



1234567890



ABCD



$x+y=z$

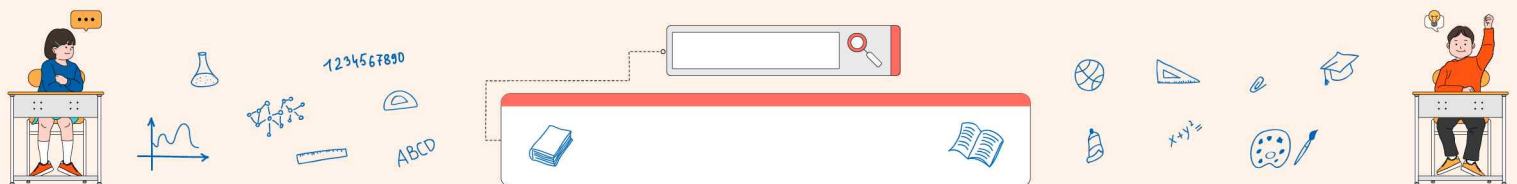


서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	27
4	讲义	57
5	퀴즈	76
6	토론	81
7	자료	83



학습안내

01

과목소개

<한국경제와 학교 교육>은 한국의 학교 교육의 형성, 확대 및 발전 과정을 살펴본다. 이 과목은 수강생들에게 한국 경제 성장의 원동력이었던 인적자본의 축적을 이끌어 낸 학교 교육의 발달 과정을 이해하고, 현재 한국 교육이 직면한 과제는 무엇인지에 대해 생각해 볼 수 있는 기회를 제공한다.

02

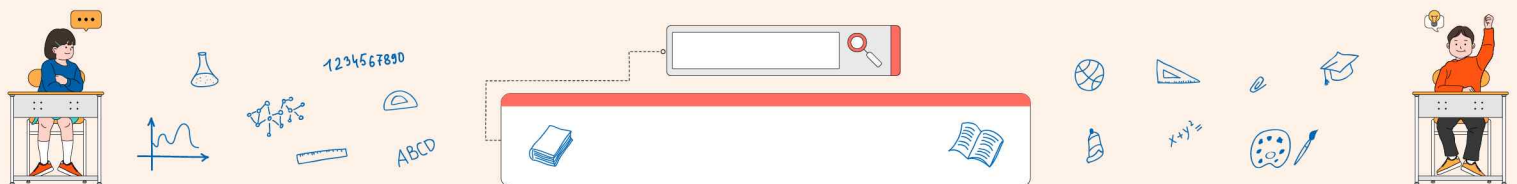
학습목표

- (1) 한국의 정규 초등, 중등, 고등교육 제도와 비정규 학교 교육의 형성, 확대, 발전과정을 통해 인적자본 축적의 기틀이 어떻게 마련되었는지 이해한다.
- (2) 교사, 재정, 여성의 측면에서 한국 학교 교육이 지닌 역사적 경험과 특수성을 살펴보고, 한국 학교 교육의 발전 과정에 미친 영향을 평가한다.
- (3) 사교육, 평준화, 학업성취도와 관련한 쟁점들을 검토하고 한국 학교 교육의 직면한 과제에 대해 탐구한다.

03

기대효과

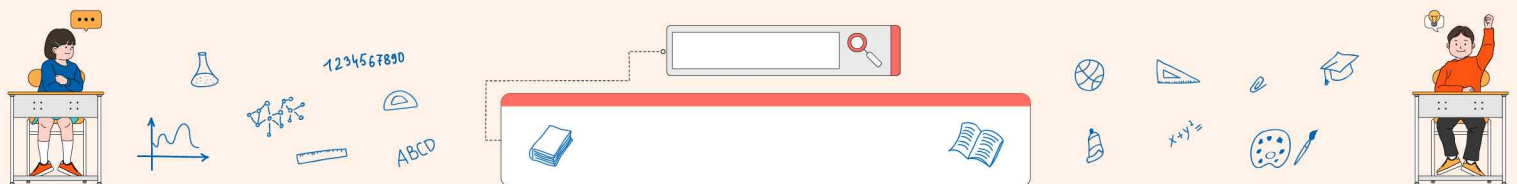
흔히 한국은 부족한 자연자원에도 불구하고 우수한 인적자본을 바탕으로 빠른 경제성장의 기적을 이루어 냈다고 이야기한다. 가난한 식민지 국가였던 한국이 독립 후 전쟁을 겪으며 황폐화되었지만 결국 한강의 기적을 이루어 낸 데에는 우수한 인적자본의 역할이 상당했다. 이 강의에서는 우수한 인적자본의 축적을 가져온 한국 학교 교육의 경험을 주제별로 학습한다. 이 강의가 수강생들이 한국 학교 교육 성공 사례의 배경, 원인, 결과는 물론 그 과정에서 나타난 명암과 현재 남겨진 과제에 대해 더욱 깊이있게 이해할 수 있는 기회가 되기를 기대한다.



04

주차별 구성

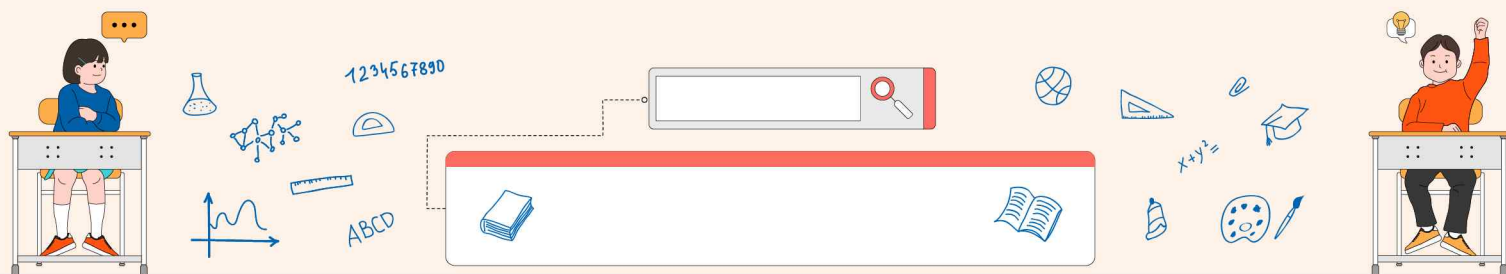
1주차	한국의 학교 교육
2주차	한국 학교교육의 형성
3주차	유아 및 초등교육
4주차	중등교육
5주차	고등교육
6주차	교원
7주차	교육재정
8주차	여성
9주차	사교육
10주차	학교 평준화
11주차	시험성적자료로 살펴본 한국교육의 현황과 과제
12주차	학교 밖 학교





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

9

주차

사교육

9-1

사교육이란?

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 학교 교육> 강의를 맡은 고선입니다. 이번 강의에서는 한국의 사교육 문제에 대해 살펴보겠습니다. 지난 강의에서 말씀드렸던 대로 사교육은 정규 학교 교육 이외의 보습활동을 일컫는 표현입니다. 학원, 과외, 방과후교실 등이 이에 해당합니다.

반면 사립학교를 통해 이루어지는 정규교육은 사교육에 해당하지 않습니다. 한국의 정규교육은 설립 주체에 따라 교육 내용이 크게 달라지지 않고, 국가에서 정한 교육과정을 따르기 때문입니다. 그래서 해외의 private education, 즉 공립학교가 아닌 사립학교를 통한 교육과 한국의 사교육은 서로 다릅니다. 해외에서 우리나라와 비슷한 사교육은 그림자 교육, 즉 shadow education이라 부르기도 합니다.

이번 강의에서는 사교육이 가져오는 문제들에 대해 다양한 시각에서 살펴보도록 하겠습니다. 사교육이 사회문제로 여겨지면서 정부에서는 다양한 정책 대응을 해왔는데, 그러한 사례들에 대해서도 살펴보도록 하겠습니다. 우선 사교육이란 무엇이고 어떻게 역사 속에서 진화해 왔는지 이야기해 보겠습니다.

사교육은 솔직히 엄밀하게 정의되지 않은 개념입니다. 여러 학자들은 자신의 연구에서 다양한 형태로 사교육을 정의하고 있는데, 그중 공통된 부분을 추려내 보면 다음과 같습니다. 일반적으로 대중이 인식하고 있는 사교육의 개념에도 공통되게 적용되는, 사교육의 실체를 구성하는 특징이라고 볼 수 있겠습니다.

먼저 사교육은 유치원부터 초등학교, 중학교, 고등학교는 물론 대학 및 대학원 등 정규 학교 교육 제도 밖에서 이루어집니다. 그리고 많은 경우 정규 학교 교육과정의 보충 또는 보완을 목적으로 합니다. 사교육은 또한 국민 전체가 아닌 수요자를 대상으로 운영됩니다. 그래서 비용을 개인이 부담하며, 보통 이윤추구를 목적으로 자립 운영됩니다.



이러한 특징이 절대적이지는 않습니다. 예를 들면 방과후학교의 경우 사교육의 특성을 지니고 있지만, 정규 학교 교육 제도의 연장선상에서 진행되고, 학교에서 관리, 감독, 운영하며, 학교에서 진행됩니다.

영어, 수학 등 교과 사교육도 있지만 미술, 피아노, 태권도는 물론 취미 또는 직업교육은 정규 교육과정을 벗어난 내용을 다룹니다. 방과후학교는 물론 공공단체 또는 기관에서 사교육을 비영리 프로그램으로 운영하는 경우도 있습니다.

사실 사교육이란 단어 자체도 엄밀하게 정의되지 않은 채 사용되고, 과거에는 다른 의미를 지닌 경우도 있었습니다. 과거 사교육은 사립학교 교육과 같은 의미로 사용된 경우가 많습니다. 국가나 공공부문이 아니라 민간 개인, 기관, 단체에서 설립하여 운영하는 교육을 뜻하고, 보통 영어로 private education이라고 칭합니다.

해외에서는 공립학교와 달리 사립학교는 세금 지원을 받지 않는 경우가 많고, 또 정부의 통제와 감독 밖에서 자율적으로 운영되기도 하므로 사교육이라는 생각이 언뜻 들기도 합니다. 그런데 한국에서는 사립학교에서 이루어지는 유·초·중등 교육 역시 공교육으로 구분합니다. 공립학교와 같은 교육과정으로 운영되고, 사립 초등학교를 제외하면 정부로부터 재정 지원을 받기 때문입니다.

해외 여러 나라에서 사립학교는 종교를 배경으로 설립되어 운영되는 경우가 많습니다. 공립학교는 종교로부터 독립되어 포괄적으로 운영되는 반면, 사립학교는 종교 교육의 자율성을 얻는 대신 세금 지원을 받지 못하는 방식입니다.

그런데 한국에서는 종교를 배경으로 설립된 사립학교들도 정규 학교 교육 시스템, 즉 공교육 체제 안에 포함되어 있습니다. 이 학교들에서는 종교 교육도 실시합니다. 물론 종교를 믿도록 강제하지는 않고, 이와 관련된 문제가 제기된 적도 별로 없습니다.

옛날에 어떤 단어가 어떤 개념으로 사용되었는지 살펴보고 싶을 때, 당시 신문 기사에서 해당 단어가 사용된 용례를 찾아보면 도움이 됩니다. 한국의 신문 기사를 검색해 보면 식민지기부터 1950년대까지 사교육은 사립학교 교육을 지칭하는 단어로 사용되었습니다. 식민지기에도, 1950년대에도 학원과 과외 교습이 존재했지만 이를 사교육으로 본격적으로 칭하지는 않았습니다.



사교육이 현재와 같은 용례로 폭넓게 사용되기 시작한 때는 공교육의 개념이 생기고, 공교육에 대비되는 개념으로서 사교육이 정의되면서부터였습니다. 공교육은 정규 학교 교육을 의미하며 설립 주체가 공립인지 사립인지는 상관없었습니다.

사교육은 공교육이 아닌 교육으로 과외, 학원 등 학교 밖에서 이루어지는 영리 추구 비정규 교육의 뜻을 담게 됩니다. 이러한 용례의 한 예로 1959년 서울대 이인기 교수가 쓴 동아일보 칼럼이 알려져 있습니다.

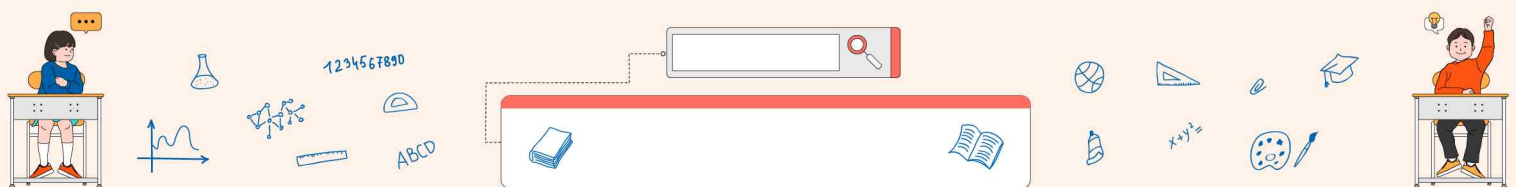
1972년 매일경제신문의 기획기사에서도 사교육이라는 단어를 본격적으로 이러한 용례로 쓰기 시작합니다. 이후 언론사를 중심으로 이러한 용례의 사교육이 폭넓게 사용되었고, 한국에서도 이른바 사교육 문제라는 이슈가 정립되었습니다.

공교육을 영어로 쓸 때 한 예로 public education을 생각해 볼 수 있습니다. 그럼 사교육은 private education이 되는데, 이렇게 쓰면 공립학교 교육과 사립학교 교육을 나타내는 표현과 중첩됩니다. 그래서 공교육 대신 정규교육을 의미하는 formal education과 이에 대비되는 개념으로서 사교육을 shadow education으로 부르기도 합니다.

반대의 말로 생각하면 informal education도 있는데 이 표현은 다양한 형태의 비정규 교육을 모두 포함하는 개념입니다. 종종 사교육의 흔한 형태인 학원 교육을 표현하는 cram schooling이나 과외교습을 나타내는 private tutoring을 직관적으로 사교육을 나타내는 표현으로 쓰기도 합니다.

유럽 주요 국가들을 비롯하여 해외에서도 우리나라와 같은 사교육이 증가하고 있다는 보고서도 있습니다. 이에 대해 사교육이 불평등을 심화시킬 수 있고, 사교육을 불러오는 공교육 시스템의 문제점을 진단하여 개혁할 필요가 있다는 지적도 이루어지고 있습니다.

화면의 그래프는 각 연도별로 주요 신문들에 사교육이라는 단어가 사용된 기사의 수를 보여줍니다. 이 숫자들은 실제 사교육의 규모가 커지고 사회 이슈로 부각된 시기를 보여줍니다. 사교육이라는 용어는 1990년대 이전까지는 흔하게 사용되지 않았습니다. 사교육이라는 용어 대신 과외교습이나 학원교습 등 구체적인 방식으로 지칭되는 경우가 많았습니다.



1980년대에 금지되었던 과외교습과 학원교습이 차례로 허용되고, 1994년 이후로 진행된 입시제도의 변화는 사교육 시장의 빠른 성장을 가져옵니다. 그러면서 한국 정부는 사교육에 대응하는 정책을 적극적으로 펼치기 시작합니다. 이즈음부터 사교육이라는 용어가 널리 쓰이기 시작했습니다.

그리고 사교육이라는 단어를 사용한 신문 기사의 수도 증가합니다. 그래프에서는 1997년, 2003년~2004년, 2006년부터 2010년에 사교육이라는 단어가 검색되는 기사 건수가 모든 언론사에서 증가하는데 그 기간은 바로 정부에서 사교육 대응 정책을 적극적으로 전개했던 시기였습니다.

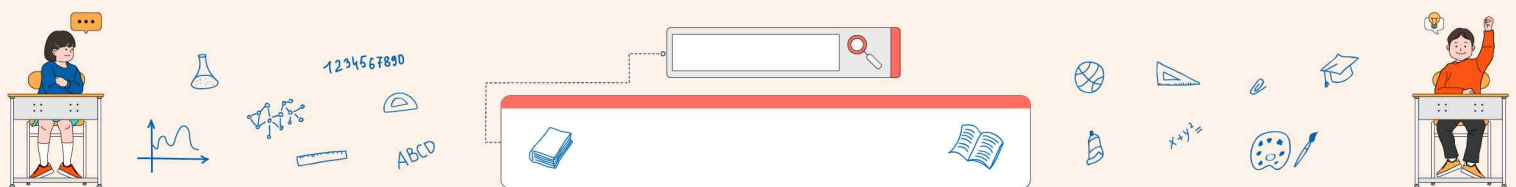
사교육에는 다양한 종류가 있습니다. 대표적인 형태는 학원입니다. 주로 영리 목적으로 설립되어 운영되며, 교습비가 주요 수입입니다. 유·초·중등 및 성인교육까지 다양하게 존재하며, 초·중등 교과교육 및 입시교육 이외에도 유아교육 과정의 미술, 태권도, 피아노, 체조 학원 등과 성인을 위한 외국어, 운전, 기술, 취업준비 학원 등이 있습니다.

개인교습은 흔히 과외라고 불립니다. 교사와 학생 1:1로 이루어지기도 하고, 한 교사가 여러 학생을 지도하는 그룹과외로 이루어지기도 합니다. 방과후학교는 초·중·고등학교에서 학교장이 자율 운영하는 프로그램입니다. 사교육 부담을 경감하기 위해 2006년에 도입되었습니다.

교육방송 EBS는 원래는 한국방송 KBS의 채널들로 운영되다가 1990년 12월 한국교육개발원 부설로 설립되었고, 1997년에 독립 기관이 되었습니다. 초·중·고 교과교육을 비롯한 다양한 시청각 교육 프로그램을 제공합니다. 1990년대 후반부터는 사교육 경감방안으로 교육방송을 적극적으로 활용하는 정책들을 정부에서 펼칩니다.

이외의 여러 평생교육기관과 직업교육기관들도 정규 학교 교육의 밖에서 해당 교육을 실시합니다. 직업기술, 국제화, 인문사회, 기예 등의 분야에서 교육 프로그램이 제공됩니다. 이러한 평생교육과 직업교육은 민간 기관에서 이루어지기도 하고, 공공기관에서 수행하는 경우도 많습니다.

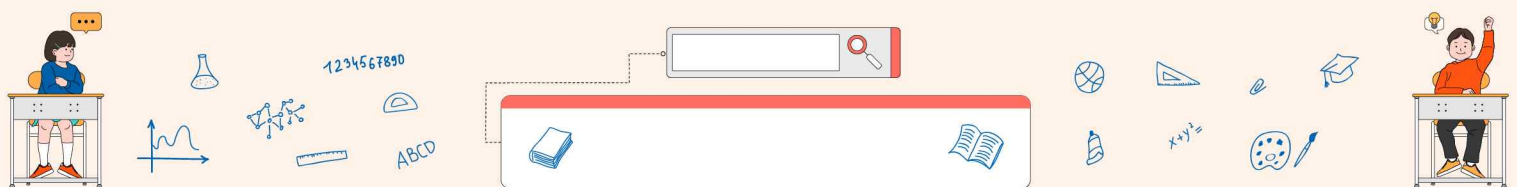
지금까지 사교육이란 무엇인가에 대해 정리해보았습니다. 사교육은 정규 학교 교육에 대치되는 개념으로, 학교 밖에서 영리추구를 목적으로 이루어지는 교육을 보통 의미합니다. 종종 사교육 문제라고 불릴때는 학원이나 과외 등 학교 밖 초·중등 교과교육으로 한정된 의미를 갖기도 합니다.



이러한 한국의 사교육은 사립학교를 통한 정규교육과 구분할 필요가 있습니다. 한국의 사립학교들은 정규 학교 교육과정을 국공립학교와 함께 담당하고 있기 때문입니다. 그래서 정규교육을 공교육이라고 부르며, 사립학교를 통한 공교육이 이루어지는 셈입니다.

이를 영어로 번역해 다른 문화권, 다른 교육제도에 익숙한 사람들과 이야기를 나누면 종종 혼란스럽습니다. 그래서 저는 공교육과 사교육이라는 개념어의 사용을 선호하지 않습니다. 하지만 한국 사회에서 사교육이라는 개념은 폭넓게 사용되고 있습니다.

사교육은 최근에 새롭게 생긴 것이 아닙니다. 식민지기에도 학원, 과외가 있었다고 합니다. 사교육에 대한 규제도 꾸준히 이루어져 왔습니다. 이제 사교육은 학원, 과외, 방과후학교, 교육방송, 그리고 평생 및 직업교육처럼 정규교육 이외의 온갖 교육까지 다양한 종류와 형태를 갖고 있습니다. 다음 시간에는 사교육 대응 정책에 대해 살펴보겠습니다. 감사합니다.



9-2

사교육 대응정책

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 사교육이란 무엇인가에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 한국 정부의 사교육 대응 정책을 역사 속에서 살펴보겠습니다.

정규교육이 아닌 비정규 보습교육으로서의 사교육은 이미 오래전부터 존재해왔습니다. 하지만 역사 속 어느 순간부터 사교육이 나라를 망친다는 사교육 망국론까지 제기되면서 사회 문제로 부각되었습니다. 왜 사교육은 사회문제가 되었는지, 그리고 정부는 어떻게 대응 정책을 전개했는지 살펴보겠습니다.

우선 1960년대로 돌아가 보겠습니다. 당시 초등교육의 보편적 확산은 이미 1950년대 후반부터 완성되어 가고 있었습니다. 하지만 아직 중등교육은 충분히 확대되지 않았던 시기였고, 중학교는 학교별로 지원하여 입시를 치렀습니다.

초등교육기관인 국민학교 졸업생이 늘어나면서 중학교 입시 경쟁이 치열해졌고, 입학지옥, 입시지옥 같은 표현들이 언론에 종종 보도되었습니다. 1966년 중앙일보 기사에 따르면 당시 서울 시내 국민학교 4학년과 5학년 학생은 60%, 6학년 학생은 90%가 과외 공부를 했습니다.

1968년 7월 15일, 정부는 이른바 7·15 입시개혁안을 발표합니다. 이 개혁안의 핵심은 중학교 입시를 폐지하고 무시험 진학제도를 도입하는 데에 있었습니다.

정부는 이러한 개혁안을 도입하는 이유로 아동의 정상적인 발달 촉진, 초등학교 교육 정상화, 과열된 과외 공부의 해소, 극단적인 학교차 해소, 가정의 교육비 부담 감소와 일류 중학교 관념 불식 등을 제시합니다. 이에 따라 1969학년도부터 중학교 진학은 시험 없이 이루어지고, 거주지에 따른 학군별로 진학 중학교가 임의로 배정됩니다.

모두 타당한 이유겠지만 당시 상황을 조금 더 자세히 살펴볼 필요가 있습니다. 대책 발표 직전인 1967학년도, 즉 1968년 2월 국민학교 졸업생 중 중등교육으로의 진학을 희망하는 학생 비율은 약 61%였습니다. 진학 희망 학생 중 실제로 진학한 학생의 비율은 95%였습니다.



진학 희망 학생 수와 실제 진학 학생 수, 즉 중학교 수용 가능 인원의 수가 차이가 크지 않았으므로 무시험 진학제도의 도입 자체는 어렵지 않았겠습니다. 그런데 무시험 진학제도는 진학 희망 학생의 수를 증가시킬 수도 있었습니다.

한편 다른 이유로 중학교 진학 희망 학생 수가 늘어날 수도 있습니다. 그래서 무시험 진학제도는 향후 이러한 학생들을 모두 수용할 수 있는 중학교 교육 공급의 확대가 수반되지 않고서는 성사되기 어려웠습니다. 실제로 이 시기 이후로 중학교 교육은 빠르게 확대됩니다. 1967년 43%였던 중학교 취학률은 10년 뒤인 1977년에는 80%를 넘어섭니다. 1979년에는 90%를 초과했습니다.

중학교 입시가 치러지던 시절, 중학교 못지않게 고등학교도 서열화되어 있었습니다. 하지만 중학교 입시의 선발기능이 강했기 때문에 고교 입시 경쟁은 주목을 적게 받았었는데, 중학교 무시험 진학 및 임의 배정이 이루어지면서 이제 입시 경쟁은 고등학교 입시로 옮겨옵니다. 입시 과열 문제가 제기되면서 1973년 2월 28일 고교 평준화 정책 도입이 발표됩니다.

그리고 1969년 중학교 학군별로 임의 배정이 이루어진데 이어, 5년만인 1974년부터 고등학교 학군별 임의 배정이 이루어집니다. 다만 고등학교 입학시험 제도는 계속 유지됩니다. 이전의 학교별 지원 및 입학시험 제도가 사라지는 대신 교육청에서 연합으로 입학고사를 치르고, 합격자를 학군별로 각 고등학교에 임의로 배정하였습니다.

당시 고교 입시제도 개선의 기본 방향으로서는 중학교 교육 정상화 촉진, 완전한 고교 평준화, 과학 기술 및 실업교육 증진, 교육의 균등한 발전 도모, 국민 교육비 경감, 학생의 대도시 집중 억제 및 농촌 경제 안정 등이 제시됩니다. 한편, 이후 재정투자 및 지원을 통해 각 고등학교의 시설, 교원, 재정이 평준화되도록 정책을 펼쳐 나갑니다.

고교 평준화 정책은 비록 고교 입시제도 자체를 없애지는 않았지만, 고등학교 교육의 확대와 맞물려 있었습니다. 1973년의 고등학교 취학률은 33%에 불과했습니다. 하지만 10년 뒤인 1983년에는 78%로 증가합니다. 1986년에는 고등학교 취학률이 80%를 넘어섭니다.



중학교 무시험 진학제도와 고교 평준화 정책은 중학교 및 고등학교 입시를 준비하기 위해 과열된 사교육 문제에 대응하는 측면도 있었지만, 식민지기때부터 이어져 온 서열화된 엘리트 중심의 중등 교육을 보편화된 중등교육으로 전환하여 확대하는 전환점이었다고 볼 수도 있습니다. 한편 고교 교육이 보편화되면서 이제 입시 경쟁은 대학입학 선발고사로 집중되기 시작합니다.

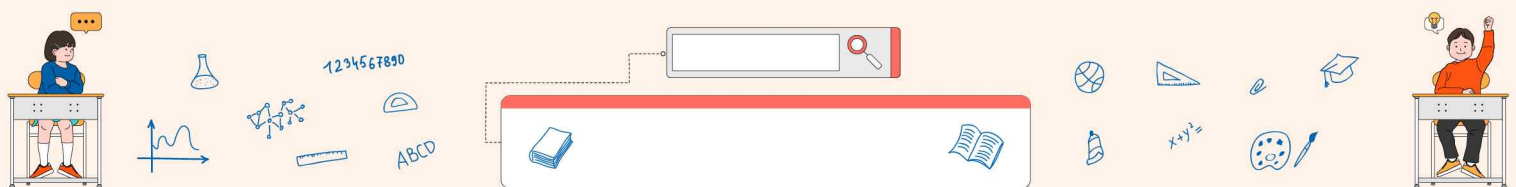
대학 입시 과열의 배경에는 대학의 서열화에 따른 상위 대학입학을 위한 경쟁과 입학 희망 학생에 비해 대입 정원이 부족한 공급 측면의 문제가 있었습니다. 1980년부터 정부는 본격적으로 대학 교육의 공급을 확대하기 시작합니다.

1980년 7월 30일 정부는 교육 정상화 및 과열 과외 해소 방안을 발표합니다. 이 방안의 핵심은 과외, 학원 등 사교육을 금지하는 데에 있었습니다. 우선 공직자, 기업인, 의사, 변호사 등의 자녀가 과외교습을 받을 경우 불이익을 주겠다고 발표합니다.

사실상 개인과외 교습을 금지했다고 볼 수 있습니다. 사설학원의 경우 중학교와 고등학교 재학생들의 수강을 금지합니다. 그래서 입시학원의 경우 고등학교 졸업 후 대학 진학을 준비하는, 이른바 재수생들을 위한 학원만 남게 됩니다. 한편 교사의 과외 수업도 금지시킵니다.

입시제도도 개편되어 대학별 본고사가 폐지되고, 대학입학 예비고사와 내신 성적만으로 학생을 선발하도록 정합니다. 대학입학 예비고사는 이후 대학입학 학력고사로 바뀌어 실시됩니다. 한편 대학 입학정원을 확대하고, 졸업정원제를 실시하여 졸업 정원보다 많은 인원을 선발하여 대학 교육에서 경쟁 및 중도 탈락하도록 정하고, 일종의 정부가 제공하는 사교육인 교육방송을 본격적으로 실시합니다.

이러한 정책들은 당시 12·12 군사반란과 5·18 광주민주화운동의 진압 이후 전두환이 이끄는 이른바 신군부 세력에 의해 수립된 국가 통치기구인 국보위, 즉 국가보위비상대책위원회가 전격적으로 도입합니다. 직접적으로 사교육을 금지하는 정책은 이후 점진적으로 학원과 과외교습이 다시 허용되면서 소멸합니다.



1989년 후반기부터 중학교와 고등학교 재학생의 방학 기간에 학원 수강이 허용됩니다. 또한 영리 활동으로서의 과외교습은 계속 금지하지만, 대학생의 과외교습은 허용합니다. 방학 중 학원 수강이 허용되면서 학기 중 학원 수강 금지 규정의 실효성에 대해 의문이 제기되기 시작합니다.

교육부는 학원 수강에 대한 규제 권한을 시·도 교육청에 넘기고, 1991년부터 1992년을 거치며 지역별로 중·고교 재학생의 학기 중 학원 수강이 허용됩니다. 한편 2000년 4월 27일에는 과외교습을 금지한 학원의 설립 운영에 관한 법률 조항이 위헌으로 판정됩니다. 그래서 이후 과외 교육 역시 전면 허용됩니다.

이후 사교육 시장은 급격히 팽창합니다. 경제성장과 소득수준 향상에 따라 사교육 수요도 증가했고, 사교육 공급도 크게 늘어납니다. 늘어난 사교육 부담에 대한 학부모의 불만도 커지게 되고, 정부는 일련의 사교육 대책들을 펼치게 되었습니다.

사교육 대책들은 몇 가지 유형으로 나누어 볼 수 있습니다. 첫째는 공교육 강화 정책입니다. 공교육 내실화, 공교육 정상화로 불리기도 합니다. 공교육에 부족함이 있어 사교육이 횡행하니 공교육을 강화하면 사교육 수요를 줄일 수 있다는 관점입니다.

둘째는 고교와 대학의 입시제도 개선입니다. 입시제도가 잘못 설계되어 사교육 수요가 늘어났고, 입시제도를 사교육이 필요 없는 방식으로 개선하면 사교육 수요를 줄일 수 있다는 관점입니다. 셋째는 사교육 시장에 대해 직접 규제하는 방식입니다. 과거와 같이 사교육을 금지시키는 등 급진적으로 규제하기는 어렵지만, 교습 시간이나 교습비에 대한 규제를 시도하고 있습니다.

마지막은 저렴한 공공 사교육을 공급하여 값비싼 영리 사교육의 대체를 시도하는 정책입니다. 교육방송, 정규 학교의 방과후교실 등이 이에 해당하겠습니다. 이제 각 대책들에 대해 더 상세히 살펴 보겠습니다.

공교육을 강화하여 사교육에 대응한다는 일련의 정책들은 사교육이 나타나고 확대된 원인을 공교육, 즉 정규 학교 교육의 문제로부터 찾고 있습니다. 정규 학교 교육에 부족한 부분이 있고, 학생과 학부모는 이를 학교 밖에서 보충하기 위해 사교육을 찾는다는 관점입니다. 그래서 공교육이 강화되면 사교육을 줄일 수 있다고 생각합니다. 이러한 정책들은 공교육 강화, 공교육 내실화, 공교육 정상화 등으로 불립니다.



학원과 과외교습 등의 교과 사교육 중 가장 큰 비중은 영어와 수학 과목이 차지합니다. 그래서 공교육 강화 정책은 학교에서의 영어와 수학교육을 개선하는 데에 먼저 초점이 맞추어졌습니다. 영어의 경우 학교 교육의 질이 낮아 사교육 수요가 크다고 보고 질 개선에 나섭니다.

원어민 교사를 채용하고, 영어교육의 시기를 앞당기고, 현직 교사들에 대한 연수 등 역량강화 프로그램을 제공합니다. 수학의 경우 학교 공부가 어려워 포기하고 대신 학원에 가서 배운다는 주장이 많았습니다. 그래서 정규 학교 수학교육의 학습 내용을 줄이고, 난이도를 낮추며, 교수법을 학생들의 흥미를 끌 수 있는 방식으로 개선합니다.

학교 교육과정을 개선하여 사교육에 대응하는 정책의 결과에 대해서는 회의적인 시각이 많습니다. 교과 사교육 수요는 입시 경쟁이 유발하는데 학교 교육의 내실화가 사교육을 통해 입시 경쟁에 도움을 얻고자 하는 유인을 줄이기 어렵기 때문입니다. 학교 교육 내실화가 실제 교육 성과를 제고했는지도 불분명합니다. 특히 수학 학습 내용과 난이도 조정은 오히려 성적이 높은 학생들의 사교육 수요를 부추기는 측면도 있었습니다.

고등학교를 다양화하면 사교육을 경감할 수 있다는 관점도 있었습니다. 그래서 한때 외국어고, 과학고 등의 특수목적고등학교가 확대되었습니다. 하지만 외고와 과학고 증가가 특목고 입시를 준비하기 위한 사교육을 줄였는지는 의문입니다.

또한 자립형 사립고도 한때 확대되었지만, 사교육 경감으로 이루어졌는지는 의문입니다. 정권이 바뀌면서 고등학교 교육정책은 특목고와 자립형 사립고를 줄이고 일반 고등학교 중심으로 전개되기도 했지만, 마찬가지로 사교육 수요에 영향을 얼마나 미쳤는지는 의문입니다.

일부에서는 고졸 취업을 확대하면 대학 진학을 줄이고 입시 경쟁을 완화할 수 있다는 주장을 제기했습니다. 고등학교에서 기술을 잘 배워 명장으로 성장하기 위한 마이스터 고등학교도 설립되었습니다. 내실 있는 기술교육을 실시하는 것은 좋았지만, 급격한 기술 진보가 이루어지는 시기에 대학 교육을 인적자본에 대한 투자가 아닌 엘리트 교육기관으로 바라보는 관점은 시대착오적이기도 했습니다. 실업계 고교 교육 강화를 통한 사교육 경감 효과는 거의 없었다고 봐도 될 것 같습니다.



주요한 사교육 경감 대책 중 한 가지는 입시제도의 개선이었습니다. 대학 또는 일부 고등학교 입시가 사교육 수요를 키운다고 보고, 이를 줄이는 방향으로 입시제도를 개선하려고 시도했습니다. 대학 입시에서는 수시 선발을 강화합니다. 학생부 종합전형, 학생부 교과전형, 논술전형의 비중을 키우고, 고교 학교 교육의 내실화가 이루어지기를 기대합니다.

하지만 사교육 수요에 미친 효과는 불분명합니다. 학생부 종합전형을 준비하기 위한 사교육 컨설팅트가 등장했고, 비교과 활동을 위한 사교육이 나타났습니다. 학교 내신 시험을 대비하는 사교육도 여전했고, 논술 전문 사교육도 성장합니다.

대학수학능력시험의 경우 사교육을 줄이기 위해 고등학교 교과과정에서 시험을 출제하도록 정하고, 수학능력시험에 교육방송에서 다룬 내용을 연계하여 출제하는 정책도 도입되었습니다. 물론 시험 출제범위와 관련된 정책이 실제 사교육 수요를 줄인 효과는 불분명합니다.

중학교 사교육을 줄이기 위해 외고, 과학고 등의 특수목적 고등학교와 자율고등학교 입학전형에서 필기고사를 금지합니다. 그리고 중학교 교육과정의 범위와 수준에서 전형을 실시합니다. 하지만 특목고 등의 진학을 대비하는 중학교 사교육이 줄어들었는지는 의문입니다.

입시제도의 개선은 다양성 강화와 난이도 하향 조정을 주로 이루어졌습니다. 하지만 이러한 정책들은 입시 경쟁에서 우위를 점하기 위한 사교육 수요 유인을 경감하는 데에는 큰 효과를 보이지 못한 것 같습니다.

사교육 시장에 대한 직접적인 규제는 2000년 과외금지 위헌판결 이후로 어려워졌습니다. 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률이 제정되었지만, 교육환경 및 시설 등의 규정에 머무릅니다. 다만 초·중·고 및 대학교 교원의 과외교습 금지 규정은 존속되었습니다.

2000년 이후 시도별로 학원의 교습 시간을 규제하는 조례가 제정됩니다. 학생들을 위해 심야 교습을 금지하는 내용인데, 초·중·고 학교급 및 지역별로 교습 금지 시간이 서로 달랐습니다. 그래서 심야 교습 금지가 사교육에 미친 영향에 대한 연구들이 많이 이루어졌는데, 이러한 규제의 도입은 학원 수강을 다소 줄였지만, 사교육비를 경감 하는 효과는 별로 보이지 않은 것 같습니다.



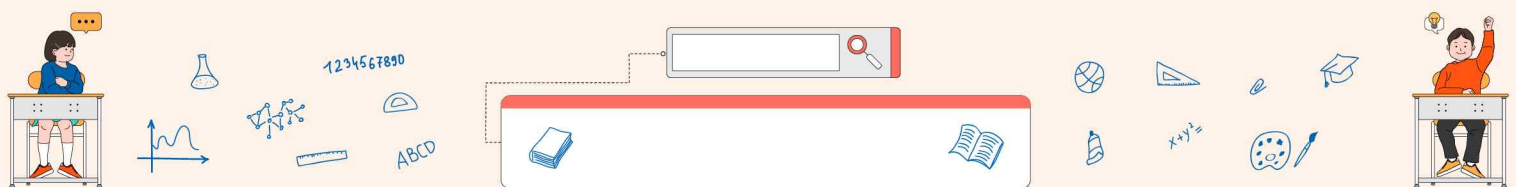
사교육의 기능을 공공부문에서 대신 수행하며 사교육비 부담을 경감 하려는 시도도 이루어집니다. EBS 교육방송을 이용한 공공 입시교육은 1980년대부터 시작되었습니다. 유명 강사들의 강의를 방송으로 송출하여 무료로 볼 수 있도록 제공했고, 자체 제작한 교재는 나중에는 대학수학능력시험 출제에 활용되기도 했습니다.

정규 학교 수업이 끝난 뒤 학교 교실에서 이루어지는 사교육인 방과후학교도 등장했습니다. 학교 시설을 이용해 학교에서 직접 운영하여 일반 학원에 비해 가격이 저렴했고, 저소득층에게는 비용을 더욱 경감 할 수 있도록 바우처가 제공되었습니다. 초등학교의 경우에는 학교 프로그램이 끝난 뒤에도 보호자가 퇴근할 때까지 계속 학교에 머무를 수 있는 돌봄교실이 만들어졌습니다.

EBS 방송과 방과후교실이 사교육비를 경감하는 효과가 있었는지에 대해서는 다양한 연구 결과들이 있는데, 실제 사교육 참여 또는 사교육비 수준에 미치는 영향은 크지 않아 보입니다.

지금까지 한국 정부가 펼쳐온 사교육 대응 정책에 대해 정리해보았습니다. 입시 경쟁의 과열은 가계의 과도한 사교육비 부담 문제를 가져왔고, 오래전부터 다양한 형태로 정부는 이 문제에 대응해 왔습니다. 1960년~1970년대에는 중학교 무시험 진학, 고교 평준화 등으로 대응했고, 1980년대에는 초·중·고 재학생의 과외 및 학원 교습을 금지했습니다.

사교육이 자율화된 1990년대 이후로는 사교육 대응 정책도 다변화되었는데, 공교육 강화, 입시제도 개선, 사교육 시장 규제, 공공 사교육 공급 등으로 전개되었습니다. 하지만 실제 사교육 경감에 미친 효과는 크지 않아 보입니다. 다음 시간에는 한국 사교육의 현황을 살펴보겠습니다. 감사합니다.



9-3

사교육 현황

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 한국 정부가 펼쳐온 사교육 대응 정책에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 통계청의 초·중·고 사교육비 조사 자료를 통해 한국 사교육의 현황에 대해 살펴보도록 하겠습니다. 초·중·고 사교육비 조사는 전국 초·중·고등학교 3천여 개의 학생 약 7만여 명과 각 학급 교사를 대상으로 이루어집니다.

우선 사교육 참여율을 살펴보겠습니다. 초·중·고 사교육비 조사는 가구에서 지출한 사교육비에 대한 통계 조사입니다. 그래서 사교육 참여 여부는 사교육비 지출로 파악됩니다. 사교육 참여율은 전체 학생 중 사교육비를 지출한 참여 학생의 비율입니다.

각급 학교별 사교육 참여율의 추이를 살펴보면, 오랜 기간 동안 사실 큰 변화는 없었습니다. 수준을 보면 초등학교가 가장 높습니다. 그다음이 중학교, 그리고 고등학교입니다. 실업계를 제외한 일반 고등학교를 따로 떼어서 보면, 일반 고등학교의 사교육 참여율이 고등학교 평균보다 더 높습니다. 고등학교 사교육은 주로 대학 입학시험 준비와 관련되기 때문입니다.

사교육 참여율은 2008년부터 2012년 내지 2013년 무렵까지 모든 학교 수준에서 다소 하락합니다. 이 시기에는 적극적인 사교육 대응 정책이 전개되었습니다. 2013년 이후부터는 특히 고등학교의 사교육 참여율이 꾸준히 상승합니다. 초등학교와 중학교는 이후에 큰 차이가 없었습니다.

2020년에는 코로나19 유행으로 학원, 과외 등이 어려워지면서 특히 초등학교 사교육 참여율이 낮아졌지만, 이듬해인 2021년에는 바로 예년 수준을 회복했습니다. 고등학생들의 경우에는 코로나19가 별다른 영향을 미치지 않았고 오히려 이듬해에 예전보다 더 크게 사교육 참여율이 증가합니다.

그렇다면 사교육에 소요되는 비용은 얼마나 될까요? 2015년 무렵까지는 학생 1인당 월평균 사교육비가 25만 원 내외로 거의 고정되어 있었습니다. 하지만 2015년을 기점으로 학생 1인당 월평균 사교육비가 빠르게 증가합니다. 그런데 이 수치는 사교육을 받지 않는 학생도 포함하여 계산합니다. 그래서 사교육 가격 수준과 사교육 참여 비율이 뒤섞여서 영향을 주고 있습니다.



예를 들어 초등학교 학생 1인당 월평균 사교육비가 2020년에 급격히 떨어졌는데, 이는 사교육 시장 가격의 변동에 따른 효과가 아니라, 코로나19로 인하여 사교육 참여율이 크게 하락했기 때문에 나타난 결과입니다.

이번에는 사교육에 참여한 학생들로 한정하여 1인당 월평균 사교육비를 살펴보겠습니다. 화면의 그래프는 각급 학교별로 2017년과 2021년의 참여 학생 1인당 월평균 사교육비를 보여줍니다. 이 그래프는 두 가지 뚜렷한 양상을 나타냅니다.

먼저 학교급별로 1인당 월평균 사교육비 지출액이 차이가 납니다. 초등학교가 가장 낮고, 중학교, 고등학교 순서로 더 높습니다. 물론 월평균 사교육비 지출은 한 달 동안의 사교육비 지출 총액이므로 고등학생의 사교육 단가가 초등학생보다 더 비싸기 때문일 수도 있고, 고등학생들이 초등학생보다 더 많은 사교육을 소비하기 때문일 수도 있습니다.

두 번째로 2017년과 2021년 사이에 월평균 사교육비 수준이 뚜렷이 증가했습니다. 그래서 일반 고등학생의 경우 사교육에 참여하는 학생들의 월평균 사교육비가 이제 70만 원 가까이 됩니다. 초등학생의 경우에도 한 달에 40만 원 정도를 지출하고 있습니다.

지역별로 나누어 보면 역시 큰 차이가 나타납니다. 서울의 참여 학생 1인당 월평균 사교육비가 60만 원 이상으로 가장 높습니다. 광역시와 중소도시의 참여 학생 1인당 월평균 사교육비는 40만 원대로 비슷하고, 읍면지역은 30만 원대로 나타납니다.

사교육 유형별로 살펴보면 2021년을 기준으로 학원 수강시 지출 비용이 월평균 40만 원 이상으로 가장 높습니다. 일반교과 사교육에 한정하여 각 유형의 사교육을 이용한 학생들의 월평균 지출금액을 계산한 수치입니다.

개인과외 지출은 30만 원대 후반, 그룹과외는 25만 원 정도입니다. 방문학습지는 10만 원 정도였습니다. 최근 증가한 유료 인터넷 및 통신강의 등의 비용은 월평균 10만 원을 조금 넘는 수준이었습니다.



가구 내 사교육 투자와 관련하여 흥미로운 사실 중 하나는 자녀의 수와 출생 순위에 따라 사교육 투자 수준도 다르다는 점입니다. 가장 뚜렷한 특징은 자녀 출생 순위가 빠를수록 사교육비 투자 수준이 더 높습니다.

화면에 보이는 것처럼 자녀가 2명일 때, 첫째에 대한 월평균 사교육비 지출 금액이 둘째에 대한 지출 금액보다 더 많습니다. 자녀가 3명인 경우에는 첫째, 둘째, 셋째 순서대로 월평균 사교육비 지출 수준이 더 큼니다. 이 특성은 사교육이 학업 성과에 미치는 인과 효과를 식별하기 위한 분석에 활용되고 있습니다.

자녀의 출생 순위에 따라 사교육 투자 수준이 다른 이유에 대해서는 여러 가설이 제기됩니다. 어떤 사람들은 연령에 따른 서열을 중시하던 전통문화의 유산이 남아 있어서 출생 순위가 더 빠른 자녀에게 투자가 더 많이 이루어진다고 설명합니다.

다른 관점에서는 학부모가 첫째 자녀의 경우에는 아직 최적의 자녀 투자 포트폴리오를 찾지 못하여 과도하게 사교육에 투자하는 경향이 있는데, 둘째 또는 셋째 자녀의 경우에는 첫째 자녀의 사교육에서 겪었던 시행착오를 통해 비용효율적인 투자를 실행할 수 있기 때문이라고 설명합니다. 두 가설이 병립할 수도 있겠습니다.

또 다른 특징은 자녀의 수가 늘어날수록 1인당 월평균 사교육비는 감소한다는 사실입니다. 그래프에서 나타난 것처럼 자녀 수가 증가하고 출생 순위가 늦어질수록 1인당 월평균 사교육비가 꾸준히 낮아지는 경향이 존재합니다.

그래서 사교육에 참여할 경우 외동 자녀의 경우 1인당 월평균 사교육비가 50만 원 이상이지만, 세 자녀 이상 가구의 셋째 이상 자녀의 경우에는 1인당 월평균 사교육비가 40만 원에 미치지 못합니다.

학생들의 성적 수준별로 사교육 투자 정도도 차이가 납니다. 화면의 그래프는 사교육을 받는 고등학생의 학교 성적 구간별 1인당 월평균 사교육비를 보여줍니다. 학교 성적은 각 학생의 담임교사가 구간으로 응답한 값입니다.



가장 왼쪽은 성적이 상위 10% 이내인 학생들의 월평균 사교육비인데 70만 원이 넘습니다. 오른쪽으로 갈수록 학교 성적이 상대적으로 더 낮은 학생들입니다. 11%~30%, 31%~60%, 61%~80%, 81%~100%, 즉 하위 20% 학생들의 1인당 월평균 사교육비가 차례대로 제시되었고, 성적이 낮을수록 1인당 월평균 사교육비도 낮아짐을 알 수 있습니다. 성적에 따라 사교육비 수준이 다른 이유는 사교육이 상위 대학 진학 경쟁에 주로 관련되기 때문입니다.

성적이 더 높은 학생들일수록 더 명성이 높은 대학에 입학하기 위한 경쟁이 치열하고, 이 경쟁에서 우위를 점하기 위해 더 많은 사교육비 투자가 이루어지는 경향이 있습니다. 반면 성적이 하위권인 경우에는 성적 상승을 위한 사교육이 기초적인 학습과 관련되므로 투자 금액이 더 적을 수 있습니다.

사교육 참여 학생의 1인당 월평균 사교육비는 가구 월소득이 증가할수록 뚜렷이 증가합니다. 가구 월 소득이 200만 원 이하인 가구의 경우에는 월평균 사교육비가 20만 원대에 불과합니다. 하지만 가구 월소득이 800만 원 이상인 경우, 참여 학생 1인당 월평균 사교육비는 70만 원에 육박합니다. 사교육 재화는 소득 증가에 따라 소비량이 늘어나는 경제학 교과서에서 말하는 이른바 사치재로 보입니다.

이번에는 사교육 참여율이 여러 학생 특성들과 어떻게 관련되는지 살펴보겠습니다. 먼저 고등학생의 학교 성적 순위별로 사교육 참여율을 살펴보면, 성적 순위가 높을수록 사교육 참여율도 높은 경향이 뚜렷하게 나타납니다.

학교 성적이 상위 10%인 경우에는 70% 이상이 사교육을 받고 있습니다. 반면 하위 20%의 경우에는 사교육 참여율이 50%가량입니다. 사교육비 지출 수준과 마찬가지로 대학 입시 경쟁이 상위권에서 심각하게 나타나고 있음을 다시 한번 확인할 수 있습니다.

가구의 월평균 소득별로 사교육 참여율을 살펴보면, 역시 소득 증가에 따라 사교육 참여율도 증가하는 경향이 뚜렷하게 나타납니다. 가구 월평균 소득이 200만 원 미만인 경우에는 사교육 참여율이 절반도 안됩니다. 하지만 가구 월평균 소득이 500만 원을 넘어서면 사교육 참여율도 80%를 넘어섭니다.



사교육이 가져오는 여러 문제 중 한 가지는 불평등입니다. 소득이 높은 가구의 학생들이 더 많은 사교육을 받아 인적자본에 대한 투자 및 이후 소득불평등이 심화될 수 있다는 관점입니다.

그래서 일부에서는 사교육 바우처를 지급하여 저소득층과 고소득층 사이의 사교육 소비 불균형을 완화할 필요가 있다는 의견을 제시합니다. 물론 세금으로 사교육 소비를 지원하는 데 대한 부정적인 의견이 커서 현실적으로 실행하기는 어려워 보입니다.

이번에는 자녀 출생 순위와 사교육 참여율의 관계를 살펴보겠습니다. 1인당 사교육비와 마찬가지로 사교육 참여율에 있어서도 먼저 태어난 자녀에게 더 많은 투자가 이루어지는 경향이 발견됩니다. 자녀의 출생 순위가 낮아지면 사교육 참여율도 다소 감소하게 됩니다.

이는 특히 일반교과 사교육에서 뚜렷하게 나타납니다. 예체능, 취미, 교양 사교육 참여율에서도 비슷한 경향이 보이지만, 세 자녀 이상인 가구에서는 셋째 이상 자녀의 사교육 참여율이 다소 높아지기도 합니다. 이는 비교과 사교육이 종종 방과후보육의 기능을 수행하기 때문이기도 합니다.

지금까지 1인당 월평균 사교육비와 사교육 참여율을 살펴보았는데, 이번에는 사교육 시간에 대해 알아보겠습니다. 2021년 사교육 참여 학생의 1인당 주당 평균 사교육 참여 시간은 약 9시간입니다. 주말을 제외하면 하루에 두 시간 정도 사교육 프로그램에 참여한다고 볼 수 있습니다. 학교급별로 나누어 보면 초등학생이 주당 평균 8.3시간으로 조금 적고, 일반고 학생들이 평균 10시간으로 가장 많습니다.

출생 순위별로 사교육 참여 학생의 1인당 주당 평균 사교육 참여 시간을 살펴보면, 여전히 출생 순위가 높을수록 참여 시간도 더 긴 경향을 확인할 수 있습니다.

파란색이 한 자녀 가구, 빨간색이 두 자녀 가구, 녹색이 세 자녀 가구입니다. 각 색상이 더 짙어질수록 출생 순위가 낮아집니다. 출생 순위별 주당 평균 사교육 참여 시간은 특히 두 자녀 가구에서 크게 나타나고, 세 자녀 이상 가구에서는 고등학교 이후에는 오히려 차이가 다소 줄어듭니다.



지금까지는 학원, 과외교습 등 민간 사교육만으로 한정하여 살펴보았습니다. 하지만 앞서 말씀드렸던 대로 이제는 방과후학교, EBS 방송교육 등 공공부문에서도 사교육 프로그램을 제공하고 있습니다. 우선 방과후학교 프로그램 참여율을 살펴보면 처음 도입된 2007년 이후 한동안 증가했습니다. 일반고등학교의 방과후학교 참여율은 한때 80% 이상으로 증가했습니다.

하지만 고등학교의 방과후학교 참여율은 2011년부터 감소했고, 특히 2017년 이후 빠르게 감소했습니다. 2011년은 방과후학교 프로그램을 도입한 이명박 정부의 마지막 해였고, 2017년에는 문재인 정부가 들어섭니다. 각 정부의 교육정책에 따라 방과후학교 참여율도 변화한 것으로 보입니다. 중학교 방과후학교 참여율은 이제 매우 낮은 수준입니다.

방과후학교가 그래도 꾸준히 운영된 것은 초등학교였는데, 2020년 코로나19 유행 이후 방과후학교 운영이 매우 제한되면서 역시 크게 줄어들었습니다. 하지만 초등학교 방과후학교는 다양한 비교과 프로그램을 통해 돌봄, 즉 보육 기능을 담당하는 측면이 있어서 코로나19 이후에는 다시 예전 수준으로 증가할 것으로 생각됩니다.

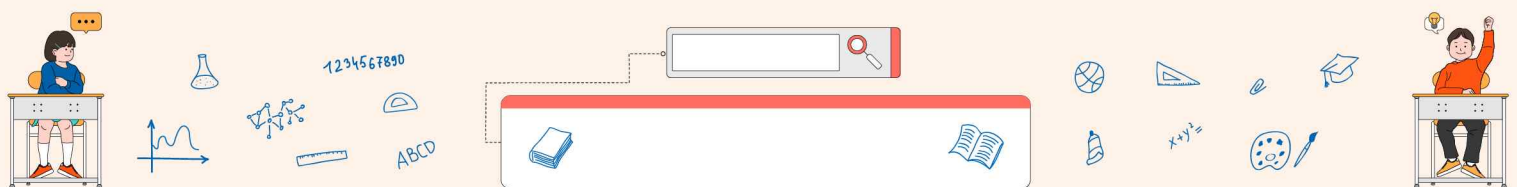
사교육에 대응하여 정부에서 펼친 또 다른 정책은 교육방송 EBS 프로그램 강화였습니다. 특히 고등학생의 대학입시 준비 사교육을 EBS 강좌를 통해 대체하려는 시도가 있었습니다. 화면의 그래프는 EBS 교재의 사용률을 보여줍니다. 2013년 무렵까지 EBS 교재 사용률은 전체 고등학교는 40% 대, 일반 고등학교는 50%대로 나타나다가 이후 감소했습니다.

2017년 이후로는 30%~40% 수준에 머물고 있습니다. 유료 인터넷 동영상 강의는 물론 유튜브 등 다양한 채널을 통해 사교육 시장이 다변화되는 상황에서 EBS 방송 역시 새로운 환경에 대응하여 변화할 필요가 있어 보입니다.

지금까지 한국의 사교육 현황에 대해 정리해보았습니다. 2021년을 기준으로 한국의 사교육비 총액은 23.4조 원입니다. 참여율은 초등학생 82%, 중학생 73.1%, 고등학생 64.6%입니다. 사교육을 받는 학생들은 한 사람당 매달 485,000원을 평균적으로 사교육비로 지출하고 있습니다.



사교육 투자에 영향을 미치는 요인으로서는 가구 소득, 출생 순위, 학교 성적 등이 있었습니다. 소득이 높고, 출생 순위가 빠르고, 학교 성적이 상위권일수록 사교육 투자가 더 많이 이루어졌습니다. 한편 정부에서 도입한 일종의 공공 사교육인 방과후교실이나 EBS 교육방송은 특히 중고등학생의 활용 비율이 감소하는 추세를 나타내고 있습니다. 다음 시간에는 사교육의 효과에 대해 살펴보겠습니다. 감사합니다.



9-4

사교육의 효과

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 한국의 사교육 현황에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 사교육의 효과에 대한 한국의 연구들을 소개해 보겠습니다.

사교육을 받는 데에는 여러 가지 동기가 있겠습니다. 그중에서도 특히 중등과정 이후로 가면, 대학 입시에 성공하기 위해 학교 또는 대학 입학시험의 성적을 높이려는 목적으로 사교육을 받게 되는 경우가 많습니다. 그렇다면 사교육은 과연 학생들의 성적에 어떠한 영향을 미쳤을까요? 성적 이외에는 어떠한 영향이 있었을까요?

사교육이 학교 성적에 미친 영향을 파악하기는 쉽지 않습니다. 이른바 선택 편의라고 불리는 문제 때문입니다. 사교육은 보통 스스로 선택합니다. 그런데 사교육을 선택할 가능성을 더 크게 만드는 여러 요인들이 있습니다. 지난 시간에 살펴본 대로 가구 소득이 더 높거나, 출생 순위가 빠르거나, 성적이 상위권이면 사교육을 받을 확률도 커지고 사교육비 투자 수준도 높아집니다. 부모 교육 수준이 더 높은 경우에도 그러합니다.

그런데 이러한 요인들은 사교육 이외의 방법으로도 학생 성적에 영향을 미칠 수 있습니다. 소득이 더 높은 가구의 아동은 사교육 이외에도 성적 향상에 도움이 될 다른 자원의 투자를 더 받을 수 있습니다. 성적이 상위권인 학생들은 원래 성적이 높습니다. 그래서 사교육을 받은 학생과 받지 않은 학생의 성적을 비교해서 사교육이 성적에 미친 영향이라고 이야기하기 곤란합니다.

경제학자들은 이러한 선택 편의의 문제를 해결하기 위해 다양한 시도를 해왔습니다. 도구변수 분석, 성향점수 매칭, 비모수 한계 분석 등 여러 방법론들이 활용되었습니다. 이러한 여러 연구 결과에 따르면 사교육은 학생의 성적을 향상시키는 효과가 있습니다. 다만 그 효과의 크기가 매우 작다고 알려져 있습니다.



류덕현과 강창희의 연구에 따르면 사교육비 지출이 10% 증가할 때 시험 성적은 1% 내외로 증가합니다. 어떤 학생이 50만 원의 사교육비를 지출하고 있고, 시험 성적이 80점이라고 생각해 봅시다. 사교육비 지출이 10% 늘어난다면 5만 원을 더 쓰는 것입니다. 이때 시험 성적은 1% 증가하는데, 80점의 1%는 1점이 되지도 않습니다. 사교육비 지출을 늘려도 시험 성적은 1점 올리기 어렵다는 의미입니다.

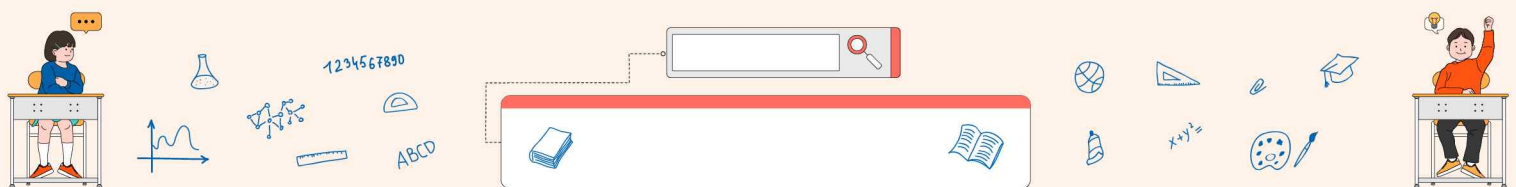
그렇다면 왜 사교육을 받는 것일까요? 교과 사교육으로 한정해서 본다면 어쩌면 주된 동기는 학교에서의 교육은 학생이 시험 경쟁에서 이기는 데에 목적을 두고 있지 않는 데에 있겠습니다. 다양한 수준과 배경, 동기와 태도를 갖고 있는 학생들이 임의로 배정되어 구성된 학급에서 이루어지는 교육이 모든 학생들을 완벽하게 만족시키기는 어렵겠습니다.

사교육 사업자들은 이 부분을 파고 들어갑니다. 또한 사교육은 부모의 눈에 보이는 차이를 만들어 내기도 합니다. 사교육을 받지 않는다면 집에서 아이들은 공부 이외에도 다양한 활동들을 하겠습니까. 종종 어떤 부모들은 자녀가 공부에 더 많은 시간을 사용하기를 바랍니다.

그래서 학원이나 과외를 한다면, 그 수강 시간 동안은 공부를 한다고 생각하며 만족할 수도 있습니다. 학원이나 과외교습이 많은 숙제를 주고, 그 숙제를 하면서 학생들의 학업 시간이 더 증가할 수도 있겠습니다.

정유경과 고선은 한국의 각 시·도가 서로 다르게 도입한 학원 교습시간 규제에 주목했습니다. 학원 교습시간 규제가 도입되거나 강화되면 규제 시간에 따라 해당 지역 초·중·고 학생이 학원 교습을 받을 확률이 10%~24% 포인트까지 감소했습니다.

이를 이용해 학생들의 시간 사용 변화를 살펴보면 학원에 간 날에는 집이나 학교에서 혼자 공부하는 시간이 1시간 정도 증가했습니다. 이외의 다른 활동들, 예를 들면 수면 시간 등에는 큰 차이가 없었습니다. 또한 학원 교습을 규제한다고 해서 학원을 적게 다니게 된 학생들이 과외교습을 대신 받는 일종의 풍선 효과도 나타나지 않았습니다.



사교육이 시간 사용에 미치는 효과는 뚜렷합니다. 학습 활동에 투입하는 시간이 교습 시간 이상으로 증가합니다. 그런데 성적 향상 효과는 평균적으로 미미한 편입니다. 그렇다면 학생들이 사교육을 통해 성적 향상 이외에 얻는 것은 무엇일까요? 또 치러야 할 비용은 어떤 것들이 있을까요?

단서가 하나 있습니다. 학습 활동에 투입하는 시간이 늘어난다면 다른 데 쓰는 시간이 줄어들 것입니다. 하루는 24시간으로 한정되어 있기 때문입니다. 사교육은 학생들에게 어떤 기회비용을 치르도록 요구하고 있을까요? 그리고 그 기회비용의 단기 및 장기 효과는 어떠할까요? 아직 많은 연구가 필요합니다.

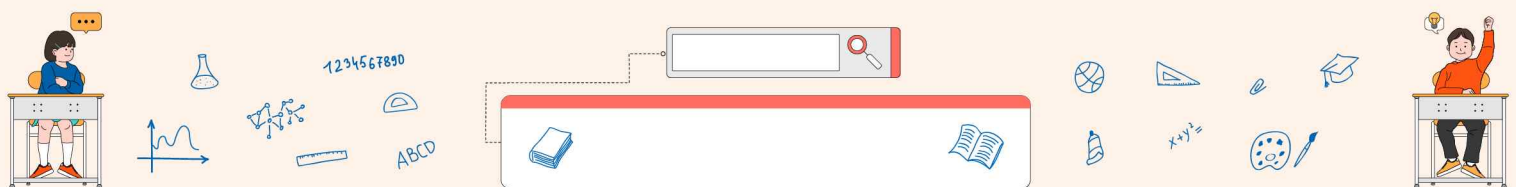
김세익은 고등학교 시절 학원이나 과외교습을 받는 경험과 스스로 공부한 경험이 나중에 대학 졸업 후 임금 수준에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 분석했습니다.

연구 결과에 따르면 고등학교 시절 사교육, 즉 학원이나 과외교습은 대학 졸업 후 임금 수준에 별다른 영향을 미치지 않았지만, 고등학교 시절에 스스로 공부한 시간이 더 길었던 학생들은 대학 졸업 이후에도 임금 수준이 더 높았습니다. 대학 입학시험 성적을 통제한 분석 결과입니다.

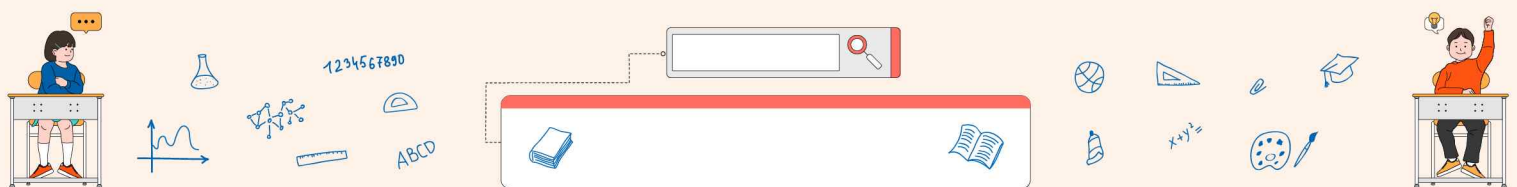
이는 사교육이 대학입학시험을 높여서 추후 노동시장 성과, 즉 임금을 향상시킬 수는 있지만, 그 이상의 인적자본을 축적하는 효과는 없음을 의미합니다. 반면 고등학교 시절 스스로 공부한 시간이 길수록 대학 및 이후 직장 경험에서 축적한 인적자본은 더 클 수도 있습니다.

지금까지 사교육의 다양한 효과들에 대해 정리해보았습니다. 경제학자들의 연구 결과에 따르면 사교육은 학생의 시험 성적을 미미하게 향상시키는 효과가 있습니다. 사교육, 특히 학원 교습을 받으면 같은 날 스스로 공부하는 시간도 증가하는 것으로 나타났습니다. 한편 대학 입학시험 성적을 통제하면 사교육 경험은 이후 노동시장 성과에 별다른 영향을 미치지 않는 것 같습니다.

이상으로 <한국경제와 학교 교육> 아홉 번째 강의를 마칩니다. 이번 강의에서는 한국의 사교육 문제에 대해 살펴보았습니다. 먼저 사교육의 개념에 대해 살펴보았고, 역사적으로 정부의 사교육 대응 정책이 어떻게 전개되었는지와 현재 한국의 사교육 현황에 대해서도 살펴보았습니다.



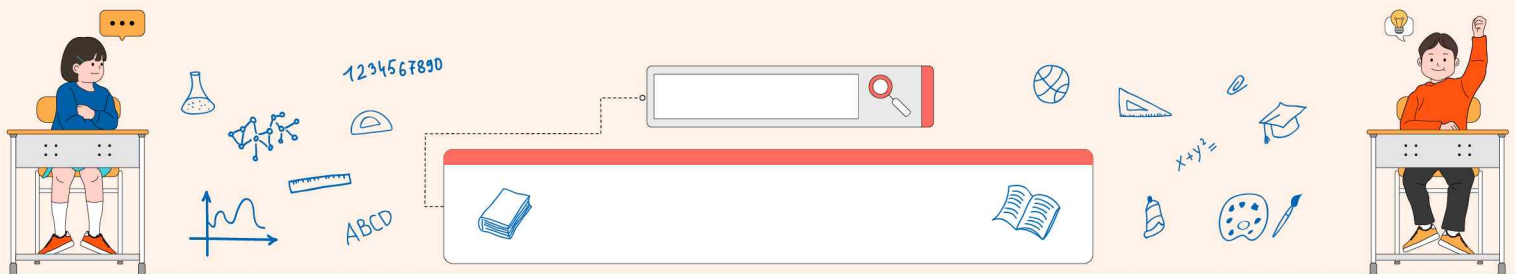
마지막으로 사교육이 성적, 시간 배분, 노동시장 성과에 미치는 영향에 대한 연구들을 소개했습니다. 다음 열 번째 강의에서는 고교 평준화, 학교 평준화를 주제로 살펴보겠습니다. 감사합니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

WEEK

9

Private Education

9-1

Private Education

Hello, everyone. Welcome to “The Korean Economy and School Education.” My name is Go Sun. This lecture is dedicated to Korean private education. As discussed in the previous lecture, private education is a series of extracurricular programs and activities for extra practice and tutoring. Hagwons, private tutoring and after-school classes are part of private education in Korea.

However, formal education programs provided by private schools are not categorized as a form of private education in Korea. What is learned in Korea’s formal educational institutions is not so different depending on who built them because they all follow government-designed educational programs. This differentiates private education in Korea from the term used in other countries. The latter describes educational programs in private schools. The overseas equivalent of the Korean terminology of private education is shadow education.

In this lecture, we will review various issues arising out of private education in Korea from a multi-faceted perspective. With private education seen as the main culprit behind many social issues, the Korean government has taken various policy measures. We will go through their examples. Let me first define what private education means and walk you through how it advanced throughout history.

Technically speaking, private education does not have clear definitions. Various scholars suggest various definitions of private education in their studies. Here are several things that they have in common. These characteristics can be commonly applied to the public notion of what private education involves because they represent the essence of the concept.



First of all, private education is provided outside the formal school system including preschools, elementary schools, middle and high schools, colleges and graduate schools. Secondly, private education programs normally aim to complement and replenish the formal school curricula. Thirdly, these programs do not target the public as a whole but some consumers. Last but not least, individuals pay costs for private education classes, and these institutions independently run for profit.

However, these characteristics are not always shared across the field of private education. For example, after-school classes come across as a type of private education, but are provided as an extension of the formal school system and it is schools that manage, supervise and run these classes.

Private education involves English, math and other school subjects. However, a variety of classes also handle art, taekwondo and the piano as well as hobby activities and vocational training. Added to after-school programs, non-profit education programs are provided by state-run organizations or agencies.

Apparently, the term “private education” is widely used although not clearly defined, and it even had different meanings in the past. Private education often had the same meaning as private school education. The term “private education” normally means educational programs provided not by the government or the public sector but by individuals, institutions and organizations in the private sector.

In other countries, private schools, unlike their public counterparts, are not financially supported by taxpayers' money, and run autonomously outside the government's control and supervision. Given this, it may sound similar to what we call private education in Korea. However, in Korea, private preschools, elementary schools and secondary schools are classified as part of the formal education system. They implement the same educational curricula as public schools. Except for private elementary schools, private schools receive financial support from the government.



Private schools in other countries are often founded and run for religious purposes. Whereas public schools are independent of religion and comprehensively operated, private schools are entitled to religious freedom but not financed by the government.

By contrast, Korean private schools, although established based on religious beliefs, are also part of the formal education system. They provide religious programs but do not force students to practice religion. There have hardly been related issues raised yet.

To have a better understanding of the previous uses of a particular terminology, we can make a reference to examples in the newspaper of the time. According to Korean news articles between the Japanese colonial era and the 1950s, private education would refer to educational programs provided in private schools. Cram schools and private tutoring were available even under Japanese rule and in the 1950s, but they were not normally described as private education.

Not until the notion of public education came along and the opposite concept hereto was defined as “private education,” did this terminology start being used widely as we know it today. Public education was identified with formal school education. It did not matter whether the government or the private sector established schools.

Private education implies non-formal education that is provided by private tutors and hagwons for profit outside the school environment. The term was used this way in an op-ed contributed to The Dong-A Ilbo in 1959 by professor Lee In-ki at Seoul National University.

A feature written in 1972 in Maeil Business News Korea also used this term in this context. Afterwards, news media outlets started using the term widely, leading the issue of private education to be defined and discussed across Korean society.



We use the term “public education” in English to describe education that is provided by the public sector. Then, we can think of “private education,” which describes education run for profit outside school, as the opposite of “public education.” Again, however, these terms can be overlapped with public and private school education. That is why the pair of formal education and shadow education is alternatively adopted.

We can also be reminded of the term “informal education,” which, however, involves a variety of non-formal education programs. To intuitively describe what we call private education, we often use “cram schooling” for hagwons, and “private tutoring” for one-on-one classes provided by private tutors.

Studies have found that private education is growing fast across many parts of the world including European countries. Critics point out that the growth of private education can deepen inequalities, arguing that the public education system needs reforming to make sure students do not turn to private education programs.

The graph shows the number of articles in major newspapers using the term “private education” in each year surveyed. These figures give us a hint of when the scale of private education increased to cause social concern. The terminology was not often used before the 1990s. Instead, more detailed terms were adopted such as tutoring classes or cram schooling.

Private tutoring and cram schooling, prohibited in the 1980s, were allowed around this time. The shift in the college entrance system made since 1994 led to explosive growth in the private education market. In response, the Korean government started taking aggressive policy measures. Around then, the term “private education” became widely common across society.



Likewise, there were rises in the number of new articles including this terminology. As shown in the graph, the number of these articles in all the major newspapers went up in 1997; between 2003 and 2004; and between 2006 and 2010.

Private education comes in various forms. They run for profit and lesson fees are the main source of their income. They teach a wide range of consumers involving preschoolers, graders, middle and high school students and even grown-ups.

Private tuition is often called private tutoring. It can be provided on a one-on-one basis or a private tutor can teach a group of students in class. After-school classes are autonomously run by the heads of elementary, middle and high schools. The system was first introduced in 2006 to help lessen the burden of private education on households.

The Korea Educational Broadcasting System, a.k.a. EBS, originally a channel under the Korean Broadcasting System (KBS), became an affiliated organization to the Korean Educational Development Institute (KEDI) in December 1990. It started running independently in 1997. EBS provides various types of educational audiovisual programs including classes on elementary and secondary school subjects. In the late 1990s, a variety of government policies were put in place to promote EBS programs and scale down private education costs.

Additionally, lifelong educational institutions as well as vocational education and training institutions run related programs out of the formal school education system. Students can learn vocational techniques and about globalization, humanities, social studies, and handicrafts. These lifelong education and vocational training programs are carried out by both private sector organizations and government agencies.



We went through what private education stands for. Private education is the opposite of formal school education. It normally means educational programs outside the school environment for profit. The issues with private education that we normally describe are only associated with school subject education for elementary and secondary students outside the schools.

Thus, we should distinguish Korean-specific private education from private school education, which is part of the formal education system. After all, private schools in Korea implement the same curricula as those of national and public schools. That is why formal education is also referred to as public education. That is, private schools contribute to public education as well.

When these terms are translated into English, it often causes some confusion among those accustomed to different education systems. Personally, I do not prefer to use the terminologies “public education” and “private education.” Nevertheless, the term “private education” is widely used across Korea.

Private education is not new. Cram schools and private tutors existed during the Japanese colonial era. Regulative efforts have constantly been made for private education. Nowadays, private education encompasses a wide range of classes and programs such as cram schooling, private tutoring, after-class curricula, EBS-broadcast materials, lifelong education and vocational training. In the next lecture, we will look at countermeasures against private education. Thank you.



9-2

Countermeasures against Private Education

Hello, everyone. We took a look at what private education is. This lecture will talk about how the Korean government has responded to private education from a historical perspective.

Private education has a long history of providing informal educational programs for extra practice. However, private education came under criticism for possibly doing more harm than good to the country, coming to the fore at some point. Let me elaborate on why private education has been considered to blame for subsequent social issues and what measures have been taken by the government.

Let's go back to the 1960s. Around this time, elementary education had already been prevalent since the late 1950s. However, secondary education still had a long way to go to expand further. Students were required to choose which middle school to apply for and take the entrance exam individually.

With a growing number of primary school graduates, competition for middle school admission got fiercer, leading news media outlets to start using coined words such as "entrance exam hell" or "admissions hell." According to an article in 1966 in The JoongAng Ilbo, 60% of 4th and 5th graders and 90% of 6th graders in Seoul-based primary schools took private tutoring classes.

On July 15, 1968, the government released the so-called July 15 Initiative for Entrance Examination Reform. The aim was to abolish middle school entrance exams and allow any elementary graduate to advance to middle school without any tests.



The government reasoned that the reform could help children normally develop, normalize the elementary school system, scale back the craze for private tutoring, mitigate the gap among schools, lessen household education spending and weaken the sense of prestige among some renowned middle schools. Accordingly, the middle school entrance examination was eliminated in the academic year of 1969. Instead, students were randomly assigned to middle schools in each district based on their residential addresses.

There might have been reasonable reasons, but we need to look more closely at the situation at that time. Right before the initiative was published, as of the academic year of 1967, around 61% of students graduating from primary school in February 1968 aspired to attend middle school. Out of these students, 95% went to middle school.

Thus, it would not have been hard to adopt the test-free admission system. There was little difference between the number of students who aspired to go to middle school; and that of those who went to middle school. However, the free-of-exam entrance system could have increased the number of students who hoped to continue their studies.

Other factors could have been at play to encourage more students to go to middle school. Thus, the free-of-exam system for middle school entrance could only be implemented with more middle schools built to care for all the students. Indeed, middle school education grew fast afterwards. The rate of middle school enrollments, only 43% in 1967, rose to over 80% ten years later in 1977. It even went over 90% in 1979.



When middle school entrance exams were implemented, there was also a hierarchy of high schools. However, competition for high school admission paled beside that for middle school entrance because of the entrance examination system in force. After it was abolished to randomly assign students to each middle school, high school-bound students were driven in competition. With competition for admission into high school getting overheated, the government released the high school standardization policy on February 28, 1973.

Five years after random assignment by the school district was introduced in middle school admission in 1969, students were assigned to high schools the same way. However, the high school examination system was still in place. A unified entrance examination replaced the system where students applied for individual schools and took the entrance exam. Instead, education offices randomly assigned those qualified to schools by school district based on test results.

The government aimed at improving the high school admission system to facilitate the normalization of middle school education, promote scientific technologies and industrial training, ensure an equal level of education development, reduce household education spending, put a curb on too many students migrating to large cities and stabilize the rural economy. At the same time, policy efforts were later directed toward financing and supporting high schools to narrow the gap in school facilities, teachers and finances.



The high school standardization policy did not lead to a complete end to the high school admission system, but worked in sync with the expansion of high school education. Only 33% of middle school graduates went to high school in 1973. However, the share went to 78% 10 years later in 1983 and rose even to over 80% in 1986. The free-of-exam middle school entrance system and the high school standardization policy were introduced to respond to issues with private education, which prevailed in competition for secondary school entrance. Added to this, these policy shifts were a turning point at which secondary education, characterized by a hierarchical system of schools exclusively open to the elite since the Japanese colonial era, changed into a universal and inclusive system for the wider public. With high school education widespread and common across the nation, competition for college admission began to intensify.

The highly competitive college admissions system resulted from the competition for admission into the few elite universities on the front ranks and insufficient admission quotas compared to college applicants. Against this backdrop, the government started scaling up college education on the supply side in 1980.

It announced a plan to normalize the education system and address the overheated competition for college admission on July 30, 1980. The goal of the initiative was to put a ban on private tutoring and cram schooling. The government announced that public servants, medical practitioners and lawyers would be disadvantaged if their children took private tutoring classes.

It was in effect a ban on private tutoring. Cram schools were prohibited from teaching middle and high school students. As a result, only second-time test takers, who prepared for college admissions after graduating from high school, were allowed to attend cram schools. School teachers were banned from working as private tutors.



With the reform to college admissions made, individual college entrance examinations were removed, and only the preliminary college entrance examination and GPAs determined college admissions. The preliminary college entrance examination later changed to the college entrance strength test. Concurrently, admission quotas increased in numbers, and more students got accepted to college than a graduation quota so that they could compete to graduate. Also, the government provided educational broadcasting services, a kind of state-run private education.

These policies were introduced by the Emergency Committee for National Protection, a national governing body under the new military clan led by Chun Doo-hwan following the December 12 coup and the suppression of the Gwangju Uprising. The strict bans on private education were later lessened as cram schools and private tutoring were allowed for gradually.

In the second half of 1989, the government allowed middle and high school students to take cram school courses during school breaks only. With for-profit private tutoring still prohibited, only college students could work as private tutors. After students returned to cram schools during school breaks, the question was raised over the effectiveness of restricting students from attending cram schools during semesters.

The education ministry assigned regulatory authority to city and provincial education offices. Around 1991 and 1992, regional authorities started allowing secondary school students to go to cram school during semesters. On April 27, 2000, the court ruled that the provision to ban private tutoring in the Act on the Establishment and Operation of Private Teaching Institutes was unconstitutional. Thus, private tutoring was completely permitted.



After that, the private education market exploded rapidly. Economic growth and higher income levels increased the demand for private education, thus leading to a higher supply. With parents heavily burdened with private education costs, the government has taken countermeasures against the growth of private education.

These measures have several goals. Firstly, they aim to strengthen public education for the sake of normalization. The idea is that the demand for private education will decrease if public education improves from within, considering that the prevalence of private education is attributable to the flawed public education system.

The second goal is to improve the high school and college admission system. The reasoning is that the admission system, wrongly designed, encourages the demand for private education. If the current system improves in a way that makes private education obsolete, the demand will dwindle. Thirdly, the government attempts to directly regulate the private education market. Although it may not be a feasible policy option to restrict private education per se, attempts are made to regulate lesson hours and class fees.

Last but not least, some policy efforts make sure the public sector replaces for-profit educational programs provided by the private sector with affordable alternatives such as EBS programs and after-school classes as part of the formal education system. Let's take a closer look at each of the measures.

Policy measures aimed at strengthening public education attribute the growth of private education to the shortcomings of the formal school education system. It is believed that students and their parents turn to private education to make up for the shortfalls in formal school programs. From this perspective, a better public education system can help scale back the private education sector. Related policies are put in place for the sake of strengthening, normalizing or improving public education from within.



English and math account for the largest share in the segment of cram schooling and private tutoring aimed at school subjects. Given this, the focus of strengthening public education was on upgrading the quality of English and math classes in school. Assuming that schools do not provide quality English classes, policymakers have aimed to improve the quality of education.

Efforts include hiring native English teachers, teaching English to students earlier, and encouraging school teachers to join workshops to enhance capabilities. It has been pointed out that many students find it hard to keep up with math courses in school, and that's why they make up in cram school. In response, the government has streamlined the math curriculum, lowered the level of difficulty and adopted intriguing teaching techniques in class.

However, there is much skepticism that these policies have produced desirable outcomes. Even if school education improves in quality, it cannot stop students from turning to private education to outperform their competitors. After all, the fierce competition for college admission boosts the demand for private education. It is uncertain if improvement efforts for school education have raised the level of academic achievement. For example, as one of the unexpected side effects of making math classes easier, high-performing students became more dependent on private education than before.

Some argued that private education would become less prevalent if the types of high schools were diversified. There was a time when the government promoted special-purpose high schools such as foreign language high schools and science high schools. However, it is questionable whether the increase in these schools has curbed cram schools and private tutoring that prepare students for admission into special-purpose high schools.



Likewise, there is doubt that the expansion of independent private high schools has cut back on private education costs. With the inauguration of a new administration, the focus of high school educational policy was shifted from scaling back special-purpose and independent private high schools to promoting general high schools.

Others argued that if high school graduates can have better chances of employment, fewer will go to college and it will mitigate the competition for college admission. This is where meister high schools came in to train young students to master techniques and technologies. It was a nice try to enhance the quality of technical training programs. However, in the era of rapid technological advancements, universities were not seen as a good investment in human resources but mistakenly as elite educational institutions from an outdated perspective. It may be safe to say that enhancement efforts for vocational high school education made little difference in reducing private education costs.

Additionally, policy efforts were made to improve the college admission system as well. Assuming that admission systems for universities and some high schools have increased the demand for private education, policymakers tried to put the brakes on them by promoting early admissions in college, for example. The college admission system became weighted toward the comprehensive school report policy for university admission, the GPA-based admission policy and the GPA-based admission policy, with the goal of enhancing the quality of high school education.

However, many are skeptical that it did make any difference in making private education less attractive. Private consultants came along to better prepare students for the comprehensive school report policy for university admission. Private institutions and tutors mushroomed to help students with extracurricular activities. Cram schools and private tutoring aimed at school exams were still thriving businesses.



To reduce students' dependency on private education, the government restricted the College Scholastic Ability Test (CSAT) to what was covered in the high school class. In addition, it ensured the test was associated with EBS programs. However, it has not been proved that the limit on what's to be asked on the test has curbed private education.

Likewise, the government prohibited special-purpose and autonomous high schools from including written examinations in admission procedures as part of its efforts to lessen private education among middle schoolers. Admission policies only required schools to test students on what was taught in middle school. However, it is not certain if private education has become less popular among students preparing for special-purpose high school admission.

Major improvement efforts in the admission system targeted diversification and a downward adjustment to the level of difficulty. However, apparently, these education policies have not turned out to be effective in deterring students from depending on private education to gain a stronger competitive edge in their race for college admission.

Direct regulatory action was not possibly taken on the private education market following the ruling against the prohibitive provision of private tutoring in 2000. The Act on the Establishment and Operation of Private Teaching Institutes and Extracurricular Lessons was enacted but it only provided provisions on educational environments and facilities. However, elementary, middle and high school teachers as well as college professors were still banned from engaging in private tutoring according to the act.



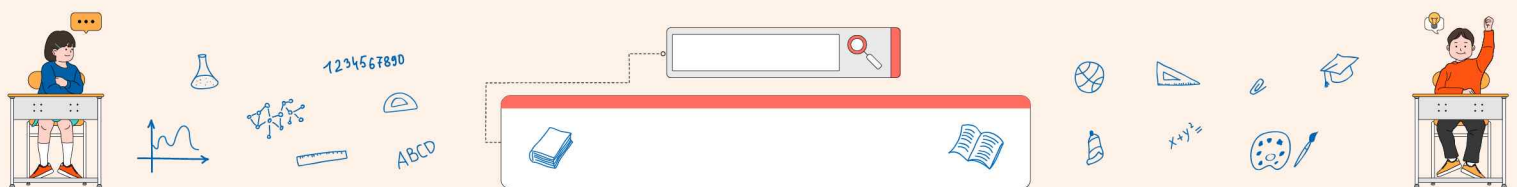
In 2000, city and provincial authorities enacted an ordinance to regulate the operating hours of cram schools. The aim was to prohibit late-night teaching for the sake of students. Depending on the level of school and regions, different standards of cram school hours were applied. Afterwards, many studies on the effects of the late-night ban on private education found that it did little to reduce related costs, although it discouraged students from attending cram school to some degree.

The government also attempted to make the public sector replace the role of cram schools and private tutors. Starting from the 1980s, EBS programs were used to help students with entrance test preparations. The government ensured students gained access to free-of-charge classes by popular lecturers, and the CSAT covered EBS materials.

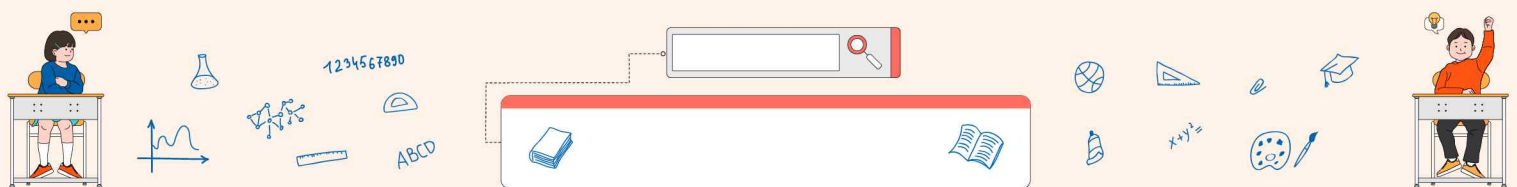
After-school classes were provided by school teachers to their pupils following the regular school hours. Students could enjoy these school-run classes on campus at a more affordable price than cram schools. A voucher system was put in place to help lessen the cost burden on students from low-income backgrounds. Elementary schools introduced the whole-day care program, called the Dolbom (care) class service, to take care of children until their working parents returned home.

Much research was done to see if EBS programs and after-school classes have cut back private education costs. Seemingly, they made little difference.

We have reviewed the Korean government's policy efforts to respond to the growth of private education. The overheated competition for college admission burdened many households with private education costs, to which the government started responding long ago. In the 1960s and the 1970s, it abolished the entrance examination for middle school admission and implemented the high school standardization policy. In the 1980s, elementary, middle and high school students were banned from taking private tutoring or cram school classes.



Following the 1990s when regulation was eased on the private education industry, the government diversified policy efforts to strengthen the public education system, improve the school admission system, regulate the private education market and provide test preparation classes to students. However, all of these efforts have seemed less effective in reducing private education costs than originally intended. In the next lecture, we will look at the status of the Korean private education system. Thank you.



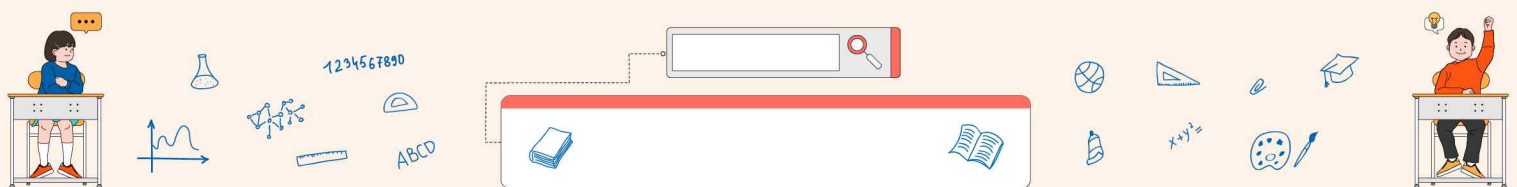
9-3**Status of Private Education**

Hello, everyone. In the previous lecture, we took a look at the Korean government's various efforts to respond to the private education market. This lecture will review data on private education spending for elementary, middle and high school students to discuss the status of private education in Korea. Around 70,000 students and their teachers in more than 3,000 elementary, middle and high school students across the country engaged in research on private education spending.

Let's start with the participation rates of private education. The survey on private education costs shows how much households spend on private education. Whether students engage in private education is measured based on private education spending. The participation rates of private education measure the rates of students paying for private education among the total respondents of the survey.

The trends in the participation rates of private education by level of school have seen little change for so long. Elementary school students have the highest rates followed by middle schoolers and high school students. Except for vocational high schools, general high schools surpass the average of all the high schools. This is because private education for high school students mainly aims at preparing them for the CSAT.

From 2008 to 2012 or 2013, all the levels of school decreased in terms of participation rates for private education. During that period, the government actively responded to the private education market. After 2013, participation rates among high school students rose constantly. Elementary and middle school students remained stagnant following then.



With the COVID-19 pandemic prevalent throughout 2020, cram schools and private tutors suffered as well. Elementary school students showed a marked decrease in participation rates. However, they turned around immediately in 2021. The pandemic hardly kept high school students from private education. Rather, their participation rates jumped compared to the previous levels in the following year.

Then, how much do students pay for private education? By 2015, the monthly average of private education spending per student hovered around 250,000 won. However, starting from 2015, it rose quickly. However, the calculations include those who do not receive private education. Thus, private education costs and participation rates have been intertwined with each other.

For example, the monthly average of private education costs per elementary school student dropped drastically in 2020. It is a result of the sharp drop in participation rates during the pandemic, irrelevant to changes in private education prices.

Let's only focus on students who engaged in private education and look at the monthly average of private education costs per student. The graph illustrates private education spending per student as of 2017 and 2021 by the level of education. It represents two distinct facts.

First, there is a gap in the monthly average of private education spending per student depending on the levels of schools. Graders spent the least on private education programs per month, followed by middle schoolers and high school students. The indicator is the sum of money spent on private education per month. Given this, the results can be attributable to the higher unit prices for high schoolers than those for graders. Otherwise, the former may merely get more engaged in private education than the latter.



Secondly, from 2017 to 2021, the average monthly spending on private education rose remarkably. General high school students, if they receive private education, pay almost 700,000 won per month. A monthly average of 400,000 won is paid by graders.

There is a big difference among regions. Students in Seoul spend a monthly average of more than 600,000 won on private education, ranking the highest among the regions. Metropolitan Cities and small- and medium-sized cities show a monthly average of 400,000 won per student, and students in Eup/Myeon areas spend 300,000 won.

By type of private education, 2021 data show that cram school classes cost more than 400,000 won per month. This graph only shows the monthly sum of private education costs spent on school subject classes.

Private tutoring costs a little less than 400,000 won per month. Group tutoring expenses are about 250,000 won. Home-school materials cost 100,000 won. Online lessons, gaining popularity over the recent years, cost a bit over 100,000 won per month.

Interestingly, how much parents spend on private education depends on the total number of children in the family and a child's birth order. Clearly, the older a child is in birth order, the more investment his or her parents make in providing the kid with private education.

Families with two children spend more private education expenses on average on the elder kid than on the younger one per month. In families with three children, the oldest receives the largest private education investment, followed by the middle child and the third one. This observation is used in analysis to identify the causal effects of private education on academic performance.



Different investments in private education by birth order can be explained by a few theories. Some argue that seniority-based cultural backgrounds lead to more investments for the elder child.

Others explain that parents have not yet found the best investment portfolio for the elder kid, resulting in excessive spending on private education. However, they learn by trial and error to take a cost-effective approach to the younger ones. The two theories may be valid at the same time.

Another fact is that the more children a family has, the less money is spent on private education per student per month. As shown in the graph, more children in the family and a later birth order lead to a lower monthly average of spending on private education.

Over 500,000 won is spent per month on an only child if he or she receives private education. By contrast, less than 400,000 won is paid to private education per child if the family has three or more children.

The level of students' academic performance affects private education spending as well. The graph shows the per-student monthly average of private education spending according to the percentile ranges of academic performance among high school students who receive private education. Their school grades are based on the values provided by each student's homeroom teacher.



On the leftist side is a group of students in the top 10% spending more than 700,000 won per month. Towards the right side, students show a lower level of academic performance. Looking at 11%-30%, 31%-60%, 61%-80% and 81%-100%, you can learn that the lowest amount is spent on those in the bottom 20%. In other words, the lower performing students are, the less money is invested in private education per month. The effects of student's academic performance on private education spending imply that private education is mainly focused on students competing to go to top universities.

The higher performing students are, the more harshly they compete for prestigious universities. To stay ahead, they invest more money in private education. By contrast, low-performing students take basic courses in cram schools to improve their grades, requiring a relatively smaller investment.

The monthly average of private education costs per student who receives it clearly increases as the monthly household income rises. Families earning 2 million won or less per month spend less than 200,000 won on private education monthly. However, households earning more than 8 million won per month invest as much as 700,000 won per month. Given this, private education commodities are considered luxury goods as defined in economics because they increase as income levels go up.

Let's move on to how participation rates of private education are related to other characteristics of students. By level of high school student's academic performance, higher-performing students show higher participation rates in private education.

More than 70% of those in the top 10% in school receive private education. By contrast, around half of the bottom 20% participate in private education. Just as shown in data on private education expenditures, there is fierce competition for college admission among high-performing students.



Participation rates notably increase as monthly household incomes go up. Among families earning less than two million won per month, lower than half of their children receive private education. However, more than 80% of students from families earning more than 5 million won per month take private education classes.

One of the many social issues with private education is inequalities. Students from higher-income families receive more help from private education, later worsening inequalities in investments in human capital and income levels.

Some argue that the imbalance in private education spending between high- and low-income families needs to be reduced by providing a voucher for private education. However, it may be hard to put it into action because there are negative opinions about taxpayers' money being spent on financing private education.

Here is a table on children's birth order and participation rates. As shown in data on per-student spending on private education, older children are more likely to receive private education than their younger siblings. Younger children in the family show lower participation rates in private education.

This observation is clearly witnessed regarding private education classes on school subjects. Similar tendencies are shown in terms of participation rates of entertainment and sports, hobbies and cultural activities. This is because they give them private education to ensure they are taken care of after school.

Let's move on to how many hours are spent on private education. Data as of 2021 show around 9 hours are spent on private education per student per week. Except for weekends, students spend around two hours a day. Elementary school students spend an average of 8.3 hours per week and general high school students spend 10 hours on average.



Regarding the correlation between birth order and hours spent on private education per week, older children spent more on private education courses than their younger siblings.

The blue color shows only-child families. The red is for families with two children, and the green is for those with three children. A darker color means a later birth order in the family. The weekly average of hours spent on private education is remarkably high among families with two children. Starting from high school years, the gap is narrowed to some degree in families with three or more children.

We only have looked at cram schools and private tutoring. Private education also includes after-school classes, EBS programs and other programs provided by the public sector. Let's start with after-school classes. After they were first introduced in 2007, participation rates increased for a while. General high school students once showed a participation rate of more than 80%.

However, the figure started decreasing in 2011. In particular, the declining trends accelerated around 2017. The year 2011 was the final year of the Lee Myung-bak administration which initiated the after-school program. In 2017, the Moon Jae-in administration was inaugurated. Education policies run by different administrations may have affected participation rates of after-school classes. As of now, only a low share of middle schoolers take after-school classes.

After-school programs were constantly up and running in elementary school. However, they shrank greatly as the COVID-19 pandemic put a limit on the operation of the programs in 2020. However, these classes in elementary school involve various extracurricular programs during which children are taken care of, and participation is expected to go up to the pre-pandemic levels.



The government also expanded EBS programs to respond to private education. Some efforts were made to replace private education, designed for college-bound high school students, with EBS programs. The graph shows the use rates of EBS materials. By 2013, the rates for high schools overall remained in the 40% range and those among general high school students were less than 50%. Afterwards, they started to decrease.

Since 2017, the rates have been around 30% to 40%. The private education market is being diversified as various channels including paid online classes and YouTube videos are expanding. Thus, EBS programs should reinvent themselves to keep up with the pace.

We have reviewed the status of Korean private education. As of 2021, Korean private education was a 23.4-trillion-won market. Participation rates were 82%, 73.1% and 64.6% among graders, middle schoolers and high school students, respectively. A monthly average of 485,000 won per student was spent among students who receive private education.

Factors affecting investments in private education include household income levels, birth order and academic performance. Simply put, larger investments are made in private education among higher-performing students, older children in birth order and higher-income families. Additionally, there are declines in the rate of middle and high school students taking after-school or EBS-aired classes, a form of private education provided by the public sector. In the next lecture, we will discuss the effects of private education.



9-4

Effects of Private Education

Hello, everyone. In the previous lecture, we looked into the status of Korean private education. This lesson will look at Korean studies on the effects of private education.

Students turn to private education for various reasons. One of the biggest reasons for private education is that students aspire to perform better in school or the CSAT particularly once they advance to secondary education. In what way does private education affect students' academic achievement? What else does private education affect?

It is hard to figure out the effects of private education on academic performance. It is associated with a selection bias. In other words, private education is based on individuals' decisions. Nevertheless, several factors are at play in increasing the chances of opting for private education. As discussed previously, a higher-income family, an elder child and a higher-performing student are likely to engage more deeply in private education and pay a higher price. Parents with better academic backgrounds spend more on private education.

However, these factors can influence students' academic achievement in many ways other than private education. Students from higher-income families are more likely to receive investments of other resources that may be helpful in improving their scores. High-performing students already outperform the rest of the class. Thus, it may be hard to compare those receiving private education and those not in terms of the effects of private education on their scores.



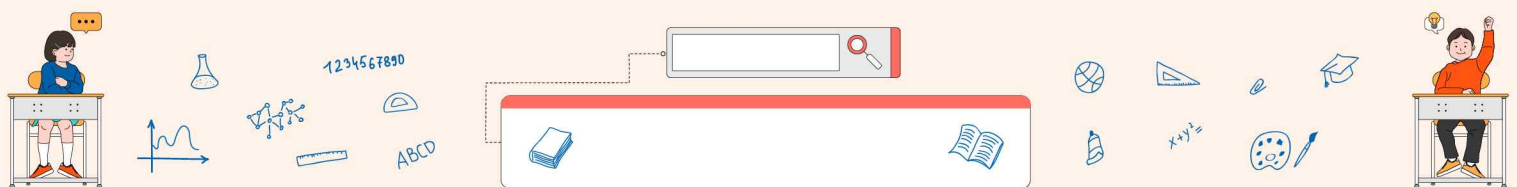
Economists have made various attempts to address the selection bias. They have adopted instrumental variable analysis, propensity score matching, non-parametric marginal analysis and other various methodologies. According to research, private education can improve students' academic performance but only to a very slight degree.

A joint study carried out by Ryu Deock-hyun and Kang Chang-hui found that a 10% increase in private education spending leads to a rise of 1% or so in test scores. Let's say a student invests 500,000 won in private education classes and scores 80 points on the test. An increase of 10% in spending amounts to an extra payment of 50,000 won. Then, it raises the test score by one percent. It is less than one point. That is, it is not easy to increase the test score by just one point even if more money is spent on private education.

If so, what motivates students to receive private education? Let's only think of school subject classes in private education. School classes do not aim to encourage students to outpace the rest of the class. Students of different academic levels from various backgrounds are randomly assigned to classrooms. It is not feasible for schools to satisfy every single student.

Private education institutions take advantage of this point. Also, private education can bring tangible changes that parents can notice in their children. If children stay home without private education classes, they may engage in many other activities. Some parents often wish their children to study longer hours.

They may want to feel relieved by ensuring their children study anyway while in cram school or with a private tutor. Students may have to spend long hours doing assignments that cram schools or private tutors give.



A study by Jung Yu-gyung and Go Sun focused on the regulation of cram schools' operating hours differently introduced by each city and province in Korea. With restrictions on cram school hours put in place or strengthened, elementary, middle and high school students in a given region were 10 to 24%p less likely to attend a cram school.

The number of hours students spent independently studying at home or in school increased by one hour on the days when they took cram school classes. There was little difference in the number of hours spent on other activities such as sleeping. Also, regulations on cram schooling did not lead students to choose private tutoring classes as an alternative to cram schools. That is, the so-called balloon effect did not occur.

Private education has a distinct effect on how students spend their time. More time is required to be spent on studies compared to the number of class hours. Nevertheless, it does not translate into significant improvements in students' scores. This begs the question of what students can gain from private education. What are the costs they should pay?

Here is a clue. More hours of studying reduce the available time allocated to other activities. We only have 24 hours a day. What opportunity costs does private education incur? What are the short- and long-term effects of such opportunity costs? There still needs to be much research.

A study done by Kim Se-ik analyzed how income levels after college graduation are affected by students' experience with self-regulated studying; or with cram schooling and private tutoring.

It found that cram schooling or private tutoring in high school made little difference in income levels after college graduation. However, students with longer self-study hours would likely earn more money after a college education. Here is an analysis with CSAT scores controlled.



This shows that private education can improve CSAT scores and future income levels in the labor market, but it does not help accumulate further human capital. However, high school students studying longer hours on their own are likely to accumulate a greater deal of human capital in college and at work.

We have gone through the various effects of private education. Economists found that private education can only increase test scores slightly. On the days when students go to cram school, the number of self-study hours also increases. With CSAT scores under control, students' experience with private education seemingly has little influence over performance in the labor market.

Let me wrap up the ninth section on "The Korean Economy and School Education." We discussed issues regarding Korean private education. We started with what private education means, and moved on to how government policies have responded to private education and the status of Korean private education.

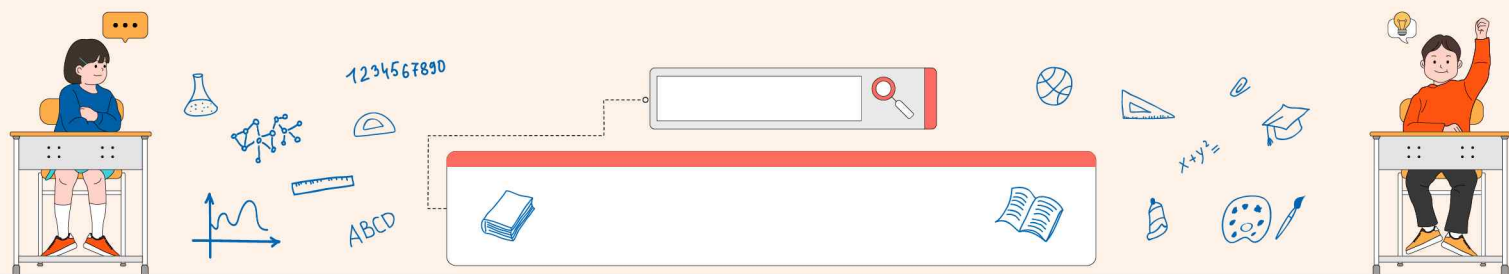
The last part was dedicated to looking into studies on the effects of private education on academic achievement, time allocation and performance in the labor market. Next time, will talk about the standardization of high schools. Thank you.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

第9周

私教育

9-1

什么是私教育？

同学们好！我是讲授《韩国经济与学校教育》的高鲜。在本次讲座中，我们将了解韩国私教育的问题。我在上一讲中提到过，私教育是指正规学校教育以外的补充活动。包括补习班、课外辅导和课后兴趣小组活动。

但是，通过私立学校进行的正规教育不属于私教育。这是因为韩国的正规教育并没有因机构而有很大差异，而是遵循国家制定的课程。所以国外的私教育，也就是通过私立学校而不是公立学校的教育，和韩国的私教育是不一样的。在国外，类似于韩国的私教育，也称影子教育，即 shadowed education。

本次讲座，我们将从不同的角度来看私教育带来的问题。随着私教育被视为社会问题，政府也出台了各种对策，让我们来看看这些事例。首先，让我们谈谈什么是私教育以及它在历史上是如何演变的。

其实，私教育并没有严格定义其概念。诸多学者在研究中对私教育进行了多种形式的界定，如果要看它们的共同点，则有以下几种。它可以看作是构成私教育现实的一个特征，普遍适用于大众所认可的私教育概念。

首先，私教育是在正规学校教育体系之外进行的，从幼儿园到小学、初中、高中，以及大学和研究生院。并且在许多情况下，它旨在补充或弥补正规学校课程。私教育面向的是需求者而不是面向全体。因此成本由个人承担，通常以营利为目的独立经营。

这些特点不是绝对的。例如，课后兴趣小组活动具有私教育的特点，但它是作为正规学校教育体系的延伸，由学校管理、监督、经营，在学校开展的。



英语和数学等科目有私教育，但艺术、钢琴和跆拳道以及业余爱好或职业教育都在常规课程之外。除了课后兴趣小组活动，私人辅导有时也作为非营利项目由公共组织或机构运营。

事实上，私教育这个词本身并没有被严格定义，过去还有其他含义。过去，私教育常与私立学校教育等同。它是指由私人、机构和组织建立和经营的教育，而不是国家或公共部门，一般用英语称为private education。

在国外，与公立学校不同，私立学校往往得不到税收支持，不在政府控制和监督下运营，因此可能会认为是私教育。然而，在韩国，私立学校的幼儿园、中小学教育也被归类为公立教育。那是因为除私营小学外，课程与公立学校相同的话，就能得到政府的财政支持。

在国外很多国家，私立学校的设立和运营往往带有宗教背景。公立学校完全独立于宗教，而私立学校在宗教教育方面获得自主权，但得不到税收支持。

但是在韩国，以宗教为背景设立的私立学校也纳入在正规学校教育体系中，即公共教育体制中。这些学校还进行宗教教育。当然，不强制信仰宗教，也没有出现过与此相关的问题。

想知道某一词在过去以什么概念使用时，可查找当时报纸的文章中使用该词的句子。搜索韩国报纸文章，从殖民时期到1950年代，私教育被用作指代私立学校教育的术语。即使在殖民时期和1950年代，补习班和课外辅导都已存在，但它们并没有被正式称为私人教育。

当私教育开始像现在这样被广泛使用时，就出现了公办教育的概念，私教育被定义为一个与公办教育相对立的概念。公立教育是指正规的学校教育，创办主体不论是公立还是民办，都认可为公立学校。

私教育是非公立教育的教育，包括营利性的校外非正规教育，如课外辅导、补习班等。可以举例如1959年首尔国立大学李仁基教授的东亚日报专栏。

1972年，甚至在每日经济新闻的一篇专栏文章中，开始正式使用私教育一词。从那时起，以媒体为中心，这些例子的私教育被广泛使用，所谓的私教育问题在韩国确立。



公立教育用英语写的话publiceducation, 私教育是privateeducation。如果是这样的话, 公立学校教育与私立学校教育的意思就是相同的。因此, 称公立教育为formaleducation, 它是指正规教育, 与此相对的概念--私教育被称为shadoweducation。

反过来想, 还有一种叫informaleducation, 它是包括所有形式的非正规教育的概念。通常, 表示私教育的常见形式补习班教育的cramschooling或表示课外辅导的privatetutoring被直观地用作私教育。

还有报道称, 像韩国一样, 私教育在欧洲主要国家和国外正在增加。对此, 有人指出私教育会加深不平等, 需要诊断和改革公立教育体系中导致私教育的问题。

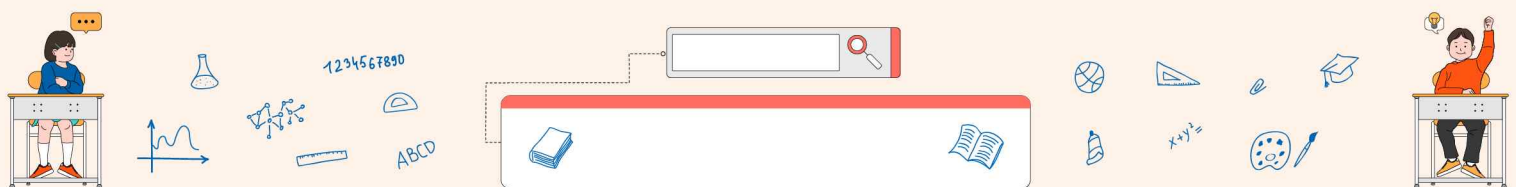
从屏幕上的曲线图可以看出每年主要报纸上使用"私教育"一词的报道数量。这些数字实际上显示了私教育规模在扩大、是成为社会焦点的时期。在1990年代之前, 私教育一词并不常见。更多的是"课外辅导"或"补习班"等具体的词语代替"私教育"一词。

1980年代被禁止的课外补习和补习班相继获准, 1994年以来的高考制度改革带来了私教育市场的快速增长。与此同时, 韩国政府开始积极落实针对私教育的政策。大约在这个时候, 私教育这个词开始被广泛使用。

而使用私教育这个词的报纸文章也越来越多。从曲线图可以看出, 1997年、2003-2004年、2006-2010年, 所有媒体搜索私教育的文章数量都有所增加, 那段时间正是政府积极开展私教育政策的时期。

私教育有很多种。其代表形式就是补习学院。它主要以营利为目的设立并运营, 学费是主要收入。包括幼儿、小学、初中及成人教育在内, 存在各种形式的教育, 除了小学、初中教科教育和入学考试教育外, 还有幼儿教育课程的美术、跆拳道、钢琴、体操补习班以及成人外语、驾驶、技术、就业准备补习班等。

私人补习通常被称为家教。它可以在师生1:1的基础上完成, 也可以是一个老师指导几个学生的小组辅导来完成。课后兴趣班是由小学、初中和高中的校长自主运营的项目。它于2006年推出, 旨在减轻课外补习的负担。



教育广播系统EBS最初作为韩国广播系统KBS的频道运营，但于1990年12月作为韩国教育发展研究所的附属机构成立，并于1997年成为独立组织。提供各种视听教育课程，包括小学、初中和高中课程。自1990年代后期以来，政府实施了积极利用教育广播作为减少私教育的措施的政策。

许多其他终身教育和职业教育机构也提供正规学校教育以外的教育。在职业技能、国际化、人文社会科学和艺术领域提供教育课程。这种终身教育和职业教育通常由民办机构或公共机构进行。

以上，我们总结了什么是私教育。私教育是一个与正规学校教育相对立的概念，通常指以营利为目的在校外进行的教育。当它通常被称为私教育问题时，它也具有局限于学校以外的中小学学科教育的含义，例如补习班或课外辅导。

韩国的私教育需要与通过私立学校进行的正规教育区分开来。这是因为韩国的私立学校与国立和公立学校一起负责正规学校课程。这就是为什么正规教育被称为公立教育，而公立教育是通过私立学校实现的。

当我将其翻译成英文并与熟悉其他文化和教育体系的人交谈时，我常常感到困惑。所以，我不喜欢用公立教育和私教育的概念。然而，私教育的概念在韩国社会被广泛使用。

私教育并不是一个新现象。在殖民时期，也有补习班和课外辅导。私教育条例也稳步实施。现在，私教育种类多，形式多样，包括补习班、课外辅导、课后兴趣班、教育广播，以及正规教育以外的各种教育形式，如终身教育、职业教育等。下期我们再看看私教育的应对政策。谢谢大家！



9-2

私教育应对政策

同学们好！上次，我们了解了什么是私教育。这一次，我们就来看看历史上韩国政府的私教育政策。

私教育作为非正规的补充教育，早已存在。然而，从某个历史时刻开始，随着私教亡国论的兴起，私教育成为了一个社会问题。让我们来看看为什么私教育成为了一个社会问题，以及政府是如何展开应对政策的。

首先回到1960年代。当时小学教育的普遍扩散已经从1950年代后期开始完成。但是中等教育尚未充分普及，那时升入初中是按学校报名参加了入学考试。

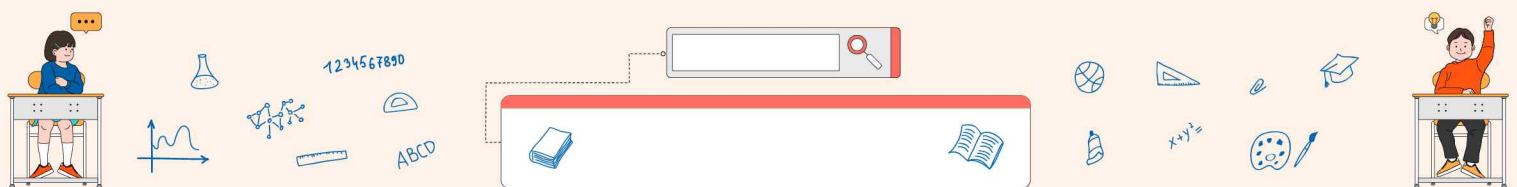
随着小学毕业生数量的增加，初中入学考试竞争激烈，“入学地狱”、“入学考试地狱”等词语经常被媒体报道。根据1966年《中央日报》的一篇文章，首尔市区小学60%的4年级和5年级学生以及90%的6年级学生受过课外辅导。

1968年7月15日，政府公布了所谓“7·15”入学考试改革方案。这次改革的核心是取消初中入学考试，实行免试入学制度。

出台这些改革的原因是为了促进儿童正常发展，规范小学教育，解决课外学习过热，缩小极端学业差距，减轻家庭教育费用负担，打消一流中学概念。据此，从1969学年开始，中学实行免试招生，中学按居住地随机分配到各学区。

这些都是有正当理由的，但有必要更详细地了解当时的情况。在措施公布前的1967年，即1968年2月，小学毕业生中希望继续接受中等教育的比例约为61%。实际继续上学的学生比例为95%。

由于希望入学的学生人数与实际进入中学的学生人数，即能容纳中学的学生人数相差不大，所以并不难引入无需考试的系统。然而，非考试录取制度本可以增加希望继续接受高等教育的学生人数。



与此同时，由于其他原因，希望上中学的学生人数可能会增加。因此，如果不扩大未来能够容纳所有这些学生的中学教育供给，非考试招生制度就很难实现。的确，中学教育从那时起迅速发展。1967年的中学入学率为43%，10年后的1977年已超过80%。到1979年超过了90%。

在初中入学考试的时期，高中排名也不亚于初中。但是，由于初中入学考试的招生占很大优势，所以中考竞争很少受到关注，但是随着初中免试升学及任意分配，入学考试竞争将转移到高中入学考试。随着入学考试过热问题的提出，1973年2月28日将发表引进高中平均化政策。

1969年，中学区随机分配，五年后的1974年，高中区随机分配。但中考制度将继续维持。取消了以前的按特定学校申请和进行入学考试的制度，取而代之的是教育厅进行的联合入学考试，合格学生按学区随机分配给每所高中。

当时完善中考制度的基本方向是促进中学教育常态化、完成高中标准化、促进科技和职业教育、促进教育均衡发展、降低国民教育经费支出、抑制学生向大城市集中、稳定农村经济。同时，通过财政投入和支持，制定政策，使每所高中的设施、师资和财政水平保持一致。

高中平均化政策虽然没有废除中考制度本身，但却与扩大高中教育交织在一起。1973年，高中入学率仅为33%。然而，在十年后的1983年，这一比例增加到78%。1986年，高中入学率超过了80%。

中学免试入学制度和高中平均化政策，部分是为了应对私教育过热的问题，以备中考，但精英中等教育，从殖民时期就开始排名，被改成普及中等教育并扩大，这可以看作是一个转折点。同时，随着高中教育的普及，现在入学考试的竞争开始以高考作为选拔考试。

高考过热的背景是随着大学的排名，为进入名校的竞争和与希望入学的学生相比，高考名额不足的供给方面存在问题。从1980年开始，政府开始正式扩大大学教育的提供。

1980年7月30日，政府宣布了教育常态化和缓解过热补习的计划。该计划的核心是禁止课外辅导和补习班等私教育。首先宣布，如果公职人员、企业家、医生、律师等的子女接受补习，将给予不利待遇。



实际上可以说禁止了个人课外辅导。民办补习班禁止初中和高中在校生听课。因此，就入学考试补习班而言，只剩下高中毕业后准备升入大学的所谓复读生补习班。同时，禁止教师进行课外辅导。

高考制度改革后，取消了各大学的正式考试，只根据大学入学预备考试和高中内申成绩来招生。之后高考预备考试改为高考学力测试。另一方面，增加高考名额，实施定额毕业制度，先选拔超过毕业名额的学生，然后在接受大学教育中互相竞争，采取从中自动淘汰的方式，实施一种由政府提供的私立教育广播。

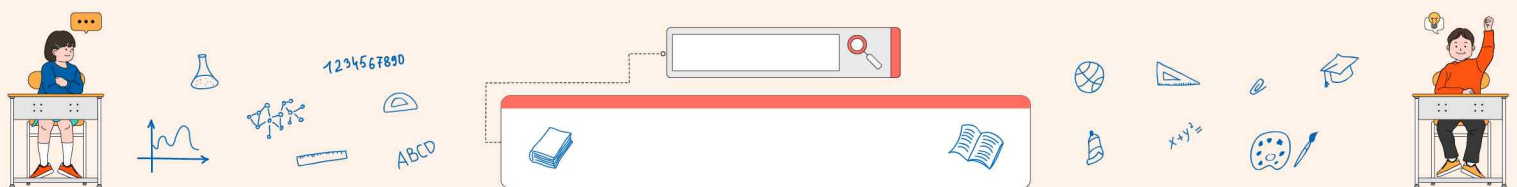
这些政策是当时12·12军事叛乱和5·18光州民主化运动镇压后，由全斗焕领导的所谓新军部势力建立的国家统治机构国保委，即国家保卫紧急对策委员会全面采用的。直接禁止私教育的政策将逐渐消失，而补习班和课外辅导又将逐渐被允许。

从1989年下半年开始，允许初中生和高中生放假到补习班上课。此外，营利性活动的课外辅导仍然被禁止，但大学生补习是允许的。由于允许学生在假期上补习班，因此开始出现关于禁止在学期内上补习班的禁令的有效性的问题。

教育部将上补习班听课的管理权移交给市、道教育厅，1991年至1992年，各地区允许初中生和高中生在学期内上补习班听课。另外，2000年4月27日，禁止课外辅导的《补习班设立和运营法》的规定被判定违宪。于是，在那之后，课外教育也是完全允许的。

此后，私教育市场迅速扩大。随着经济的增长和收入水平的提高，私教育的需求也随之增加，私教育的供给也将大幅增加。家长对私教育负担加重的不满情绪与日俱增，政府推出了一系列私教育措施。

私教育措施可分为几种类型。首先是加强公立教育的政策。亦称公教充实化或公教常态化。有观点认为，私教育之所以盛行，是因为公办教育不足，因此如果加强公办教育，就可以减少对私教育的需求。



二是完善高中和大学的入学考试制度。有观点认为，由于高考制度的错误设计导致私教育需求增加，如果以不需要私教育的方式完善高考制度，则可以减少私教育的需求。三是直接规范私教育市场。很难从根本上进行监管，比如像过去那样禁止课外补习，但不断努力规范教学时间和学费。

最后一项是试图通过提供廉价的公共私教育来取代昂贵的营利性私教育的政策。教育广播和普通学校的课后兴趣班就属于这一类。现在让我们详细了解每一个对策。

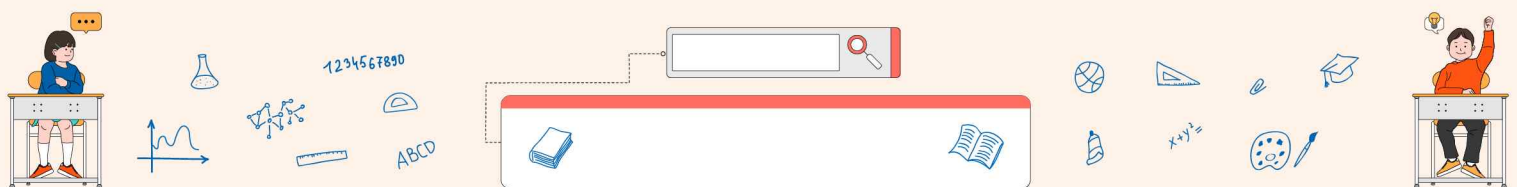
以加强公办教育应对私教育的一系列政策，都是从公办教育即正规学校教育的问题上寻找私教育产生和扩张的原因。有观点认为正规学校教育不足，学生和家长寻求私教育来弥补这种校外教育。所以，他们相信如果加强公立教育，就可以减少私教育。这些政策被称为公共教育强化、公共教育充实化和公共教育常态化。

在私教育的补习班和课外补习中，英语和数学占比最大。因此，加强公共教育的政策首先着眼于改善学校的英语和数学教育。就英语来说，学校教育质量低，所以对私教育的需求高，质量要提高。

聘用外教，提前英语教育时期，提供对现任教师的研修等力量强化项目。就数学而言，很多人主张，学生放弃数学是因为在学校学习很难，因此去私立学校学习。所以，要减少普通学校数学教育的学习内容，降低难度，改进教学方法，以吸引学生。

对于通过改善学校课程来应对私教育的政策结果，有许多持怀疑态度的观点。学科课外辅导需求由高考竞争驱动，很难降低通过课外辅导在高考竞争中获得帮助的积极性。学校教育的充实化是否真的改善了教育成果尚不清楚。尤其是数学学习内容和难度的调整，实际上带动了成绩好的学生对私教育的需求。

还有一种观点认为，使高中多样化可以减少课外补习。因此，一时间扩大了外国语高中、科学高中等特殊目的高中。然而，外国语高中和科学高中的增加是否减少了为特殊目的高中入学考试准备的私教育还是个疑问。



另外, 自立型私立高中也一度扩大, 但是否是通过缩减私教育实现的还是个疑问。随着政权的更迭, 高中教育政策减少了特殊目的高中和自立型民办高中, 以普通高中为中心展开, 但同样对私教育需求产生了多大影响还是个疑问。

一些人认为, 扩大高中毕业生就业可以减少大学录取人数, 缓解高考竞争。为了在高中学好技术成长为名匠, 还设立了迈斯特(工匠)高中。实施大量技术教育固然好, 但在技术飞速进步的时代, 将大学教育视为精英教育机构而非人力资本投资的观点也是不合时宜的。可以说, 通过加强职业高中教育来减少私教育, 收效甚微。

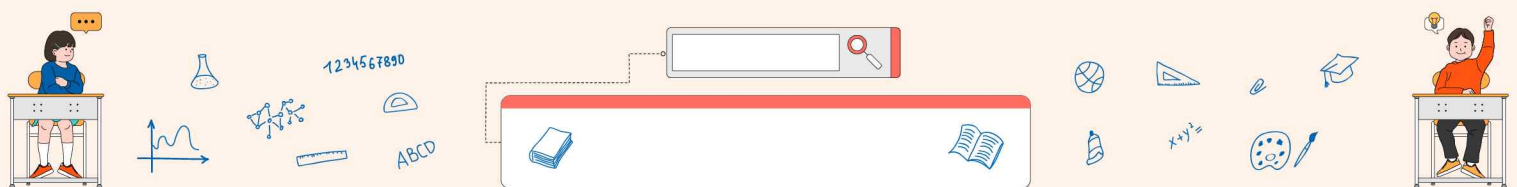
减少私教育的主要措施之一是完善入学考试制度。因认为大学或部分高中的入学考试会增加私人教育需求, 所以试图通过完善入学考试制度来减少这种需求。在高考中, 强化了“随时”招生。(各大学可自主招生) 包括学生综合銓衡、学生教科銓衡、论述銓衡等, 更加充实高中教育的质量。

但是对课外辅导需求的效果还是不明确。出现了准备学生综合銓衡的课外辅导顾问, 同时也出现了进行非教学活动的课外辅导。针对提高学校内申成绩的辅导班还是存在, 专门写论述的课外补习也越来越多了。

就高考而言, 决定将考试范围设置在高中课程以内以减少课外辅导, 并出台了将教育广播所涵盖的内容与高考挂钩的政策。当然, 与考试出题范围相关的政策对减少私教育需求的效果尚不明朗。

为减少中学课外补习, 外国语高中、科学高中、自率高中等特殊目的高中禁止笔试入学。并在初中教育课程范围和水平上进行选拔。但是, 为特殊目的高中的升学做准备的中学私教育是否有所减少还是个疑问。

高考制度的完善主要是通过加强多样性和降低难度来实现的。然而, 对降低私教育在高考竞争中取得优势的需求, 这些政策起的作用似乎并不大。



在2000年课外禁止违宪判决后，对私教育市场的直接监管变得困难。虽然制定了关于补习学院的设立运营和课外补习的相关法律，但只停留在教育环境和设施等规定上。但是，禁止小学、中学、高中和大学教师进行私人补习的禁令仍然存在。

2000年以后，各市、道制定了限制补习班教学时间的条例。是禁止对学生进行深夜补习的内容，但是小学、初中、高中和各个地区的补习时间有所不同。因此，很多人都在研究禁止深夜补习对私教育的影响，这些规定的出台虽然在一定程度上减少了去补习班的数量，但对于降低私教育费用似乎并没有太大的作用。

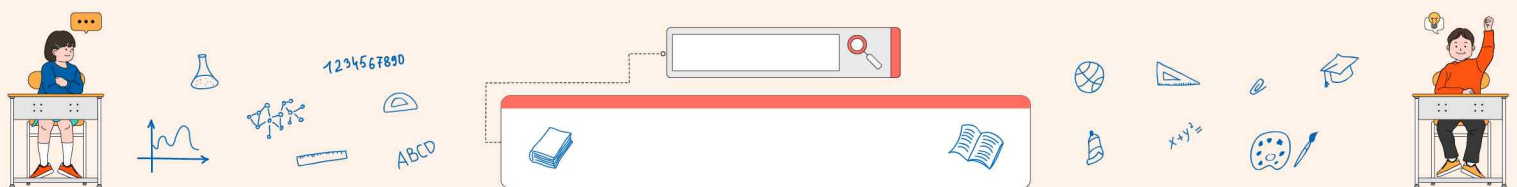
也有尝试通过在公共部门履行私教育的职能来减轻私教育费用的负担。EBS教育广播的公共入学考试教育始于1980年代。通过广播免费播出和提供名师讲座，后来高考出题时也参考了名师自编的教材。

普通学校放学后，又出现了在学校教室进行的私教育—课后兴趣班。由学校直接运营，使用学校设施，价格比一般院校便宜，并向低收入人群提供代金券，进一步降低成本。就小学而言，已经开设了保育班，即使在学校课程结束后，孩子们也可以留在学校，直到他们的监护人下班。

关于EBS广播和课后兴趣班是否有降低私教育费用的效果，有各种研究结果，但对实际参与私教育或私教育费用水平的影响似乎并不大。

以上总结了韩国政府至今为止开展的课外辅导应对政策。高考竞争白热化带来了家庭课外辅导费用负担过重的问题，长期以来，政府采取多种形式应对这一问题。1960年代和70年代采取不参加中考、高中平均化等应对措施，80年代禁止中小学生在禁止补习和上课。

1990年代以来，私教育放开，应对私教育的政策也呈现多元化，如加强公办教育、完善高考制度、规范私教育市场、供给公办私教育等。然而，私教育减少的实际效果似乎并不大。下一节课，我们就来看看韩国私教育的现状。谢谢大家！



9-3

私教育의 현황

各位学员，大家好！上次，我们了解了韩国政府应对私教育的政策。今天，我们将通过国家统计局对小学、初中和高中私教育支出的调查数据，了解韩国私教育的现状。中小学私教育支出调查面向全国3000所中小学每个班级约7万名师生。

首先来看一下私教育的参与率。小学、初中、高中私教育费调查是对家庭支出的私教育费的统计调查。因此，将参与私教育确定为私教育支出。补习参与率是全体学生中支出私教育费的参与学生的比率。

从各学段课外辅导参与率的趋势来看,长期以来没有明显变化。从水平来看，小学是最高的。然后是初中，最后是高中。如果单独看除职业高中以外的普通高中，普通高中的私教育参与率高于高中平均水平。这是因为高中的课外辅导主要与高考准备有关。

私教育参与率从2008年开始到2012年乃至2013年左右,所有学校水平都有所下降。这个时期积极开展课外辅导应对政策。从2013年开始，特别是高中的私教育参与率持续上升。小学和中学，之后没有太大的差别。

2020年，由于新冠病毒的流行，补习班、课外辅导等变得困难，特别是小学的课外辅导参与率有所下降，但在第二年的2021年，立即恢复到了往年的水平。对于高中生来说,新冠病毒并没有产生什么影响，反而第二年课外辅导参与率比以前更大。

那么私教育的费用是多少呢？直到2015年前后，每名学生的平均每月私教育支出几乎固定在25万韩元左右。然而，从2015年开始，学生人均月私教育支出快速增长。然而，这个数字包括没有接受私教育的学生。因此，私教育的价格水平和私教育的参与率混杂在一起，从而产生了影响。

例如，2020年小学学生人均私教育月均费用大幅下降，这不是私教育市场价格波动的影响，而是新冠疫情导致私教育参与度大幅下降的结果。这一节课我们来看一下人均每月的私教育支出，仅限于参加过私教育的学生。



屏幕上的图表显示了每级别学校在2017年和2021年每位参与学生的平均每月私教育支出。该曲线图显示了两个不同的趋向。

首先，人均月私教育支出因学段而异。小学最低，其次是初中和高中。当然，由于平均每月的私教育支出是一个月的私教育总支出，可能是因为高中生的私教育单价比小学生高，也可能是因为高中学生比小学生消费更多的私教育。

二是2017年至2021年，月均私教育支出水平明显提升。因此，就普通高中生而言，现在参加私教育的学生平均每月的私教育费用接近70万韩元。即使是小学生，一个月也要花费40万韩元左右。

按地区细分也显示出很大差异。首尔每名参与学生的平均每月私教育费用超过60万韩元，是最高的。大城市和中小城市每个参与学生的平均每月私教育支出约为40万韩元，县、面地区约为30万韩元。

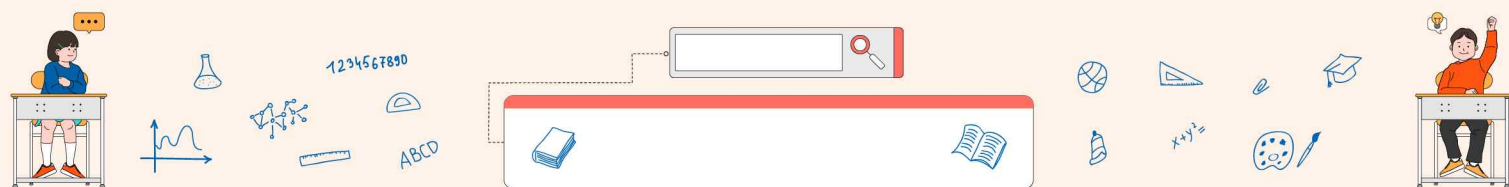
纵观各类私教育，截至2021年，补习班的费用最高，平均每月超过40万韩元。这是计算学生使用各类课外补习的平均每月支出后得出的数字，仅限于一般科目课外补习。

个人补习在30万韩元左右，集体补习在25万韩元左右。上门家教费用约为10万韩元。最近增加的付费网络和通信讲座的费用平均每月略高于10万韩元。

关于家庭课外辅导投资的一个有趣事实是，课外辅导投资水平因孩子数量和出生排行而异。最突出的特点是子女中年龄越大，对私教育的投入水平越高。

从屏幕上可以看到，当有两个孩子时，第一个孩子平均每月的私民办育支出要高于第二个孩子。如果你有三个孩子，按照老大、老二、老三的顺序每个月的私教育支出高出平均支出。这一特点被用于分析以确定私人补习对学业成绩的因果影响。

关于为什么私人补习的投资水平会因孩子的出生而异排行，人们提出了几种假设。一些人解释说，传统文化重视与年龄相关的顺序，因此按照出生排行进行投资。



从另一个观点来看,家长对第一个子女还没有找到最佳的投资组合,因此有过度投资私教育的倾向,第二或第三个子女通过第一个子女私教育中经历的不探索,可以实行费用效率性的投资。两个假设可能会并存。

另一个特点是,随着子女人数的增加,人均月平均私教育费会减少。正如图表所示,子女人数增加,出生排行越低,人均月平均私教育费就越低。

因此,在接受私教育的情况下,独生子女每人每月平均私教育费用超过50万韩元,但如果是三胎以上的家庭,第一和第二个孩子的人均每月私教育费用为一个人不到40万韩元。

私教育的投入程度也学生的成绩而异。屏幕上的曲线图显示了接受私教育的高中生各校成绩区间的人均每月私教育支出。学校成绩是每个学生的班主任在区间内回答的数值。

最左边是成绩在前10%的学生的月平均私教育费,支出超过70万韩元。越往右,在校成绩相对越低。11%~30%、31%~60%、61%~80%、81%~100%,即依次呈现后20%的学生人均每月私教育费用,可知成绩越低,人均每月私教育费用就越低。之所以私教育费用水平因成绩而异,主要是因为私教育主要与进入一流大学的竞争有关。为了进入更有名气的大学,越是学习好的学生,越会投入更多的私教育费用,以在竞争中占据优势。

相反,如果成绩排名靠后,提高成绩的课外辅导与基础学习有关,投资的金额可能会少一些。

随着家庭月收入的增加,每名参加私教育的学生的平均月私教育费用明显增加。月收入不足200万韩元的家庭,平均每月的私教育支出只有20万韩元左右。但是,如果家庭月收入超过800万韩元,每个参与学生的平均每月私教育费用接近70万韩元。私教育商品似乎是经济学教科书中描述的所谓奢侈品,消费随着收入的增加而增加。

下面我们来看看私教育参与率如何与学生的特性相关。首先,根据高中生的学校成绩排名来看课外辅导参与率,成绩排名越高课外辅导参与率就越高。



成绩排在前十%的学校，70%以上的学生接受私教育。相反，排名倒数20%的学校，学生的参与率是50%左右。与私教育支出水平一样，可以再次证明高考竞争在上等范围内非常严重。

从家庭平均月收入的私教育参与率来看，随着收入的增加，私教育参与率也有明显的上升趋势。如果家庭平均月收入低于200万韩元，私教育的参与率将不足一半。但是，当家庭平均月收入超过500万韩元时，私教育的参与率超过80%。

私教育带来的诸多问题之一是不平等。有观点认为，收入高的家庭的学生接受更多的课外教育，这会导致人力资本的投资及加剧以后收入不平等问题。

因此，有人建议，有必要通过提供私教育券来缓解低收入阶层和高收入阶层之间的私教育消费失衡。当然，以税收支持私教育消费的负面意见较多，实际落实起来似乎难度较大。

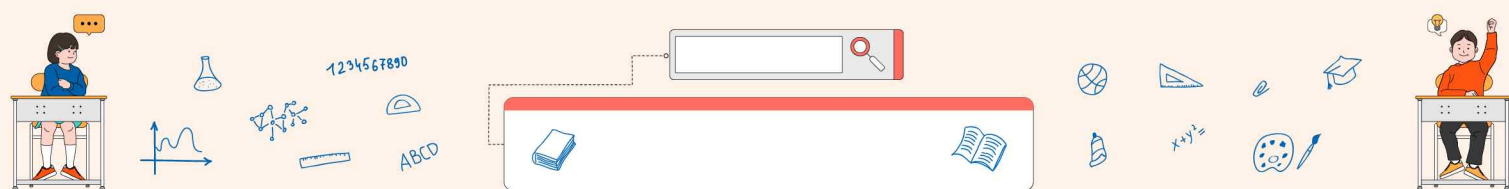
下面，我们就来看看子女的出生排行与私教育参与率之间的关系。与人均私教育支出类似，私教育参与率也有更多投资于第一胎的趋势。出生排行越低，私教育的参与率也会有所下降。

这在普通科目的私教育中尤为明显。艺术和体育、爱好和文科私立教育的参与率也出现了类似的趋势，在有三个以上子女的家庭中，第一和第二个子女的私教育参与率可能略高。这是因为非学科补习往往起到课后保育的作用。

以上，我们了解了人均月私教育支出和私教育参与率，现在来看一下私教育课时。2021年，每名学生每周平均参与私教育的时数约为9小时。除去周末，可以看到每天大约参加两个小时的私教育课程。从学段来看，小学生略少，平均每周8.3小时，普通高中生最多，平均每周10小时。

如果按出生排行查看每个学生每周的平均补习时间，可以看到出生排行越高，参与时间越长。

蓝色为一胎家庭，红色为二胎家庭，绿色为三胎家庭。颜色越深，表示出生排行越晚。有两个子女的家庭每周参加私教育的平均时数（按出生排行划分）尤为高，而在有三个子女或更多孩子的家庭中，高中以后差异略有下降。



以上, 我们所了解的仅限于补习班、课外辅导等私教育。但是正如之前所说, 现在放学后学校、EBS广播教育等公共部门也在提供私教育项目。首先, 从课后学校项目参与率来看, 自2007年首次引进以来, 有一段时间有所增加。普通高中的课后学校参与率一度增加到80%以上。

然而, 高中的课后兴趣班参与率自2011年以来有所下降, 并且自2017年以来下降尤其迅速。2011年是李明博政府推出课后兴趣班项目的最后一年, 2017年文在寅政府上台。课后兴趣班的参与率似乎也随着各政府的教育政策而发生了变化。中学课后兴趣班参与率现在是很低的水平。

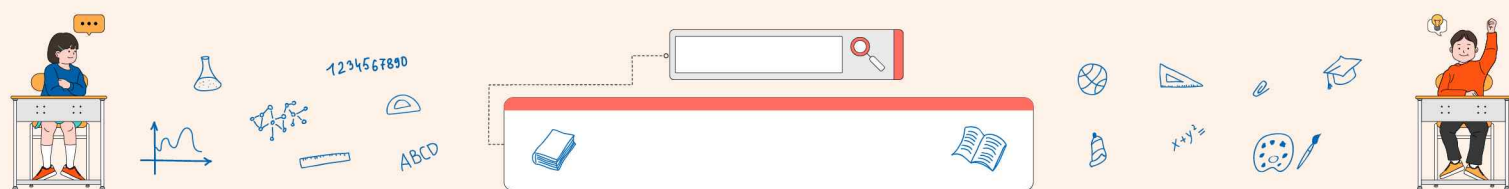
课后兴趣班还在坚持运营的是小学, 2020年新冠病毒流行以后, 课后兴趣班的运营受到很大的限制, 随后大幅减少。但是小学课后兴趣班包括非教学项目的照顾学生的活动, 即保育项目, 新冠病毒以后会再次增加到以前的水平。政府针对私教育实施的另一项政策是加强教育广播EBS节目。

特别是试图通过EBS讲座代替高中生的高考准备私教育。屏幕上的曲线图表显示了EBS教材的使用率。直到2013年前后, EBS教材使用率在全体高中为40%左右, 普通高中为50%左右, 之后有所减少。

2017年以后一直停留在30%至40%的水平。在私教育市场通过YouTube、付费网络视频讲座等多种渠道多元化的情况下, EBS广播似乎也需要做出改变以应对新环境。

以上, 我们总结了韩国私教育的现状。截至2021年, 韩国私教育总支出为23.4万亿韩元。参与率为小学生82%, 中学生73.1%, 高中学生64.6%。接受课外教育的学生平均每月花费485,000韩元用于私教育。

影响私教育投资的因素包括家庭收入、出生排行和学校成绩。收入越高、出生排行越早、学业成绩越好的私教育投资越多。另一方面, 政府推出的公共课外教育的课后兴趣班和EBS教育广播呈现出减少的趋势, 尤其是在中学生和高中生中。下一节课, 我们将了解私教育的效果。谢谢大家!



9-4

私教育效果

各位学员，大家好！上一节课，我们了解了韩国私教育的现状。这节课，我将介绍韩国对私教育效果的研究。

接受私教育的动机会很多。其中，尤其是中学毕业后，以提高学校或高考成绩为目的，为高考成功而接受课外补习的事例有很多。那么私教育究竟对学生的成绩产生了怎样的影响呢？除了成绩以外，还有什么影响呢？

课外补习对成绩有何影响不容易掌握。因为这是选择性偏差的问题。个人补习通常是自选的。然而，有几个因素会使一个人更有可能选择私教育。上次我们了解到，家庭收入越高、出生排行越早、成绩就越高，接受私教育的概率就越高，对私教育的投入水平也就越高。父母的教育水平高也会出现类似的情况。

然而，这些因素也会以私教育以外的方式影响学生的成绩。除了课外补习外，来自高收入家庭的孩子可能更有可能投资于其他资源来帮助他们提高成绩。名次靠前的学生本来学习成绩也更好。因此，很难比较接受过补习的学生和没有接受过补习的学生的成绩，并很难说补习对他们的成绩有影响。

经济学家为解决这些选择性偏差的问题做了各种尝试。使用了几种方法，包括工具变量分析、倾向得分匹配和非参数边际分析。根据这几项研究的结果，课外补习具有提高学生成绩的作用。但据说效果非常小。

根据刘德贤和姜昌熙的研究，当辅导费支出增加10%时，考试成绩会增加1%左右。假设一名学生在辅导费上花费了50万韩元，他的考试成绩是80分。如果辅导费支出增加10%，你就会多花5万韩元。这时候考试成绩提高了1%，但是80分的1%连1分都算不上。这意味着即使增加辅导费用，也很难将考试成绩提高一分。



那为什么要接受课外辅导？因为学校的教育目的并不是使学生在考试中获得好成绩，或许这就是接受课外辅导的主要动机。在一个由不同水平和背景、动机和态度的学生随机分配的班级中进行的教育很难完全满足所有学生的要求。

私教育者抓住了这一点。他们让父母感觉到做课外辅导会有很大不同。如果不接受课外辅导，孩子在家除了学习之外，还会进行各种活动。通常，一些父母希望他们的孩子在学习上花更多的时间。

所以，如果去补习班或课外辅导的话，父母就认为子女在那个时间学习而满足。补习班或课外辅导给学生很多作业，做这些作业的话，学生的学习时间就会增加。

郑有京和高鲜关注了韩国各城市和道出台的不同的补习班教学时间规定。如果限制或强化补习班教学时间，根据限制时间，该地区小学、初中、高中的学生接受补习班的概率将减少10%~24%。

据观察学生的作息时间表发现，去补习班的时候，他们在家或学校独自学习的时间增加了大约一个小时。其他作息时间表没有太大变化，例如睡眠时间。此外，补习班的限制并没有出现学生接受其他的课外辅导，也就是说没有导致气球效应。

私教育对时间安排的影响是显而易见的。学习投资时间超过补习时间。但是效果却很微弱，成绩的提高不是很明显。那么，学生们通过课外教育，除了提高成绩之外，还能得到什么呢？还需要支付哪些费用呢？

有一个线索。如果花在学习上的时间越多，那么花在其他事情上的时间就越少。因为一天只有24小时。课外辅导要求学生支付什么机会成本呢？还有那个机会成本的短期和长期效果会是如何的呢？还需要做很多研究。

金世益分析了上高中时去补习班或接受课外辅导与自学对大学毕业后的工资产生什么样的影响。



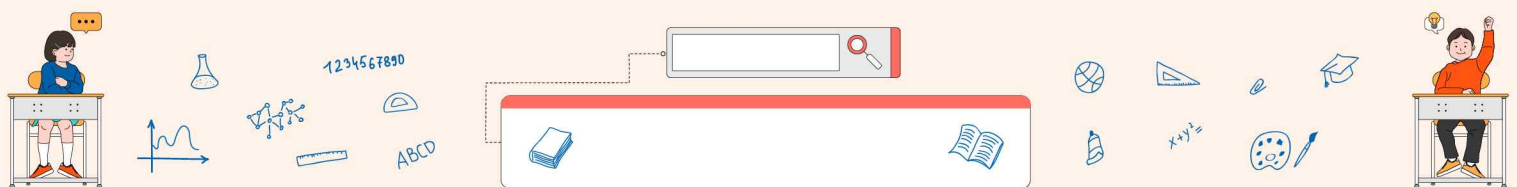
研究结果显示,高中时的私教育,即补习班或课外辅导,虽然对大学毕业后的工资并没有太大影响,但是高中时自学时间更长的学生在大学毕业以后工资更高。这是统计高考成绩的分析结果。

这意味着私教育可以提高高考成绩,提高未来的劳动力市场绩效,即工资,但除此之外对积累人力资本没有任何作用。另一方面,在高中自学的时间越长,从大学和工作后积累的人力资本就越多。

以上,我们总结了私教育的各种效果。经济学家的研究结果表明,私教育对学生的考试成绩有微乎其微的提高作用。据调查,如果上补习班,不仅在补习班可以学习,自学的时间也会增加。另外,如果控制大学入学考试成绩,私教育似乎对以后的劳动市场成果没有太大影响。

《韩国经济与学校教育》的第九讲,就讲到这里。在本次讲座中,我们了解了韩国的私教育。先了解了私教育的概念、历史上政府应对私教育的政策是如何制定的,以及韩国私教育的现状。

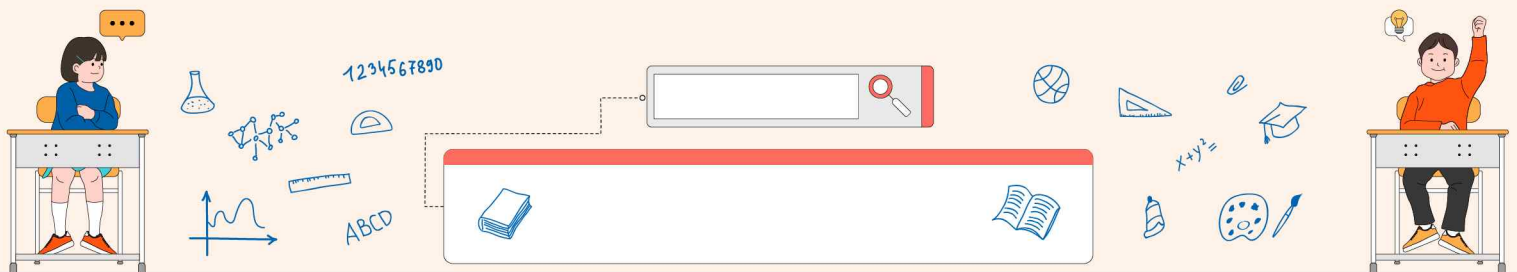
最后了解了私教育对成绩、时间安排、劳动力市场绩效的影响。在接下来的第10讲中,我们将以高中平均化、学校平均化为主题进行讲解。谢谢大家!





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

퀴즈

01 다음 중 한국의 사교육에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 공립학교가 아닌 사립학교를 통해 이루어지는 교육을 의미한다.
- ② 비용을 개인이 부담하며, 이윤추구를 목적으로 자립 운영된다.
- ③ 유아교육이나 고등교육에도 사교육이 존재한다.
- ④ 공립학교나 공공단체 또는 공공기관에서도 사교육을 종종 제공한다.

정답 ①

해설 한국의 사립학교들은 보통 정규 학교교육 체제 안에 포함되어 있고, 공교육의 일부를 담당한다. 한국에서 사교육은 보통 공교육이 아닌 교육으로 과외, 학원 등 학교 밖에서 이루어지는 영리 추구 비정규 교육을 의미한다.

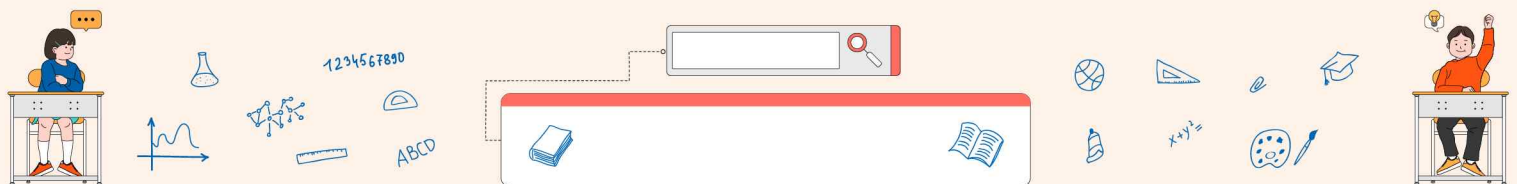
02 다음 중 한국 정부가 펼친 사교육 대응 정책에 해당하지 않는 것은?

10분

- ① 중학교 무시험 진학 정책
- ② 고등학교 평준화 정책
- ③ 국공립 대학교 무시험 진학 정책
- ④ 초중고 재학생의 과외 및 학원 교습 금지 정책

정답 ③

해설 한국 정부의 사교육 대응 정책은 공교육 내실화, 입시제도 개선, 사교육 규제, 대체 사교육 공급 등이었다. 국공립대학교 무시험 진학 정책은 실시된 적 없다.



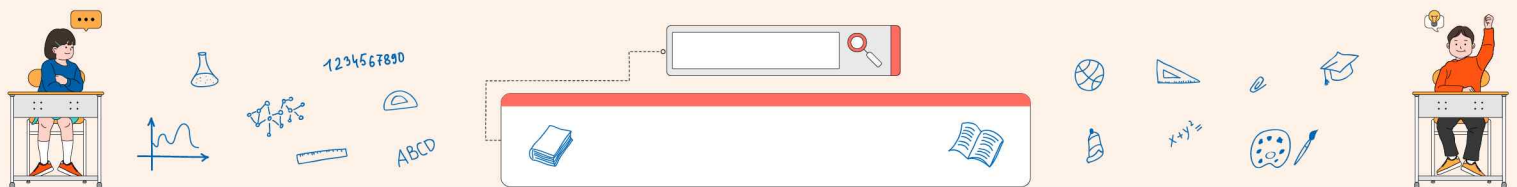
03 다음 중 한국의 사교육비 지출과 관련한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 인구 규모가 더 큰 지역에서 보통 월평균 사교육비 수준이 더 높다.
- ② 자녀 출생 순위가 낮을수록 보통 사교육비 투자 수준이 더 높다.
- ③ 성적이 높은 학생일수록 보통 사교육비 지출 수준이 더 크다.
- ④ 소득이 높은 가구일수록 보통 사교육비 지출 수준이 더 크다.

정답 ②

해설 보통 자녀 출생 순위가 빠를수록 사교육비 투자 수준이 더 높다. 출생 순위가 더 높은 자녀에 대해 더 많은 자원을 투자한다는 설명, 첫째 자녀에 비해 후순위 출생 자녀에게 더 효율적으로 사교육비를 지출하기 때문이라는 설명 등이 제기된다.



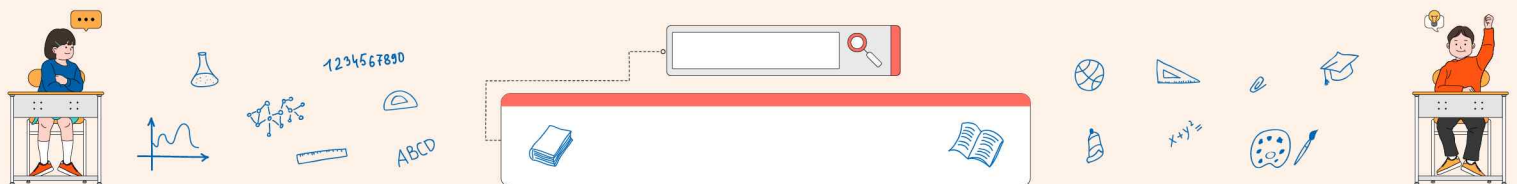
04 다음 중 한국의 사교육에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 사교육비 지출액과 성적 사이의 상관관계는 사교육의 성적에 대한 효과가 어떠한지를 잘 나타낸다.
- ② 경제학자들의 실증 연구는 보통 사교육비 지출액이 늘수록 성적이 증가하는 효과가 존재한다고 설명한다.
- ③ 최근의 실증분석 결과들은 사교육비 지출액 증가가 성적에 미치는 영향의 크기는 매우 작은 편이라고 설명한다.
- ④ 사교육은 학생의 시간자원 배분에 변화를 가져와 교육 성과에 영향을 미칠 수 있다.

정답 ①

해설 성적이 높거나 소득이 많을수록 사교육 참여율이 높아지는 선택 편의의 문제가 발생하여, 사교육비 지출액과 성적 사이의 상관관계는 사교육이 성적에 미치는 인과효과의 방향이나 크기를 정확히 나타내지 못한다.



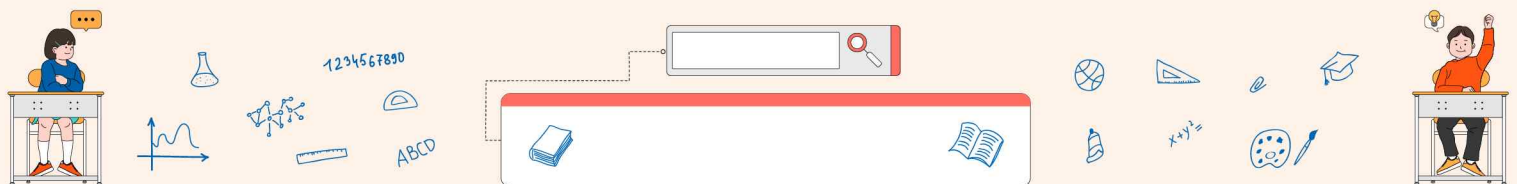
05 다음 중 한국의 사교육 참여율에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 성적 순위가 높을수록 사교육 참여율이 높아진다.
- ② 가구 소득이 증가할수록 사교육 참여율도 높아진다.
- ③ 출생 순위가 높을수록 사교육 참여율도 높다.
- ④ 방과후학교 제도가 도입된 이후 초·중고 방과후학교 참여율은 계속 증가하고 있다.

정답 ④

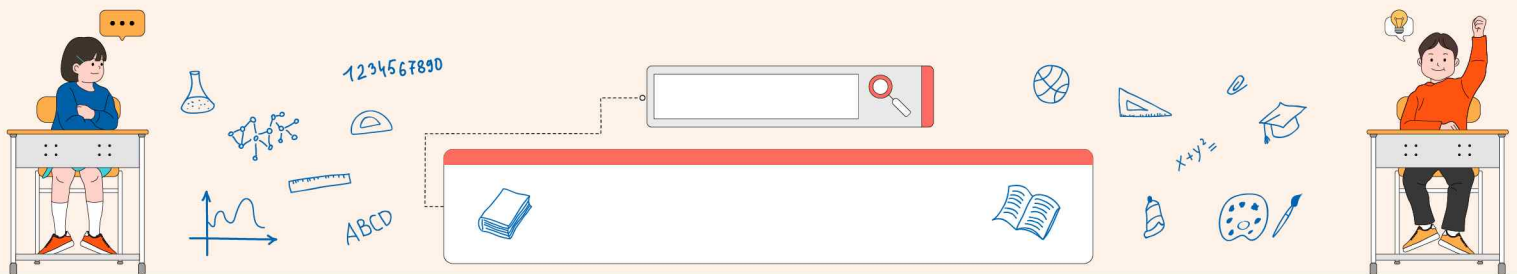
해설 일반고등학교의 방과후 학교 참여율은 한 때 80% 이상으로 증가했습니다. 하지만 고등학교의 방과후 학교 참여율은 2011년부터 감소했고, 특히 2017년 이후 빠르게 감소했습니다. 중학교 방과후학교 참여율은 이제 매우 낮은 수준입니다. 방과후학교가 그래도 꾸준히 운영된 것은 초등학교였는데 2020년 코로나19 유행 이후 방과후 학교 운영이 매우 제한되면서 역시 크게 줄어들었습니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

토론



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

토론

- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유로운 형식으로 A4 한 장 정도 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

주제

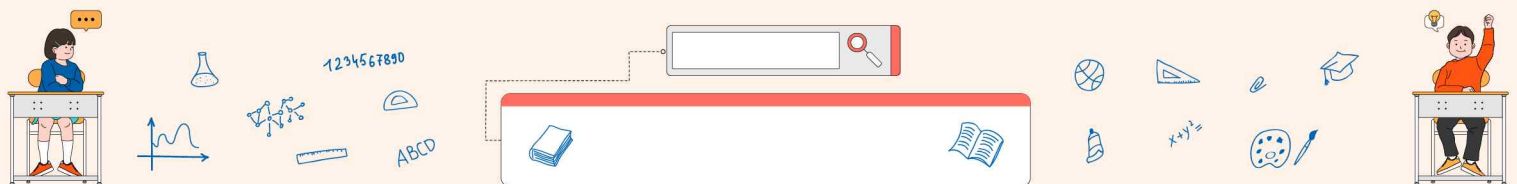
어떤 사람들은 사교육은 인적 자본에 대한 투자이기 때문에 규제하거나 억지하는 게 바람직하지 않다고 주장합니다. 그렇다면 한국 정부는 왜 사교육에 대응하는 정책을 수립하고 펼치고 있을까요? 사교육 대응 정책을 정부가 펼치는 것은 바람직한가요?

참고

사교육이 인적자본을 늘리기 위한 가구의 바람직한 투자 수단이라면 오히려 권장할 필요가 있겠습니다. 하지만 그동안 한국 정부, 그리고 한국 사회는 사교육을 다른 관점에서 규제 대상으로 다루어 왔습니다.

사교육 대응 정책이 전개된 보통 가장 큰 이유는 사교육비 부담 완화입니다. 주로 입시 경쟁으로 인해 사교육비 지출이 늘어나면서 사람들의 불만이 커졌고, 이에 대응하기 위해 입시 경쟁을 완화하거나 더 저렴한 비용의 공공 사교육을 제공하는 정책들이 전개되었습니다. 사교육이 공교육의 부족함에서 비롯되었다는 관점도 반영하여 공교육을 내실화하는 정책들도 자주 등장했습니다.

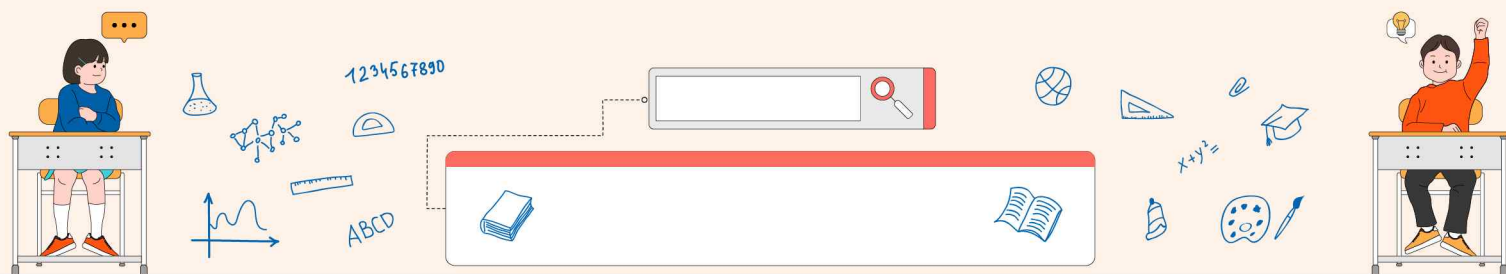
이론적으로 살펴보면 사교육은 주로 입시 성적 향상에 초점을 맞춥니다. 성적 향상과 교육성과 향상은 동일한 목표가 아닐 수 있습니다. 실제 학원, 교육 등의 입시교육에서 이루어지는 선행학습이나 문제풀이 훈련은 오히려 교육성과를 높이는 데에 걸림돌이 되기도 합니다. 또한 방과 후 사교육 시간이 증가하면서 비교과교육 활동 감소, 학교 수업 몰입도 약화 등의 기회비용도 발생하고 있습니다.





서울대학교
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

자료



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

Center for Korean Economy and K-Academics at Seoul National University

자료

도서

- 교육50년사편찬위원회. 1998. 교육50년사. 교육부.
- 국정브리핑 특별기획팀. 2007. 대한민국 교육 40년. 한스미디어.
- 서울역사박물관. 2018. 대치동: 사교육 1번지. 서울역사박물관.
- 이종재 외. 2010. 사교육: 현상과 대응. 교육과학사

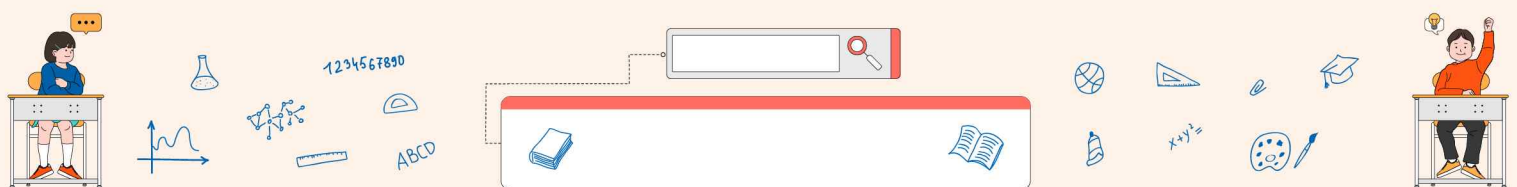
영상

- EBS Documentary (EBS 다큐). 교육대기획 10부작 학교란 무엇인가 9부, 사교육 분석보고서.

<https://youtu.be/OC3iBsCpNKM>

- MBC PD수첩. [Full] 대한민국 사교육 잔혹사_MBC 2014년 7월 15일 방송

<https://youtu.be/-a59CPSZCXo>



영상

- EBS Documentary (EBS 다큐). 교육대기획 10부작 학교란 무엇인가 1부, 학교란 무엇인가 1.

<https://youtu.be/jbJXZ7DSimg>

- KBS 역사저널 그날. 영상한국사 I 150 점차 과열되는 교육열과 교육 제도의 변화

<https://youtu.be/sdcECQWylKQ>

