볼 수 있다.

한편 2006년에 접어들어 일부 대학들을 중심으로 2008년도 대학입시에서 논술 비

21) 이철선·이주량(2007. 4. 27). "사교육, 노후 불안의 주된 원인: 사교육 실태조사 및 시장규모 추정". 한국경제주평, 통권 246호, 1-15.

중을 강화하겠다는 전형계획이 발표되면서 관련 사교육이 증가한다는 언론보도가 잇따르자, 정부는 사교육 실태를 재점검하고 관련 대책을 마련하기 위해 부심하였다. 그 결과, 2007년 3월 20일, '사교육 실태 및 사교육 의존도 완화 방안'이 발표되었다. 이 대책에서는 기존의 대응책들이 정책대상 집단을 미분화했던 점을 개선하여, 대상 집단(저소득층 및 중상층 이상)을 설정하여 차별화된 정책을 적용하는 것을 기본방향으로 설정하였다. 그리고 체계적인 사교육 관련 통계를 수집·축적하기 위해 통계청과 협력하여 사교육 통계 인프라를 구축하기로 하였다. 그리고 이와 같은 정책을 추진하기 위해 2007년 4월에는 교육인적자원부 내에 '사교육대책추진팀'이 발족되었다.

나. 사교육비 경감 대책의 내용과 성과

참여정부 이후 제시된 사교육비 경감 대책은 크게 2004년 2월 17일 발표된 '공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 대책'과 2007년 3월 20일 발표된 '사교육 의존도 완화방안'으로 나눌 수 있다. 아래에서는 이들을 중심으로 주요 정책의 내용과 성과를 개괄적으로 살펴보겠다.

먼저 2004년 발표된 사교육비 경감대책은 단기과제 7개, 중기과제 23개, 장기과제 3개 등 총 33개의 대책을 포괄하고 있다. 그리고 이 33개의 세부 대책들은 10개의 대과제로 분류되어 있다. 이 10개의 과제를 중심으로 살펴보면, 우선 단기과제는 사교육 수요를 공교육체제로 단기간에 흡수하기 위한 정책들을 중심으로 구성되어 있다. 수능과의 대체를 위한 'EBS 수능강의', 교과과의 흡수를 위한 '수준별 보충학습' 실시, 재능·영어 과외수요 충족을 위한 '특기·적성교육 활성화', 탁아수요 흡수를 위한 '초등 저학년 방과후 교실 운영' 등 4개가 여기에 해당된다. 중기과제는 학교교육 내실화에 중점을 두고 있는데, 학교교육의 신뢰 제고를 위한 '우수교원 확보', '수업·평가방법 개선', 고교평준화제도 보완을 위한 '수준별 교육·학생선택권 확대', 학교교육의 정상화를 목적으로 하는 '대입전형제도 개선 및 진로지도 강화', 그리고 교육수준의 국민 최저선 보장을 위한 '기초학력 책임지도제 강화' 등을 포함하고 있다. 마지막으로 장기과제는 '학벌주의와 왜곡된 교육관 극복'을 통해 사회·문화 풍토를 개선하는 것을 정책과제로 제시하고 있다.²²⁾

이 같은 2·17 대책이 일정 수준의 일시적·단기적 효과를 발휘했다는 점에 대해서

22) 교육인적자원부(2004. 2. 17). "공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책".

는 어느 정도 공감대가 형성되어 있지만, 중장기적 효과에 대해서는 선부르게 낙관적 판단을 하기 어려운 실정이다. 즉 EBS 수능강의의 효과에 힘입어 2004년도~2005년 1/4분기까지 사교육비 증가폭이 둔화되었고 학원업 매출이 감소하는 등 사교육 수요가 줄어드는 기미를 보였으나, 2005년 3/4분기 이후 다시 증가하는 등 일시적 효과에 그쳤다는 것이다. 그리고 수능강의를 인터넷으로 제공한 결과 학원수요의 일정 부분이 EBS로 대체되었으나, 학생들이 EBS를 시청한 이유가 강의의 질 때문이라기보다는 당시 정부에서 EBS교재와 강의에서 수능 문제를 출제한다는 방침의 영향이 적지 않았다는 지적도 제기되었다. 또한 단기대책 위주의 정부의 대책이 오히려 공교육 부실화를 초래한다는 비판이 제기되었으며, 주요 정책 중 하나인 방과후 교육활동과 관련하여 전문강사 확보가 어렵고 특성화·다양화된 프로그램 개설이 미흡하다는 지적도 제기된 바 있다. 한편 2004년 사교육 대책과 관련하여 가장 우려할 만한 사항은 새 대입제도 실시로 인해 내신·논술대비 사교육 수요의 발생이 감지되고 있다는 점이다.

다음으로, 2007년에 발표된 '사교육 의존도 완화방안'은 2004년의 2·17 사교육비 경감대책과 2008년 대학입시제도의 연장선상에서 지속 추진하되, 타겟집단을 달리 하여 대상별·분야별 정책을 보완하는 데 주력했다는 점에서 차이가 있다. 그리하여 지역간·소득간 격차 완화에 보다 역점을 두고 저소득층 지원에 정책 역량을 집중한다는 전략을 취하였다. 구체적으로, 초등학교 단계의 영어 사교육을 해소하기 위해 'EBS 영어전용방송'을 실시하고 '영어체험센터'를 구축하며, 특목고 진학 사교육 수요 해소를 위해 특목고 설립시 교육인적자원부와의 협의와 선발제도에 대한 평가를 보다 엄정하게 하고, 특목고 운영이 설립목적에 부합하지 않을 경우 평가를 거쳐 특목고 지정을 해지까지 검토하겠다는 강경책을 제시하였다. 또한 고교 단계의 사교육 부담을 줄이기 위해 2008대입제도를 안정적으로 정착시키고, 내신강의 도입 등 EBS 수능방송을 개편하며 논술교사 직무연수를 확대하겠다고 밝혔다. 그리고 교육 격차 해소를 위해 방과후학교 활성화를 전면 지원하고, 중·고등학교 수준별 교과 프로그램 운영, 1만 대학생 멘토링 등을 함께 추진해 나갈 것이라고 밝히고 있다. 덧붙여 공정하고 투명한 사교육 시장 조성을 위해 수강료 표시제, 수강료 모니터링 시스템을 도입하는 한편, 통계청과 협력하여 사교육 통계 인프라를 구축하고 조사를 실시하며, 이를 토대로 사교육 의존도 완화 대책 수립의 기초자료로 활용하겠다고 밝혔다.²³⁾ 이들 정책 가운데 대부분이 아직 현장에 적용되기 전이라서 그 성과에 대

한 평가를 내리기는 너무 이르다. 그러나 과도한 사교육을 유발시키는 기본 환경이 변하지 않은 상황에서 이러한 정부정책만으로 과연 사교육비가 경감될 수 있을지에 대해서는 회의적인 시각을 갖고 있는 사람들이 많다.

3. 꺾일 줄 모르는 사교육, 왜 없어지지 않나?

앞에서 상술했듯이, 과중한 사교육비 부담의 폐해가 심각한 지경에 이르자 정부에서는 그간 끊임없이 사교육 경감대책을 내놓은 바 있다. 그렇지만 아직까지 가시적인 효과는 나타나지 않고 있다. 그리고 적어도 단기적으로는 앞으로의 전망도 상당히 비관적이다. 최근 이러한 비관론을 부채질할 수 있는, 국내외 금융시장에서 큰 화제가 됐던 일이 하나 있었다. 즉 지난 5월에 세계적인 사모펀드인 칼라일그룹이 국내의 한 사설학원에 무려 2000만 달러를 투자했다.²³⁾ 자본금이 불과 10억원 규모인 비상장 업체에 자본금의 19배에 달하는 자금을 투자하기로 결정했던 것이다. 이는 외국 펀드들이 한국의 사교육 시장이 다른 산업에 비해 성장성이 높고 수익성도 뛰어난 매력적인 투자처로 판단하고 있다는 방증으로 볼 수 있는 바, 역으로 이는 사교육비 경감의 가능성이 그만큼 비현실적인 기대임을 시사해준다.

기실 사교육비 문제를 풀기가 매우 어렵다는 사실은 취임 초기에 노무현 대통령이 노사협력 모범업체 유한양행을 방문하여 행한 고백에도 잘 나타나 있다. 이 발언에는 국민의 고통과 부담을 덜어주어야 한다는 당위성에도 불구하고 현실적으로 마땅한 해법을 발견할 수 없는 국정 최고책임자로서의 고민이 잘 드러나 있다.

23) 교육인적자원부(2007. 3. 20). “사교육 실태 및 사교육 의존도 완화 방안” 보도자료.

24) 한국일보(2007. 5. 4). “칼라일, 국내 사교육 투자” 기사 참조.

“.....어떤 면에서 보면 아무리 사교육이 필요 없는 환경을 만들어 놓아도 또한 우리의 사교육에 대한 집착은 너무나 강합니다. 그래서 이 문제는 우리의 관념과 문화 속에 뿌리 깊이 박혀있기 때문에 시간이 오래 걸릴 것입니다. 그리고 사교육이 필요 없는 공교육 제도를 만드는 것은, 제가 여러분께 대단히 미안한 말씀입니다만, 지금 현재의 우리 정부의 상황은, 과거 수 년 간 우리 정부의 상황은 어떤 정책도 제대로 가져갈 수 없는 그런 상황에 있습니다. 가면 꺾이고 부작용이 더 커지고, 이런 악순환을 반복하고 있습니다. 조금씩 조금씩 나아가고 있다고는 봅시다만, 저는 솔직히 그렇게 여러분들께 고백할 수밖에 없습니다.

제가 98년 국회의원에 당선된 이후 교육위원회를 지원해서 교육상임위원회 활동을 했습니다. 그 당시 이해찬 의원이 교육부장관을 하고 있을 때였는데, 그 때부터 제가 참 아쉬운 대목들이 많았습니다. 이대로 가면 되는데 꺾이고 꺾이고 한 일들을 참 많이 보았습니다. 여러분도 아마 대통령이라는 사람의 이런 답답한 얘기를 들으면서 절망감을 느낄지 모르겠습니다. 그러나 현실에 대한 냉정한 인식에서부터 출발하지 않으면 안 됩니다.” (2003.06.03)

그렇다면 우리 사회에서 사교육비 문제는 왜 이렇게 풀기 어려운 난제가 되어 있는가? 우리 사회에서 마냥 늘어나기만 하는 사교육 수요를 추동하는 핵심 동인들은 다음과 같다.

첫째, 우리 사회에서 너나할 것 없이 과도한 사교육비 지출 경쟁에 가담하는 가장 큰 원인은 뿌리 깊은 학력 또는 학벌 중시 가치관에서 찾을 수 있다. 우리 사회에는 대학을 나오지 못하면 인간다운 대접을 받기 어렵다는 학력주의가 만연해 있다. 이에 따라 대학진학을 지위상승의 통로로 인식하는 교육관이 심화되었으며, 더 나아가 명문대를 나와야 출세를 할 수 있다는 학벌주의가 단순히 대학에 진학하려는 욕구에 더하여 세칭 명문대학에 진학하려는 욕구를 강화시킴으로써 사교육비 지출을 부추기고 있다. 그리고 우리 사회의 기회구조가 대단히 제한적이라는 사실은 이러한 상황을 타개할 수 있는 실마리를 좀처럼 찾기 어렵게 하고 있다.

둘째, 한국 사회를 지배하는 결과지상주의적 사고방식도 사교육비 지출을 크게 늘리고 사교육 문제의 해결을 난망하게 하는 데 일조하고 있는 것으로 볼 수 있다. 우리 사회에서는 교육을 받는 과정에서 보여준 노력이나 성취보다는 상징적인 결과를 훨씬 더 중시하는 경향이 있다. 이러한 사고방식이 지배하는 풍토에서는 부모의 자녀교육에 대한 지원 양상이 효율을 무시하고 효과만을 추구하면서 극단적인 양상으로 치닫게 될 수 있다. 어떤 희생을 감수하고라도, 무슨 수를 써서라도 목표를 달

성하지 않으면 그 과정에서 투입된 많은 노력이 고스란히 헛수고로 평가절하될 개연성이 크기 때문이다. 따라서 이러한 결과지상주의 풍토에서는 필연적으로 자녀교육을 위한 지원 경쟁이 가열될 수밖에 없으며, 경우에 따라서는 족집게 과외와 같은 형태로 막대한 규모의 사교육비 지출도 이루어지게 되는 것이다.

셋째, 우리 사회의 가족공동체주의와 그것을 바탕으로 하여 형성된 독특한 자녀양육문화도 사교육비 지출이 마냥 늘어나게 하는 핵심 동인이라 할 수 있다. 특히 자녀에게 지나치게 집착하고, 때로는 감당할 수 있는 한계를 넘어서는 지원까지도 당연시하는 한국 부모들의 의식과 행태가 문제라 하겠다. 물론 이러한 부모들의 열화와 같은 교육열이 빈약한 부존자원에도 불구하고 오늘날 한국이 세계 10위권의 경제대국 반열에 오르는 데 일조를 한 것은 사실이다. 그렇지만 세계화의 영향으로 사회양극화가 급속히 진행되고 있는 상황에서, 많은 가정에서 자녀교육에 대한 과도한 지출은 가계에 심각한 위협을 초래하고 부모의 노후에 암운을 드리우는 주범이 되어 있다.

최근 HSBC은행이 옥스퍼드대학과 공동으로 실시한 한 국제규모의 설문조사 결과에 따르면, 한국에서 은퇴 후에 가족들에게 경제적 지원을 제공하고 있는 부모의 비율이 60대는 무려 83%, 70대도 64%로서, 전 세계 평균인 60대 38%, 70대 30%에 비해 두 배 이상 높게 나타났다. 이는 같은 아시아권에 속하는 일본(60대 17%, 70대 9%)이나 홍콩(60대 20%, 70대 11%)이 상대적으로 낮은 반응을 보인 것보다 상당히 대조를 이룬다²⁵⁾. 이러한 결과는 부모들이 자신들의 노후는 제쳐둔 채 끝없이 자녀 뒷바라지에 얽매어 있는 현실을 단적으로 보여준다. 이처럼 자식을 위해 모든 것을 쏟아 붓는 부모들의 노후는 불안할 수밖에 없으며, 의지할 만한 노후대책이 마련되어 있으리라 기대하기도 어렵다. 아울러 이처럼 은퇴 후까지도 자식을 위한 물질양면의 지원을 당연시하고 또 그것을 몸소 실천하는 부모들의 의식과 행태가 변하지 않는 한, 사교육비 지출은 결코 감소하지 않을 것이다.

이러한 상황에서 만일 사교육비 지출이 감소하게 된다면, 그것은 아마 가족공동체주의에 바탕을 둔 교육열의 발산 방식에 변화가 발생하여 나타난 결과일 가능성이 크다. 이와 관련해서는, 사교육비 지출경쟁을 주도하던 집단이 국내에서의 교육적 차별화 전략에 만족하지 못하고 대거 조기유학을 택하는 상황을 상정해볼 수 있다. 이 경우에 일시적으로 사교육비 지출이 감소하는 상황이 발생하더라도, 부모들

25) 매일경제(2007. 5. 22). “한국인 노후생활비 스스로 조달”.

의 경제적 부담은 전체적으로 훨씬 더 가중될 개연성이 크다. 즉 국민의 의식이 바뀌고, 일상적인 불안과 초조로부터 자유롭기 어려운 사회의 기회구조가 개선되지 않고는 국민의 과중한 교육비 부담을 줄이는 일이 난망한 이유가 바로 여기에 있다.

넷째, 공교육의 취약한 교육력 또한 사교육 문제와 결코 무관하지 않다. 즉 무기력과 타성에 빠진 공교육에 대한 교육수요자들의 불신이 공교육 와해를 촉진하면서 사교육의 창궐을 더욱 부추기는 악순환을 초래하고 있는 것이다. 작금 우리의 교육현장을 돌아보면 학교는 단지 졸업장이나 받는 곳으로 전락해버린 감이 있다. 학생들은 학교에 등교하여 적당히 시간을 때우면서 방과후의 사교육에 대비하여 부족한 수면을 보충하고 에너지를 비축하는 현상이 교육현장에 만연해 있다. 공교육 와해의 배경을 한 마디로 규정할 수는 없을 것이다. 그렇지만 중요한 것은 교육수요자들이 공교육의 효과성에 대해 상당히 회의적이고, 이것이 절박한 경쟁 상황에 몰려 있는 학부모와 학생들로 하여금 상당한 경제적 부담을 감수하면서 사교육에 대한 의존도를 높이도록 하고 있다는 점이다.

다섯째, 사교육 수요를 창출하는 원인 가운데 하나는 '남들은 다 하는데 나만 가만히 있을 수는 없다'는 이른바 '근린 동조성'의 원리에서 찾을 수 있다. 우리 사회의 학부모, 특히 어머니들 사이에 만연한 이 같은 심리가 사교육비 지출 경쟁을 가열시키는 데 일조하고 있는 것이다. 우리 사회에 내재된, 남과 다르면 불안하고 뭔가 잘못된 것처럼 조바심을 내는 심리가 어제 오늘의 일은 아니다. 그로 인해 다른 사회에서는 쉽게 나타나기 어려운 극심한 쏠림 현상이 우리 사회에서는 일상화되어 있다. 한 때 일부 계층의 전유물로 여겨졌던 조기유학이 최근에는 어린 자녀를 둔 많은 평범한 소시민들이 적어도 한 번쯤은 고민해보았을 자녀교육 전략이 되어 있다는 점도 이를 잘 반영하고 있다.

여섯째, 근자에 들어 사교육비 지출이 늘 수밖에 없는 이유 가운데 하나는 현재의 인구구조에서 찾을 수 있다. 사교육의 직접적인 수요자는 학생일지라도 직접 비용을 부담하는 주체는 대개 학부모들이다. 그런데 현재 우리 사회에는 사교육비를 실제적으로 부담하는 30~50세 인구가 1980년에 870만 명이던 것이 2006년에는 1680만 명으로 2배 가까이 증가한 상태이고, 이들이 실질적으로 사교육비 확대를 주도하고 있다. 이러한 베이비붐 세대가 경제활동에서 물러나기 전까지는 사교육비 지출은 크게 줄기 어려울 것으로 예상된다.²⁶⁾

26) 매경이코노미(2007.8.15). "사교육시장 왜 고속성장하나." 1418호, 35면.

마지막으로, 지난 수십 년 동안 급속히 진행된 경제발전에 따라 부모의 자녀에 대한 지원 방식이 경제적 자원 집약적 양상으로 발전을 하게 되었는데, 이것이 사교육비 지출 경쟁을 부추기는 측면도 있다. 즉 경제발전에 따른 급속한 산업화와 도시화의 와중에서 자녀교육에 대한 지원 양상이 정신적 지원 위주에서 물질적 지원 중심으로 이행되었고, 이것이 사교육비 지출을 크게 증대시킨 측면이 있는 것이다. 그리고 이러한 성향을 특히 부추긴 것은 급속한 출산율의 저하로 볼 수 있다. 실제로 그간 출산율이 크게 낮아지면서 자연스럽게 초중학교에 재학 중인 학생 수도 큰 폭으로 줄었지만, 사교육비 지출은 결코 줄지 않았고 사교육 시장은 번창 일로를 걸었는데 그 비밀은 바로 1인당 사교육비가 크게 늘어난 데 있다고 한다. 이는 경제발전과 함께 급속한 산업화와 도시화가 진행되면서 사람들의 포부수준이 전반적으로 높아지면서, 부모들은 이전에 비해 크게 희소해진 정서적 자원 대신 상대적으로 풍부한 경제적 자원을 자녀에게 투입하는 방향으로 행태의 변화를 보이게 된 까닭이라 생각된다.

4. ‘하고 싶어서 하는 과외’와 ‘쫓겨서 하는 과외’

이처럼 한국사회에서 목도되는 사교육 창궐 현상은 교육현장의 문제, 우리 사회의 기회구조, 자녀양육문화, 국민들의 사회심리적 특성 등 다양한 요인들에 기반을 두고 있다. 따라서 사교육에 대한 수요는 그간 정부가 보여준 대증요법 차원의 교육정책으로 쉽게 억제할 수 있는 대상이 결코 아니다. 이러한 연유로 이제 일각에서는 현재의 사회경제적 여건에서 교육정책을 통한 사교육비 경감은 기대할 수 없기 때문에 정부도 교육정책의 우선순위를 다른 데에 두고 사교육비 경감에서는 손을 떼야 한다는 목소리들이 흘러나오고 있는 것이다. 그렇지만 정부가 국민의 질곡을 애써 외면한 채 그 해법에 대해 아무런 언급도 없다면 너무 무책임하다는 비판을 피하기 어려울 것이다. 이에 단기적으로 사교육 수요자들이 반드시 유념해야 할 사항들을 제시하면 다음과 같다.

가. 쫓겨서 하는 과외는 재고하자

우선 생각해볼 수 있는 것은 ‘사교육’, ‘과외’라는 이름 아래 거론되는 모든 사교육과 과외를 부정적으로 인식하는 단순한 관점을 지양하고, 자신이 꼭 하고 싶어서 받는 사교육은 긍정적으로 수용하되, 그렇지 않은 사교육에 대한 수요를 감소시키

는 데 정책적 노력을 집중시킬 필요가 있다. 이처럼 좀 더 진일보한 관점을 반영한 것이 2007년 교육인적자원부가 발표한 ‘사교육 의존도 완화 방안’에서 언급된 이른바 “하고 싶어서 하는 과외, 쫓겨서 하는 과외”의 구분이다. 여기에서 정부는 입시 경쟁에 쫓겨서 하는 사교육은 EBS를 통해, 특기·적성 등 하고 싶어서 하는 사교육은 ‘방과후학교’를 통해 흡수하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 기실 교육에 대한 투자 자체가 나쁜 것은 결코 아니다. 또한 여력이 있는 부모가 자기 자녀의 교육을 위해 사교육비를 지출하는 것 자체가 금기시되어야 할 필요도 없다. 문제는 비생산적인 용도로 대부분의 자원이 낭비되고, 그로 인해 학생과 학부모가 불필요한 고통을 받는다는 데 있다.

‘하고 싶어서 하는 과외’는 학생들이 필요하기에 스스로 원해서 받는 사교육을 일컫는 것으로, 자신의 특기·적성 계발을 위해 받는 사교육을 중심으로 이루어질 필요가 있다. 현실적으로 학교에서 모든 학생들의 소질 및 적성 계발에 세세하게 신경을 쓰고 또 이를 충족시켜 줄 프로그램을 제공하기가 매우 어렵기 때문에, 사교육을 통해서라도 본인의 소질과 적성을 계발하는 것은 바람직하다. 반면 ‘쫓겨서 하는 과외’는 남들이 다 하니깐 그 효과에 대한 확신도 갖지 못한 채 불안을 떨쳐버리기 위해 어쩔 수 없이 하는 과외로, 입시준비 사교육이 그 대표적인 예이다. ‘쫓겨서 하는 과외’의 본질과 문제점에 대해서 참여정부는 다음과 같은 입장을 개진한 바 있다.

“.....사회 경제적 양극화는 사회 중상층에게 추락에 대한 불안감을 심화시킵니다. 이 불안감은 사회적 수직이동과 관련한 게임의 공정성에 대한 의구심 때문에 더욱 커 집니다. 한번 추락하면 다시 올라올 수 없다는 절박한 불안감에 시달리는 것입니다. 대 학정원이 고등학교 졸업생의 숫자와 거의 맞먹는 수준으로 확대되었음에도 불구하고 대학 입학 경쟁이 일류대 입학경쟁으로 바뀌었을 뿐 나날이 더 격렬해지는 이유도 여 기에 있습니다. 일류대입학에 성공하는 것이 추락에 대한 불안감에서 벗어날 수 있는 거의 유일한 길이라고 여기기 때문에 과도한 사교육비 투자를 마다하지 않는 것입니다.

우리는 흔히 사교육비 문제를 이야기할 때 주로 그 양의 과다를 문제 삼습니다. 하지만 정말 심각한 문제는 양의 과다보다도 사교육비 지출의 동인이 자기향상의 희망에 있다가보다는 추락에 대한 불안감에 있다는 것입니다. 자기향상의 희망이 동인이 되는 사교육비 지출은 건강한 것으로 계획되고 조절될 수 있으며, 어느 정도 긍정적일 수도 있습니다. 그러나 추락에 대한 불안감이 주 동인이 되는 사교육비 지출은 병적인 것으 로 남과의 비교 속에서 경쟁적으로 확대되기 때문에 계획되고 조절될 수가 없으며, 소 모적입니다.²⁷⁾

‘쫓겨서 하는 과외’는 뚜렷한 목표와 방향도 없이, 그 효과도 담보하지 못한 채 학부모에게는 비용부담을, 학생에게는 입시고통을 지운다. 따라서 이러한 사교육은 줄일 필요가 있는 것이다. 그러므로 추후에는 모든 사교육을 악으로 간주하고, 학부모들의 교육욕구를 꺾어주기보다는 보다 분화된 시각을 통해 사교육 대책을 마련하는 것이 사교육 문제의 해결에 조금이나마 도움을 줄 것으로 보인다. 다만 이 경우에 교육을 둘러싼 경쟁의 틈바구니에서 자신의 소질과 적성 계발 및 학업, 그 어느 쪽에 대해서도 제대로 지원을 받지 못하는 소외계층 학생들을 위한 정책적 배려는 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

나. 대안의 폭을 좁혀버리는 과외라면 재고하자

자녀의 교육에 대해 지대한 관심을 가지고 있고 그 누구보다 강한 교육열을 지닌 한국의 학부모들은 정부가 특정 정책을 통해 기존의 교육열 발산방식을 억제하려고 하면 기민하게 새로운 발산방식을 찾아 움직인다. 예컨대, 만일 학원등록을 금지시키면, 방송과외나 다양한 형태의 비밀과외가 이를 대체하는 한편 학술지 산업이 번창하게 되는 경우가 이에 해당한다. 이러한 현실적 측면을 고려하면, 사교육에 대한 수요를 대중요법 차원의 교육정책으로 쉽게 억제할 수 있다는 생각은 바뀌어야 한다. 그리고 사교육을 부정적인 시각에서 바라보면서 어떻게든 억제하려고 절치부심할 것이 아니라, 그것의 순기능을 잘 살려 적절히 활용함으로써 개인의 발전과 경쟁력 제고에 도움을 줄 수 있는 방안을 진지하게 모색할 필요가 있다. 아울러 이 과정에서 투자 주체가 자신의 형편과 능력을 잘 헤아려 자신에게 가장 유리한 합리적인 의사결정을 내릴 수 있도록 도와주는 일에 배전의 관심을 쏟을 필요가 있다.

이러한 관점에서 보면, 지금처럼 거의 모든 학생들이 단지 좋은 대학에 가겠다는 일념으로 사교육에 매달리는 일은 반드시 지양되어야 한다. 그것은 지극히 비현실적이고 시대적 적합성을 결여한 현실인식의 소산이기 때문이다. 지금과 같은 세계화 시대에는 개인이 보유하고 있는 재능이나 능력의 종류보다는 그 재능이나 능력의 수월성 정도에 의해 그의 사회경제적 성취가 훨씬 더 크게 영향을 받을 개연성이 크다. 이는 단지 공부를 잘하는 것만으로 평생 안정적인 직장을 갖고 충분한 소득을 얻으며 살아갈 수 있는 사람들이 생각만큼 많지 않을 것이라는 사실을 의미하기도 한다.

27) 청와대브리핑(2006.03.16). 교육 양극화, 그리고 게임의 법칙, 제607호.

따라서 이와 같은 상황에서는, 비록 누구에게나 실패할 수 있는 권리는 있다 하더라도, 모든 학생들이 학과 공부에서 좋은 성적을 내고 좋은 대학에 가기 위해 엄청난 부담을 불사하면서 사교육 경쟁에 동참하는 것은 결코 합리적인 선택이 될 수 없다. 우리가 살고 있는 세계화 시대에는 설령 학과공부에서 꼴찌를 했던 어떤 학생이 사교육을 통해 성적을 중간 수준으로 끌어올린다고 해서 그 학생의 직업세계에서의 운명이 크게 달라질 것으로 기대하기 어렵다. 이는 단지 좋은 대학에 가겠다는 일념으로 막대한 비용을 부담해야 하지만 선택 가능한 '대안'의 폭은 오히려 좁혀버릴 수 있는 과외에 매달리는 일은 상당히 합리적이지 못하다는 것을 의미한다.

따라서 이러한 선택을 하기보다는 그 학생이 가진 능력 또는 재능 가운데 특별히 경쟁력이 있는 것을 발굴하고 개발하여, 장차 그 능력이나 재능을 통해 직업을 구하고 사회생활을 영위할 수 있는 길을 열어주는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 사교육에 대한 투자도 이러한 방향에서 이루어질 필요가 있다. 이와 같은 새로운 접근방법이야말로 학력주의가 지배하던 기존의 사고방식을 극복하고, 학생들에게 실질적인 '대안'을 만들어주는 첩경이 될 수 있다.

5. 사교육비 경감, 멀리 내다보면서 풀어야 할 과제들

과중한 사교육비 부담의 경감이 단기적 대중요법으로는 해결하기 어려운 것이 사실이지만, 그렇다고 정부로서 수수방관만 하고 있을 수는 없다. 비록 단기적인 성과는 기대할 수 없다 하더라도 문제의 해결을 위해 가능한 범위 내에서 지난한 노력을 계속할 수밖에 없다. 이러한 노력은 경우에 따라서는 한 세대가 지나야 비로소 가시적인 성과를 가져다줄 수 있을 것이다. 그렇지만 이를 타할 필요는 없다. 교육은 백년대계로서, 급격한 변화를 추구하는 것 자체가 대단히 바람직하지 못한 결과를 초래하는 경우가 많기 때문이다. 아래에서는 사교육비 경감을 위해 정부가 앞으로 배전의 관심을 갖고 역점을 두고자 하는 일들을 논의하기로 하겠다.

가. 공교육의 내실화

사교육 창궐은 공교육의 취약한 교육력과 무관하지 않다. 따라서 무기력과 타성에 빠진 공교육을 활성화·내실화시키기 위한 각고의 노력이 기울여져야 할 것이다. 즉 공교육의 체질을 강화시켜 사교육에 대한 공교육의 상대적인 경쟁력을 제고해야 한다. 주지하듯이, 현재 우리 학교교육의 현주소는 한 마디로 참담하다. 학교는 단

지 졸업장이나 받는 곳으로 전락해있고, 일부 학생들은 선생님의 강의를 '소음'으로 간주하고 그 소음을 피하기 위해 뒷자리 쟁탈전을 벌이거나 귀마개를 하고 수업을 듣는 일마저 나타나고 있다. 이러한 상황에서는 사교육비 지출이 결코 줄어들 수 없다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 학교가 분명히 변화해야 하는 바, 학교가 변화하기 위해서는 먼저 교사가 거듭나야 할 것이다. 교사가 학생으로부터 존경을 받지 못하고 학부모의 신뢰를 얻지 못할 때 학교의 교육력은 회복되기 어렵기 때문이다. 이러한 맥락에서 교원평가제는 흔들림 없이 계속 추진해 나가야 할 것이다.

나. 자녀양육문화 및 학벌주의 개선

과도한 사교육비 지출 문제의 해결을 위해서는 지금과 같은 자녀양육문화를 변화시켜야 할 것이다. 즉 학부모의 의식과 행태를 전환시켜 그것이 지속가능한 새로운 자녀양육문화로서 뿌리를 내리도록 해야 한다. 자신의 노후에 대해서는 아무런 대책도 마련하지 않은 채, 자녀교육에 모든 것을 거는 것은 부모 자신에게 큰 부담을 남길 수 있음은 물론 자녀에게도 바람직하지 못한 경우가 많다. 자녀교육에 모든 것을 걸었던 가정에서 자녀가 잘못된 경우에는 감당하기 어려운 사태가 초래될 개연성이 있기 때문이다. 따라서 합리적 자녀양육문화가 조성될 필요가 있고, 필요하면 이를 위한 학부모운동도 즐기차게 전개해야 할 것이다.

또한 사교육의 과열은 기본적으로 우리 사회의 뿌리 깊은 학력 또는 학벌 중시 가치관에 의해 추동된다는 점을 부인하기 어렵기 때문에, 이를 완화하기 위한 노력도 지속적으로 전개되어야 할 것이다. 그리고 그 해결의 단초는 우리 사회의 기회구조를 다각화하는 데서 찾을 수 있다. 즉 지금처럼 교육열의 발산대상이 학력획득을 위한 학교교육에만 집중되는 한, 사교육 수요는 결코 줄어들기 어려움을 인식해야 한다. 따라서 다양성과 다원성을 중시하는 현대사회의 시대적 요구에 상응하는 교육공급의 틀을 제공하는 일이 매우 중요하다. 즉 굳이 대학에 가지 않아도, 또 명문대에 진학하지 않아도 각자의 소질 및 적성을 최대한 신장시켜 인간다운 삶을 영위하고 만족할 만한 경제적 성취도 거둘 수 있는 사회구조를 마련해야 하는 것이다.

이러한 문제인식에는 큰 틀에서 보면 노무현 대통령의 생각도 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 이는 노무현 대통령이 취임 후에 언론인들과 가진 일련의 대담을 통해 우리 사회의 교육문제, 특히 사교육문제의 해법을 제시한 내용에 잘 드러나 있다. 먼저 노무현 대통령은 2003년 8월에 가졌던 대구, 경북지역 언론인과의 만남에서 다음과 같이 말했다.

“……사교육비 문제는 금방 해결되지 않습니다. 좀 완화시키려고 노력하지만 대학 교육의 문제를 이번에는 좀 해소하려고 합니다. 경쟁 제도도 도입하고, 실제로 경쟁력 있는 일꾼을 키워내는 실질적인 교육이 되도록 하고 해서, 그 다음에 대학의 서열주의도 좀 해소하고 다양성 있는 교육이 되도록 이렇게 대학 교육을 5년 동안에 제대로 잡아보려고 합니다. 잡으면 그 변화가 보이면 중등 교육도 자연스럽게 따라가게 돼 있습니다.” (2003.08.19)

MBC 시사매거진 2580에서 김은혜 앵커와 가진 대담에서도 비슷한 취지의 발언을 했다.

앵커 김은혜 : “무엇보다 과외 때문에 학부모들의 사교육비 부담이 굉장히 커졌거든요. 실제로 그 동안에 사실 가난에서 탈피할 수 있는 유일한 수단의 하나도 교육이었는데, 요즘은 가진 사람일수록 더 양질의 교육 기회를 과외를 통해서 부여받으려 하고, 없는 사람들은 가난이 대물림되는 그런 사회 문제가 대두되곤 했었습니다. 그래서 교육에 있어서의 불평등, 이런 빈부 격차를 해소할 수 있는 어떤 정부 차원의 노력이 진행되고 있는지도 또한 궁금하거든요.”

노무현 대통령 : “학교 교육, 학교에서 열심히 공부해서 대학교 갈 수 있고, 또 꼭 일류 대학 아니라도 좋은 기회를 가질 수 있게 그렇게 방향을 잡아서 열심히 노력해 가고 있습니다. 대학도 매우 다양하게 만들고 또 중등 교육도 다양하게 만들고 이렇게 가고 있습니다. 그리고 교육을 받기 어려운 여건에 있는 사람들에게는 여러 가지 경제적 지원을 해서 교육을 계속 받을 수 있게 하고, 또 특히 이공계 같은 쪽에는 국채를 발행해서라도 교육비는 전부 지원하고, 그렇게 해서 교육의 기회는 모두가 골고루 가질 수 있도록 그렇게 최선을 다해 나가려고 합니다.

그 다음에 위성이라든지 지금 인터넷이 매우 발달하고 방송도 매우 발달했기 때문에, 방송과 인터넷이라는 이 문명의 이기를 잘 활용해서 이제 돈이 그렇게 들지 않는, 과외비 주지 않아서 뒤떨어지지 않는 그런 교육을 하고, 사회도 그런 시험에만 매달리지 않아도 시험으로만 모든 것이 승부나지 않는 그런 사회가 되도록 하고, 그렇게 전반적으로 가고 있습니다. “”

단언하건대 우리 어머니들에게 과외는 그야말로 좀 교양, 인생을 풍요롭게, 여유 있게 풍요롭게 교양을 갖추기 위해서 과외를 하겠다고 하는 것은 어쩔 수 없는 일이지만, 그러나 과외 안 해서 사회적 경쟁에서 낙오하는 일은 없도록 반드시 저희가 해 나가겠습니다. 저뿐만이 아니고 또 우리 한국 사회 전체가 그렇게 지금 가고 있습니다. 가고 있기 때문에, 제 임기 이후에도 그렇게 갈 거라고 나는 확신합니다.

그러기 때문에 ‘멋을 위해서 과외하는 것은 좋은데 경쟁을 위해서 과외하는 것은 지금 당장 포기하십시오.’ 적어도 지금 초등학생이라면 내가 감히 자신 있게 말씀드릴 수 있습니다. 그러니까 포기하시고 그냥 학교 교육 열심히 하고, 다양한 여러 가지들……” (2004.09.05)

다. 새로운 생애학습곡선의 정착

평생학습을 강화하고 이를 통해 자신의 경력을 개발하고 성취를 거두는 방향으로 사회풍토 및 국민의식을 변모시키는 일도 중요하다. 그리고 이를 위해서는 우리 국민의 생애학습곡선이 지금과 같은 대입준비형에서 평생학습형으로 전환될 필요가 있다. 주지하듯이, 우리 국민의 생애학습곡선은 전형적인 대입준비형이다. 즉 대부분의 학습이 대학입시를 준비하는 중·고교 시절까지 집중되어 이루어지며, 대학에 입학하면 학습량은 급감한다. 대학을 졸업한 이후에는 더하다. 우리나라 35세 이상 성인인구의 평생교육 참여율은 2.87%로 영국(23.86%), 호주(20.98%), 미국(16.43%) 등에 비해 매우 저조한 현실이 이를 잘 보여준다²⁸⁾.

이처럼 모든 학습이 대입준비를 정점으로 집중되고, 대입 결과에 따라 인생이 좌우된다고 믿다 보니 입시에서 조금이라도 유리한 고지를 점하기 위해 모든 가용 자원을 총동원하는 현상이 벌어지는 것은 결코 놀라운 일이 아니다. 이러한 사회풍토가 사교육 경쟁을 가열시킬 것임은 불을 보듯 뻔한 일이다. 그러나 취업이 어렵고 직업 안정성이 현저히 낮아진 작금의 현실은 이러한 대입 중심의 투자가 수익성을 담보해주기 어렵게 한다. 취업 후에 학습을 게을리 하고 자기개발에 소홀하다보면 노동시장에서 제대로 대우를 받지 못하거나 퇴출의 운명에 직면하게 될 개연성이 크기 때문이다. 따라서 대입 단계에서 나타나는 과도한 경쟁에 의해 초래되는 애로 현상과 이에 수반한 치열한 사교육 경쟁을 완화하고, 개인의 직업 안정성을 제고하기 위해서는 생애학습곡선을 대입준비형에서 선진적인 평생학습형으로 전환시키기 위한 정책적 노력에 배전의 관심을 쏟을 필요가 있다.

28) 장수명·공은배·이한일(2004). 국가 및 산업경쟁력 제고를 위한 교육의 역할. 한국교육개발원.

제5장 EBS 수능강의, 엄청난 잠재력과 한계의 공존

1. 사교육비 부담을 덜어줄 또 하나의 수단

경남 산청의 대안학교인 간디학교 재학생으로 2007년 대학 입시에서 서울대 법대에 합격해 주목을 받은 김현정양은 EBS 강좌의 도움을 톡톡히 보았다. 대안학교인 간디학교에서 처음으로 서울대 법대, 고려대 법대 등에 합격한 김현정양은 EBS강좌를 통해 수학능력시험에서 486점(500점 만점)을 받았으며, 언어, 수리, 외국어, 사회탐구 영역에서 모두 1등급을 받아 대입에서 희망했던 목표를 성취해냈다. 특히 사회탐구과목은 학교에 아예 정규강좌가 없어 EBS강좌만을 활용해 공부하여 1등급을 받은 것으로 알려져 EBS의 위력을 더욱 실감케 했다. 그런데 더욱 흥미로운 것은 김양의 EBS 활용 사례 뒤에는 김양의 아버지인 김경훈씨의 성공사례가 있었다는 것이다. 김양의 아버지는 한의대에 진학하기 위해 지난 1997년부터 회사생활 틈틈이 텔레비전 EBS 강의를 들으며 학구열을 불태웠다. 그리고 99년 나주 동신대 한의학과에 수석 합격하는 성과를 거둔 것이다. 김양은 “눈앞에 교육방송으로 뜻을 이룬 산증인이 버티고 있었기 때문에 한눈을 팔 이유도, 겨를도 없었다” 고 밝혔다.

※출처: 2007년 ‘교육방송 활용사례 공모’ 최우수상 수상작.

부산일보(2007. 2. 23). “서울대 법대 합격 산청 간디학교 김현정양 부녀” .

2004년 4월 1일 첫 전파를 타기 시작해 올해로 방송 3주년을 넘긴 EBS 수능강의는 이처럼 지역간·계층간 교육격차 완화에 실질적으로 기여하는 정책으로 평가받고 있다. 실제로 지방 및 저소득층 학생들을 중심으로 EBS를 통해 학습에 큰 도움을 받았다는 이야기는 어렵지 않게 접할 수 있다. 누구나 언제든지 볼 수 있는 EBS 수능강의가 거센 사교육 열풍 속에서 희망을 잃어가던 우리 학생들에게 한 줄기 서광이 될 수 있는 가능성을 보여주고 있는 것이다.

2. EBS 수능강의의 연혁 : 시작에서 정착까지

가. 사교육비 병폐에 맞선 한 가닥 빛

2004년 4월 1일 새벽 2시, 교육인적자원부, 정보통신부, 민간사업자, EBS 등 유관 기관 관계자들이 모여 있던 EBS 방송국의 ‘수능방송 합동상황실’은 작은 물건 하나 떨어지는 것에도 촉각을 곤두세울 정도로 초긴장 상태였다. 시도교육청 상황실에도

긴박한 분위기는 마찬가지. 국내 뿐 아니라 전 세계를 통틀어 교육사상 유례가 없는 위성방송과 인터넷 수능강의가 첫 전파를 타기 직전이었다.

마침내 새벽 2시10분, 관계자들의 긴장과 전국의 수험생과 학부모들의 기대 속에 첫 수능방송인 언어영역 강의가 방송과 인터넷을 통해 시작됐다. 많은 사람들이 우려했던 인터넷 접속장애는 심하지 않았고 방송도 무사히 마무리 됐다. 방송이 끝날 때까지 긴장을 늦출 수 없었던 교육인적자원부 관계자들은 1만 2천명이 인터넷 방송을 시청하고 위성방송도 차질 없이 진행되자 그제야 안도의 한숨을 내쉬었다.

2004년 첫 수능방송이 나간 2년 후, 2006년 6월 국회에서 열린 'EBS 수능강의 2년 평가' 토론회에서는 의미 있는 조사 결과가 공개됐다. 한국교육개발원 전인식 부연구위원이 지난해 12월 한국갤럽에 의뢰해 전국 인문계 고교생과 학부모 1천34명을 대상으로 한 설문조사 결과 'EBS 수능강의로 연간 사교육비가 최소 2천900억원 감소되는 효과가 있다'고 밝힌 것이다. 설문조사에서 수능방송 실시 전에는 월평균 사교육비가 33만8천원이었지만 수능방송 이후에는 29만1천원으로 평균 4만7천원이 줄어든 것으로 집계됐다. 이 감소 금액에 인터넷 EBS 수능강의 진성회원수 51만6천989명을 곱해 최소한의 연간 감소액을 추산할 경우, 그 액수는 2천916억원에 달했다.

또한, 전국의 7천80명 고등학생을 대상으로 설문조사한 결과 응답자의 59.9%가 'EBS 수능강의가 수능시험을 대비하는데 효과적'이라고 답했고 학생들의 54.2%는 '내신성적 향상에 EBS 수능강의가 도움을 준다'고 했다. 고교 교사 299명을 대상으로 한 설문에서도 교사의 60.2% 역시 'EBS 수능강의가 학생들의 수능시험 준비에 도움이 됐다'고 응답했다.

현재 우리나라 학부모 대다수가 심각한 사교육비로 고통을 받고 있다. 사교육비 문제는 사실 어제 오늘 일이 아니다. 우리사회는 오랫동안 과외문제와 사교육비 문제로 골치를 앓아왔다. 이런 병폐를 해결하기 위해 '중학무시험진학제도', '고교 평준화정책', '과외전면금지', '학교내 보충수업' 등 다양한 정책들을 시행해 왔으나 사교육비 규모는 오히려 지속적으로 증가했다. 그런 의미에서 앞서 나온 EBS 수능방송에 대한 설문조사 연구결과는 한 가닥 희망의 빛이다. 누구나 언제든지 볼 수 있는 'EBS 수능방송 및 인터넷 강의'가 그 어떤 정책도 잡지 못했던 사교육비의 그늘을 조금은 걷어낸 것으로 보이기 때문이다.

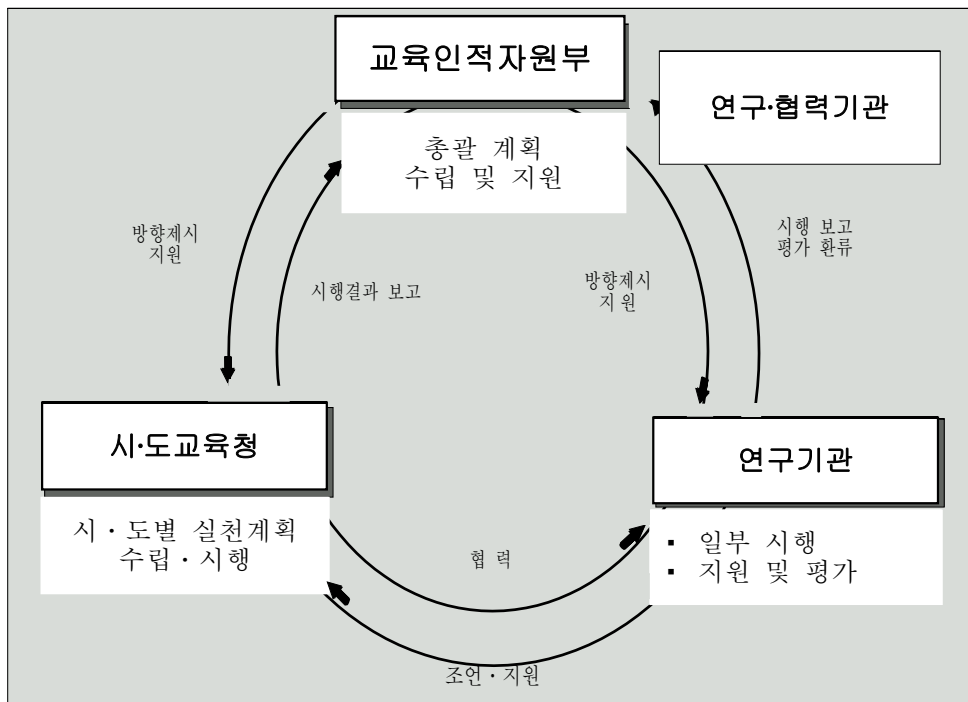
나. 양질의 강의를 방송과 인터넷으로

현재 우리나라는 사교육의 급속한 팽창으로 공교육이 약화되고 이는 또다시 사교육의 수요를 유발하는 악순환 현상이 반복되고 있다. 또한 반복적 암기 위주의 과외는 창의성과 자기주도적 학습능력을 저하시켜 지식정보화사회가 요구하는 인재양성에 한계로 작용하고 있다.

이에 교육인적자원부는 '공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책'의 일환으로 2004년 4월 1일부터 'EBS 수능강의'를 위성방송과 인터넷에 무료로 제공하기 시작했다. EBS 수능방송 및 인터넷 강의는 수능과의 대체를 위한 e-Learning 체제 구축과 지원사업의 하나다. 인터넷을 통해 자율, 보충학습 자료를 제공하고 체계적인 학습지도를 실시함으로써 사교육비 경감을 도모하려는 것이다. 궁극적으로 자율, 보충학습 콘텐츠를 확충해 정보통신기술(ICT)을 활용한 교수 및 학습을 촉진시킴으로써 공교육 내실화를 꾀하고 있다.

본 사업은 정책 수립, 추진 기관간의 네트워크 형성을 통해 정책의 통합성과 일관성을 유지하고 정책의 효과를 높이기 위해 교육인적자원부, 관련 연구 협력기관, 시도 교육청간 협력 체제를 구축하고 있다. 연구 협력기관으로는 EBS, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교육학술정보원, 한국직업능력개발원 등이 있다.

※ 추진체제



다. 철저한 준비로 사업 효과 극대화

‘EBS 수능강의’가 일반인들에게 널리 알려지게 된 것은 2004년 2월 17일 교육인적자원부가 EBS 수능 강의 방송 및 인터넷 강의 확대 시행을 주요 골자로 한 ‘공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 대책’을 발표 하면서이다. 많은 사람들이 2월에 발표하고 4월에 시행한다는 사실에 우려의 목소리를 내기도 하였으나, 사실 EBS 수능 강의의 준비는 훨씬 이전부터 차근차근 꼼꼼하게 준비되고 있었다.

준비의 첫 단계는 사교육비 현황에 대한 조사로 한국교육개발원에서는 2003년 9월과 10월 전국 초중고(실업계 포함) 114개교 교사, 학생, 학부모 19,630명을 대상으로 학원, 개인 및 그룹과외, 학습지, 인터넷과외, 과외부교재 구입비 등에 대한 조사를 실시했다. 조사 결과 사교육비 연간총액은 13조 6천억원에 달했으며, 학생 1인당 월평균 사교육비는 23만 8천원으로 나타나 공교육 정상화를 위해서는 단기적인 처방과 함께 장기적인 대책이 병행되어야 하는 상황이었음을 극명하게 보여주고 있었다. 이렇듯 과열된 사교육 시장은 우선적으로 해열제가 필요했으며, 그 처방이 바로 ‘EBS 수능강의’이었다.

<조사 개요>

조사대상	배포	회수	회수율
학 생	5,265	4,588	87.1%
학부모	16,557	12,460	75.3%
교 사	3,420	2,582	75.5%
계	25,242	19,630	77.8%

※) 조사내용 : 학원, 개인·그룹과외, 학습지, 인터넷과외, 과외부교재 구입비

※) 초·중·고 학생 관련 사교육비만 대상, 학교 내 방과 후 특기·적성교육비 제외

<조사 결과>

- ▶ 사교육비 총액 : 13조 6천억원, 과외학생 비율(초·중·고) : 72.6%
- ▶ 학생1인당 월평균 사교육비 : 23만 8천원

<지역별 사교육비 실태>

지 역	학생 1인당 월평균	연간 총 규모
서 울	294 천원	34,858 억원
광 역 시	230 천원	36,201 억원
중소도시	235 천원	53,198 억원
읍면지역	173 천원	12,228 억원
전 체	238 천원	136,485 억원

<소득수준별 규모>

소득수준	연간 1인당 평균 사교육비
저소득층(150만원 미만)	151 만원
중 하 층(150만원 이상~300만원 미만)	218 만원
중 상 층(300만원 이상~450만원 미만)	308 만원
상 층(450만원 이상)	435 만원

<학생 1인당 월평균 사교육비>

▶ 298천원(일반계고) > 276천원(중) > 209천원(초) > 180천원(실업계고)

학 교 급	학생 1인당 월평균	연간 총 규모
초등 학교	209 천원	71,643 억원
중 학 교	276 천원	40,769 억원
일반계고교	298 천원	22,326 억원
실업계고교	180 천원	1,747 억원
전 체	238 천원	136,485 억원

<과외학생 비율>

▶ 83.1%(초) > 75.3%(중) > 56.4%(일반계고) > 19.2%(실업계고)

<과외 내용>

학교급	교과	예체능	취미교양	취업준비	기타
초등 학교	80.6	51.5	6.1	2.3	4.9
중 학교	92.8	9.1	2.6	1.8	4.7
일반계고교	87.8	9.8	2.4	1.7	3.5
실업계고교	27.9	17.1	7.6	40.9	14.7
전 체	83.0	34.8	4.8	3.1	4.9

일단 처방이 내려진 뒤에는 모든 유관 기관들이 처방의 실행에 온 힘을 모았다. 성공적인 사업의 한 축인 예산의 경우 당초에 편성된 국고지원 예산인 'EBS 인터넷 수능강의' 시스템 구축 지원비 200억 이외에 추가 5만명 동시 접속자 수용을 위한 서버 구축비 60억과 학교 수능방송 인프라 확충 지원 예산은 '교육비특별회계'에서 우선 확보해 신속히 지원됐다.

인력 확보도 일사천리로 진행되었다. 기존의 교육인적자원부 교육정보화기획과 조직에 외부 인력으로 충원된 'EBS 수능강의 지원팀'을 보강 운영함으로써 안정적으로 인력이 확보되었다. 또 정통부 등 유관부처 및 유관기관과 민간사업자 등으로 '시스템 전문가 TF팀'을 구성, 운영함으로써 전문적인 기술적 문제 발생 등에 신속히 대처할 수 있는 체제가 구축됐다. '현장 점검팀' 등도 구성해 전국 시도 교육청 및 단위학교의 준비상황을 현장 확인하고 지속적으로 점검했다. 시스템의 안정을 위해 민관 합동으로 '시스템전문가 TF팀'도 구성되었다. 2004년 3월 10일 'EBS 수능방송 및 인터넷 강의' 인프라 구축 관련 사항을 협의하기 위한 관계기관 대책회의가 열려 정통부, 한국전산원 등 관계기관 전문가 등이 참여하는 '시스템 전문가 TF팀(13명)'이 구성된 것이다. 이들은 시스템 설계 및 구축, 통신 네트워크, 학교의 통신망 준비 등에 대한 준비상황 점검과 세부적인 대책을 강구했다.

< 예산 확보 및 집행(2004년도) >

(단위 : 억원)

구 분 기관별	계	EBS 수능강의	학교 수능방송 인프라 확충 지원		산간·오지 및 저소득층 지원		
		국고	국고	지방비	국고	정보화 촉진기금	지방비
E B S	260	260					
시·도교육청	552		83	36	111	137	185
국립 고	6		6				
계	818	260	89	36	111	137	185

2004년 4월 1일 수능방송 개통을 앞두고 만약을 대비한 사태에 촉각을 곤두세우며 만반의 준비가 착착 진행되는 듯싶어 보이는 중에 모두를 긴장시킬만한 일이 발생했다. 수능방송을 준비하면서 가장 긴박한 상황을 만들어낸 사건이 일어난 것이다. 바로, 동시이용자 5만명을 기준으로 설계된 수능방송 인프라를 10만명으로 늘려야 한다는 것이다. 지금의 시점에서는 이것이 대수롭지 않게 여겨질 수 있을지 모르지만, 당시 상황에서는 전 세계적으로 동영상 서비스 사이트 중 가장 커다란 사이트가 고작해서 동시 접속 2만명 정도였으니, 5만명만 해도 어마어마한 숫자인 데 오픈을 한달 남짓 남긴 상황에서 5만명을 추가하여 10만의 인프라를 만든다는 것은 거의 불가능에 가까운 일이었다.

이러한 일이 일어나게 된 것은 당시 이와 유사한 사례가 전혀 없던 상황에서 이용자 규모를 예측하는데 사용할 참고 자료가 사업구상단계에서 거의 없었으며, 사업이 진행되는 과정에서 당초 예상보다 수능방송에 대한 기대감이 높아짐에 따라 동시 이용자 최대 인원이 지속적으로 늘어났기 때문이었다. 이러한 혼동을 겪은 후 최종적으로는 동시접속 예상인원을 약 15만 명으로 예측하고, 이를 위해 EBS에 5만명, 에듀넷에 5만명, 시·도 교육청에 5만명을 수용할 수 있는 서버를 구축하기로 하고 사업에 착수했다. 하지만, 이 과정에서 총 500만명의 회원에게 안정적인 서비스를 제공하고 있었던 에듀넷이나 시·도 교육청의 서버가 동영상 중심이 아니라 텍스트와 정보 중심의 서버였기 때문에, 동영상 중심의 서비스가 실시될 경우 당초 기대했던 5만명 수용이 사실상 불가능하며 동영상 동시 접속자 처리 능력이 1만명 안팎에 지나지 않는다는 청천병력 같은 보고를 받게 된 것이다. 당혹한 교육부와 EBS 사이에서 사업계획 수립과 추진과정에서의 수요 예측과 동영상 수용 용량 예측상의 과오에 대한 책임 공방이 치열하게 오갔다. 하지만, 중요한 것은 책임 공방이 아니라, 문제를 슬기롭게 해결하기 위한 대책이라는 것을 모두가 잘 알고 있었다. 이에 따라 책임 공방 논쟁은 자연스럽게 문제 해결을 위한 합일된 노력으로 승화되어 갔

다. 과정이 어떠했던 간에 동시 접속 10만명을 만족 시키라는 미션이 수능방송에 새롭게 던져졌고, EBS뿐만 아니라 교육부, 정통부, 나아가 청와대까지 나서서 문제해결을 위해 적극적으로 나서게 된다. 노무현 대통령 주재 대책회의가 열리고 관련 비서관실 등에서는 문제사실의 규명과 대책을 마련하기 위해 분주하게 움직였다.

2004년 3월 2일 교육부 종합 대책을 통해 정식 보고를 받은 노무현 대통령은 “인터넷 대란 대비책을 철저히 강구하라”라는 지시를 내렸다. 그리고, 3월 5일에는 안병영 교육부총리 주재 ‘EBS 수능강의 인터넷 서비스’ 관련 대책 회의가 열렸다. 또 다른 한편에서는 진대제 정보통신부 장관 주재 시스템 전문가 회의가 열려 EBS 수능방송 개시에 대비한 전략팀이 구성되었다. 교육부와 정통부의 적극적 지원 아래 EBS는 더욱 바쁜 발걸음을 움직였다.

하지만 가장 커다란 문제는 시간이었다. 동영상 데이터 스트리밍에 필요한 CCN 장비(Computer Communication Network)나 네트워크 장비가 2배로 증설되어야 하는데, 당시 국내에는 추가 5만명을 만족 시킬만한 장비를 보유하고 있는 업체가 없어 외국에서 장비를 들여와야 하는데 통상적으로 외국 장비의 도입에는 한 두달의 기간이 소요되는 것이 보통이었기 때문이었다. 특히, 고가의 네트워크 장비는 재고를 준비해 놓는 것이 아니라 주문이 들어오면 생산을 하는 것이 일반적어서 상황은 더욱 심각해 보였다. 결국 대책팀은 세계 최대의 네트워크 장비회사인 CISCO 본사를 직접 움직이기로 결론을 내렸다. 이에 따라 개발을 담당했던 LG CNS는 담당자를 미국 CISCO 본사로 파견을 보냈다. 본사에서 장비 재고 현황과 제작 현황 그리고 물류 현황까지 점검하고 독려하기 위함이었다. 안병영 교육 부총리와 진대제 정통부 장관도 직접 한국 CISCO 지사장을 채근하였다. 이러한 범정부적인 단합된 노력을 통해 결국 멕시코에 있는 CISCO 본사에서 예정된 기일내에 직접 한국으로 장비를 항공 수송할 수 있게 되어 일단 급한 불은 끄게 되었다. 당시 필요한 장비를 공장에서 생산하는데 필요한 최소 기간보다도 짧은 기간에 이 모든 일들이 진행된 것이어서 관련 업계에서는 이를 두고 기적이라고 평하기도 했다.

인프라 구축과는 별도로 안정적인 서비스 제공을 위한 다양한 대책도 마련되고 있었다. ‘국가망’에 3대의 다운로드 전용서버를 설치, 학교에서 다운로드 위주로 인터넷 강의를 활용토록 유도하여 동시접속 수요를 감소시켰다. 초·고급과정도 인터넷 강의 외에 심야시간대 위성방송으로 제공했고 상용망을 통해 일반이용자에게도 다운로드를 허용했다. 단 밤 10시부터 새벽 두시까지 학생들의 원활한 접속을 위해 만

15세에서 만21세 사용자만 접속이 가능하도록 제한하였다.

‘EBS 수능강의’ 서비스 개통을 몇 달 앞두고 그간의 경과 및 중간 추진상황을 국민과 언론에 공개함으로써 사전 이해를 구하는 동시에 10만 수용을 위한 인프라 확대 구축에 따른 시스템 안정화를 위해 2004년 4월부터 6월까지 3개월간 ‘시험운영기간’으로 정하고 운영과정에서 나타나는 문제점을 개선하도록 조치하였다.

< 추진 경과 >

- 『공교육정상화를 통한 사교육비 경감대책』 발표(‘04.2.17)
- 사교육 경감대책에 관한 대통령 업무보고(‘ 04.3.2)
- 『EBS 수능강의』 관계부처 실무자회의(‘04.2.23)
- 국정현안 정책조정회의(‘04.2.25, 3.10)
- 국무회의 보고(‘04.2.24, 3.2)
- 16개 시·도교육청 부교육감회의(‘04.3.5)
- 「시스템 전문가 TFT」 구성·운영(‘04.3.11)
- 국무총리, 보완대책 마련 특별지시(‘04.3.12)
 - 대책팀 구성·운영, 시험운영기간 설정 등
- 「현장점검팀」 구성·운영(‘04.3.13)
- 국무조정실 주관 관계기관 대책회의(‘04.3.23)
 - 개인이용자에 대한 다운로드 허용 결정
- 국무회의에 「EBS 수능강의」 추진상황 보고(‘04.3.30)
- 「EBS 수능강의」 서비스 개시(‘04.4.1)
- 국정현안 정책조정 실무회의(‘04.4.13, 5.6)
 - 「EBS 수능강의」 동향과 보완대책
- 시·도 부교육감회의(‘04.4.21)
 - 「EBS 수능강의」 동향과 후속조치
- 국정현안 정책조정회의(‘04.4.14, 5.7)
 - 「EBS 수능강의」 동향과 보완대책
- 「EBS 수능강의」 서비스 질 제고방안 언론 발표(‘04.5.7)

다음으로 일선 학교 수능강의 수신환경을 정비했고 모니터링 시스템도 구축했다.

총 119억을 투입해 전국 2,100여개 고등학교의 위성방송 설비, 학내망(LAN), 통신속도, PC 등 수신여건을 정비했다. 전국 모든 고등학교에 수능강의 콘텐츠 서버를 구축하고 운영체제도 설치하였으며, 실시간으로 인터넷을 통해 교육청과 단위학교별 추진현황을 자동 집계 처리할 수 있는 모니터링 시스템도 구축·운영했다. 또한, 산간·오지 고교생 11,000명에게 위성방송 수신기와 수신료를 제공했고 저소득층 학생 7만 명에게 PC 및 인터넷 통신비를 지원했다. 이 밖에도 인터넷 활용이 곤란한 저소득층 고등학생 3만 명에게는 위성방송이나 케이블 TV 수신설비비와 시청료가 지원되었다.

EBS 수능강의 교재도 시중 유사교재보다 저렴한 가격으로 보급했고 예상되는 교재판매 수익금 일부로 저소득층 고3학생 28,000명에게 초·고급과정 교재를 무상 지원하였으며, 선택 학생수가 소수인 선택과목 교재는 PDF 파일형태로 무료로 제공했다.

교원대상 현장 연수 및 홍보도 실시되었다. 시·도 EBS 담당자 연수를 시작으로 학교단위 교원연수를 완료했으며, 학부모용 안내문, 교사용 '수능강의 활용 길라잡이', 학생용 리플렛, 학교용 PDF 파일 등 유익한 안내물 혹은 콘텐츠를 제작·배포함으로써 교원, 학생 및 학부모를 대상으로 수능방송의 활용 방법을 알렸다.

현장 점검을 실시하고 민관 공동 비상대책반도 구성, 운영했다. 개통 준비기에 장차관의 현장방문, 실국장 분담책임제 등을 통해 시·도교육청 및 고등학교 준비상황을 점검하고 현장시연 등 다단계 일선학교 현장점검을 실시했다. 개통 초기 EBS에는 교육인적자원부, 정보통신부, 민간사업자 등 유관기관 중심으로 '합동상황실'을 마련했고 교육인적자원부에 '종합상황실', 각 시도교육청에 '상황실'을 설치·운영하여 서비스 개시를 전후에 발생할지 모르는 만일의 사태에 대비했다.

라. 신속하고 다양한 후속 보완 조치들

개통 이후 'EBS 수능강의' 시스템은 당초 우려와는 달리 접속대란, 서버다운 등의 별다른 문제점 없이 안정적으로 운영됐다. 또 곧바로 후속 보안책들이 마련됐다. 장애학생들이 EBS 수능강의를 포함한 e-Learning의 혜택으로부터 소외되지 않고 균등하게 교육서비스를 받을 수 있도록 유관기관과 공동으로 지원방안을 마련해 추진했다. '장애인 시청지원 방안'은 교육부, 방송위, EBS, (사)한국농아인협회, (사)한국시각장애인연합회 등 유관기관과의 협의 결과를 반영한 것이었다. 장애학교별로 '수능공부방'을 개설, 운영토록 했고 청각장애인을 위해 'EBS 수능강의' 중 고3 대상

중급 강의 프로그램 501편을 대상으로 별도의 창을 마련해 자막방송 서비스를 시행했다. 또한 '정보통신접근성권장지침'에 따라 시각장애인이 screen reader를 활용하여 인터넷에 접근·활용할 수 있도록 EBSi 홈페이지를 보완·구축하고, 방송용 교재를 텍스트 파일형태로 교육부가 지정하는 기관(국립특수교육원)에 제공하여 특수학교에서 활용토록 조치했다.

'EBS 수능강의'가 시작 50여일 만에 회원가입자가 85만명에 이르는 등 순조롭게 진행됐지만 전 국민의 지대한 관심으로 그 실효성에 대한 긍정적·부정적 반응이 잇달림에 따라 '다각적인 서비스 질 개선 방안' 등 후속 보완조치를 발표했다.

수요자 만족도 및 사교육비 경감효과 조사를 통한 피드백도 실시됐다. 학생, 학부모, 교사 등을 대상으로 'EBS 수능강의' 서비스에 대한 만족도와 요구사항 조사를 주기적으로 실시해 개선방안을 마련키로 했다. 또한 'EBS 수능강의'가 사교육비 경감에 미치는 파급효과를 외부 전문조사기관에 의뢰하여 계량적으로 분석했다.

시험운영기간 동안에는 보완대책 추진으로 시스템 안정화에 주력하는 한편, 2004년 6월 2일로 예정된 수능 모의시험에 EBS 수능강의 출제 빈도율을 높여 학생 및 학부모가 효과를 체감할 수 있도록 조치하고 2004년 4월 29일부터 서울 등 5개 지역에서 e-Learning 박람회를 개최하여 EBS 수능강의를 포함한 교육정보화 사업의 효과를 적극적으로 홍보했다.

중장기적으로 'e-Learning' 체제의 구축으로 공교육 내실화를 도모하는 방안도 마련됐다. 사업 대상을 초·중학생까지 확대하여 창의적인 학습이 가능하도록 지원하는 쌍방향 e-Learning 학습체제를 구축해 학교교육의 내실화를 추진했다. 2004년 6월 9일에는 사교육비 경감대책 추진현황 중간보고회를 열어 그간의 추진성과를 분석하고 향후 추진계획을 재정립하는 기회를 마련했다.

마. EBS 수능방송 및 인터넷 강의의 확대

본 사업은 더 많은 효과를 담아내기 위해 양과 질의 지속적인 확대를 꾀하고 있다. 일단 'EBS 플러스 1'을 수능전문 채널로 특화하여 수능 방송과 인터넷 강의 프로그램의 제작을 확대하고 있다. 2003년 1,200편으로 단출 했던 수능프로그램은 2004년 5,105편으로 크게 늘었다. 중위권 학생을 위한 현행 방송강의 외에도 상·하위권 학생을 위한 수준별 인터넷강의 프로그램을 신설했다. 전국 최고 강사진 기용을 통한 최고수준의 프로그램을 제공하고 있으며 수능강의 이외에 대학입시 준비를 위한 논술, 면접과정 프로그램도 제공하고 있다.

수능강의 프로그램은 인터넷을 통해 무료로 서비스되고 있다. EBS사이트, 에듀넷, 시도교육청 인터넷망을 통해 전국에 서비스된다. TV방송의 시간적, 공간적 제약이 해소되어 언제, 어디서나 수능프로그램의 시청이 가능해졌다. 또 쌍방향적인 인터넷 특성을 백분 활용한 '사이버 선생님' 운영을 통해 학습문제 질의, 응답 같은 서비스도 실시한다.

방과후 학교 시설을 이용한 EBS 강의프로그램 시청과 사이버 학습도 권장·지도된다. 또 EBS 수능강의와 수능시험과의 연계를 강화하고 있다. 수능시험 대비는 학교 수업을 충실히 하고 EBS 수능강의를 시청하는 것만으로 충분하도록 시스템을 구축하고 있다. 이를 위해 프로그램 사전기획 단계에서 한국교육과정평가원의 협조를 구하고 있다. 현재까지도 한국교육과정평가원은 EBS 수능강의 교재 검수의 수고를 담당해 주고 있다.

3. EBS 수능강의의 성과와 시행과정에서 나타난 문제점들

가. EBS 수능강의의 성과

'EBS 수능강의'는 사교육 수요를 효과적으로 대체할 수 있는 학습지원체제 구축을 위해 추진된 참여정부의 대표적 국가정책으로 정책수요자의 호응도가 높을 뿐만 아니라 시사점도 많다. 일단 가시적인 성과는 즉시 나타났다. EBSi 인터넷 이용자가 개통 50여 일만에 회원 가입자 85만 명을 돌파했고 2007년 10월 현재 260만 명이며, 일일평균 방문자수는 2005년 77,006명에서 2006년 84,341명으로, 2007년에는 87,542명으로 꾸준히 증가하는 것으로 분석되었고, 일일평균 VOD이용건수는 2004년 133,777건, 2005년 147,323건, 2006년 172,926건, 2007년 187,242건으로 매년 증가하고 있는 것으로 분석되었다.

〈수능강의 VOD 이용 건수 추이〉

구분	2004년	2005년	2006년	2007년
연간 총 이용건수	36,788,740	53,772,882	63,118,085	56,921,682

※ 2007년도는 10월 말 현재 이용 건수 임

EBS 수능강의는 사교육비 감소효과는 물론이고 지역간·계층간 교육격차 해소에

도 기여하고 있는 것으로 나타났다. 2004년 5월 조사결과, 서울 강남지역은 사교육비가 방송 이전 월 44만원에서 방송 이후 월 38만원으로 13.2% 정도 감소한 반면 EBS 수능강의 이용률이 가장 높게 나타난 광주와 전라지역의 경우에는 방송 이전 사교육비 월 12만원에서 방송 이후 월 6만7천원으로 43.9%나 줄었다. 또한 월 소득 300만원 이상 가구의 경우, 사교육비 경감 비율이 10%대에 그친 것과 대조적으로 월 소득 200만원 미만인 서민층의 경우 50%가 넘게 절감된 것으로 조사됐다.

가시적인 성과 이외에도 시행상의 문제점을 사전에 검토하여 적극적으로 대처해 사업이 안정적으로 정착할 수 있게 한 점도 성과 중의 하나이다. 또한 소외계층 대상 복지 정책을 병행 추진하여 교육격차를 해소하는데 도움이 됐다. 소외계층과 지역에 'EBS 수능강의'를 균등하게 제공하기 위해서 농어촌지역 정보 인프라 확충을 지원했고 저소득층 학생에게 통신 및 방송 지원을 아끼지 않았다. 장애학생들이 'EBS 수능강의'를 이용하는데 어려움이 없도록 추가 보완조치를 취했다. 이와 함께 소년소녀 가장, 기초생활수급자, 사회복지시설 수용자 등 저소득층 자녀 고교 3학년 학생을 대상으로 수능교재를 무상으로 공급하고 있다.

'EBS 수능강의'는 교육인적자원부와 정통부 등 정부부문과 EBS, LG-CNS, KT 등 민간부문과의 효과적인 연계 협력을 통해 성공적으로 수행된 모범적인 정책사례로 꼽힌다. 또한 본 사업은 IT 강국의 이미지를 높여 국가경쟁력을 향상시키는데도 일정부분 기여했다.

※ 사교육비 경감효과 설문조사 결과

< '04년도 설문조사 결과 비교 >

항 목	'04.5월(R&R)	'04.11월(엠비존)	'04.12월(중앙대)
조사규모	학부모 : 1,000명	■ 학 생 : 1,000명 ■ 학부모 : 1,000명	■ 학 생 : 4,957명 ■ 교 사 : 1,220명 ■ 학부모 : 1,317명
활용률	■ 학부모 : 71.7%	■ 학부모 : 58.2% ■ 학 생 : 41.8%	■ 학부모 : 69.2% ■ 학 생 : 73.3%
사교육비 변화 (월 평균)	4.7만원 감소 (강남 5.9만원 감소)	10.6만원 감소 (수능강의 활용가구)	2.1만원 감소
활용방법	■ 방 송 : 37.1% ■ 인터넷 : 50.9%	■ 방 송 : 29.5% ■ 인터넷 : 66.8%	■ 방송 : 16.5% ■ 인터넷 : 60.5% ■ 교재 : 23.1%
수능강의 효과	■ 수능시험에 도움 안될 것 - 학부모 : 19.5%	■ 수능시험에 도움 안될 것 - 학 생 : 28.0% - 학부모 : 10.9%	■ 수능시험에 도움 안됨 - 학 생 : 38% - 교 사 : 14.8% - 학부모 : 28.2%
사교육비 경감전망	■ 줄어들 : 49.2%	■ 줄어들 : 85.9%	■ 줄어들(보통이상) - 학부모 : 36.3%

< '05년도 설문조사 결과 비교 >

항 목	'05.5월(한국Gallup)	'05.9월(한국Gallup)	'05.12월(한국Gallup)
조사규모	■ 학 생 : 521명 ■ 학부모 : 506명	■ 학 생 : 1,010명 ■ 학부모 : 1,014명	■ 학부모 : 1,034명
수능강의 이용률	■ 학부모 : 68.6% ■ 학 생 : 59.3%	■ 학부모 : 65.8% ■ 학 생 : 64.7%	■ 학부모 : 60.5%
사교육비 변화 (월 평균)	1.9만원 감소	5.5만원 감소	4.7만원 감소
시청방법	■ 방 송 : 16.5% ■ 인터넷 : 83.2% ■ 기 타 : 0.3%	■ 방 송 : 12.4% ■ 인터넷 : 73.6% ■ 교 재 : 14.0%	-
수능강의 효과	■ 수능시험에 도움 - 학 생 : 64.1% - 학부모 : 65.9%	■ 수능시험에 도움 - 학 생 : 87.9% - 학부모 : 77.6%	■ 수능시험에 도움 - 학부모 : 70.6%
수능강의 만족도	■ 학 생 : 56.5%	■ 학 생 : 88.4% ■ 학부모 : 66.6%	■ 학부모 : 69.9%

〈 ' 06년도 설문조사 결과 비교 〉

항 목	' 06년 6월(Gallup)	' 06년 9월(Gallup)	' 06년 12월(Gallup)
조사규모	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 1,000명 ■ 학부모 : 1,010명 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 1,036명 ■ 학부모 : 1,038명 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학부모 : 1,017명
수능강의 이용률	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 62.0% ■ 학부모 : 59.7% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 59.3% ■ 학부모 : 59.5% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학부모 : 62.7%
사교육비 변화 (월평균)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4.5만원 감소 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4.2만원 감소 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4.0만원 감소
시청방법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 방 송 : 9.6% ■ 인터넷 : 85.0% ■ 교 재 : 5.4% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 방 송 : 8.6% ■ 인터넷 : 79.3% ■ 교 재 : 12.1% 	-
수능강의 효과	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 88.2% ■ 학부모 : 79.2% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 87.7% ■ 학부모 : 78.0% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학부모 : 73.5%
수능강의 만족도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 92.4% ■ 학부모 : 73.0% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학 생 : 95.4% ■ 학부모 : 66.0% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학부모 : 66.7%

〈 ' 07년도 설문조사 결과 비교 〉

항 목	' 07년 6월(Gallup)	' 07년 6월(R&R)	' 07년 09월(R&R)
조사규모	■학 생 : 1,026명 ■학부모 : 1,005명	■학 생 : 1,000명 ■학부모 : 1,000명	■학 생 : 1,000명 ■학부모 : 1,000명
수능강의 이용률	■학 생 : 56.2% ■학부모 : 54.0%	■학 생 : 57.4% ■학부모 : 56.8%	■학 생 : 74.2% ■학부모 : 51.4%
사교육비 변화 (월평균)	■6.0만원 감소	■7.9만원 감소	■9.4만원 감소
시청방법	■방 송 : 4.7% ■인터넷 : 76.4% ■방송+인터넷 : 7.2% ■교 재 : 11.7%	■방 송 : 2.8% ■인터넷 : 85.9% ■방송+인터넷 : 5.4% ■교 재 : 5.9%	■방 송 : 9.4% ■인터넷 : 53.4% ■방송+인터넷 : 7.4% ■교 재 : 29.8%
수능강의 효과	■학 생 : 90.4%, ■학부모 : 80.0%	■학 생 : 88.2%, ■학부모 : 73.7%	■학 생 : 91.6%, ■학부모 : 81.0%
수능강의 만족도	■학 생 : 94.6% ■학부모 : 69.7%	■학 생 : 95.7% ■학부모 : 69.1%	■학 생 : 91.8%

나. 교육수요자들의 평가와 시행 중 나타난 문제점들과 대응

사업의 중요성이나 규모에 비해 순조롭게 연착륙할 수 있었던 'EBS 수능강의'도 시행과정에서 교육 수요자들의 비판과 불만으로부터 완전히 자유로울 수는 없었다. 시행 첫해이기 때문이기도 하였겠지만, 초기엔 EBS 수능강의에 대한 기대만큼 비판의 목소리도 높았다.

우선 2004년 11 ~ 12월 교육인적자원부의 의뢰로 실시된 정책연구 조사결과에 따르면, EBS 수능강의가 수능시험 준비에 어느 정도 도움이 되었느냐는 질문에 '보통'이라고 응답한 학생이 36.9%, '도움이 됐다'는 응답이 25.1%로 파악되었다. EBS 수능강의 시행 첫해여서 EBS의 영향력이 비교적 강했던 시기임에도 불구하고 그 효과에 대해 긍정적인 응답이 그리 많지 않았다. 또한 '처음에는 EBS 수능강의를 많이 이용했다가 최근에는 별로 이용하지 않는다'는 응답이 63.4%로 조사되어, 수능시험을 앞두고 이용률이 오히려 감소세를 나타냈던 것으로 분석된 바 있다. 아울러 EBS를 시청하더라도 여전히 사교육을 받겠다는 응답자의 비율도 상당히 높았다. 이와 더불어 학생들의 직접적인 불만도 섞여 있었다. 2004년 정부가 EBS 수능강의를 조기에 확산시키기 위해 EBS 수능강의 및 교재의 내용과 수능시험을 연계하겠다고 밝힌 것이 오히려 학생들에게는 또 다른 학습 부담으로 작용했기 때문이다. 실제로 일부에서는 EBS 강의 시청이 자신의 학습방법과 맞지 않음에도 불구하고 정부정책

으로 인해 울며 겨자먹기 식으로 강의를 시청하는 경우도 발생하였고, 또 EBS 강의 내용을 정리해주는 학원 강좌까지 등장하는 일까지 있었다.

실제로 교육인적자원부에서 실시한 수요자 만족도 조사에 따르면, EBS 수능강의가 학생들에게 수능시험 준비에 부담으로 작용하는 반면, 정작 수능시험 반영 정도는 그다지 높지 않은 것으로 인식되고 있는 것으로 나타났다. 그리하여 EBS 수능강의 내용이 수능시험에 반영된 정도를 묻는 질문에 대해 '많이 반영됐다'는 응답은 31.3%로, '적게 반영됐다'는 응답 68.7%보다 크게 낮게 나타났다. 반면, EBS 수능강의가 학습에 미친 가장 큰 영향이 무엇이냐는 질문에 대해 고3 학생들은 전체 응답자 중 41.1%가 EBS 수능강의에 따라 수능시험 준비에 대한 부담이 증가했다고 응답하고 있었다.²⁹⁾

또한, 고등학교 온라인 사기업의 대표 업체인 'M'사가 대대적인 강사 스카우트와 홍보를 통해 코스닥 시장의 주도주로 떠오르면서 'EBS 수능강의'에 대한 실효성에 의문을 나타내는 시각들이 하나 둘씩 불거져 나오기 시작했다. 그리고 이러한 의문은 강의 질과 같은 근본적인 경쟁력 결함에 대한 불신으로 이어지기 까지 했다.

하지만, 반드시 이와 같은 우려가 곧 EBS 수능강의의 본질적인 질적 열세를 올바르게 반영하는 것은 아니었다. 2004년도만 하여도 온라인 강의를 다소 생소한 교육 방식이었기 때문에 당초의 기대에 미치지 못하는 이용 행태 결과가 나타났을 것으로 추측하는 결과가 상당수였기 때문이었다. 또한, 기존 사교육업체들의 대대적인 마케팅 반격에 EBS 수능강의가 적절히 대응하지 못했던 것도 중요한 원인 중의 하나였다고 볼 수 있다. 하지만, EBS 수능강의에 대한 객관적인 이용 수치를 보면 EBS 수능강의가 여전히 그 효과를 유지하고 있음을 알 수 있다.

< 일일 평균 방문자수 >

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년
EBSi	56,919	70,403	102,017	91,278
M사	42,022	53,685	70,632	68,510
격차	14,897	16,718	31,385	22,768

29) 이희수 외(2004). E-learning 활성화를 위한 「EBS 수능강의」 사업의 중장기 발전방안 연구. 교육인적자원부 정책연구보고서.

물론, 단순 이용률의 우위 만으로 EBS 수능강의가 제 역할을 다하고 있다고 말할 수는 없을 것이다. 교육인적자원부를 중심으로한 EBS 수능강의의 모든 관계자들 또한 이러한 사실을 잘 알고 있으며, 외부의 비판과 우려 속에서 자만하지 않고 EBS 수능강의의 발전 동력을 찾아 내고 또 찾아 내고 있다. 강의의 질을 개선하기 위해 우수강사 확보를 위한 강사선발 개선 및 평가체제를 도입하여, 민간업체처럼 VOD 클릭수 및 학생들의 강의평점을 기준으로 평가를 시행하고 우수강사에게 강의 집중배정 및 성과급 제공 등 인센티브 시스템을 도입하고 있다. 이밖에도 입시 제도의 변화에 따라 내신과 논술 콘텐츠를 대폭 강화 하고 있으며, 제작이 완료된 프로그램은 위성 방송 이전이라도 인터넷에 먼저 탑재 하는 등 이용자 만족을 위해 끊임 없는 노력을 하고 있다.

둘째, EBS 수능강의 시행 초기에는 방송용 콘텐츠 제작으로 인터넷 매체의 특성을 제대로 살리지 못하고, 시험문제 풀이 위주의 일방적 강의 진행으로 e-learning의 장점을 제대로 반영하지 못했다는 지적도 제기되었다. 또한 동영상 화질과 콘텐츠 탑재 일정, 접속오류, 버퍼링 등 시스템 및 환경설정에 대한 불만들이 상당히 언급되었으나 이러한 기술적인 문제는 시스템이 안정화 단계에 접어들면서 많이 해소된 것으로 파악되고 있다. EBS는 초기에 300K로 제공되던 인터넷 강의의 화질을 개선하기 위해 2005년부터 모든 강좌에 대해 600K 이상의 고화질 동영상을 동시에 제공하고 있으며, 50분 위주의 강의시간 편성을 30분, 50분 등으로 다양화하고, 일부 강의에 대해서는 '공개강의' 방식을 도입해 스튜디오 강의의 단조로움을 극복하기 위해 노력하고 있다. 또한 시각장애 학생을 위해 홈페이지를 꾸준히 보완하고 점자교재 개발, 청각장애 학생 대상 문자방송서비스, 수화방송 등 장애학생을 위한 지원도 꾸준히 개발해 실시하고 있다.

셋째, EBS 수능강의가 방송 초기에는 교재 종류가 너무 많고 EBS가 수능교재로 폭리를 취하고 있다는 비판이 꾸준히 제기되었다. EBS 강의의 특성상 학기가 시작하거나 방송이 시작하는 시기에 여러 과목의 교재를 일괄 구입해야 하므로 교재비 부담이 크며, 교재의 수가 너무 많아서 이러한 부담을 가중시킨다는 것이 그 비판의 요지이다. EBS 수능강의의 가장 큰 이해당사자이자 대척점에 있는 집단은 출판업자들이라고 볼 수도 있다. 학원이나 온라인 사교육 업체는 초기에 일시적으로 타격이 있었으나 곧 회복한 반면, 정부의 EBS와 수능시험의 연계 방침으로 인해 대부분의 학생들이 EBS 수능교재를 공부하면서 참고서 시장이 대폭 축소되었기 때문이다. 이

러한 맥락에서 학생과 학부모의 비용부담이 줄어드는 것이 아니라, 공급업자만 기존의 참고서 업체에서 EBS로 바뀌었다는 얘기가 설득력을 가질 수 있다.

상술한 비판 여론과 감사원의 지적 등으로 인해 정부와 EBS는 지속적으로 교재 가격을 인하하고 교재 종류를 줄어나갔다. 우선 학생들의 선택 폭을 감안하여 2004년 2학기에 일부 교재의 종류를 축소하고 교재가격을 평균 12% 인하하였다. 또한 2005년 1학기에는 국·영·수 위주로 교재를 통합·축소하고, 선택과목은 확대하며 교재가격은 평균 11% 추가 인하하였다.³⁰⁾ 이후에도 방송교재와 인터넷 강의 교재간 차별화 및 상호보완으로 일부 교재의 통합과 축소를 피하고, 기본서와 종합서 중심으로 구성하여 교재의 수를 감축하며, 가격을 추가적으로 인하함으로써 교재구입과 관련된 불만을 줄이고자 하는 노력을 지속적으로 전개하고 있다.

마지막으로, EBS 수능강의에 대해 제기되는 비판 중 그 존재의의에 대해 근본적인 의문을 제기하는 것이 EBS 수능강의가 공교육의 교육력을 제고하는 정책이 아니라, 정부가 직접 나서서 국가예산으로 학생들에게 사교육을 제공하는 정책이라는 지적이다. 이와 관련, EBS 수능강의 도입 초기에는 교원단체들이 대체로 부정적인 반응을 나타냈다. 전교조에서는 EBS 수능강의가 지나치게 부각되면서 학교가 EBS 방송을 틀어주는 곳으로 전락하고, 이로 인해 교사의 역할이 축소된다는 이유로 EBS 수능강의의 폐지를 요구했었다. 교총 역시 EBS 수능강의 도입 초기에는 자체 설문조사 결과 등을 토대로 부정적인 보도자료를 배포하는 등 반대의견을 보였던 것이 사실이다. 요컨대, 일부 학교에서 EBS 강의를 학교수업에 대한 보완재가 아닌 대체재 역할을 수행하는 양상이 나타나면서 현장 교사들의 반감이 컸었다.

하지만, 이러한 비판은 그동안 사교육 혜택에서 지역적으로 혹은 경제적으로 소외되어 왔던 학생들에게 배움의 도움을 주는 EBS 수능강의의 긍정적인 역할을 덮을 수는 없었다. 또한, 정부에서도 EBS 수능강의를 점차 공교육 보완의 방향으로 그 역할을 수정해 나가고 있다. 그러한 노력의 일환이 '과학 실험 동영상 콘텐츠' 등과 같이 학교 현장에서 활용될 수 있는 콘텐츠 제작으로 나타나고 있으며, 이밖에도 '문제 은행' 및 '문항출제 서비스' 등 점진적으로 학교 현장-방송-온라인이 삼각 편대로 연계되어 학습 효과를 배가할 수 있는 시스템으로 발전해 나갈 수 있도록 총력을 경주하고 있다.

30) 교육인적자원부(2005. 4. 1). "EBS 수능강의 1주년 성과분석 및 발전방향".

4. 짚고 넘어가야 할 문제 : EBS 수능강의의 한계와 가능성

가. 사교육비 경감에 과연 실제로 기여하는가?

EBS의 영향력과 사교육비 경감 기여도에 대해서는 그 효과를 엄밀하게 분석한 조사결과가 거의 존재하지 않아 명확한 판단을 내리기 어렵다. 따라서 수요자 만족도 조사나 각종 통계지표 등을 통해 그 효과를 간접적으로 가늠할 수밖에 없다. 우선 EBS 수능강의가 처음 시행된 2004년에는 단기적인 해열제로 어느 정도 그 기능을 수행했던 것으로 보인다. 2004년 4월 EBS 수능강의가 시행된 후 2004년~2005년 1/4분기까지 사교육비 증가 속도가 둔화된 것으로 파악되었으며, 그것이 EBS 수능인터넷 방송의 효과라는 해석이 지배적이었다. 즉 수능강의를 인터넷으로 제공한 결과 학원수요의 일정 부분이 EBS로 단기간에 흡수되는 양상을 나타냈던 것이다. 그런데 그것은 강의의 질이 뛰어나서라기보다는 당시 EBS 강의와 교재에서 수능시험을 출제한다는 초강수를 내놓았기 때문인 것으로 해석된다. 이에 따라 사교육비 감소세가 지속되지는 못하고, 2005년 이후에는 다시 증가세로 돌아서, EBS 효과가 일시적이었던 것으로 분석되고 있다.

또 다른 한편 일각에서는 EBS 수능강의가 e-learning을 학습의 주요한 형태로 빠른 시일 내에 확산시킨 것은 사실이지만, 민간업체에 비해 경쟁력이 약하기 때문에 결과적으로 오히려 경쟁력을 갖춘 M사와 같은 민간 온라인 시장의 확산만 도와주는 결과를 초래했다는 내용도 제기된 바 있다. 요컨대, EBS 수능강의로 인해 사교육비가 절감되었다기보다는 동영상 중심의 사교육 기관 증가 및 민간업체의 수익성 제고에 도움을 주었다는 것이 비판의 주된 골자이다. 이러한 일련의 결과를 종합할 때, EBS가 저소득층 및 농산어촌 학생 등 소외계층의 교육격차 해소에는 어느 정도 기여했을 것으로 생각되지만, 본래 의도한 사교육비 경감에 직접적으로 효과를 미쳤느냐에 대해서는 명확한 결론을 내리기 어려울 것 같다.

나. EBS 수능강의, 유료 인터넷 강의에 비해 경쟁력이 있나?

EBS 수능강의는 인터넷 사이트인 EBSi를 기준으로, 도입 첫 해인 2004년 개통 50여일 만에 회원가입자 85만명을 돌파했고, 2006년 2월까지의 회원수가 약 220만명에 이르렀던 것으로 파악되고 있다. 이는 적어도 회원수 측면에서는 중고생을 대상으로 하는 온라인 교육서비스 가운데 최고 수준이라 자부할 만하다. 그런데 이처럼 화려하게 시작된 EBS 수능강의에 대해 최근 그 효과와 영향력에 대해 의문이 제기

되고 있으며, 학생들의 반응도 예전 같지 않다는 분석이 흘러나오고 있다. 이와는 대조적으로 민간 온라인 교육업체인 M사는 지속적인 성장과 성공을 거듭하고 있다. 기실 2004년에 EBS 무료 수능강의가 시작될 때만 해도 M사가 큰 타격을 입을 것이라는 예측이 우세했던 것이 사실이다. 그러나 결과는 그 반대 양상으로 나타나고 있다.

M사의 성공을 이해하기 위해서는 온라인 사교육시장이 갖는 특성에 대한 이해가 선행되어야 한다. 온라인 사교육시장은 가장 경쟁력이 강한 사업자가 압도적으로 높은 시장점유율을 차지하고 천문학적인 수입을 올리게 되는 이른바 슈퍼스타가 등장할 개연성이 매우 큰 시장이다. 온라인 사교육시장이 이러한 특성을 갖는 것은 그것이 치열한 대입경쟁으로 인해 수강료에 관계없이 스타강사에 대한 선호가 뚜렷한 상황에서 결합소비(joint consumption)를 가능하게 하기 때문이다.

결합소비는 한 소비자가 특정 서비스를 구매하거나 향유하는 데 다른 소비자의 물리적 존재가 장애요인으로 작용하지 않는 상황을 가리킨다. 오프라인 사교육시장(즉 학원)에서는 한 강의실에 수강생이 많아지면 필연적으로 수강에 불편함을 느끼는 수강생이 발생하게 된다. 따라서 아무리 특정 강사 또는 학원에 대한 수요가 커도 그 수요를 모두 충족시키는 데는 어려움이 있다. 그러나 온라인 사교육시장에서는 이러한 문제를 걱정할 필요가 없다. 물리적으로 전혀 다른 공간에서 산재하여 서비스를 구매하고 이용하기 때문이다. 이에 따라 경쟁력이 탁월하여 소비자 또는 수강생들의 선호가 크다면 거의 무제한적으로 그 수요를 충족시킬 수 있게 된다. M사의 성공은 바로 이러한 온라인 사교육시장의 특성을 십분 이해하고 철저한 시장원리의 적용과 치열한 경쟁의 유도를 통해 최강의 강사진을 구축한 데서 찾을 수 있다.

따라서 만일 EBS 수능강의도 M사와 같은 경쟁력을 갖춘다면 온라인 교육시장을 평정할 수 있는 잠재력을 지닌 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 공익을 추구하는 EBS 수능강의가 수익의 극대화를 도모하는 온라인 사교육업체와 같은 경쟁력을 구비하는 것은 현실적으로 기대하기 어려운 일이다. 민간업체인 M사가 철저한 시장원리에 의해 운영될 수 있는 반면, 공공기관인 EBS는 그런 방식으로 운영되기 어렵기 때문이다. 그리고 이러한 문제점은 쉽게 풀 수 있는 것이 아니다. 이것이 바로 EBS 수능강의의 한계라 하겠다.

다. EBS 수능강의의 가능성

EBS 수능강의 뿐 아니라 모든 교육 현장에서 강의의 질 관리는 가장 핵심적인 경쟁력 요소이다. EBS 수능강의 역시 이 부분에 가장 커다란 역량을 쏟고 있다. 하지만 여기서 간과하지 말아야 할 것 중에 하나가 바로 스타 강사가 곧 양질의 강의라는 등식을 가정하는 것이다. M사에 있는 수백 명의 강사(서울 시내 M사의 5개 계열사를 합하면 400여 명의 강사가 있음) 중 한 명의 스타 강사가 올린 매출액이 16%라면 그 나머지 수백 명 강사들의 위상과 강의의 질은 어떻게 평가해야 할 것인가? 만약 M사에서 몇 명의 스타 강사만 물러난다면, M사의 경쟁력이 급격히 떨어질 것이라는 점은 쉽게 짐작될 수 있는 일이다. 그리고, 유료 사교육을 이용하는 경우에는 베블렌 효과(사치재를 선호하는 경향)나 합리화 강화 작용(자신이 비용을 지불한 것에 대해 합리화하려는 경향) 등이 작용할 수 있어 실제 효과보다 그 효과가 더욱 과장되어 표현 될 수 있기 때문에 사기업체와의 객관적인 강의의 질 평가를 위해서는 보다 심층적인 분석 과정이 필요할 것이다.

이러한 환원의 오류는 일부 선정성을 지닌 보도 기사, 보도성 방송에서도 나타나는데, 한 일간지는 특정 집단의 견해를 전체 수험생으로 확대함으로써 일반인들의 EBS 수능강의에 대한 부정적인 시각을 유도하기도 했다.

물론 이러한 오해의 소지는 EBS 수능강의가 질적으로 확연한 우위를 점할 때 불식될 수 있을 것이며, 또 다른 의미에서 EBS 수능강의 질 제고의 필요성으로 다가온다. EBS 수능강의에서는 변화하는 입시 제도에 맞추어 내신과 논술 프로그램을 대폭 강화 하였으며, 현장강의 방식을 도입하는 등의 이용자 만족 향상을 위해 지속적인 변화를 꾀하고 있다.

EBS 수능강의의 가능성은 EBS 수능강의의 발전 방향과 궤를 같이 한다고 볼 수 있다. 최근, EBS 수능강의에 대한 만족도 조사 및 효용성 조사 결과에서도 보듯이 EBS 수능강의가 수능에 도움이 되는 정도를 묻는 항목에서 64.1%(05년)에서 91.6%(07년)로 점진적 향상 곡선을 보이고 있다. 이는 EBS 수능강의가 초기 해열제 역할에서 학습 보완 본연의 역할로 서서히 이동하고 있으며, 이제 본격적으로 공교육 보완의 기능을 수행해야할 시기가 되었다는 것을 의미한다고 볼 수도 있을 것이다.

〈 수능시험 도움 여부 〉

2005년		2006년		2007년		
5월	9월	6월	9월	6월	6월	9월
64.1%	87.9%	88.2%	87.7%	90.4%	88.2%	91.6%

대한민국의 본격적인 온라인 교육 시대를 EBS 수능강의가 열었다면, EBS 수능강의가 열어야 할 다음 문은 ‘학교 현장과 온라인과의 연계를 통한 전방위적 교육 체제 구축’일 것이다. 그러한 체제의 구축은 일반 사기업들이 자본과 상업적 논리를 이용해 비집고 들어설 자리를 극히 제한할 것이며, EBS 수능강의의 ‘사교육비 진정 효과’에 대한 논란에도 종지부를 찍을 수 있게 될 것이다.

5. EBS 수능강의의 잠재력과 발전을 위한 향후 과제

사교육비 부담을 경감시키기 위한 노력은 그 간 숭한 정책적 시도 등을 통해 나타난 바 있다. 그렇지만 그 결과는 상당히 실망스러운 것이었다. 사교육비 부담의 경감과 관련하여 EBS 수능강의에 거는 기대가 남다른 이유도 바로 여기에 있다. 사실 EBS 수능강의는 잘만 활용한다면 사교육비 부담을 대폭 감소시킬 수 있는 엄청난 잠재력을 지닌 방안이다. 다만, EBS 강의가 지속적으로 긍정적인 효과를 발휘하기 위해서는 강의의 질 제고를 통한 근본적인 체질개선이 뒤따라야 할 것이다.

특히 온라인 강좌의 특성을 감안하여, 절대적인 시장지배력을 갖는 스타 강사를 확보하는 일이야말로 절체절명의 과제라 할 수 있다. 앞서서도 지적했듯이, 온라인 강좌에서는 실제 수강생의 수가 거의 무제한으로 열려 있다고 해도 과언이 아니다. 이렇다 보니, 스타 강사 한 사람이 갖는 시장지배력은 상상을 초월한다. 그리하여 언어, 수리, 외국어 영역의 경우 심할 때는 전체 수강생의 40%가 1명의 스타 강사에게 수업을 듣는 일도 발생한다고 한다. 이러한 현실 때문에 M사에서 작년에 개인적으로 가장 실적이 좋았던 한 스타 강사는 혼자 87억 4000만원의 매출을 올렸는데, 이는 M사 전체 강의 매출의 16%에 달한다.³¹⁾ 따라서 만일 EBS 수능강의에서 이 정도의 영향력을 가진 스타 강사를 확보하지 못한다면 M사에 필연적으로 밀릴 수밖에 없다는 점은 자명한 진리라 하겠다. 이는 역으로 어떻게 해서든 절대적인 시장지

31) 조선일보(2007. 7. 7). “심층분석: 스타강사들의 세계”. B3면.

배력을 가진 스타 강사들을 확보한다면, EBS 수능강의를 통해 사교육비 부담을 획기적으로 경감시킬 수 있는 계기가 마련될 수도 있음을 의미한다. 그러나 EBS에서 그런 강사를 확보하고 계속 유지하기란 현실적으로 거의 불가능하다. 이것이 바로 EBS 수능강의가 지닌 가능성과 한계를 극명하게 보여주는 단적인 예라 하겠다.

하지만, 이제까지 EBS 수능강의가 지닌 가장 큰 특징이자 장점은 결코 만만치 않은 비용을 지불해야 하는 민간 온라인 업체와는 달리 무료로 제공되고 있다는 점이 었다. 이로 인해 저소득 소외계층 학생들에게 양질의 학습기회를 제공할 수 있었고, 그 결과 교육복지에 이바지한다는 존재 의의를 획득하게 되었다. 사실 사교육이 발달한 도시에 비해 상대적으로 열악한 여건에 놓일 수밖에 없었던 농산어촌 학생들 이나 저소득층 학생들에게 평소 접하기 힘든 강좌를 제공하고, 그로 인해 그들의 학습에 도움을 준 것이 그동안 EBS가 긍정적 평가를 받은 핵심 이유라 해도 과언이 아니다.

실제로 2004년 5월에 교육인적자원부가 시행한 조사결과에 따르면, 서울 강남지역의 경우 사교육비가 방송 이전 월 44만원에서 방송 이후 월 38만원으로 13.2% 정도 감소한 반면, EBS 수능강의 이용률이 가장 높게 나타난 광주와 전라지역의 경우에는 방송 이전 사교육비가 월 12만원 정도 나타나던 것이 방송 이후 월 6만 7천원으로 43.9% 감소한 것으로 파악된 바 있다. 또한 월소득 300만원 이상 가구의 경우, 사교육비 경감 정도가 10%대에 그쳤으나 월소득 200만원 미만인 서민층의 경우 50%가 넘게 경감된 것으로 조사되었다³²⁾. 그리고 2004년 11월~12월에 걸쳐 이루어진 조사에 따르면, 'EBS 수능강의가 수능시험 준비에 도움이 됐다'는 고3학생이 전체 응답자 중 25.1%에 그친 반면, 고3담당교사의 79.9%, 학부모의 62.7%는 EBS 수능강의가 지역간 교육격차 해소에 기여했다고 응답하였다. EBS 수능강의가 지역간 교육격차 해소에 기여했을 개연성은, 수능시험 준비방법으로 EBS 수능강의를 이용했다는 응답한 비율이 대도시 이외 지역의 경우 23.7%로 대도시 지역의 12.9%보다 약 2배 가량 높은 사실을 통해서도 추론이 가능하다.³³⁾

이와 같은 상황에서 EBS 수능강의가 나아가야 할 길은 비록 M사와 같은 상업적 경쟁체제를 갖추지는 못할지라도, 운영의 효율성을 제고하고 수요자 중심주의에 좀 더 충실한 데 있다고 생각한다. 이를 위해서는 우선적으로 다음과 같은 점을 유념할

32) 한국일보(2004. 5. 17). "EBS 수능강의후 사교육비 20% 감소".

33) 이희수 외(2004). E-learning 활성화를 위한 「EBS 수능강의」사업의 중장기 발전방안 연구. 교육인적자원부 정책연구보고서.

필요가 있다.

첫째, 학생들의 수요를 정확히 예측하여 이를 반영하는 강좌를 개발한다는 기본 원리에 좀 더 충실할 필요가 있다. 얼마 전 한 일간지에서 EBS 수능강의와 M사를 비롯한 유료 온라인 민간업체의 강의에 대해 학생들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 학생들은 EBS 강의를 다양하지 못하고, 입시관련 정보나 서비스가 부족하다고 평가했다. 이처럼 학생들은 EBS 강좌가 다양하지 못하다고 느끼지만, 실제로 강좌수 자체는 EBS가 M사보다 더 많은 것으로 파악되고 있다.³⁴⁾ 따라서 실제로는 EBS가 M사보다 더 많은 강좌를 개설하고 있음에도 불구하고, 학생들이 강좌가 다양하지 못하다고 느끼는 이유를 구명하여 개선책을 강구할 필요가 있다.

둘째, 강사 관리 시스템을 보다 정교하게 다듬어 엄정하게 운영해야 한다. 강의의 경쟁력은 강사로부터 나온다. 일각에서는 EBS의 부진에는 강사들의 책임도 크다고 주장한다. 강사들이 강의개발보다 EBS 출연을 앞세워 학원가 몸값을 높이는 데 더 신경을 쓴다는 이야기도 심심치 않게 들린다. 물론 EBS 강의의 출연료는 정액제로 운영되기 때문에, 철저히 성과급으로 운영되는 민간업체와 비교하는 것이 적절치 않다는 지적도 있다. M사는 강사들에 대한 매출순위가 실시간으로 매겨지며, 인기 없는 강좌는 곧바로 폐강되며 새로운 강좌로 대체된다. 이처럼 철저한 적자생존의 논리가 적용되기 때문에, 강사들이 강의준비와 개발에 집중할 수밖에 없고 그 결과 강의의 질이 개선된다는 것이다. 물론 학교 현장 교사의 경우는 모든 시간을 강의 준비에 투입할 수 있는 학원 강사와는 달리 학교 수업 강의와 학생 지도 등의 시간 할애로 인해 물리적인 시간의 부족을 감안하지 않을 수 없을 것이다. 하지만, 최대한의 강의 효과를 위해서는 한편으로 냉정한 강의 평가 제도를 도입하고 또 다른 한편으로 강사의 자긍심을 높일 수 있는 인센티브 제도를 실시하여 강사의 내재적 동기를 강화시킬 수 있어야 할 것이다.

셋째, 민간업체와 공공기관의 분위기 차이도 EBS 수능강의의 발전을 가로막는 장애요인으로 거론된다. 즉 시장의 트렌드 파악과 그에 대한 대처에 철저한 민간기업과는 달리 EBS는 공기업 특유의 관료적 기업문화가 지배하여 사교육계의 예민한 감각과 속도를 따라가지 못한다는 것이며, 따라서 EBS의 관료적 분위기가 쇠신되어야 한다는 지적이 제기되고 있다.

사교육비 절감과 공교육 보완이라는 막중한 임무를 부여받고 EBS 수능강의가 출

34) 한겨레(2007. 1. 30). “EBS 수능강의 27%만 선호, 사교육비 경감대책 흔들”.

범한지도 벌써 3년이 지났다. 그 결과를 구체적으로 평가하기에는 3년이라는 기간은 아직 짧다. EBS 수능강의에 대해서 여전히 칭찬과 비판이 함께 존재하는 것은 아마도 EBS 수능강의에 거는 기대가 크며, EBS 수능강의가 변화하는 사회 교육 환경에 따라 발맞추어 변화하기를 희망하기 때문 일 것이다. 2007년도부터 외부 경쟁력 향상을 위해 시장 원리를 본격적으로 도입하기 시작한 EBS 수능강의가 2008년 이후에는 사교육비 감소 효과 논란을 종식 시키고 공교육 보완이라는 또 다른 소명의 한 축을 당당히 담당할 수 있는 모습으로 성장할 수 있는 지 우리모 두가 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다.

제 6 장 정부보증 학자금 대출 사업

1. 능력과 의욕이 있는 자는 공부하라

임용진씨는 초등교사의 꿈을 이루기 위해 다니던 학교를 그만두고 교대에 입학했다. 신입생 시절만 해도 부모님의 전폭적인 지원을 받으며 꿈같은 시절을 보냈으나, 군복무를 마치고 제대한 후 그에게 세상은 달라져 있었다. 모든 학자금이 나올 만큼 국내 굴지의 대기업에 다니시던 아버지는 퇴직 후 사업실패로 퇴직금까지 허비했고 어머니는 친척의 빚보증 때문에 사채와 신용카드로 겨우 이자를 총당하기에도 벅찬 생활을 이어가고 계셨다. 그는 제대 후 당장 생활전선에 뛰어들어 낮에는 식당에서, 밤에는 동네 보습학원에서 아이들을 가르치며 학비를 마련해나갔다. 그렇게 어렵게 마련한 등록금으로 복학을 해 한 학기를 버티고 다시 방학 때 아르바이트를 하던 중 그만 길에서 미끄러져 다리가 부러지는 사고를 당하게 된다. 그로 인해 다음 학기 등록을 위해 모아둔 비용을 치료비로 소진하고 더 이상 보습학원 아르바이트도 할 수 없게 되었다. 설상가상으로 나아질 기미가 보이지 않는 가계형편 때문에 부모님은 별거를 하게 되었고, 어머니가 임용진씨 카드로 받은 카드대출이 연체되어 곧 신용불량자가 될 것이라는 경고까지 받게 되었다. 이런 현실로 인해 그는 부모님과 세상을 원망하고 자신을 초라하게 여겼으며, 친구들과도 멀어져 점점 우울한 생각에 빠지게 되었다.

그러던 그는 어느 날 우연히 학교 학생회관 앞에서 정부보증 학자금 대출에 대한 추가신청 광고를 보게 된다. 부모님이 빚으로 얼마나 힘들어하시는 지 너무 잘 알고 있어서 절대 빚을 지지는 않겠다는 신조를 가지고 있었지만, 카드대출과는 비교할 수 없이 저렴한 이자와 긴 거치기간 등이 임용진씨의 마음을 단 번에 사로잡았다. 물론 나중에 갚아야 하지만 열심히 공부해서 직업을 가지게 되면 그렇게 부담이 가는 액수는 아니었기 때문에, 이제 이 학자금대출로 그동안 못했던 공부와 운동도 할 수 있다는 생각에 가슴이 벅차올랐다. 또 시간과 돈이 없어 만나지 못했던 친구들과도 만날 수 있을 거라는 생각에 절로 힘이 솟았다. 학자금 대출을 통해 그는 등록금과 카드빚이라는 무거운 굴레를 벗어던지고 한 동안 느껴보지 못했던 대학생들의 즐거움을 느끼며 마음의 여유도 찾게 되었다. 그리고 더 나아가 자신이 국가로부터 사회의 투자를 받을 만한 존재로 인정받았다는 자부심을 느꼈으며, 지금 사회로부터 받은 이 도움을 잊지 않고 나중에 더 많이 베풀어야겠다는 다짐을 하게 되었다.

※ 출처: 2005년도 정부보증 학자금대출 이용수기 공모 당선작.

임용진씨는 정부보증 학자금 대출을 통해 잃었던 희망과 공부에 대한 의욕을 다시 찾게 되었다. 임용진씨와 같이 가정 형편이 어려워 스스로 학비를 벌어야 하는 대학생들에게 정부보증 학자금 대출제도는 새로운 희망의 메신저가 되고 있는 것이

다. 2005년 2학기에 새로 도입된 정부보증 학자금 대출제도는 첫 학기에 18만 2천명에게 대출혜택을 제공했고, 2006년 1학기 25만 6천명, 2학기 25만 8천명, 그리고 2007년 1·2.학기에는 총 61만 5천명에게 등록금 걱정 없이 공부에 매진할 수 있게 함으로써, 우리 학생들이 경제적인 어려움으로 인해 자신의 꿈을 접는 일이 없도록 배움의 기회를 제공하고 있다.

2. 정부보증 학자금 용자 제도의 연혁

정부가 담당하는 학자금 대출제도의 역사는 1985년으로 거슬러 올라간다. 우리나라는 이때부터 이차차액보전(이차보전) 방식의 학자금 대출제도를 시행하여 학비 마련이 어려운 저소득층 대학생 및 대학원생들에게 금융기관을 통하여 등록금 상당액의 대출을 알선해주고, 그 이자액 중 일부를 정부에서 보조해 줌으로써 경제적 이유로 인한 학생의 학업중단을 방지하고 학부모의 학비부담 경감을 위해 노력해왔다.

그러나 이차보전 방식의 학자금 대출제도는 재정부담이 누적될 수밖에 없어 대출 규모 확대에 한계가 있었고, 사실상 대출결정이 금융기관에 전적으로 의존하는 구조이기 때문에 실제로 가정형편이 어려운 학생들은 학자금 대출을 받기가 어려웠던 것이 사실이다. 이러한 제반 문제점을 해결하기 위해 정부가 학자금대출의 신용위험을 부담하고, 유동화기법³⁵⁾을 통해 자본시장의 장기투자자금을 학자금대출 재원으로 활용하는 '정부보증방식'의 학자금 대출제도로 전면 개편하게 된 것이다.

이와 같은 제도개편은 2004년 10월 노무현 대통령이 정기국회 시정연설에서 장기대여 학자금 제도를 확대 추진할 것을 언급하면서 급물살을 타게 된다.

35) 비유동성자산을 현금화하는 행위로 자산담보부채권(ABB) 이나 자산담보부증권(ABS)의 발행을 통해 현금을 확보하는 기법

다음은 교육·인적자원개발 분야에 대해 말씀드리겠습니다.

지금 우리 대학의 경쟁력은 세계적 수준에 이르지 못하고 있으며, 핵심인력 양성도 아직 미흡한 수준입니다.

정부는 이러한 문제들을 종합적 체계적으로 해결하기 위하여 국무총리실에 ‘기획단’을 설치하였습니다.

교육과 노동시장에서 미래의 인력수요와 공급을 예측하기 위한 체제를 정비하고, ‘인재입국’의 비전과 청사진을 구체화해 나가고자 합니다.

미래 사회를 주도할 인재 양성을 위해서는 세계적 수준의 대학이 필요합니다.

그간 추진해 온 ‘두뇌한국21(BK21)사업’의 후속 사업계획과 ‘연구중심대학 육성사업’을 통해 핵심인력을 집중 육성하고, 지방대학의 혁신역량을 강화하도록 하겠습니다.

선택과 집중의 원칙 아래 대학교육의 구조개혁을 강도 높게 추진하고, 운영의 투명성과 책임성을 높여가겠습니다.

인적자원 개발 인증제 도입, 산업계의 수요 반영 등을 통해 인적자원 개발에 있어 민간의 역할을 강화할 것입니다.

또한 능력과 의욕만 있으면 누구라도 공부할 수 있도록 장기대여 장학금제도를 확대하겠습니다.

이후 그해 12월에는 금융기관, 교육인적자원부, 재정경제부, 기획예산처, 과학기술부 등 유관기관의 민관합동 T/F팀이 구성되어 2005년 8월까지 운영되면서 새로운 학자금 제도 마련의 기틀을 다졌다.

그리고 2005년 1월, 노무현 대통령이 신년 기자회견에서 2005년 2학기부터 “서민·중산층 대학생 자녀를 위한 학자금 저리 장기대출”시행을 약속했고, 이를 바탕으로 같은 해 3월에는 교육인적자원부와 기금운용을 담당할 한국주택금융공사 사이에 T/F팀을 구성함으로써 학자금 대출 제도를 위한 정식 조직이 출범하게 된다.

국민 여러분,
 문제는 서민생활입니다. 투자와 소비가 살아나더라도 서민들은 그 효과를 가장 늦게 느낄 수밖에 없습니다. 당장의 어려움을 덜어줄 실효성 있는 대책들이 필요합니다.
 기초생활보호자와 생계형 영세자영업자 등을 대상으로 해서 도덕적 해이가 일어나지 않는 범위 내에서 3월말까지 신용불량자 해소대책을 내놓겠습니다.
 그동안 도덕적 해이가 두려워서 신용불량자 문제를 함부로 손댈 수 없었습니다만 이제는 뭔가 대책을 내놓아야 될 때가 됐다고 생각합니다.
 서민용 소형 임대주택에 대한 장기대출제도를 활성화하고, 중산층도 임대아파트에서 안정적으로 생활할 수 있는 방안을 새롭게 강구하겠습니다. 그렇게 되면 임대주택 건설과 공급도 더욱더 활성화될 것입니다.
 서민·중산층의 대학생 자녀 학자금도 저리로 최장 20년까지 상환하는 장기대출제도를 올 2학기부터 새롭게 도입하겠습니다. 적어도 학비 때문에 공부를 못하는 일은 없도록 하겠습니다.

그리고 같은 해 6월에 정부학자금대출 포털 사이트(<http://www.studentloan.go.kr>)가 시범운영을 시작하게 되었고, '학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률'이 7월에 국회를 통과해 제정·공포되면서 새로운 학자금 대출 제도는 그 기반을 완성하게 되었다. 그리고 2005년 8월, 드디어 새로운 제도에 따른 대출업무가 본격적으로 시작되었다.

3. 기존 제도와 차이점

가. '이차보전' 방식에서 '신용보증' 방식으로

새로 시행된 정부보증 학자금 대출이 기존 제도와 구별되는 가장 큰 특징은 과거 제도는 정부가 이차차액을 보전하는 소위 '이차보전' 방식이었던 데 비해 새로운 제도는 신용보증방식을 취하고 있다는 점이다. 즉 이전에는 정부가 금융기관을 통해 등록금의 대출을 알선하고 그 이차액 중 일부를 직접 보조해주었으나, 새로운 제도에서는 정부가 이자를 보조하지 않는 대신 대출의 신용을 보증함으로써 보다 많은 학생들이 학자금 대출의 혜택을 받을 수 있도록 개편했다. 특히 과거에는 금융기관이 전적으로 대출 실행 여부를 결정하기 때문에 학부모의 연대보증이 필요했고, 그로 인해 학부모가 신용불량자인 저소득층 학생들은 도움이 절실히 필요하면서도 대출 승인을 받기 어려웠던 맹점이 있었다. 그러나 새로운 학자금 제도에서는 학부모

의 신용불량 여부나 연대보증과는 상관없이 학생 자신의 신용에 따라 학자금 대출이 이루어져, 학생들이 부모에게 의지하지 않고 자신의 미래를 개척할 수 있게 되었다. 또한 재학 중 대출한도를 학제에 따라 4천만원에서 9천만원으로 대폭 상향 조정하고, 대출 기간도 최장 10년 거치 10년 분할상환으로 연장하였으며, 생활비 대출제도를 신설하는 등 능력과 의지만 있으면 누구나 고등교육을 받을 수 있도록 보다 실효성 있는 제도를 설계하였다는 데 의의가 있다. 아래 표는 이전 제도와 새로 도입된 제도의 차이점을 간략하게 정리·제시한 것이다.

〈 학자금 대출 사업방식별 비교 〉

구분	이차보전 방식 (제도변경 전)	정부보증 방식 (현 행)	비고
① 지원 방식	대출이자를 정부가 보조	정부 신용보증 지원	
② 대출 재원	금융기관 자체 자금	일반 투자자의 채권투자액	
③ 대손 책임	금융기관	기금	
④ 지원 규모 (예산 1천억원 기준)	8,100억원	15,000억원 (운용배수: 15배 가정)	1.9배 증가
⑤ 지원 인원	연간 30만명	연간 50만명	1.7배 증가
⑥ 대출 한도	재학중 2천만원 (대상자금: 등록금)	재학중 4~9천만원 (대상자금: 등록금+생활비)	한도 인상
⑦ 대출 담보	학부모 연대보증 등	정부신용보증	
⑧ 최장 대출기간	총 14년 (거치기간 7년+상환기간 7년)	총 20년 (거치기간 10년+상환기간10년)	기간 연장
⑨ 상환 방식	원금균등	원금균등 또는 원리금균등	상환방법 다양화
⑩ 학생 부담금리	-이공계저소득층 : 무이자 -일반저소득층 : 2% -일반 : 4%	-이공계저소득층 : 무이자 -일반저소득층 : 2% -일반 : 6.59%(2007.1학기)	일반대출자 금리부담인상 (2.59%p)

자료 : 교육인적자원부(2007). 학자금대출신용보증기금 2006년도 기금운영실적 보고서.

나. 자녀양육문화를 획기적으로 바꿀 수 있는 제도로서의 가능성

정부보증 학자금 대출제도는 경제적 어려움으로 인해 꿈을 접는 학생들이 없도록 교육기회를 확대한다는 기능 외에, 왜곡된 한국의 자녀양육문화를 획기적으로 개선시킬 수 있는 제도라는 점에도 주목할 필요가 있다. 주지하듯이, 우리 사회의 자녀양육문화는 부모가 자녀에게 무한 책임을 지는 것을 당연시 하는 특성을 지니고 있다. 따라서 자녀가 대학에 입학하고 성인이 되어도 대학등록금은 당연히 부모가 지

원해주어야 한다는 인식이 부모와 자녀에게 모두 일반화되어 있는 것이 엄연한 사실이다. 그리고 이러한 풍토로 인해 심지어는 대학을 졸업하고 결혼을 해서도 부모에게 계속 의존하는 그릇된 부모-자녀 관계가 보편화되고 있다.

이러한 현실에서 능력과 의지만 있다면 자신의 학자금은 자기 스스로 해결할 수 있도록 지원해주는 학자금 대출제도는 자녀에게는 부모에 대한 지나친 의존도를 낮추고, 부모에게는 경제적 부담을 덜어주는 데 효과적으로 이용될 수 있다. 즉 자신의 신용과 능력만으로 대출을 받고 졸업 후 취업을 하여 대출금을 상환토록 함으로써 자신의 학업에 스스로 책임을 지는 풍토를 조성하는 데 이바지하고, 더 나아가 자녀세대의 자립심 고취에도 긍정적 영향을 줄 수 있을 것으로 전망된다.

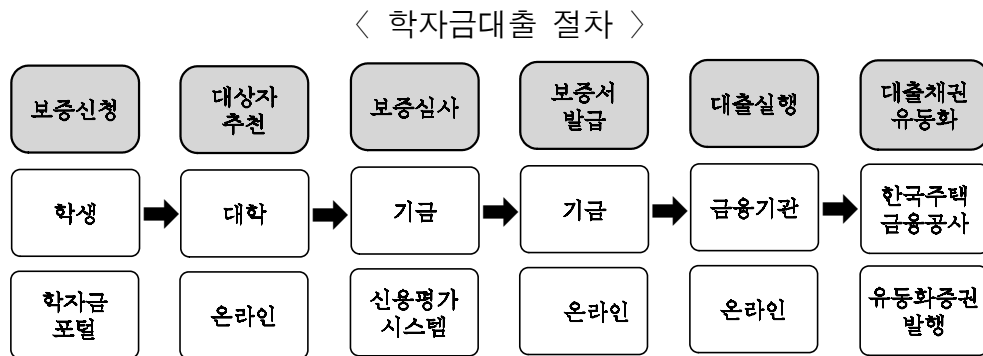
4. 정부보증 학자금 대출 절차

정부보증 학자금 대출은 국내 고등교육기관에 재학(신입, 복학, 편입, 재입학생 포함)중인 대한민국 국민을 대상으로, 최소의 신용심사 요건을 갖춘 대학(원)생들에게 정부가 신용을 보증하고 금융기관으로부터 학자금을 대출받을 수 있게 해주는 제도이다. 단, 대출을 신청할 수 있는 기본자격으로 직전학기에 12학점 이상 이수한 사람으로 성적이 100점 만점 확산시 70점(C학점) 이상이 되어야 함을 요구하고 있다. 이는 대출에 대한 최소한의 신용 및 능력평가로서의 성격을 갖는다.

정부보증 학자금 대출제도는 2005년 2학기에 처음으로 시행된 이후 제기된 문제점들을 반영하여 상당한 제도개선이 이루어졌다. 우선 2006년에는 본래 부분대출을 허용하지 않고 전액대출만 가능했던 것을, 필요한 금액 내에서 부분대출이 가능토록 개선하고, 제도 도입 후 구축된 대학생 신용평가시스템(SCSS)을 적용하여 리스크가 높은 신용등급자와 빈번한 연체자에 대해서는 보증대출을 제한하는 방안을 도입하였다. 또한 2007년에는 상시대출 시스템을 도입하여 대출 신청 후 바로 심사가 가능하게 함으로써 대출기간을 획기적으로 단축시켰다. 2006년 2학기까지는 정규, 추가 1차, 추가 2차 등 기간을 설정하여 대출신청을 받고 대학별 추천 및 학자금대출신용보증기금 심사를 진행해, 대출신청부터 승인까지 보통 15일 가량이 소요되었다. 이후 2007년 1학기부터 기존 이용학생은 대출기간 내 대출을 신청하면 바로 심사를 진행하여 대출여부를 결정하는 one-stop 대출이 가능해졌다. 또한 신입생의 경우 성적 심사를 생략하고, 신규 이용 학생은 기금 심사 후 학교로 이송되어 학교에서 성적, 학점 등의 요건을 심사하므로 최대 3일 정도의 심사기간이면 대출이 가능

하게 되었다. 그리고 의·차·한의대 및 전문대학원의 경우 종전 6천만원이던 대출한도를 최대 9천만원으로 인상하고, 상환기관도 7년에서 10년으로 연장하였으며, 대출기간을 정례화하고, 생활비 대출대상을 소득 5분위로 제한하던 것을 모든 대학생들에게 학기당 1백만원 이내에서 대출 가능하도록 변경하였다.

한편 학자금 대출을 받기 위해서는 먼저 학생이 대출받고자 하는 은행에 인터넷 뱅킹으로 가입하고 학자금대출신용보증기금 포털사이트(<http://www.studentloan.go.kr>)에서 보증을 신청해야 한다. 그리고 대학에 증빙서류를 제출하면 대학이 대상자를 추천하고, 기금에서는 신용평가시스템을 통해 보증심사를 하게 된다. 이 심사결과를 토대로 대출승인자에 대해서는 기금이 보증서를 발급하고, 금융기관에서 대출이 실행되는 것이다. 대학에 제출하는 최소한의 서류를 제외하면, 일련의 과정이 모두 온라인을 통해 이루어지기 때문에 편리하게 대출을 받을 수 있다는 장점이 있다. 상술한 학자금 대출 절차를 흐름도로 제시하면 다음과 같다.

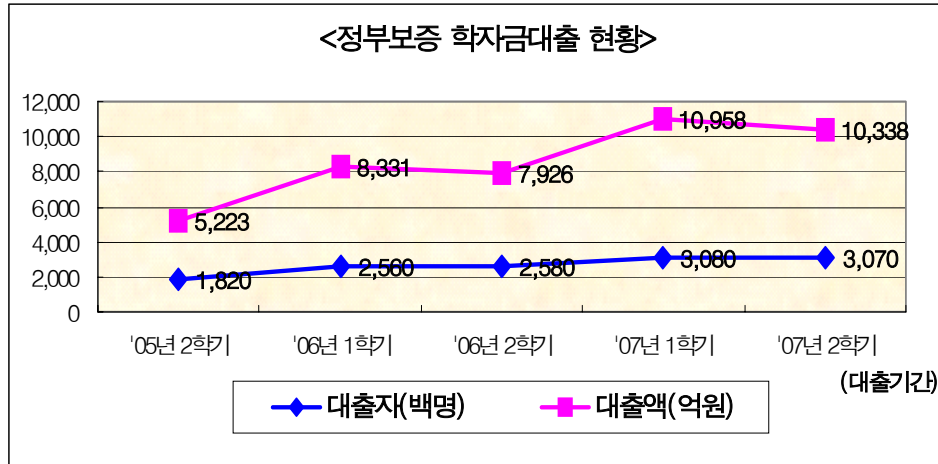


자료 : 교육인적자원부(2007). 학자금대출신용보증기금 2006년도 기금운용실적 보고서

5. 정부보증 학자금 대출사업 : 짧은 기간, 괄목할 만한 성과

2005년 2학기부터 새로 도입·시행된 정부보증 학자금 대출제도는 정부기금의 유동화 전략을 통해 대출 규모를 확대시켜 수혜 인원과 1인당 수혜액을 대폭 개선했다는 점에서 그 의의가 크다. 참여정부 출범 직전인 2002년도 대출금액은 총 6,631억원 정도였지만 2005년에는 총 8,923억원, 2006년 1조 6,256억원, 그리고 2007년에는 1학기에만 1조 957억원의 대출이 실행되어 2002년에 비해 규모가 크게 증가하여 그 만큼 많은 학생들이 제도의 혜택을 받을 수 있게 되었음을 알 수 있다. 실제로 수혜인원 역시 2002년 28만명에서 2005년 30만 3천명, 2006년 51만 4천명으로 크게

증가했으며, 2007년 1·2학기에는 총 61만 5천명에게 대출이 이루어졌다. 한편 대출 기간을 최장 20년으로 연장함으로써 청년실업 등으로 인해 연체 위험에 처한 대출자들에게 상환의 부담을 줄여준 것도 새로운 제도가 거둔 성과로 평가할 수 있다.



〈1999~2007년 학자금대출 현황〉

(단위 : 만명, 억원)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
대출자	10.1	22.5	22.1	28.0	30.3	29.8	29.4	51.5	61.5
대출액	101	246	413	559	722	910	5,223	16,257	21,296
예산액	128	451	423	650	747	912	1,030	1,490	2,189

자료 : 교육인적자원부 내부자료, '05년 2학기부터 정부보증 학자금대출 시행

또한 기존 제도 아래에서는 실제로 도움이 필요한 저소득층 학생들이 대출을 받기가 어려웠으나, 제도개선을 통해 부모의 신용이나 연대보증과는 무관하게 자신의 신용과 능력만으로 대출이 가능하게 함으로써 저소득층 자녀의 고등교육 기회 접근권을 확대했다는 점 역시 중요한 성과이다. 실제로 2006년 기준으로, 소득 3분위(연소득 2,100만원)이하 가정 학생들의 대출이 전체 대출자 가운데 53.4%를 차지하여, 새로운 학자금 대출제도가 저소득층 학생들을 지원하는 데 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 분석되었다.

〈 연간 가구소득별 대출 현황 〉

(단위: 천건, %)

구 분	2005. 2학기(A)		2006년도(B)		누계(A+B)	
	건수	비중	건수	비중	건수	비중
3분위(21백만원)이하	92	50.5	275	53.4	367	52.6
3~7분위(42백만원)이하	66	36.3	163	31.7	229	32.9
8분위(51백만원)이상	24	13.2	77	14.9	101	14.5
계	182	100.0	515	100.0	697	100.0

자료 : 교육인적자원부(2007). 학자금대출신용보증기금 2006년도 기금운용실적 보고서.

아울러 지속적인 금리인하 노력을 통해 2005년 2학기 6.95%, 2006년 1학기 7.05%에 이르던 금리를 2006년 2학기 6.84%, 2007년 1학기 6.59%로 크게 낮춘 점도 최근 거둔 성과라고 볼 수 있다. 기실 새로운 학자금 대출제도가 여러 가지 면에서 기존의 제도보다 선진화된 방식임에도 불구하고, 대출을 받는 학생과 학부모 입장에서는 과거 정부가 이자를 보전해주던 때보다 이자부담이 늘어난 것이 사실이었다. 이러한 연유로 신용보증방식으로 전환한 후 이자가 고리라는 지적이 지속적으로 제기되었으며, 설문조사 결과 금리는 정부의 학자금대출제도에 대한 만족도를 저하시키는 가장 중요한 요인으로 드러나기도 하였다. 이에 따라 정부는 금리결정의 적정성과 금리인하 방안을 위한 정책연구를 수행하여 금리를 인하할 수 있는 방안을 모색하였으며, 이와 같은 노력의 결과로 금리를 낮추어 나감으로써 학생과 학부모들의 부담을 덜어주고 있다.

〈 정부보증 학자금 대출 금리 변화 추이 〉

(단위 : %)

학기	2005-2학기	2006-1학기	2006-2학기	2007-1학기
금리	6.95	7.05	6.84	6.59

자료 : 2005년 2학기~2007년 1학기 각 학기별 교육인적자원부 보도자료에서 재구성.

6. 성공적 안착을 위해 극복해야 할 사항들

이상에서 살펴본 바와 같이, 정부보증 학자금대출제도는 현장에 안착하여 나름대로 큰 성과를 거두어 나가고 있는 것으로 판단된다. 특히 정부의 재정부담을 줄이고, 교육기관의 등록금 수준을 현실화하면서, 고등교육기회의 형평성을 제고시키며, 학생들로 하여금 부모에게 의존하지 않고 자기 공부는 자기 힘으로 한다는 자립심을 제고시키는 데도 일조하고 있는 것으로 생각된다. 따라서 학자금대출에 대한 수요는 계속 증가할 것으로 보인다. 그렇다면 이처럼 수요확대가 예측되는 학자금대출사업이 보다 안정적으로 운영되려면 향후 어떤 점들을 유의해야 하는가?

가. 기금부실에 대한 대책 마련

정부 보증 학자금 대출사업과 관련하여 전문가들은 현행 대출방식이 담보 등을 요구하지 않는 신용보증인 만큼 기금부실에 대한 우려가 상존하고 있다고 지적한다. 즉 손실률을 낮추기 위한 노력이 경주되어야 한다는 것이다. 그러나, 기금부실만을 걱정하다보면 자칫 취업률이 높은 학교나 전공, 또는 부모의 안정적 직업 등과 연계하여 상황에 대한 신용보증을 높임으로써 오히려 저소득층 자녀의 고등교육기회에 또 다른 제약요인으로 작용할 개연성이 있다. 그러므로 최소한의 신용보장기준을 정하되 기금의 자본가치를 증식시킬 수 있는 금융전문가의 활용이나 대출기관의 상환노력에 대한 인센티브 제공 등 추가적인 조치를 병행해나가야 한다. 특히 현재 학자금대출사업은 수행할 수 있는 사업이 관련 법령에 의해 제한되어 있으므로 목적사업인 대출사업 이외에 수입원을 다양화할 수 있는 가능성이 적고, 정부지원이 대부분을 차지하는 재무구조의 성격상 외부 환경변화에 기금의 재무안정성이 크게 변동할 가능성이 높다는 지적에 귀를 기울여, 이에 대한 대응방안을 마련해 나가야 할 것이다.

나. 금리를 적정선으로 낮추기 위한 노력

제도의 실효성을 높이기 위해서는 적절한 기금운용과 개선책 모색을 통해 금리를 보다 낮추기 위한 노력도 요구된다. 대학 및 은행관계자를 대상으로 실시된 한 조사에서도 대출금리를 낮추어야 한다는 의견이 많았으며, 특히 대학관계자에 비해 금리인하 의견이 상대적으로 적었던 은행관계자의 경우에도 지금과 같은 7%내외의 금리는 다소 높으므로 적정이율은 5%선이 되어야 한다는 의견을 제시한 바 있다.

그러므로 정부는 이러한 지적을 바탕으로 기금부실을 초래하지 않으면서도 이율을 낮출 수 있는 효과적인 방안을 모색해야 할 것이다.

다. 도덕적 해이에 따른 채무불이행

‘신용보증’ 방식의 학자금 대출제도는 앞서 살펴본 바와 같이 긍정적 기능이 많지만, 경제교육이 철저히 시행되지 않는 우리나라에서 누구에게나 쉽게 대출이 가능하다는 점을 악용한 부적절한 대출 사례를 발생시키고, 도덕적 해이에 따른 채무불이행으로 인해 대학생 신용불량자를 양산할 수도 있음에 유의해야 한다. 실제로 교육인적자원부가 발표한 자료에 따르면, 2005년~2006년까지 약 70만건의 학자금 대출이 이루어졌으며, 그 중 약 779건이 6개월 이상 이자 납부가 중단된 것으로 나타났다. 그리고 이 779건에 대해 학자금 대출을 받은 720명의 학생 가운데 이자 전액을 갚은 뒤 원리금을 완납했거나 분할상환을 약속한 39명을 제외한 681명은 신용불량자로 분류된 것으로 밝혀졌다. 신용불량자로 분류될 경우 추가 학자금 대출을 받을 수 없음은 물론, 졸업 후 취업 시에도 큰 어려움을 겪게 된다.³⁶⁾ 그런데 시중 은행의 학자금 대출 담당자들은 일부 대학생들이 신용의식이 낮아 연체문제에 관해 이야기를 해도 경각심을 갖지 못하는 사례가 종종 있다고 토로한다. 학자금 대출의 연체율이 중소기업 대출이나 가게 대출보다 높다는 점이 이를 방증한다.

이러한 상황에서 상환능력이 의문시되는 학생들에게 학자금 대출이 이루어진다면 문제를 더욱 악화시킬 수 있다. 한나라당 이주호 의원의 2006년도 국정감사 정책자료집에 따르면, 전국 대학을 통틀어 대출이 100건 이상인 학과(부) 가운데 2006년 평균취업률(67.3%)이하인 학부가 16개이고, 여기에 재학하고 있는 학생들을 대상으로 2,178건의 대출이 이루어진 것으로 나타났다. 이에 따라 취업을 못한 학자금 대출자들의 상환연체로 인해 신용불량자가 다수 발생할 가능성이 큰 실정이다.³⁷⁾

그러므로 학자금 대출 사업이 안정적으로 운용되기 위해서는 도덕적 해이 또는 상환능력 부재로 인한 채무불이행이 발생하지 않도록 제도적 보완장치를 마련할 필요가 있다. 현재는 대출신청을 할 때 의무적으로 채무불이행에 따른 불이익 내용을 주지시키고, 연체가 발생할 경우 이메일 등을 통해 그 사실을 알리며, 기존 학자금 대출 이용행태를 분석하여 신용도가 부실한 자에게는 학자금 대출제도 이용기회를 박탈하는 조치를 취하고 있다. 그러나 무엇보다 가장 중요한 것은 예방에 있는 바,

36) 연합뉴스(2007. 2. 2). “대학생 681명 학자금 이자 못내 ‘신용불량’ ”.

37) 이주호(2006.10). 대학 학자금 현황 분석: 2006년도 국정감사 정책자료집-7.

사전에 관련 정보를 정확히 숙지할 수 있도록 배려하고 신용교육을 강화해 나갈 필요가 있다. 그리고 상환능력이 지극히 의문시되는 경우에는 대출을 재고할 필요가 있다.

라. 행정 편의주의에 의한 학자금 대출의 합리성 및 공평성 훼손

2006년의 경우 비이공계열의 학생들 가운데 1,008명이 이공계 무이자 대출의 혜택을 받은 것으로 보고되고 있다. 이는 실제로는 소속학과가 이공계가 아님에도 불구하고 당해 대학이 그 학과를 이공계로 분류하여 발생한 문제로 알려져 있다. 이유가 어디에 있건, 결과적으로 이들로 인해 소득이 0분위임에도 불구하고 무이자 대출을 받지 못한 학생이 상당수 발생했다는 비판이 있다.

실제로 2006년 2학기에 정부보증 학자금 대출을 받은 213,092명 중 무이자 및 저리대출을 받지 못한 소득 3분위 이하 학생 60,000명은 연리 6.84%의 일반 학자금 대출을 이용하고 있는 것으로 나타났다. 일반 학자금 대출의 경우, 만일 8학기 동안 학자금을 대출할 경우 졸업 후에 원금상환을 제외하고도 연간 이자부담액만 168만원으로, 저소득층 가정의 학생들을 대거 신용 불량자로 만들 가능성이 있다. 이처럼 저소득층 학생들의 상당수가 높은 등록금 부담에도 불구하고, 높은 이자를 지불하면서 학자금 대출을 받고 있는 상황에서, 실제로 인문이나 예체능계임에도 자의적 분류에 따라 이공계 범주에 포함되어 무이자 대출을 받는 불공평한 상황이 발생해서는 안 될 것이다.³⁸⁾ 따라서 향후에는 이러한 사례가 재발하지 않도록 사전에 만반의 대비를 할 필요가 있다.

마. 착시현상에 따른 의사결정의 합리성 저하

대출에 수반되는 기회비용을 제대로 고려하지 못한 학생 및 학부모들로 인해 의사결정의 합리성이 저하될 수 있다는 점도 학자금 대출제도에 내재되어 있는 간과할 수 없는 부작용이다. 학자금 대출은 경제적 어려움으로 인해 학업을 포기해야만 하는 학생들에게 대단히 유용한 지원수단이 될 수 있다. 그러나 무상지원 성격의 장학금이 아니라 대출상품인 이상, 대출에 따르는 기회비용을 고려하여 자신이 대출을 받아서라도 학업을 지속해야 할 의미가 있는지에 대한 진지한 고민이 전제되어야 함은 물론이다. 그런데 일반적으로 대출에 대해서는 원금만을 고려하는 경우가 많고 특히 학자금 대출처럼 거치 및 상환기간을 길게 설정하여 매달 납부하는 이자

38) 이주호(2006.10). 대학 학자금 현황 분석: 2006년도 국정감사 정책자료집-7.

액이 크지 않은 경우에는 대출에 따른 기회비용, 즉 이자액에 대한 고려가 충분히 이루어지지 못하는 경우가 흔히 발생하게 된다.

이와 같은 사고방식에서는 필연적으로 대학교육에 대한 비용이 과소평가될 개연성이 크며, 따라서 자신이 이러한 채무를 지면서까지 반드시 그 시기에 고등교육을 받아야 하는지에 대한 깊이 있는 성찰이 이루어지기 어렵다. 그리고 그로 인해 대학교육에 대한 합리적인 의사결정이 이루어지지 못할 가능성이 높다. 만약 대학교육이 최선의 선택이 될 수 없는 학생이 학자금 대출을 통해 학교를 다니게 되었다면, 마땅한 대안도 없이 빚만 잔뜩 짊어진 상태로 졸업하게 될 가능성도 크다. 그러므로 학자금 대출제도가 우리 사회에 빛과 소금처럼 반드시 필요한 제도로 제 역할을 다 하려면 이러한 대출의 기회비용에 대한 인식을 제고하여, 비합리적인 의사결정이 이루어지지 않도록 하는 데 각별한 관심을 기울일 필요가 있다.

제 7 장 공정한 경쟁을 위하여 : 성과와 한계

모두에서 살펴본 것처럼, 참여정부는 한국사회에서 게임의 법칙이 공정하지 못하다고 인식하고 있고, 그 이유를 사회이동의 통로가 중상층에게 유리하고 하위층에게는 매우 불리한 게임인 대학진학으로 단일화되어 있는 현실에서 찾았다. 이는 사안의 본질에 대한 상당히 정확한 인식으로, 교육격차 해소를 통해 사회양극화를 극복하기 위한 정책을 수립하는 데 반드시 유념해야 할 대전제이다. 따라서 참여정부의 교육격차 해소 정책에 대한 평가도 이 대전제를 준거로 하여 이루어질 필요가 있다.

기본적으로 교육격차 해소 정책은 그것이 사회양극화 극복에 의미 있는 기여를 할 수 있을 때 진정한 의의를 갖는 것으로 볼 수 있다. 물론 사회양극화 극복에 대한 명시적 또는 암묵적 기대 없이, 단순히 교육기회 균등화 차원에서 다양한 교육격차 해소 정책을 시행할 수도 있다. 교육기회의 측면에서 발생하는 격차를 줄이기 위한 일련의 정책을 실시하고, 교육결과에 대해서는 스스로 책임을 지도록 하는 방식이 바로 그것이다. 그러나 이 경우는 경쟁에서 도태될 것이 뻔히 예견되는 참가자에게 단지 '실패할 수 있는 권리(right to fail)'를 향유하도록 한다는 것 외에 다른 어떤 의미도 부여하기 어렵다.

이런 관점에서, 만일 교육격차 해소 정책이 지향하는 바를 단순히 모든 학생들이 고등교육의 균등한 기회를 향유하도록 돕는 데 한정한다면, 그간 참여정부가 펴온 일련의 정책들은 일정 수준의 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다. 방과후학교, 사교육비 경감 대책, EBS 수능방송, 정부지원 학자금 대출사업 등의 정책들은 좀 더 많은 학생들이 고등교육에 관심을 갖고 고등교육기회에 대한 접근성을 높이는 데 도움을 줄 수 있는 것들이다. 따라서 교육격차 해소의 중요성을 인식하고 교육기회의 균등화를 위해 나름대로 정책적 노력을 펴온 것은 분명히 참여정부의 공이라 할 수 있다.

그렇지만 그간 시행한 정책들이 교육격차의 실질적 해소를 통해 궁극적으로 사회양극화 해소에도 기여해 왔는지에 대해서는 상당히 회의적인 것 또한 사실이다. 주지하듯이, 한국사회에서 대부분의 교육적 또는 사회적 선발은 상대평가 방식을 따르고 있다. 이는 어떤 학생의 절대적 성취 수준이 장족의 발전을 보이더라도 상대적으로 여전히 경쟁에 참여한 다른 학생에게 뒤지면 탈락의 고배를 마실 수밖에 없음을 의미한다. 더욱이 우리가 살아가고 있는 세계화시대에서 자신의 분야에서 평범

한 경쟁력을 지닌 사람들의 입지는 무척 좁아져 있다. 따라서 소외계층 학생들이 대학에 진학할 수 있는 가능성을 조금이라도 높이는 데만 초점을 맞추는 정책들이 과연 어떠한 결과를 초래할지에 대해서는 깊은 고민과 성찰이 필요하다.

우리는 지금 '20:80의 사회'라 불리는 세계화시대에 살고 있다. '20:80의 사회'는 지구촌 전체, 그리고 한 나라 경제에서 약 20%의 사람들은 번듯한 직장을 갖고 안정된 삶을 영위하는 반면, 나머지 80%의 대다수는 비정규직 노동자 또는 실업자로서 고단한 삶을 영위해야 할 가능성이 큰 사회를 일컫는다. 이러한 세계화시대에는 평범한 재능이나 경쟁력을 가진 경제주체는 시장에서 급속히 자신의 입지를 상실하는 반면, 가장 경쟁력 있는 하나의 최종 승자가 시장 전체를 지배하는 결과가 나타날 개연성이 크다. 이를 학교교육과 관련하여 생각해 보면, 단지 학업성취가 뛰어난 것만으로 평생 안정적인 직장을 갖고 충분한 소득을 얻으며 살아갈 수 있는 사람들이 생각만큼 많지 않을 것이라는 사실을 깨달을 수 있다. 반면에 이전에는 사람들이 하찮게 여기던 재능이나 능력이 세계화를 통해 크게 확대된 시장에서는 새롭게 각광을 받을 가능성이 오히려 커진다고 볼 수도 있다.

따라서, 이와 같은 상황에서는 모든 학생들이 고등학교 졸업과 함께 대학에 진학하도록 교육시키는 것만을 교육복지 정책 혹은 교육격차 해소 정책이 지향해야 할 궁극적 목표로 삼는 일은 재고될 필요가 있다. 우리 교육현실을 직시할 때 대학진학 경쟁에서 소외계층 출신 학생들이 중상층 이상 출신 학생들에게 우위를 보이는 것은 기대하기 어려운 일이다. 이러한 상황에서 소외계층 학생들에 대한 지원을 학력 향상 프로그램에만 집중시키거나, 모든 학생들이 고등학교 졸업과 동시에 대학에 진학하는 것을 당연시하는 정책을 펴는 것은 사회양극화 해소에 도움이 되지 않는다. 학업성취 경쟁에서 뒤지는 소외계층 학생들에게 아무런 대안도 제시하지 않은 채 치열한 대학진학 경쟁에만 참여하도록 하는 것이야말로 불공정한 게임 법칙의 전형이기 때문이다.

그러므로 이 경우에는 어떤 학생이 가진 능력 또는 재능 가운데 특별히 경쟁력이 있는 것을 발굴하고 개발하여, 장차 그 능력이나 재능을 통해 직업을 구하고 사회생활을 영위할 수 있는 길을 열어주는 것이 무엇보다 중요하다. 이는 공정한 게임의 법칙을 확립하는 일의 요체이기도 하다. 그리고 이러한 교육적 노력이 경주될 때 다소 시간은 걸리겠지만 현재 사회적으로 최대 현안이 되어 있는 심각한 교육격차 및 사회양극화도 해결의 실마리를 찾게 될 것이다.³⁹⁾

앞서 소개한 청와대브리핑의 기고문은 한국사회에서 목도되는 가장 심각한 불공정성 가운데 하나로 사회이동 통로가 소외계층에게 절대적으로 불리한 대입 경쟁으로 획일화되어 있는 사실을 지적하고 대안적 통로의 필요성을 언급했었다. 사회이동에서 대안적 통로의 제시는 비록 시간이 걸리더라도 난마처럼 얽혀 있는 교육문제의 해결과 사회양극화의 해소를 위해서 반드시 한국사회가 풀어야 할 핵심과제 가운데 하나이다. 따라서 많은 사람들이 참여정부가 당장의 평가에 연연하지 말고 불공정한 게임의 법칙을 바로잡기 위한 진지하면서도 지난한 노력을 시작해줄 것을 기대했었다. 그것은 비록 씨는 당대에 참여정부가 뿌리고 그 과실은 후대에 다른 정부가 거두는 결과를 가져오겠지만, 국가백년대계를 위해서는 무엇보다도 의미 있는 선택이 될 수 있기 때문이다. 그렇지만 교육격차 문제의 본질을 제대로 파악하고 타당하고 적절한 해법에 대한 인식을 갖고 있었음에도 불구하고, 참여정부는 교육격차 해소를 위한 장기적 비전의 설정 및 실제적 대안의 제시에는 가시적인 성과를 거두었다고 보기 어렵다. 이러한 결과가 초래된 것은 참여정부에서 시장원리에 충실한 경제 관료들이 주도권을 장악하면서 교육격차 해소가 정책적 관심의 우선순위에서 밀리게 된 현실과 무관하지 않은 것으로 보인다.

교육격차의 상당 부분이 가정배경에 기인하고 있다면 이는 단시일 내에 교육적 노력만으로 해소하기는 어렵다. 더욱이 세계화시대의 경쟁 패러다임에서는 제한된 수준의 교육격차 해소가 이루어지더라도, 이것이 사회양극화 해소로 이어지기는 어려운 것이 엄연한 현실이다. 이러한 상황에서 교육격차 해소의 당위성을 강조하면서 일부 관련 정책의 단기적 성과를 알리는 데만 급급하다보니, 많은 사람들이 교육격차 해소를 정치적 수사 정도로 받아들이는 사태가 초래되었다.

따라서 지금 시점에서는 기존 교육격차 해소 정책의 타당성과 적실성을 재평가하여 좀 더 실효성 있는 교육격차 해소 정책을 장기적 관점에서 보다 체계적으로 제시할 필요가 있다. 물론, 이러한 평가에서 가장 중요한 준거는 궁극적으로 당해 정책이 사회양극화 해소에 얼마나 실질적으로 기여할 수 있는가 라는 점이 되어야 한다. 비록 당장 교육기회 균등화에는 일정 부분 기여를 하더라도, 그것이 궁극적으로 고학력 실업자를 양산하여 막대한 인적, 물적 자원의 낭비를 초래할 소지가 있는 정책은 재고되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 보면, 방과후학교는 상당히 잠재력이 큰 교육격차 해소 정책이

39) 김경근(2006). “한국 중등교육의 수월성과 평등성의 조화를 위한 과제.” 교육학연구, 44(1), 1-21.

라 할 수 있다. 현재 정부는 방과후학교가 갖는 사교육비 경감 효과와 소외계층 학생들의 학업성취 제고 효과 등을 주로 강조하고 있지만, 방과후학교가 갖는 진정한 잠재력은 그것이 교육패러다임의 대전환을 위한 교두보로서의 기능을 수행할 수 있다는 사실에서 찾을 수 있다. 물론 방과후학교는 사교육비 경감과 교육격차 해소에도 어느 정도 긍정적인 기여를 할 수 있겠다. 하지만, 그것이 과연 실질적인 사회양극화 해소로 이어질 수 있는 수준인지에 대해서는 의구심이 앞서는 것이 사실이다. 오히려, 세계화시대에서 한 개인의 경쟁력은 자신이 상대적 우위를 지닌 능력, 소질, 적성의 계발과 활용을 통해 확보될 수 있다는 점에 주목한다면, 방과후 학교가 특기적성교육의 활성화를 통해 학교교육의 다양화를 실질적으로 주도함으로써 교육격차 해소, 나아가 사회양극화 해소에 상당히 의미 있는 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

이렇듯, 방과후학교가 사회양극화 해소를 위한 실효성 있는 정책수단이 되기 위해서는 특기적성교육의 활성화가 필요하기 때문에, 이에 대해 배전의 관심을 갖고 자원 투입도 획기적으로 증대시킬 필요가 있다. 이를 통해 학업성취에 우위를 갖지 못한 소외계층 학생들이 자신의 적성과 흥미에 부합되는 일을 찾고, 그와 관련된 직업능력 신장을 통해 자립적인 삶을 영위할 수 있는 진로를 개척할 수 있도록 도와줄 필요가 있다. 이것이 이들이 학교를 졸업하고 사회에 진출했을 때, 빈곤의 악순환에 빠지지 않고 나름대로 한 인간으로서 존엄성을 유지하며 국가사회에 기여할 수 있도록 하는 최선의 방법이다.

교육기회의 균등화를 통한 사회양극화 해소를 위해서는 사교육비 경감도 포기할 수 없는 과제이다. 그간 숱한 사교육비 경감대책이 무위로 끝났지만, 온라인 교육의 강화가 하나의 유력한 대안이 될 수 있다는 점은 부인하기 어렵다. 이런 점에서 EBS 수능강의의 잠재력을 다시 주목할 필요가 있다. 온라인 교육시장의 특성상 가장 경쟁력 있는 공급자가 절대적 시장 지배력을 갖게 될 가능성이 크기 때문에, EBS 수능강의가 현실적 대안이 되기 위해서는 강좌 및 강사의 경쟁력이 민간업체를 능가해야 한다. 이를 위해서는 지금보다 훨씬 더 많은 투자가 이루어져야 하고, 강사에 대한 보수도 철저하게 시장원리에 따라 지급되어야 한다. 그렇지만 이런 시도는 필연적으로 공교육의 왜소화를 더욱 부추기고 교사들의 심각한 저항을 초래할 소지가 있다는 점에서 보다 신중한 접근이 필요한 것이 사실이다.

한편 정부보증 학자금 대출 사업도 교육격차 해소를 통한 사회양극화 극복에 어

느 정도 기여를 할 수 있는 정책으로 볼 수 있다. 학업성취가 상대적으로 뛰어난 소외계층 아동들이 자신의 포부를 미리 접거나 하향 조정하지 않고 포부를 키워가는데 도움을 줄 수 있는 제도적 장치로 볼 수 있기 때문이다. 그렇지만 이 정책의 취지를 십분 살리고 그 실효성을 더욱 제고하기 위해서는 학업성취가 아닌 다른 분야에서 남다른 소질과 재능을 지닌 학생들이 그것을 개발하고 신장시키는 데 어려움이 없도록 초중등교육 단계에서도 유사한 장치가 마련될 필요가 있다. 물론 이러한 교육적 수요는 방과후학교를 통해서도 일정 부분 충족될 수 있겠지만, 현실적으로 개인 차원에서 프로그램의 단절이 발생하지 않도록 하기 위해서는 보다 체계적인 지원방안이 마련될 필요가 있다. 이와 같은 방안이 마련되지 않는다면 많은 학생들이 자신이 지닌 경쟁력을 사장시킨 채, 전혀 수월성을 갖지 못하고 흥미도 느끼지 못하는 영역에서 의미 없는 경쟁에 내몰려야 하는 대단히 불공평하고 비효율적인 상황이 초래될 수밖에 없다.

현실적인 견지에서 보면, 교육격차 해소를 위해서는 방과후학교의 보육 기능을 강화하고 자유수강권 수혜자를 늘리기보다는, 실업과 빈곤으로 인해 가족해체를 맞는 가정이 발생하지 않도록 하는 일이 훨씬 더 중요하고 실효성이 있다. 따라서 교육격차 해소를 위한 노력은 교육정책을 넘어서 경제정책, 노동정책, 사회정책, 그리고 복지정책 등을 아우르는 것이어야 한다. 교육격차가 배태되고 발생하는 과정을 감안할 때, 이는 불가피한 선택이라 할 수 있다. 만일 이러한 명백한 현실적 요구를 간과하거나 애써 무시하게 되면 문제의 해결은 그만큼 요원해질 수밖에 없다.

참고문헌

- 교육인적자원부(2004. 2. 17). “공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책” .
- 교육인적자원부(2004. 11). “방과후학교 운영 기본계획” .
- 교육인적자원부(2005. 11. 17). “학자금 대출 현황 제출” . 교육인적자원부 내부 자료.
- 교육인적자원부(2006). 국정 현안 시·도지사 토론회 서면 보고자료.
- 교육인적자원부(2006.1.26). 방과후학교 지원으로 사회양극화 해소한다. 교육부 보도자료.
- 교육인적자원부(2006. 3. 31). “금년도 수능시험도 학교수업과 「EBS수능강의」 로 충분” . 교육부 보도자료.
- 교육인적자원부(2007). 학자금대출신용보증기금 2006년도 기금운영실적 보고서.
- 교육인적자원부(2007. 3. 6). “2007년도 방과후학교 운영계획 발표” . 교육부 보도자료.
- 교육인적자원부(2007. 3. 20). “사교육실태 및 사교육 의존도 완화 방안” . 교육부 보도자료.
- 교육인적자원부(2007.3). 교육을 바꾸면 국가의 미래가 달라진다. 교육혁신 정책 보고서.
- 교육인적자원부(2007. 8. 28). “방과후학교 발전 방안 발표” 교육부 보도자료.
- 교육인적자원부·한국주택금융공사(2007. 4. 2). “정부보증 학자금대출, 시행 4학기 만에 100만명 3조 2천억원 대출” . 교육부 보도자료.
- 국정브리핑(2007. 2. 20). “교육기회의 균등... 양극화 해소 첫걸음” . http://news.naver.com/news/read.php?mode=LOD&office_id=078&article_id=0000030233
- 김경근(2005). “한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인.” 교육사회학연구, 15(3), 1-27.
- 김경근(2006). “한국 중등교육의 수월성과 평등성의 조화를 위한 과제.” 교육학연구, 44(1), 1-21.
- 김경근(2007). “사회양극화와 방과후학교.” 방과후학교의 이론적·철학적 기반 정립을 위한 세미나 발표논문집, 35-63.
- 김경근·성열관·김정숙(2007). 초등학교 3학년 수준의 기초학력 미도달 학생 실태연

구. 교육인적자원부 정책연구보고서.

김재인·유희정·조연순·서영숙·이옥·박영애·이향란(2000). 방과후 아동보육의 실태분석과 종합대책 수립을 위한 연구. 한국여성개발원.

류방란·김성식(2006). “교육양극화의 실상.” 한국교육행정학회·한국교육사회학회 공동세미나 교육양극화의 진단과 대책 발표논문.

매경이코노미(2007.8.15). “사교육시장 왜 고속성장하나.” 1418호, 35면.

매일경제(2003. 9. 1). “저출산 원인도 과도한 사교육비.”
http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=009&article_id=0000313608§ion_id=110&menu_id=110

매일경제(2006. 12. 13). “GDP대비 사교육비 일본의 2.8배.”
http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=009&article_id=0000550511§ion_id=102&menu_id=102

매일경제(2007. 4. 12). “‘반값 과외’ 해법은 있다... 연15조원 영어과외 공교육서 흡수해야”.
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2007&no=188900>

매일경제(2007. 5. 22). “한국인 노후생활비 스스로 조달”.
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2007&no=267122>

매일신문(2007. 4. 17). “대구 대남초교 “방과후 시간이 기다려져요”
 ” http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=16586&yy=2007.

부산일보(2007. 2. 23). “서울대 법대 합격 산청 간디학교 김현정양 부녀”.
<http://www.busanilbo.com/news2000/html/2007/0223/0B0020070223.1029113907.html>

이주호(2006.10). 대학 학자금 현황 분석: 2006년도 국정감사 정책자료집-7.

이철선·이주량(2007. 4. 27). “사교육, 노후 불안의 주된 원인: 사교육 실태조사 및 시장규모 추정”. 한국경제주평, 통권 246호, 1-15.

이혜영 외(2005). 교육복지투자우선지역 지원 사업 확대 및 발전 방안 연구. 한국교육개발원 수탁연구 CR 2005-1.

이희수·곽덕훈·이민규·장수정·안동윤·신기왕·조순옥(2004). E-learning 활성화를 위한 「EBS 수능강의」 사업의 중장기 발전방안 연구. 교육인적자원부 정책연구보고서.

정기오(2007). “방과후학교 도입의 정책적 배경과 의미.” 방과후학교의 이론적·철학적 기반 정립을 위한 세미나 발표논문집, 3-31.

장수명·공은배·이한일(2004). 국가 및 산업경쟁력 제고를 위한 교육의 역할. 한국교육개발원.

전국교직원노동조합(2006.5.16). “ ‘방과후 활동 법안 발의’ 및 현행 방과후학교 문제점 지적 공동기자회견 ” 보도자료.

전국교직원노동조합(2006.7.6). “방과후학교 파행사례 발표 및 올바른 방과후 활동 촉구 기자회견” 보도자료.

한겨레(2007. 1. 30). “EBS 수능강의 27%만 선호, 사교육비 경감대책 흔들” .
<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/187389.html>

한겨레(2007. 4. 29). “ ‘방과후’ 학교종이 땡땡땡” .
<http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/206022.html>

한국일보(2004. 5. 17). “EBS 수능강의후 사교육비 20% 감소” . http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=038&article_id=0000234077§ion_id=102&menu_id=102

한국일보(2007. 5. 4). “칼라일, 국내 사교육 투자” .
<http://news.hankooki.com /lpage/economy/200705/h2007050318425021520.htm>

한국학원총연합회(2005. 11). “학교를 학원화 하는 「방과후학교」 법제화, 이것이 문제다” . 한국학원총연합회 설명자료.

조선일보(2007. 7. 7). “심층분석: 스타강사들의 세계” . B3면.

청와대브리핑(2006.03.16). 교육 양극화, 그리고 게임의 법칙, 제607호.
http://www.president.go.kr/cwd/kr/archive/archive_view.php?meta_id=cwd_briefing&id=a5786f182f8a30b4950165d1

교육인적자원부(2005. 4. 1). “EBS 수능강의 1주년 성과분석 및 발전방향” .

연합뉴스(2007. 2. 2). “대학생 681명 학자금 이자 못내 ‘신용불량’ ” .
http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=001&article_id=0001536928§ion_id=101&menu_id=101

부록

□ 방과후 학교 일지

- 「2.17. 사교육비 경감대책」의 단기대책으로 선정('04.2.)
 - 수준별 보충학습 : 중·고의 과외 흡수를 위한 교과외 심화·보충
 - 특기·적성교육 : 초·중을 중심으로 한 재능·영어과외 수요 흡수
 - 방과후 교실 : 초등학교 저학년 대상 학교 내 보육 프로그램
- 방과후 학교 추진 기본계획(안) 마련('04.8.)
- 기본계획(안) 마련을 위한 T/F 구성·운영('04.8-'04.10.)
- 대상별 업무 협의회('04.10-'04.12.)
 - 교총, 전교조, 한교조, 참교육학부모회, 학사모 학원총연합회 등 유관 단체협의회 각 2회씩, 연구자 협의회 등 총 18회
- 방과후 학교 운영 기본계획 수립('04.12.2.)
- 시·도교육감 대상 기본계획 설명회('05.1.11.)
- 연구학교 운영계획 마련('05.1.13.)
- 시·도교육청별 연구학교 공모('05.1.14.)
- 방과후 학교 운영 기본계획 보고회(실·국장)('05.1.21.)
- 연구학교 지정('05.3.4.)
- 연구학교 운영 세미나 2회 개최('05.3.9., 4.15.)
- 방과후 학교 운영성과 점검('05.5.)
- 방과후 학교 정책연구학교 운영('05.3.-'06.2.)
 - 시·도교육청별 초·중·고별 1교씩 총 48개교
 - 학교장 운영 32개교, 위탁 운영 16개교
- 방과후 학교 도입·운영의 필요성에 관한 연수 및 홍보('05.5.)
 - 홍보물 제작 및 배부 : 리플렛 10만부 (초·중·고교 대상)
- 16개 시·도교육청 순회 설명회
 - 대상 : 교장, 교감, 교사, 학부모, 장학사 등 총 6,849명
- 노무현 대통령, 강감찬 학교(인헌중) 방문('05.11.)
- 방과후 학교 표준매뉴얼 개발을 위한 정책연구 추진('05.12.)
 - 초·중·고교별, 대도시, 중·소도시, 농·어촌형 모델 개발
- 방과후 학교 만족도 조사를 위한 정책연구 추진('05.12.)
 - 대상 : 학생, 교원, 학부모
- 방과후학교 정책 토론회('06.1.26. BH)

- 부내 방과후학교 추진을 위한 전담팀(방과후학교기획팀) 구성 (' 06.2.16.)
- '06년 방과후학교 운영계획 수립 및 시·도 시행(' 06.2.27.)
- 전국 280개 시범학교 운영('06.3.- '07.2.)
- 시범학교 및 시·도교육청 담당자 워크숍('06.3.7.-3.8. 교원대)
- 시·도교육청 컨설팅팀 연수('06.3.29.-3.30. 대천)
- 대학생 멘토링 시범사업 추진('06.4. 서울 동작·관악 지역)
- 방과후학교 확산을 위한 전국 교육감·교육장 토론회('06.5.4. BH)
- 전국 지역교육청 방과후학교담당 장학사 워크숍(' 06.5.29-5.30. 대전)
- 초등학교 방과후보육 수요조사('06.4.) 및 시설비 지원(' 06.6.)
- 방과후학교 중앙컨설팅단 구성 및 학교 방문('06.6-' 06.7.)
- 시·도교육청 방과후학교 담당 장학관 회의(' 06.6.14-6.15. 인천)
- 상반기 방과후학교 운영현황 조사(' 06.6.30.)
- 귀향 멘토링 실시('06.7-' 06.8.)
- 농산어촌 방과후학교 운영 지원사업 대상 선정('06.8.3.) 및 담당자 워크숍('06.8.4.)
- 국정현안 시·도지사 토론회('06.8.8. BH)
- 전국시범학교 및 시·도교육청 담당자 워크숍(' 06.8.24-8.25. 속초)
- 전국 시장·군수·구청장 국정설명회(' 06.8.25.)
- ' 06년 하반기 방과후학교 운영 계획 시행(' 06.9.5.)
- 시·도교육청 방과후학교 담당 과장 회의(' 06.9.7. 대전)
- 방과후학교 포럼 개최(' 06.9.21., 5회)
- 저소득층 자녀 대상 방과후학교 바우처 제도 시범 실시(' 06.10.10.)
- 하반기 방과후학교 운영현황 조사(' 06.10.31.)
- 시·도교육청 방과후학교 담당 과장 회의(' 06.11.10. 천안)
- 겨울방학중 귀향 멘토링 실시(' 06.12.-' 07.2.)
- 2006 방과후학교 페스티벌 개최(' 06.12.14-12.17. 대전무역전시관)
- 2006 방과후학교 성과보고회(' 06.12.15. 대전무역전시관)
- 시·도교육청별 방과후학교 컨설팅팀 워크숍(' 06.12.20-12.21. 단양)
- 시·도교육청별 2007 방과후학교 정책 설명회(' 07.1.9.- '07.2.14.)
- 「2007학년도 농산어촌 방과후학교 지원사업 추진 계획」 수립(' 07.2.8.)
- 초등 방과후 보육 프로그램 운영 예비 수요조사(' 07.2.21.- '07.3.7.)
- 「2007학년도 방과후학교 운영 기본 계획」 수립(' 07.2.27.)
- 자유수강권 지원 대상자 조사(' 07.3.)
- 전국 96개 시범학교 운영('07.3.- '08.2.)

- 시범학교 워크숍('07.3.8-3.9.)
- 「2007학년도 방과후학교 자유수강권 운영 계획」 수립 및 시·도 시행(' 07.3.16.)
- 시·도교육청 과장 및 담당 장학사 워크숍(' 07.3.28-3.29.)
- 농산어촌 방과후학교 지원 대상지역 선정(89개 시·군) 및 예산 지원 계획 수립 (' 07.4.3.)
- 「2007학년도 초등 방과후 보육 프로그램 운영 지원 계획」 수립 및 시·도 시행 (' 07.4.11.)
- 농산어촌 방과후학교 지원 사업 지역교육청 및 지자체 담당자 워크숍 (' 07.4.12-4.13.)
- 전국 지역교육청 장학사 워크숍(' 07.4.19-4.20.)
- 대학생 멘토링 시·도교육청 수요 조사(' 07.5.)
- 방과후학교 우수 프로그램 개발·공모 (' 07.5.22.-)
 - 현장 교원 111팀, 전문가 47팀, 총 158팀에서 개발 추진 중
- 「2007학년도 대학생 멘토링 사업 추진 계획」 수립 및 시행(' 07.5.23.)
- 「방과후학교 온라인 관리 시스템 구축 계획」 수립 및 시행('07.5.7.)
- 「2007 방과후학교 지원센터 시범운영 계획」 수립('07.5.10.)
- 시·도교육청 방과후학교 담당 장학사 워크숍(' 07.5.16-5.17.)
- 「방과후학교 정책연구센터」 구성·운영(' 07.6.-)
- 방과후학교 포럼 개최(' 07.6.-, 2회)
- 시범학교 교감·행정실장 워크숍('07.6.12-.6.13.)
- 방과후학교 지원센터 담당자 협의회(' 07.6.29.)
- 「방과후학교 발전 방안」 수립 및 대통령 보고(' 07.7.)
- ' 07년 상반기 방과후학교 현황 조사(' 07.7.)
- 방과후학교 현장 모니터링요원 연수('07.7.16-7.17.)
- 방과후학교 지원센터 전담인력 워크숍 개최(' 07.7.26-7.27.)
- 방과후학교정책과 신설(' 08.8.1.)
- 「방과후학교 발전 방안」 발표(' 07.8.29.)
- 정보화 전략 계획(ISP) 수립 완료 및 결과 보고(' 07.9.)
 - 각 시·도교육청별 온라인 관리 시스템 개발 추진(' 07.9.-)
- 「방과후학교의 이론적·철학적 기반 정립을 위한 세미나」 개최(' 07.9.14. 은행회관)
- 「방과후학교 추진 유의사항」 및 「방과후학교 발전방안」 시·도 시행(' 07.9.14.)
- 「방과후학교 현장보고회」 개최(' 07.10.12. 부산 서명초)

□ 교육복지투자우선지역 지원 사업 일지

- 제7차 인적자원개발회의에서 교육·문화적 조건이 상대적으로 열악한 도시 저소득지역의 교육복지대책을 수립하기로 관계부처 합의('02.7.5.)
- 노무현 대통령, 광복절 경축사에서 도시 저소득지역을 위한 『교육여건개선대책』 발표('02.8.15.)
- 중앙준비기획단 발족 및 제1차 회의 개최('02.8.16.)
 - 도시 저소득지역 교육복지 종합대책 기본계획안 및 교육복지 투자우선지역 선정 관련 검토
- 제9차 인적자원개발회의에서 후속대책 논의('02.8.21.)
- 지역별 준비기획단 구성을 통한 교육복지 투자우선 후보지역 선정('02.9.-' 02.10.)
- 서울과 부산을 시범지역으로 선정('02.9.11.)
- 후보지역에 대한 실태조사 실시('02.10.-11.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업계획에 대한 여론 수렴('02.11.-' 02.12.)
- 중앙준비기획단 제2차 회의 개최하여 지원계획 검토(교육부 대회의실)('02.12.2.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 공청회 개최(주관 : KEDI, 홍사단 강당)('02.12.4.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 최종계획 발표('02.12.12.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 특별교부금 169억 배정: 서울 113.5억원, 부산 55.5억원('03.2.27.)
- 관련 당사자의 참여 확대를 위한 지역별 네트워크 구축 지원('03.2.-3.)
- 지역별 사업운영협의회 개최(교육장, 구청장, 교육위원, 시의원 등 참여('03.3.-4.)
- 제1차 인적자원개발회의 상정('03.4.)
 - 관계부처 협조체제 구축 당부
 - 복지부, 여성부, 문화부와 사업관련 협조체제 유지(자치단체 협조공문 발송 등)
- 교육복지투자우선지역 지원 사업 담당자 회의 개최('03.8.18.)
- '03년도 사업추진 현황 중간 점검 및 2004년도 사업예산 규모 파악('03.8.25.)
- 사업추진 현황 및 실태 파악을 위한 현장 방문 실시('03.9.-10.)
- '04년도 사업계획 수립을 위한 워크숍 개최(서울, 부산)
- 사업추진을 위한 시·도교육청 관계자 및 실무자 회의 개최('03.11.21.)
- '03년도 교육복지투자우선지역 시범사업 평가 실시('03.11.24.-11.25.)
 - 교육복지투자우선지역 관할 교육청(6개), 학교(45교) 및 유치원(28원)에 대한 자체·현장평가 실시
- '04년도 교육복지투자우선지역 워크숍 개최('04.1.9.)

- '04년 사업추진 계획 확정(' 04.2.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 길잡이 배포('04.4.21.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 확대발전 방안 확정('05.1.13.)
- '05년 신규 사업지역(7개 지역) 확정 통보(' 05.4.1.)
- '05년 신규 사업지역 관계자 연수 실시(' 05.4.15.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 관련 법률안 발의(이인영 의원)('05.5.27.)
- 부총리, 최근 새로운 정책이슈로 제기되고 있는 교육격차 해소를 위한 사업 확대방안 검토 지시('05.11.15.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 3주년 기념 종합발표회(서울시교육청 주관)('05.12.16.)
- '06년 사업계획 확정발표 : 사업 지역 대폭 확대(' 06.1.17.)
 - 15개('05) → 30개('06) → 60개('07) → 100개('08)
 - ※ 당초 15개('05) → 20개('06) → 30개('07) → 40개('08)
- ' 06년 신규 사업지역 확정 통보('06.3.29.)
 - 신규 15개 지역 150억원, 계속 15개지역 59억원(총 209억원)
 - 1년차 지역당 10억원내외, 2~3년차 5억원내외, 4~5년차 3억원내외
 - ※ 2차년도부터 지방비 대응투자 부담조건(1:1)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 교육프로그램 운영 우수 사례집 배포('06.6.7.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 추진을 위한 매뉴얼 발간('06.7.13.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 연구지원센터 관계자 워크숍 개최('06.8.9.)
 - 전국 시·도 연구지원센터 운영 현황 및 관련 문제점 공유와 개선 방향 협의
- 교육복지투자우선지역 지원사업 관계자 업무 협의('06.11.14.)
- '06년도 교육복지투자우선지역 지원사업 운영결과 발표회(' 07.2.8.-2.9.)
- ' 07년 사업 기본계획 확정('07.2.20.)
- ' 07년 신규 사업지역 선정결과 확정 발표(' 07.6.1.)
 - 신규 30개 지역 선정
 - 신규 30개 지역 236억원, 계속 30개 지역 134억원(총 374억원)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 전국 시·도 담당자 협의회('07.6.22.)
 - 사업 성과 측정 및 사업 기관 변경 조건 관련 협의
- 신규 사업지역 현장점검 및 컨설팅 실시('07.7.9.-7.13.)
- 교육복지투자우선지역 지원사업 시·도 교육청 담당 사무관(장학관) 협의회('07.8.23.-8.24.)
- '07년 교육복지투자우선지역 지원사업 연차평가 및 중단연구 관련 조사를 위한 연찬회 개최(' 07.10.9)

□ 사교육비 경감대책 일지

- 사교육비 경감대책 수립 추진('03.7-' 03.12.)
 - 「사교육비경감대책위원회」 구성, 협의회 개최(4회)
 - 사교육비 경감 종합대책 마련 위한 공청회 개최 (5회)
 - ※ 대전, 경기, 부산, 광주, 서울
 - 사교육비 경감 종합대책 수립 위한 KEDI 정책토론회 개최(9회)
 - 사교육비 실태조사 및 경감대책 정책 연구 실시
- ' 공교육정상화를 통한 사교육비 경감대책 ' 발표('04.2.17.)
 - 담당 부서별, 시도별 대책 수립, 추진 실적 점검
- 민생현안 대책 VIP 보고('06.11.3.)
 - 사교육시장 실태조사 및 사교육비 경감대책 수립 방안 보고
- 사교육 대책추진단 1, 2차 회의('06.12.-' 07.1.)
- ' 06년 사교육 실태조사 및 사교육비 경감방안 연구(KEDI)('06.12.-' 07.2.)
- ' 사교육 실태 및 사교육 의존도 완화방안 ' 보고 및 발표('07.3.20.)
- 사교육 의존도 완화대책 후속계획안 수립('07.4.13.)
- 제1차 통계청 사교육비 실태조사 실시('07.7.2.-7.13.)
 - 조사 대상 : 전국 272개교 초·중·고 학부모 35,000명
- 사교육 추진실적 점검단 회의('07.8.31.)
 - 3.20 사교육 대책 상반기 추진실적 평가 및 현장 의견 수렴
- 제2차 통계청 사교육비 실태(의식)조사 실시('07.10.8.-10.19.)
 - 조사 대상 : 전국 272개교 초·중·고 학생 및 학부모 52,000명
- 사교육 공급자(학원·교습소 등 4종) 실태조사 실시('07.10.15.-' 07.12.)

□ EBS 수능강의 일지

- 공교육정상화를 통한 사교육비 경감대책 발표('04.2.17)
- 사교육비 경감을 위한 EBS 수능강의 실시계획 수립('04.2.24)
- 『EBS 수능강의』 관계부처 실무회의('04.2.24)
- 사교육 경감대책에 관한 대통령 업무보고(' 04.3.2)
- 국무회의 보고('04.2.24., ' 04.3.2)
- 16개 시·도교육청 부교육감회의('04.3.5)
- 국정현안 정책조정 실무회의('04.3.9)
- 국정현안 정책조정회의('04.3.10)
- 국무총리, 보완대책 마련 특별지시('04.3.12)

- 대책팀 구성·운영, 시험운영기간 설정 등
- EBS 수능강의 콘텐츠 학교보급 및 이용방법 연수계획 수립('04.3.12)
- EBS 수능강의 인터넷서비스 인프라 확충계획 수립('04.3.12)
- 「현장점검팀」 구성·운영('04.3.13)
- 사교육비 경감을 위한 EBS 수능강의 지원팀 운영 계획 수립('04.3.16)
- 「시스템 전문가 TFT」 구성·운영('04.3.19)
- EBS 수능강의관련 산간·오지 및 저소득층 학생지원계획 수립('04.3.19)
- EBS 인터넷 수능강의 실시 초기단계의 시스템상 문제점과 대책 연구 계획 수립 ('04.3.20)
- EBS 수능강의 이용안내('04.3.20)
- 국무조정실 주관 관계기관 대책회의('04.3.23)
 - 개인이용자에 대한 다운로드 허용 결정
- EBS 수능강의 관련 홍보물 배부('04.3.25)
- EBS 수능강의 안내문 발송 보도('04.3.25)
- 저소득층 자녀 EBS 수능강의 교재 무상지원('04.3.29)
- 국무회의에 「EBS 수능강의」 추진상황 보고('04.3.30)
- EBS 수능강의 상황실 운영계획 수립('04.3.30)
- EBS 수능강의 관련 합동상황실 운영('04.3.30)
- 대국민 담화발표('04.3.31)

□ 정부보증 학자금 대출 일지

- 대통령 공약 : 대학생 등록금·생활비 용자를 위한 학자금유동화기금 조성추진('02.)
- 대통령 정기국회 시정연설 : 장기대여 학자금제도 확대 추진('04.2.)
- 금융기관, 교육, 재경, 예산, 과기 등 민관T/F 구성·운영 ('04.12.-'05.8.)
- 학술진흥 및 학자금대출신용보증기금에 관한 법률 국회 상정 (학술진흥법 일부개정법률)('05.6.)
- 학술진흥 및 학자금대출신용보증기금에 관한 법률』 제정·공포('05.7.)
- 기금업무수탁기관으로 「한국주택금융공사」 지정('05.7.)
- 학자금대출 포털사이트(www.studentloan.co.kr) 가동('05.7.)
- 학자금대출신용보증기금 설치 정원 34명('05.8.)
- '05.2학기 학자금대출실시 대출인원 18.2만 명, 대출금액 5,223억원('05.7.13.-' 05.9.29.)
- 2005년 학자금대출 work-shop 개최('05.11.3.-11.4.)

- 학자금신용평가시스템(SCSS) 구축('05.11.- '06.4.)
- 리스크관리 모니터링시스템 구축('05.12.19- '06.3.24.)
- '06.1학기 학자금대출 실시 대출인원 25.6만 명, 대출금액 8,331억원('05.12.)
- 매일경제신문사 주최 「제11회 매경금융상품대상」 수상
- 학자금대출 연체관리 강화방안 구축('06.2.)
- 2-9월 학신보기금 중장기발전방안 구축('06.2.-'06.9.)
- 학자금 개인신용평가시스템 개발·구축('06.4.)
- 학자금대출 이용실태 조사(한국리서치)('06.5.)
- 대학 및 금융기관 관계자 work-shop 개최('06.6.)
- '06.2학기 학자금대출 실시 대출인원 25.8만 명, 대출금액 7,925억원('06.6.2.-' 06.9.22.)
- 한국경제신문사 주최 「제6회 대한민국 e-금융상」 수상('06.7.)
- 학신보기금 자산운용체계 구축('06.9.-'06.12.)
- 실시간 보증승인·지원 시스템 구축('06.10.-'06.12.)
- '07.1학기 학자금대출 실시 대출인원 308,545명, 대출금액 10,957억 원('07.1.2.-' 07.3.16.)
- 열린우리당 당정협의로 금리보전대상자 7만 명에서 35만 명으로 확대('07.2.16.)
- '07.2학기 학자금대출 대학업무담당자 설명회('07.6.18.)
- 건강보험료 체계를 이용한 금리보전대상자 선정방안 구축('07.5.-'07.9.)
- '07.2학기 학자금대출실시 대출인원 30.6만 명, 대출금액 10,338억원('07.7.2.-' 07.9.14.)