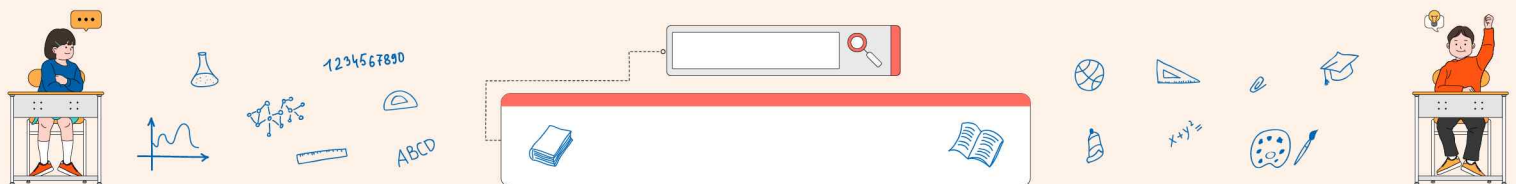


서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

## 목차

1	학습안내	1
2	강의	3
3	Lecture	25
4	讲义	51
5	퀴즈	69
6	토론	74
7	자료	76



## 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

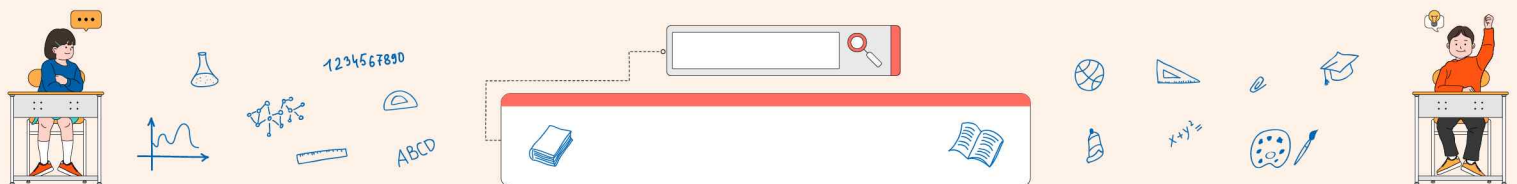
#### 학습목표

- (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

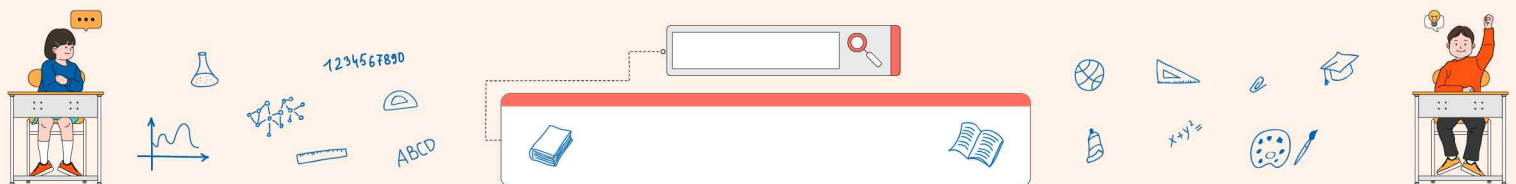
흔히 한국은 부족한 자연자원에도 불구하고 우수한 인적자본을 바탕으로 빠른 경제성장의 기적을 이루어 냈다고 이야기한다. 가난한 식민지 국가였던 한국이 독립 후 전쟁을 겪으며 황폐화되었지만 결국 한강의 기적을 이루어 낸 데에는 우수한 인적자본의 역할이 상당했다. 이 강의에서는 우수한 인적자본의 축적을 가져온 한국 학교 교육의 경험을 주제별로 학습한다. 이 강의가 수강생들이 한국 학교 교육 성공 사례의 배경, 원인, 결과는 물론 그 과정에서 나타난 명암과 현재 남겨진 과제에 대해 더욱 깊이있게 이해할 수 있는 기회가 되기를 기대한다.



# 04

## 주차별 구성

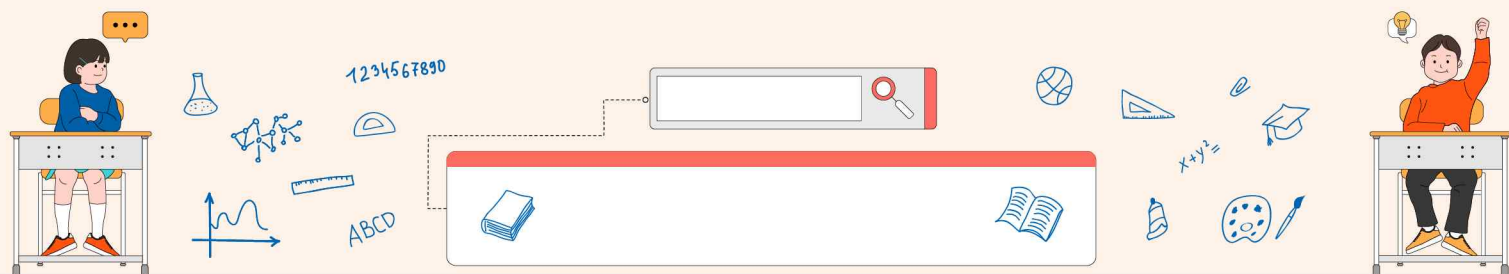
1주차	한국의 학교 교육
2주차	한국 학교교육의 형성
3주차	유아 및 초등교육
4주차	중등교육
5주차	고등교육
6주차	교원
7주차	교육재정
8주차	여성
9주차	사교육
10주차	학교 평준화
11주차	시험성적자료로 살펴본 한국교육의 현황과 과제
12주차	학교 밖 학교





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 강의



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

10  
주차

## 학교 평준화

10-1

### 평준화 정책

수강생 여러분, 안녕하세요. <한국경제와 학교 교육> 강의를 맡은 고선입니다. 이번 강의에서는 한국의 학교 평준화 정책에 대해 살펴보겠습니다.

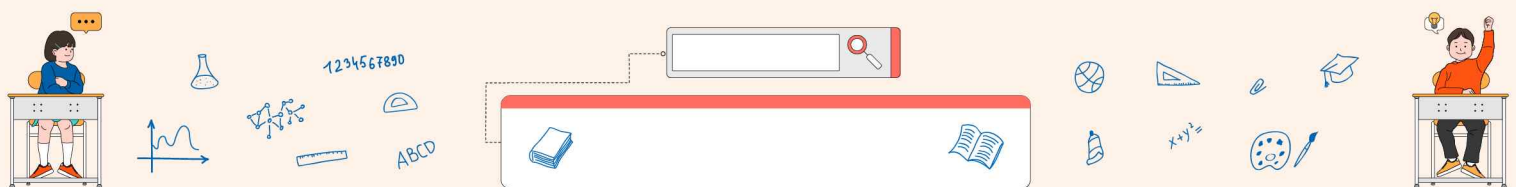
한국의 중학교와 고등학교는 과거에는 학교별로 지원을 받아 학생을 선발했습니다. 이 과정에서 학교 간 서열이라든지 입시 과열화 등의 문제가 계속 지적되었습니다. 중등교육이 소수 엘리트 교육에서 모든 학령기 아동을 대상으로 한 보편 교육으로 전환되면서 중등교육에 평준화 정책이 실시됩니다.

학생들이 학교를 선택하는 것이 아니라 교육청에서 학생들을 일정 기준에 따라 학교에 임의로 배정해 주는 방식이 도입되었습니다. 그리고 배정된 학교에 대해 학생들이 불만을 갖지 않도록 학교들을 평준화하기 위해 투자하고 지원했습니다. 우선 평준화 정책의 도입과 전개 과정을 살펴보겠습니다.

중등학교의 평준화는 중학교 평준화부터 시작되었습니다. 1969년부터 중학교 무시험 추첨배정제가 도입됩니다. 이전에는 각 중학교별로 지원 및 선발이 이루어졌습니다. 식민지기때부터 이어지던 일부 학교들이 이른바 일류 중학교로 불리며 인기가 많았고, 이후 일류 고등학교와 대학교 진학으로 이어지기도 했습니다.

초등교육, 즉 당시 국민학교의 의무교육이 완성되면서 중학교 진학도 증가했고, 중학교 입시가 과열되며 사교육비 부담 증가 등 여러 사회 문제가 발생하였습니다. 그래서 시험 없이 진학 희망 학생들을 거주지에 가까운 중학교에 추첨으로 배정하는 제도가 실시되었습니다.

1969년 서울에서 처음 실시되었고, 1970년에는 부산, 대구, 광주, 인천, 전주, 대전, 춘천, 청주, 제주 등 주요 도시로 확대되었습니다. 그리고 1971년부터는 전국으로 확대 실시됩니다.



무시험 추첨배정제가 정착하기 위해서는 학교 간 격차가 해소되고 평준화될 필요가 있었습니다. 그래서 도입 첫 해인 1969년부터 이른바 일류학교들을 폐쇄합니다. 폐쇄한 중학교 시설은 고등학교로 전용했고, 새로운 학교를 더 많이 신설하여 대체했습니다.

이러한 과정은 이후 전국에서 순차적으로 진행되었습니다. 중학교 평준화가 진행되면서 학생들을 수용할 수 있도록 중학교 377개교를 신설하고, 8,579개 교실을 신축하고, 11,517명의 교원을 중원하는 등 138억 원을 투자해서 중학교를 확대했습니다. 학교 간 교원의 격차를 해소하기 위해 각 중학교의 사범계 출신 교사 비율을 늘리고, 도시와 농촌 간 순환근무제를 강화했습니다.

하지만 지역별, 학교별 여러 격차를 해소하는 데에는 상당한 기간이 소요되었습니다. 지역별 학교별 교육 격차로 인해 선호 학교에 진학하기 위해 거주지를 옮기는 경우도 빈번했고, 이는 부동산 가격에 학군 프리미엄이 붙어 상승하는 효과를 가져오기도 했습니다.

고등학교의 평준화는 1973년 2월 28일 인문계 고등학교의 학군제 추첨 배정안이 발표되며 본격적으로 시작됩니다. 이전까지는 각 고등학교가 자신의 학교에 지원한 학생들을 선발했습니다.

새로운 제도는 실업계 고등학교와 지원율이 낮은 2부 고등학교들을 전기에 먼저 기존과 같은 학교별 지원 및 경쟁 입학 방식으로 선발하고, 다수의 인문계 고등학교들은 전기 선발이 끝난 뒤 후기에 교육청 또는 지역 단위로 지원을 받아 전체 정원만큼 선발한 다음, 학생들이 다니게 될 학교는 학군별로 추첨하여 배정했습니다.

이 제도는 1974년 서울과 부산에서 처음 실시되었고 이후 주요 도시에서 순차적으로 실시됩니다. 1975년에는 대구, 인천, 광주, 1979년에는 대전, 전주, 마산, 청주, 수원, 춘천, 제주, 1980년에는 성남, 원주, 천안, 군산, 이리, 목포, 안동, 진주로 확대됩니다.

지역 또는 교육청별로 학생을 선발하면서 교육청이 함께 출제하는 연합고사 제도가 실시되었습니다. 중학교 3학년 학생들의 고등학교 입학전형 합격 여부는 연합고사 성적과 체력 검정시험 성적 등을 합산하여 결정되었습니다.



고등학교 평준화 정책 역시 고등학교 교육의 보편적 확대와 맞물려 있었습니다. 기존의 고등학교는 일종의 소수 엘리트 교육이었고, 고등학교들도 식민지기부터 설립되어 주요 엘리트들을 배출해 온 학교들을 중심으로 서열화되어 있었습니다.

중등교육이 보편화되는 과정에서 고등학교 교육도 수월성 중심 교육에서 보편적 교육으로 전환될 필요가 있었습니다. 중학교 진학이 늘어나면서 고등학교 입시를 위한 경쟁이 불필요하게 심화되는 현상을 막으려는 의도도 있었습니다.

평준화는 사실 소수의 선택받은 사람만이 아니라 다수에게 보편적으로 표준적인, 또는 일정 수준 이상의 교육 기회를 제공하는 정책이었습니다. 그래서 추천 배정과 같은 선발 방식의 변화 이전에 평준화 정책의 핵심은 고등학교 교육을 충분히 확대하는 데에 있었습니다.

실제로 1971년 898개였던 고등학교의 수는 1985년에는 1,602개로 704개교 증가합니다. 고등학교의 확대에는 사립학교가 상당한 역할을 했습니다. 1971년 422개교였던 사립고등학교는 1985년에는 812개교로 390개교 늘어납니다. 공립학교보다 사립학교의 증가율이 조금 더 컸습니다. 학교 수가 늘어나면서 고등학교 취학률은 같은 기간 동안 28.4%에서 79.5%로 크게 증가했습니다.

학교 수의 확대 못지않게 모든 학교가 적절한 수준의 교육을 제공하는 것도 중요했습니다. 1973년에는 교육여건 평준화 정책의 기초가 발표됩니다. 부실학교를 정리하고, 학교 시설을 정비하고, 교원의 자질을 향상시키고, 교원의 처우를 개선하는 내용이 포함됩니다.

사립학교의 육성 및 지원방안도 제시되었습니다. 학교에서는 잡부금의 징수를 금지하였고, 교사의 과외교습도 금지했고, 학군은 세분화했습니다. 또한 농어촌 지역 학교 육성계획도 발표됩니다.

고등학교 평준화 정책은 처음에는 인문계 고등학교를 중심으로 전개됩니다. 하지만 1970년대에 실업계 고등학교도 충분히 늘어났고, 1984년부터는 실업계 고등학교들이 무시험 전형으로 학생을 선발하게 됩니다.





1974년부터 본격적으로 실시된 고교 평준화 제도는 이후 입시제도를 중심으로 여러 변화를 겪었습니다. 고교 평준화는 전국 모든 지역에서 실시되지는 않았습니다. 평준화를 실시한 일부 지역은 이후 평준화를 해제하고 학교별로 지원을 받아 학생을 선발하되, 선발시험은 공동 출제하는 제도를 실시하기도 했습니다. 1990년 목포, 군산, 안산에서, 1991년 춘천, 원주, 이리에서, 1995년 천안에서 고교 평준화 제도가 해제되었습니다.

수월성 교육을 강조하는 특수목적고등학교들이 1980년대 이후로 본격 설립되기도 했습니다. 이 고등학교들은 전기 고등학교로 학교별 전형에 의해 학생을 선발했습니다. 하지만 입시 과열과 사교육 조장에 대한 여러 비판 속에 1997년부터 필기시험은 폐지하게 됩니다.

한편 학령인구 감소에 따라 유명무실해지기도 했고, 시험 부담을 줄이면서 학교 교육을 내실화한다는 의도에서 고입 연합고사도 점차 폐지됩니다. 1998년에는 서울과 부산에서 먼저 폐지되었고, 2000년에는 전국에서 고입 연합고사가 일제히 폐지되었습니다.

이러한 학교 교육 평준화 정책에 대해서는 여러 비판이 이루어지기도 합니다. 우선 실제로 평준화가 얼마나 실현되었는지에 대한 의문이 있습니다. 교원 순환배치, 학교 시설에 대한 투자, 교육재정의 균등한 배분을 통해 지역과 학교 사이의 교육격차가 많이 줄어들기도 했습니다.

하지만 재정의 측면에서 각 지방자치단체가 학교에 자율적으로 지원하는 보조금에는 차이가 있습니다. 또한 교사들의 경우에도 거주와 근무를 선호하는 지역과 학교가 있어, 학교 간에 교사를 완전히 임의로 배치하기는 불가능합니다. 동급생들의 특성 차이도 있습니다. 평준화 제도가 실시되고 학군별로 학교가 임의 배정되면서 이른바 선호 학군이 등장했습니다.

대표적인 경우가 서울 강남의 이른바 8학군입니다. 서울 도심에 있었던 전통적인 명문 고등학교들이 이 지역으로 주로 이전하고, 아파트 단지 개발을 통해 주거환경이 개선되면서, 강남은 학령기 자녀를 둔 중상위층 가구가 가장 선호하는 주거지역이 됩니다. 학부모와 학생들의 선택에 따라 학교의 특성과 교육여건도 변화했는데, 평준화 정책으로 대응하기에 어려운 부분이 있었습니다.



어떤 사람들은 학교 교육 평준화를 하향 평준화라고 비판합니다. 과거의 일류 학교, 명문 학교에서는 우수한 학생들만을 모아서 일종의 엘리트 교육을 실시했는데, 다양한 학생들이 거주지역에 따라 뒤섞인 평준화 학교에서는 다수의 학생들에게 표준적 또는 범용적으로 적용될 수 있는 교육이 실시되어야 했습니다. 그래서 수월성에 초점을 맞춘 교육이 약화되었습니다.

이에 대한 일종의 보완 정책으로 과학고등학교나 외국어고등학교 같은 일부 특수목적고등학교들이 등장했는데, 반대로 이러한 학교들에 대해서는 교육 기회의 평등을 해치는 귀족 학교라고 비판하는 시각도 존재합니다.

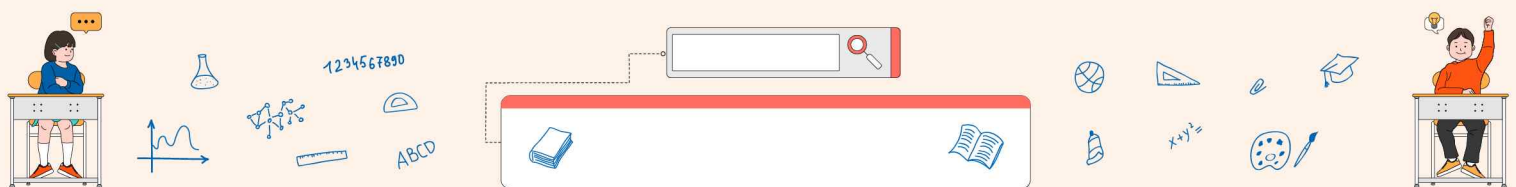
평준화에 대해 비판적인 다른 시각은 사립학교의 자율성 문제와 관련됩니다. 사립학교의 자율성이 보장된다면 교육의 다양성이 확보될 수 있고, 이러한 자율성과 다양성이 바람직함에도 불구하고 평준화 정책에 따라 학교 교육이 획일화되고 있다는 비판입니다.

평준화 정책 이후 사립학교에서도 공립학교에 뒤지지 않는 교육이 제공될 수 있도록 정부에서 적극적으로 재정지원을 했고, 표준화된 교육과정을 따르도록 규제하는 등 사립학교 교육 운영의 자율성이 상당히 제약되기도 했습니다.

하지만 재정적으로 독립되지 않은 사립학교들의 자율성을 어느 수준까지 보장해 주어야 하는지에 대해서는 논란이 있습니다. 학교의 자율성을 키우기 위해 2000년대 이후로 자율고등학교 제도가 만들어지기도 했지만, 공립과 사립을 막론하고 단위 학교의 자율성을 확대하는 문제는 여전히 교육개혁의 과제로 남겨져 있습니다.

지금까지 한국의 학교 교육 평준화 정책을 중학교와 고등학교를 중심으로 정리해보았습니다. 한국 중학교와 고등학교의 평준화는 중등교육이 보편적으로 확산되는 과정에서 이루어졌고, 중등교육의 본격적인 확대로 이어졌습니다.

학교 교육의 보편적 확산은 이후 단계로의 진학 증가로도 이루어졌습니다. 중학교 평준화 이후에는 고등학교 입시 경쟁이, 고등학교 평준화 이후에는 대학교 입시 경쟁이 더 치열해졌습니다.



평준화 제도를 실시하면서 사람들이 가장 직접적으로 체감한 것은 입시제도의 변화였습니다. 그래서 보통 평준화에 대한 대중적인 인식은 개별 학교에 지원하여 선발하던 방식에서 지역별 전체 정원을 선발하고 각 학교에 임의 배정하는 방식으로의 변화에 초점이 맞추어져 있습니다.

하지만 실질적으로 평준화 정책은 학교 교육 공급을 확대하면서 학교 간 교육환경과 여건의 차이를 평준화하여 제공하는 데에 있었습니다. 그래서 학생뿐만 아니라 교원, 시설, 재정의 평준화가 추진되었고, 학교 설립도 크게 늘었습니다. 중학교 평준화는 1969년부터 1971년까지 전국적으로 확대되었고, 인문계 고등학교의 평준화는 1974년부터 서울, 부산에서 시작하여 주요 도시로 점차 확대되었습니다.

평준화에 대해서는 여러 비판적인 시각이 존재합니다. 첫째는 평준화가 학생들을 임의로 뒤섞는 수준을 넘어 학교 교육의 품질을 실제로 평준화하였는지에 대한 의문입니다. 둘째는 평준화가 교육을 하향 평준화시킨다는 견해입니다. 셋째는 평준화에 따라 사립학교의 자율성이 제약된다는 의견입니다.

다음 시간에는 이러한 비판적인 시각 중 특히 고등학교 교육에서 수월성과 단위 학교의 자율성을 보완하기 위해 전개된 정책들에 대해 논의하겠습니다.



## 10-2 다양화와 학교 선택

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 한국의 학교 교육 평준화 정책을 중학교와 고등학교를 중심으로 살펴보았습니다. 이번 시간은 학교 다양화와 학교 선택제도에 대해 검토해 보겠습니다.

평준화 정책은 학교 간 서열과 격차를 줄이고 모두에게 보편적이고 균등한 교육 기회를 제공하는 데에 의의가 있었지만, 교육에 대한 다양한 요구를 적절히 반영하지 못한다는 지적도 받아왔습니다. 그래서 평준화 제도 속에서도 학교의 다양성을 보장하기 위한 여러 시도가 이루어져 왔습니다.

그중에는 수월성 교육을 강조하는 관점에서 우수한 학생들을 위한 학교를 별도로 설립해 운영하는 주장도 있었습니다. 평준화 제도가 단위 학교, 특히 사립학교의 자율성을 지나치게 제약한다는 견해도 있었습니다. 그래서 평준화된 학교들에게도 일정 정도 자율성을 부여하고, 학생들이 자유롭게 선택하여 경쟁할 수 있는 환경을 조성하자는 주장도 제시되었습니다. 차례대로 살펴보겠습니다.

과학고등학교는 고교평준화 이후 꾸준히 제기되어 온 수월성 교육, 또는 영재교육의 필요성을 실현하기 위해 설립되었습니다. 1980년 정부는 '종합영재 교육방안'을 수립하여 과학영재와 외국어 교육강화, 외고설립 추진, 예체능 및 체육특기자 진흥 추진 등을 발표합니다.

1981년에는 7개의 영재교육학교를 지정하여 영재학급 등을 시범 운영하였고, 1983년에 경기도 과학관 부설로 과학고등학교를 처음으로 개교합니다. 이후 광주, 대전, 경남에 과학고를 설립했습니다. 1986년 교육법시행령을 개정하여 과학고등학교는 특수목적고등학교의 한 종류로 지정됩니다.

2000년에는 영재교육진흥법이 제정되었고, 2003년에는 부산과학고가 최초의 영재고등학교로 지정됩니다. 이후 일부 과학고가 추가로 영재고등학교로 지정되었고, 별도로 영재 고등학교가 설립되기도 했습니다. 2022년 기준 과학고등학교는 20개교로 모두 공립입니다. 영재고등학교는 8개교인데 1개는 국립, 나머지 7개는 공립입니다.



외국어고등학교는 외국어에 능숙한 인재 양성을 위해 설립된 고등학교입니다. 1980년대에 각종 학교 형태의 외국어학교로 처음 설립되었습니다. 1992년에는 특수목적고등학교인 외국어고등학교로 지정 인가되었고, 이후 수가 늘어나면서 공립 외국어고등학교들도 설립됩니다. 2022년 기준 30개교인데 공립 외국어고등학교가 14개교, 사립 외국어고등학교가 16개교입니다.

국제중학교와 국제고등학교는 국제 전문 인재 양성을 위해 설립된 학교입니다. 1998년에 부산국제고등학교가 처음으로 개교했습니다. 2022년 기준 국제중학교는 5개교인데 공립 1개교, 사립 4개교입니다. 국제고등학교는 8개교가 있는데 공립 7개교, 사립 1개교입니다.

외국어고등학교와 국제고등학교는 특수목적고등학교 중에서 가장 많은 비판을 받기도 합니다. 특정 분야의 인재 양성보다는 높은 학비를 받으며 고소득층 가구 자녀들의 대학 입시 준비를 하기 위한 학교로 변질되었다는 주장입니다. 그래서 외국어고등학교와 국제고등학교를 폐지하자는 주장도 꾸준히 제기되고 있습니다.

평준화로 인해 고등학교 교육의 수월성 교육이 부족해졌다는 지적에 따라 과학고, 외국어고 등 특수목적고등학교들이 설립되었다면, 다양성과 자율성이 부족하다는 지적에 대한 대응은 1995년 이른바 5.31 교육개혁부터 시작됩니다.

대통령 직속으로 설치되었던 교육개혁위원회의 제1차 교육개혁방안이 1995년 3월 31일 발표되었는데, 여러 개혁 방안 중 특히 교육의 특성화와 다양화가 강조됩니다.

그래서 다양한 개성을 존중하도록 초·중등교육의 유형을 다양화하겠다는 기조가 발표되었고, 설립준칙주의를 시행하여 새로운 특성화 학교를 설립하겠다는 계획이 제시되었습니다. 그 예로 국제고등학교, 정보고등학교, 디자인고등학교, 예술고등학교, 학습부진아 전담학교 등이 제시됩니다.

한편 사립학교의 자율성을 강화하기 위한 방안들도 제시됩니다. 2002년에는 3개 사립고등학교가 처음으로 자립형 사립고등학교로 지정되었습니다. 이후 자립형 사립고등학교는 7개교로 늘어났습니다.



주로 대기업에서 재정을 지원하여 설립한 학교들이었는데, 이 학교들은 학교 재단에서 학교 재정의 일정 비율 이상을 법인전입금으로 출연하는 조건으로 일반 고등학교보다 높은 수준의 학비를 징수하며 학생 선발과 교육과정 운영 등에서 비교적 자율적인 운영을 할 수 있게 되었습니다.

2010년에는 자율형 사립고등학교로 법제화되며 기존의 자립형 사립고등학교들이 자율형 사립고등학교로 전환되고, 다른 사립고등학교 중에서도 신청하는 경우 심사를 통해 자율형 사립고등학교가 될 수 있었습니다. 자율형 사립고등학교 역시 재단의 법인전입금을 재정의 일정 비율 이상 출원해야 하고, 대신 학비 징수, 학생 선발과 교육과정 운영의 자율성을 보장받았습니다.

자율형 사립고등학교는 2015년 49개교까지 늘어납니다. 하지만 수가 늘어나면서 일부 학교들은 학생 선발에 어려움을 겪기도 했습니다. 자율형 사립고등학교가 외국어 고등학교처럼 고소득층의 입시 준비 학교로 변질되고 있다는 비판 속에서 일부 교육감들은 자율형 사립고등학교를 없애려고 시도하는 경우도 있었습니다.

어려운 상황 속에서 자발적으로 일반고등학교로 전환하는 경우도 있었습니다. 2022년 기준으로 총 35개교가 자율형 사립고등학교로 운영중입니다.

특성화 고등학교, 즉 실업계 고등학교 중에서는 마이스터고등학교 제도가 새로 생겨났습니다. 산업계 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정을 운영하는 학교들인데, 취업 등에 있어서 다른 실업계 고등학교보다 더 좋은 성과를 보이기도 했습니다. 2010년 21개교로 출발해서 2022년 현재 국립 5개교, 공립 42개교, 사립 5개교 등 총 52개교의 마이스터고등학교가 운영중입니다.

사립고등학교뿐만 아니라 공립고등학교의 운영 자율성을 보장해 주자는 의견도 나왔습니다. 그래서 정부의 예산지원을 받지만, 학교 및 교육과정을 자율 운영하는 자율형 공립고등학교도 등장합니다. 2009년 12개교가 선정되었고, 2012년까지 수가 늘어났지만, 일반 고등학교와 충분히 차별화된 교육을 자율적으로 제공하는지에 대해서는 의문이 제기되고 있습니다.

그래서 서울과 경기도에서는 모든 자율형 공립고등학교들이 일반 고등학교로 전환되었습니다. 다른 시·도에서도 일반 고등학교로 전환되는 경우들이 나오고 있습니다. 외고, 국제고, 자율형 사립고와 함께 자율형 공립고 제도로 폐지하자는 의견도 있습니다.





고등학교가 다양화되고, 일부 고등학교가 학생 선발 등에서 자율성을 얻으면서 고등학교 입시 경쟁도 다시 심화되기 시작했습니다. 그래서 고등학교의 입시제도에 대한 여러 규제가 도입되었습니다. 특수목적고등학교는 지원 자격 기준이 있고, 보통 내신 및 자체 선발고사로 학생을 선발합니다. 필기시험은 1996년에 폐지되었고, 중학교 종합생활기록부, 면접, 실기 시험으로 선발합니다.

자립형 사립고등학교는 2010년까지 내신성적과 심층면접 및 특기자 전형으로 학생을 선발했습니다. 이후 자율고등학교로 전환된 뒤 2011년부터는 교과 지식 측정을 목적으로 한 전형이 금지되었습니다.

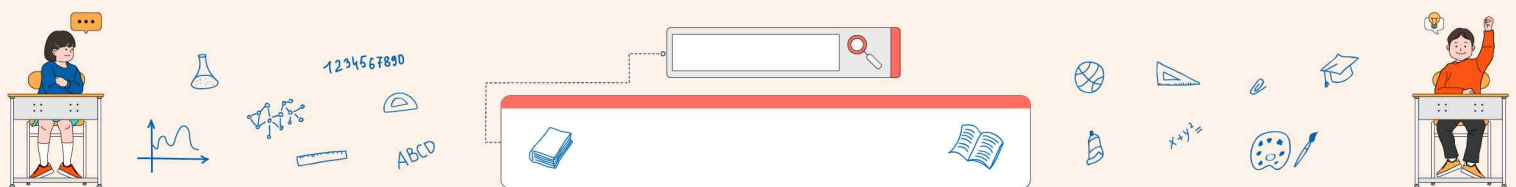
평준화 인문계 고등학교에서는 학생들을 과거 연합교사와 체력검정시험 등으로 선발했는데, 1998년 서울과 부산에서 연합고사가 폐지되고, 2000년에는 전국에서 일제히 연합고사가 폐지됩니다. 고등학교 선발은 중학교 내신 성적으로 이루어졌는데, 학령인구가 감소하면서 유명무실해졌습니다. 청주의 경우에는 2009년에 연합고사를 다시 도입했으나, 2015년 이후 폐지했습니다.

평준화 지역의 고등학교들은 중학교 내신성적을 기초로 정원만큼 선발하여 학생들을 각 학교에 배정합니다. 학령인구가 감소했기 때문에 정원이 충분하여 탈락 확률은 거의 없습니다.

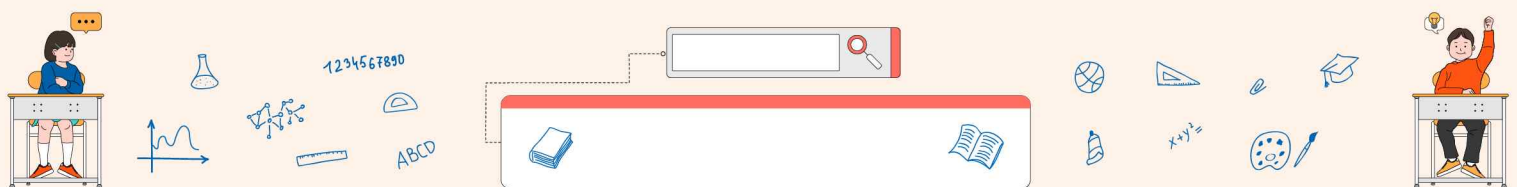
한편 평준화 인문계 고등학교들도 학교 배정 과정에서 학생들의 선택을 반영하는 일종의 학교 선택제가 도입됩니다. 평준화 고등학교들의 운영 자율성이 별로 크지 않다는 점을 고려하면, 고교 선택제의 도입은 사실 학군 또는 거주지에 따라 학생들이 유형화되어 군집하게 되는 현상을 타파하기 위한 시도였다고도 볼 수 있습니다.

1995년까지는 학군별로 학교가 임의 배정되었지만, 1996년 이후로는 지역과 학군별로 여러 학교에 복수지원할 수 있고, 추첨을 통해 학생을 배정하는 제도가 실시되었습니다. 선복수지원 후추첨 제도인데, 실제 구체적인 지원 방식, 선발 비율 등은 지역교육청별로 다양하게 설계되어 있습니다.

지금까지 평준화 이후 전개된 고등학교의 다양화와 학교 선택제 등에 대해 살펴보았습니다. 평준화 이후 수월성 교육을 강조하는 측면에서 다양한 학교들이 등장합니다. 과학고, 영재고, 외국어고, 국제고 등이 예가 되겠습니다. 5.31 교육개혁 이후로는 고등학교 교육의 자율성을 강화하고 다양화하려는 시도가 전개됩니다.



자율형 사립고등학교와 자율형 공립고등학교 제도가 만들어졌고, 마이스터고등학교로 불리는 산업  
수요맞춤형 고등학교도 설립되었습니다. 또한 평준화 제도하에서도 학생들의 선택권을 일부 보장하  
여 단순히 학교를 임의 배정하는 게 아니라 본인이 원하는 학교에 갈 수 있는 학교 선택제도가 실  
시되었습니다. 다음 시간에는 평준화 제도를 실시한 성과가 어떠했는지에 대해 살펴보도록 하겠습니  
다.





### 10-3

### 평준화의 성과

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 평준화 이후 전개된 고등학교의 다양화와 학교 선택제 등에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 한국 고등학교 평준화가 어떠한 성과를 가져왔는지에 대해 살펴보겠습니다. 우선 고교 평준화 정책이 도입되었을 때 제시된 정책 목표가 얼마나 달성되었는지에 대한 평가를 알아보겠습니다.

그 뒤에는 평준화가 학교 시험성적과 이후 노동시장에서의 임금 성과에 미친 영향에 대한 연구들을 살펴보겠습니다. 그 뒤에는 평준화 이후에도 여전히 남아 있는 지역 간, 학군 간 교육격차에 대해 살펴보겠습니다.

1974년 고등학교 평준화 제도가 실시된 이후 당초 제시했던 정책 목표는 어느 정도 달성했다고 평가되고 있습니다. 김영철은 고교 평준화 제도가 도입될 때 제시한 정책 목표를 중학교 교육 정상화, 고등학교 입시 과열 해소, 고등학교 사이의 격차 완화로 정리했습니다.

그리고 이러한 점들이 실제 성과로 드러났다고 이야기합니다. 입시 위주의 교육으로부터 벗어나 중학교 교육과정의 운영이 정상화되었습니다. 일류고등학교를 가기 위해 만연하던 고등학교 재수생들이 사라졌고, 고등학교 입시를 위한 과열된 과외도 어느 정도 가라앉았습니다. 고등학교의 지역 간, 계열 간, 학교 간 교육격차 역시 정부의 적극적인 재정투자와 교원에 대한 지원을 통해 해소되었다고 설명합니다.

한편 김영철은 고등학교 평준화 제도가 실시되면서 여러 측면에서 부작용이 나타났다고 이야기합니다. 학교를 주체로 배정하면서 학교와 교실 안 학생 구성이 이질적으로 변했습니다. 이전에는 시험 성적에 따라 서열화된 학교별로 비교적 동질적인 학급 구성이 이루어졌지만, 평준화 이후로는 한 학급이 다양한 수준의 학생으로 구성되었습니다.

그래서 효율적인 교육이 어려워지고 고교 교육의 질이 저하되었다는 비판이 제기되었습니다. 이질적으로 구성된 학급에서 교육의 초점이 상위권이 아닌 중위권 내지 하위권 성적의 학생들로 이동하면서 상위권 학생들의 학력이 저하되었고, 교육의 하향 평준화가 이루어졌다는 비판도 있었습니다.



한편 평준화에 따라 학생들은 학교 선택권을 잃었고, 학교들은 자율성을 상실했다는 지적도 있습니다. 그리고 평준화 정책에도 불구하고 학군 간, 학교 간 불평등이 지속되거나 오히려 더 커졌다는 의견도 있었습니다.

이러한 점들은 보다 최근에 이루어진 평준화 도입의 결과로도 비슷하게 관찰됩니다. 한희숙과 이수정은 2010년대 중반에 비평준화로부터 선지원 후추첨제에 기반한 평준화 체제로 전환한 중소도시의 고교 평준화 도입 효과를 분석했습니다.

이들의 연구에 따르면 평준화 제도가 실시되면서 학교 간 입학성적의 편차가 감소했습니다. 또한 비평준화 시절의 학교 간 서열이 평준화 이후 지속되지 않았다는 점도 찾았습니다. 하지만 학생 또는 학부모들이 선호하는 학교들이 뚜렷이 나타났고, 지원 과정에서 선호 학교에 대한 편중은 오히려 더 커졌습니다.

고등학교 평준화는 학업성적에 어떠한 영향을 미쳤을까요? 김태중, 이주호, 이영은 2001년 국가 수준 교육성취도 평가 성적자료를 이용하여 이 주제를 연구했습니다. 기본적으로 평준화 지역 학생들과 비평준화 지역 학생들의 성적을 비교했습니다.

그런데 평준화 지역과 비평준화 지역은 서로 동질적이지 않습니다. 대도시 지역이 주로 평준화되었던 반면, 농촌 지역을 중심으로 고등학교 평준화 제도가 실시되지 않고 비평준화의 상태로 남겨진 경우가 많았습니다. 그래서 두 지역을 단순히 비교하면 두 지역의 학업성과 차이가 고교 평준화 때문인지 아니면 도시와 농촌의 특성 때문인지 아니면 또 다른 요인들 때문인지 분간하기 어렵습니다.

실제로 평준화 지역 성적과 비평준화 지역 성적을 단순히 비교하면 평준화 지역이 더 높습니다. 도시 지역 성적이 농촌 지역보다 더 높기 때문입니다. 그래서 두 지역을 단순히 비교하는 대신 이 연구에서는 두 지역에서 고교 입학 후 이루어진 학생들의 성적 변화에 주목합니다. 국제 기준으로 그레이드 텐, 즉 고등학교 1학년 때의 성적과 1년 뒤인 그레이드 일레븐, 즉 고등학교 2학년 때의 성적을 비교하는 방식입니다.



고등학교 1학년 때의 학업성취도 평가 점수는 아직 고등학교에 입학한 지 얼마 되지 않아서 고등학교의 교육성과라기 보다는 이전까지 이루어졌던 교육의 결과일 수 있습니다.

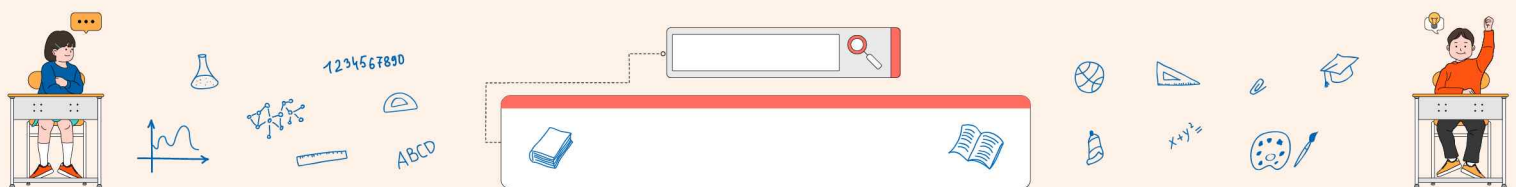
고등학교 2학년 때의 학업성취도 평가 점수는 이제 고등학교를 1년 이상 다녔기 때문에 어느 정도 고등학교 교육 성과가 반영된 결과라고 볼 수 있겠습니다. 그래서 고등학교 1학년과 2학년의 성적 변화 추이를 보면 고등학교 교육 성과에 대해 어느 정도 짐작해 볼 수 있습니다.

이 연구에서는 평준화 지역에서의 고교 교육 성과와 비평준화 지역에서의 고교 교육 성과를 비교해 봅니다. 연구 결과에 따르면 평준화 지역보다 비평준화 지역이 더 나았습니다. 화면에 제시된 붉은색 선이 평준화 지역, 파란색 선이 비평준화 지역입니다. 평준화 지역에서는 고등학교 1학년부터 2학년으로 넘어가며 학업성취도 평가 점수가 크게 하락합니다. 반면 비평준화 지역에서는 그 하락 폭이 크지 않습니다.

이 연구에서는 이러한 효과를 학생들의 성적 분위로 나누어서도 살펴보았습니다. 분석 결과에 따르면 비평준화는 특히 중위권 이상 학생들에게 더 나았습니다. 그렇다고 해서 중위권 이하 학생들에게 나쁘지도 않았습니다.

교육의 성과는 단순히 학교를 다닐 때의 시험 성적만으로 온전히 측정되지는 않겠습니다. 교육의 성과를 살펴볼 수 있는 다른 한 접근방법은 노동시장에서의 보상 수준 차이에 접근합니다. 노동시장의 보상 수준, 즉 임금 수준이 생산성의 차이를 반영한다면, 더 나은 교육의 성과로 생산성이 증대한 사람들이 노동시장에서 높은 보수를 받게 되겠습니다.

강창희, 박철성, 이명재는 고등학교 평준화 제도가 나중에 성인이 된 이후의 임금 수준에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 연구했습니다. 이 연구는 한국노동패널조사 자료를 이용해 분석했는데, 1974년을 기점으로 서울, 부산 등 대도시 지역에 고교 평준화 제도가 실시되었지만, 인문계 고교만 대상이었고 실업계 고교와는 무관했다는 점에 주목했습니다.



그리고 평준화 직전 세대의 인문계고교 졸업생들과 실업계 고교 졸업생들의 임금 차이가 평준화 이후 세대에 대해서 어떻게 변화했는지를 보면 평준화가 임금 수준에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대해 파악해 볼 수 있다고 설명합니다. 엄밀한 분석을 위해 남성 임금근로자로 대상을 한정했고, 근로자 본인 및 부모 등의 특성에 대해서도 통제하여 분석했습니다.

이들의 분석 결과에 따르면 평준화 제도실시에 따라 남성 근로자의 임금은 약간 상승한 것으로 나타납니다. 하지만 분석 모형에 따라 평준화 전후로 차이가 거의 없었다고도 볼 수 있습니다. 근로자의 임금 수준별로 나누어 살펴보면 저임금 근로자들에게 평준화에 따른 임금상승이 가장 컸습니다.

하지만 평준화에 따른 임금 상승효과는 근로자의 임금 수준이 높을수록 덜했습니다. 임금 수준이 가장 높은 최상위 임금 근로자들에 대해서는 오히려 평준화에 따라 임금이 감소했을 가능성도 분석 결과가 시사했습니다. 이러한 분석 결과는 동급생 효과에 대한 연구문헌과도 일치합니다. 성적 하위권 학생들은 성적 상위권 학생들을 동급생으로 만나게 되면 교육 성과가 상승하는 효과가 있습니다.

반면 성적 상위권 학생들은 성적 하위권 학생들을 동급생으로 만날 때 교육 성과가 하락할 수 있습니다. 평준화는 성적 상위권 학생들과 성적 하위권 학생들을 뒤섞는 제도이니 노동시장 성과에 대해서도 이러한 결과가 관측될 수 있다고 이들은 설명합니다.

평등성과 수월성, 형평성과 자율성의 논쟁을 넘어 사실 평준화 제도의 근본적인 과제로 여전히 남아있는 문제가 한 가지 있습니다. 바로 지역 간 교육격차의 문제입니다. 김희삼은 한국 고등학생들이 대학입학을 위해 치르는 수학능력시험의 점수가 출생지역, 14세 무렵 성장지역, 고등학교 소재 지역에 따라 어떻게 차이가 나는지 다양한 자료를 이용하여 추정했습니다.

추정 결과는 화면의 표와 같습니다. 출생지 기준으로 평균 수능 성적은 외국에서 태어난 사람들이 가장 높습니다. 그리고 서울, 인천, 대구, 대전 순서로 높습니다. 가장 낮은 지역은 전북, 제주, 전남 순서입니다.

14세 무렵의 성장 지역을 기준으로 살펴보면 출생지 기준으로 봤을 때와 큰 차이가 없습니다. 외국에서 14세 무렵에 성장한 사람들의 수능 성적이 평균적으로 가장 높고, 이후에는 여전히 서울, 인천, 대전, 대구 순서입니다.



성적이 낮은 지역도 역시 출생지 기준이었을 때와 유사하게 전북, 전남, 광주, 충북, 제주 순서로 나타납니다. 고교 소재지를 기준으로 살펴봐도 대동소이합니다. 서울, 인천, 대전, 대구 순서대로 높고, 전북, 전남, 광주, 제주, 충북 순서대로 낮습니다.

이러한 사실은 한국의 지역 간 교육 격차가 존재함을 나타냅니다. 또한 출생지역부터 14세 무렵 성장지역, 고교 소재 지역까지 평균적인 성적 순위가 크게 다르지 않았다는 점은 이러한 교육 격차가 고등학교 시절에만 존재하는 게 아니라 어떻게 보면 이미 태어날 때부터 있어왔음을 확인할 수 있습니다.

출생지역에 따른 교육 격차가 고등학교를 졸업할 때까지 이어진다면 이는 현재와 같은 방식의 평준화가 실질적으로 더 뿌리 깊게 존재하는 교육 격차를 해소하는 데에는 최선이 아닐 수도 있습니다.

한편 성기선은 학업성취도 점수 자료를 이용해서 서울특별시 고등학교 학군별로 고등학교 1학년과 3학년 학생들의 평균 학업성취도를 계산했습니다. 1학년에서나 3학년에서나 학군별로 학업성취도 수준 간에는 차이가 나타납니다. 1학년과 3학년 사이의 학업성취도 차이를 계산해 보아도 학군별로 차이가 나타납니다.

선호도가 가장 높은 8학군의 경우 1학년과 3학년 성취도 수준이 서울의 학군들 중 평균적으로 가장 높았습니다. 하지만 고등학교 교육의 성과로 볼 수 있는 1학년에서 3학년으로의 성취도 수준 변화가 가장 높지는 않았습니다.

학군 사이에 나타나는 교육격차 역시 현재의 평준화 제도가 적절한지 의문을 갖게 만드는 요인으로 작용합니다. 그동안 학교 교육 평준화 정책에서 초점을 맞추어 온 요인들은 입학하는 학생들의 성적, 교사 수준, 학교 재정, 학교 시설 등이었습니다.

일종의 투입 요인들인데 이러한 투입 요인들을 평준화했음에도 불구하고 지역 간, 학교 간 교육 성과의 격차가 나타난다면 어떠한 변화가 필요할까요? 상대적으로 더 열악한 지역에 대한 자원의 배분과 투입을 더 늘려야 하는 것은 아닐까요? 물론 실질적으로 자원배분이 충분히 평준화된 것은 사실인지에 대한 점검도 필요하겠습니다.



지금까지 평준화의 성과에 대한 이슈들을 정리해보았습니다. 고등학교 평준화가 도입되면서 고등학교의 서열 문제와 고등학교 입시의 과열 문제는 해소되었다고 보통 이야기합니다. 하지만 평준화 이후에도 여전히 학교 간 선호도의 차이가 존재하고, 대학교 입시 과열 문제는 여전히 존재합니다.

한편 평준화는 이질적인 학생들이 섞여서 교육받는 환경을 조성했습니다. 그래서 이에 따른 교육의 비효율성 문제가 지적됩니다. 평준화에 따라 학생들의 선택권과 학교의 자율성이 제약된다는 주장도 꾸준히 제기됩니다.

평준화가 성적이나 성인이 된 이후의 노동시장 성과에 미친 영향에 대해서도 많은 연구들이 이루어졌습니다. 평준화에 따라 성적이 하락했다는 연구도 있고, 평준화에 따라 성인이 된 이후 임금을 더 많이 받게 되었다는 연구도 있습니다. 이러한 연구들은 공통적으로 평준화의 효과가 학생들의 성적 분위에 따라 다를 수 있음을 지적합니다.

한편 평준화 제도가 시행된지 50년이 흐른 현재에서도 여전히 지역별, 학군별 교육격차가 존재하고 있습니다. 이러한 교육격차를 만약 우리가 줄이거나 해소하고자 한다면 현재의 평준화 제도의 개선방안에 대해서도 충분히 검토해 봐야 하겠습니다. 다음 시간에는 평준화 제도의 사례를 활용한 여러 연구들에 대해 검토해 보겠습니다.





## 10-4 평준화를 이용한 연구

수강생 여러분, 안녕하세요. 지난 시간은 평준화의 성과에 대한 이슈들에 대하여 살펴보았습니다. 이번 시간은 한국의 고교 평준화 사례를 활용해 이루어진 연구들을 살펴보겠습니다.

종종 연구자들은 고교 평준화 제도가 학생들을 학교에 임의로 배정하는 자연실험 사례로 인식하고, 이를 여러 교육정책의 인과효과 식별에 활용했습니다. 어떠한 연구들이 있는지 살펴보겠습니다.

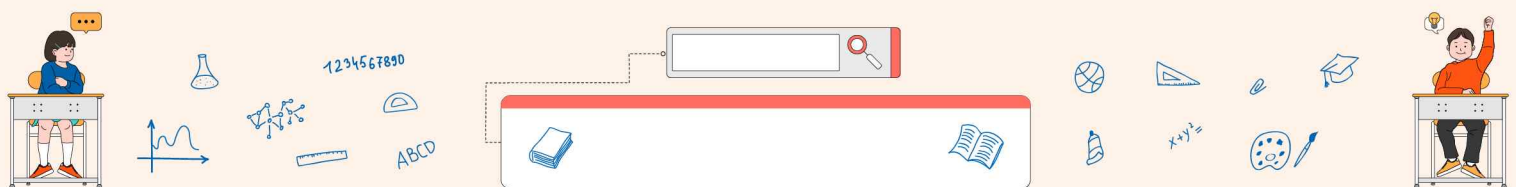
교육정책을 분석할 때 정책의 성과에 대한 인과효과를 식별하기는 쉽지 않습니다. 대표적인 문제는 선택 편의입니다. 보통 정책효과를 분석하기 위해서는 정책의 영향을 받은 이른바 처치집단과 정책의 영향을 받지 않은 통제집단을 비교합니다.

그런데 교육정책의 경우 학생이나 학부모가 처치 여부를 선택하는 경우가 많습니다. 개인이 선호에 따라 처치 여부를 결정할 경우, 처치집단과 통제집단의 성과 차이는 정책효과 이외에도 선택 여부에 영향을 미치는 다른 요인들의 효과일 수 있습니다.

예를 들어 방과 후 보충수업에 대해 생각해 봅시다. 보충수업을 들었던 학생과 보충수업을 듣지 않은 학생들의 성적을 비교하면 보충수업의 성적에 대한 효과를 파악할 수 있을까요? 쉽지 않습니다. 왜냐하면 보충수업을 듣는 학생들은 보충수업을 듣지 않는 학생들보다 더 공부를 열심히 하려는 또는 더 노력하는 학생들일 수 있기 때문입니다.

이 경우 보충수업을 들었던 처치집단과 보충수업을 듣지 않는 통제집단의 평균적인 성적 차이는 보충수업의 효과뿐만 아니라 보충수업의 선택에 영향을 미쳤던 학생 개인의 동기 수준이 미치는 영향도 반영하게 됩니다. 이를 보통 선택 편의의 문제라고 부릅니다.

그런데 정책 대상 여부를, 즉 처치집단과 통제집단에 속하게 되는 여부를 임의로 정하게 된다면 두 집단의 성과 차이가 정책효과를 온전히 보여주게 됩니다. 평준화 정책은 학생들을 각 학교에 임의로 배정하는 제도였습니다. 최근에는 학교 선택제를 실시하면서 개인의 선호가 반영되고 있지만, 이전에는 주로 거주지에 따라 임의로 배정되는 방식이었습니다.



그래서 비슷한 배경을 지닌 학생들이 임의로 서로 다른 학교에 배정되곤 했습니다. 이때 학교별로 교육정책의 차이, 또는 우리가 연구하고 싶은 요인의 차이가 우연히 존재했다면, 평준화는 이러한 정책 또는 요인의 성과에 대한 인과효과를 분석할 수 있는 좋은 기회를 제공해 주게 됩니다.

즉 평준화에 따른 임의 배정은 선택편의의 문제를 극복하고 정책의 인과효과를 식별할 수 있도록 도와줍니다. 이러한 연구의 몇 가지 예를 살펴보겠습니다.

강창희는 평준화의 임의 배정 제도를 활용하여 동료효과 또는 동급생 효과에 대해 분석했습니다. 동료들의 특성이 학생 개인의 교육 성과에 영향을 미치는지에 대해서 많은 연구가 이루어졌는데, 역시 선택편의 문제로 인해 실제 동료효과와 방향과 크기를 식별하는 데에는 많은 어려움이 있었습니다.

예를 들면, 성적이 우수하거나 동기 수준이 더 큰 동료들과 같은 학교를 다니거나 같은 반에 속하게 되는 경우가 만약 본인의 선택이나 노력에 따른 결과라면, 이러한 동료들이 개인의 교육 성과에 미치는 순효과를 식별해 내기가 쉽지 않겠습니다.

하지만 한국의 평준화 제도는 학생들을 각 학교에 임의로 배정했고, 다양한 배경과 학업성적의 학생들이 한 교실에서 함께 교육을 받으며 동료효과를 인과효과로 구명해 낼 수 있는 기회를 제공했습니다.

강창희는 수학, 과학 성취도 추이변화 국제비교 연구자료 중 중학생의 수학 성적자료를 사용해 같은 반 학생들의 평균 성적이 개인의 성적에 미치는 영향을 분석했습니다. 강건한 분석 결과를 얻기 위해 도구변수 방법도 활용하여 분석을 수행했습니다.

분석 결과에 따르면 동급생의 성적이 높을 경우 개인의 성적 역시 높았습니다. 동료효과가 긍정적인 방향으로 작용한다는 결과였습니다. 한편 학생들의 성적 분위별로 동료효과는 이질적으로 나타나기도 했습니다. 성적이 낮은 학생의 경우에는 동급생 중 성적이 낮은 학생의 비중이 커질수록 성적이 더 하락했습니다.





반대로 성적이 높은 학생들은 동급생 중 성적이 높은 학생의 비중이 커질수록 성적이 더 상승했습니다. 이러한 결과는 평준화의 이득이 학생별로 서로 다를 수 있음을 시사합니다.

즉, 성적이 낮은 학생들은 평준화를 통해 더 우수한 학생들과 한 교실에서 공부하게 되면 성적이 상승할 수 있습니다. 하지만 성적이 우수한 학생들은 평준화보다는 수월성에 중점을 둔 교육을 통해 다른 우수한 학생들과 한 교실에서 공부할 경우 교육 성과가 더 향상될 수 있습니다.

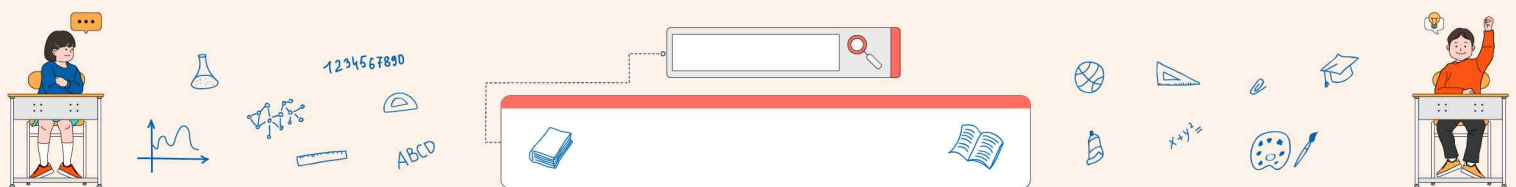
한국의 학교 평준화 제도를 활용하여 연구가 많이 이루어진 또 다른 주제는 단성학교와 혼성학교의 교육성과 차이입니다. 일부 연구자들은 단성학교, 즉 남학생 또는 여학생만으로 이루어진 학교가 혼성학교보다 더 나은 교육성과를 보인다고 주장합니다.

하지만 학생들이 단성학교와 혼성학교 중에서 선택하여 진학할 수 있는 경우에는 두 학교 유형에 따른 교육성과의 차이를 밝혀내기가 쉽지 않겠습니다. 하지만 한국의 평준화 제도에서는 학생들이 거주지 인근의 단성학교와 혼성학교에 임의로 배정될 수 있습니다. 그래서 이를 활용해 단성학교와 혼성학교의 교육성과를 비교하는 연구가 많이 이루어졌습니다.

시험 성적자료를 살펴보는 연구들은 보통 단성학교 학생들의 성적이 혼성학교 학생들보다 높다는 분석 결과를 제시합니다. 졸업생들의 노동시장 성과에 대한 연구도 있습니다.

최근의 한 연구는 여학생들의 경우 단성학교, 즉 여자고등학교를 졸업하면 남녀공학 고등학교를 졸업했을 때 비해 임금 수준이 오히려 낮아진다고 주장했습니다. 남자들, 즉 남학생들의 경우에는 단성학교 교육과 혼성학교 교육에 따른 임금 수준의 차이가 명확하지 않았습니다.

지금까지 한국의 평준화 제도를 활용한 연구에 대해 정리해보았습니다. 한국의 평준화 제도에서는 학생들이 거주지 인근 학교에 임의로 배정됩니다. 이러한 임의 배정 정책에 따라 선택 편의의 문제를 극복할 수 있는 기회가 생깁니다. 연구자들은 그동안 이러한 특성을 활용하여 여러 연구를 수행해 왔습니다.



예를 들면 동료효과에 대해 분석하여 성적이 높은 동료들이 많을수록 개인의 성적이 상승할 수 있다는 결과를 제시하기도 했고, 단성학교와 혼성학교의 교육성차가 시험 성적이나 노동시장 성과에서 어떻게 다르게 나타나는지를 분석하기도 했습니다.

이상으로 <한국경제와 학교 교육> 열 번째 강의를 마칩니다. 이번 강의에서는 한국의 학교 평준화 정책에 대해 알아보았습니다. 먼저 중학교와 고등학교 평준화 정책이 어떻게 시작되어 전개되었는지 살펴보았습니다.

그리고 평준화 제도 실시 이후, 제기된 여러 문제들을 극복하고 수월성 교육, 학생의 선택권 보장, 학교의 자율성 신장을 위해 펼쳐진 교육 정책들에 대해서도 살펴보았습니다. 평준화 정책의 성과에 대한 여러 연구들에 대해서도 살펴보았고, 한국의 평준화 정책 사례를 활용한 연구들에 대해서도 검토해 보았습니다.

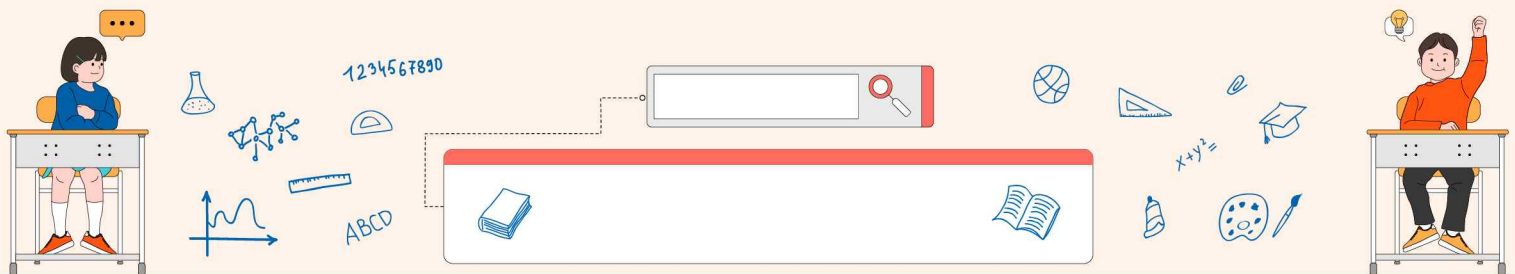
다음 열한 번째 강의에서는 여러 가지 시험 성적자료를 중심으로 한국의 학교 교육이 당면한 과제들에 대해 살펴보도록 하겠습니다. 감사합니다.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# Lecture



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

WEEK

10

## Standardization of Schools

10-1

### Standardization Policy

Hello, everyone. Welcome to "The Korean Economy and School Education." My name is Go Sun. We will discuss Korea's policy of standardization among schools.

In the past, students had to apply to individual middle and high schools to get accepted. This caused various issues such as the hierarchical system of schools and the overheated competition for school admission. A standardization policy was put in place to equalize secondary education after it turned into a universal system involving all school age children from an elite-targeted framework.

It was not that children were given a choice to select schools, but that education offices randomly assigned them to schools based on a set of standards. Education authorities started investing in and supporting these schools to make sure students were satisfied with their schools. Let me walk you through how the standardization policy started and advanced over time.

The standardization of secondary education started with middle schools. In 1969, a random assignment system was introduced to allow students to advance to middle school without taking any tests. Some prestigious middle schools dating back to the Japanese colonial era gained a lot of popularity among students. They sent their graduates to renowned high schools and universities.

As primary education became compulsory, more students went to middle school, overheating competition for admission and increasing private education costs. To resolve these social issues, the government adopted a system to randomly assign students to middle schools nearby their residences without any entrance test required.



The system was first introduced in Seoul in 1969 and spread across major cities, including Busan, Daegu, Gwangju, Incheon, Jeonju, Daejeon, Chuncheon, Cheongju and Jeju in the following year. It became a nationwide framework in 1971.

The key to the free-of-test system of assignment by lottery was to narrow the gap among schools and ensure standardization. In 1969 when the system was first implemented, so-called top-ranking schools were closed down. These schools were changed to high school facilities and replaced by new middle schools.

Afterward, the process was carried out gradually across the nation. With the standardization of middle schools in place, 377 middle schools and 8,579 classrooms were built to occupy students while 11,517 teachers were newly employed. The total investment amounted to 13.8 billion won. To reduce the gap in the quality of teachers, the government increased the rate of teachers with an education degree and promoted a job-rotation system for teachers between cities and rural communities.

Nevertheless, it took a long time to mitigate various gaps at the regional and school level. The educational divide among regions and schools caused some students to move to districts involving their preferred schools. This increased housing prices considerably in some popular areas where houses started selling at a premium.

The standardization of high schools started when the government issued a plan to randomly assign students to general academic high schools by lottery on February 28, 1973. Before then, each high school selected students independently.

Vocational high schools and less popular high schools that had double-shift classes maintained a system to select students based on independent applications and competition admission policies in the first term.



Starting from Seoul and Busan in 1974, the system spread across the rest of the country. In 1975, Daegu, Incheon and Gwangju adopted it, followed by Daejeon, Jeonju, Masan, Cheongju, Suwon, Chuncheon and Jeju in 1979. Seongnam, Wonju, Cheonan, Gunsan, Iri, Mokpo, Andong and Jinju joined the system in 1980.

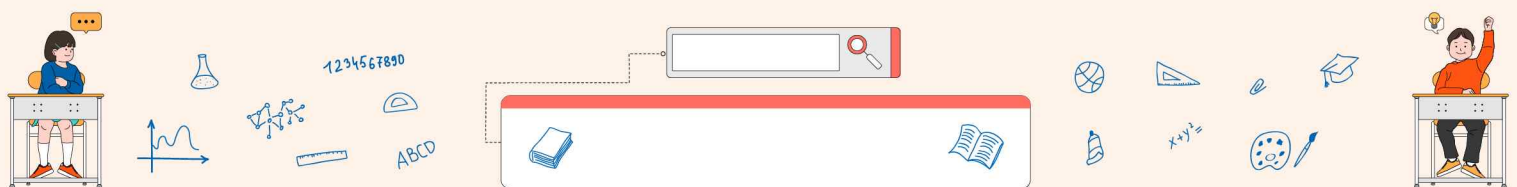
While the selection processes were carried out by each education office or region, a unified entrance examination was put in place jointly by education offices. Middle school seniors were evaluated for high school admissions based on the unified entrance examination and the physical fitness test.

The standardization policy for high schools was interrelated with the universal provision of high school education. In the past, high school students were exclusive to the elite. Founded under Japanese rule, some schools, high on the hierarchical system, produced elite leaders.

With secondary education on the path to generalization, a need arose for high school education to shift the focus from excellence to universality. Part of the intentions of the system was to stop competition for admission into high school from growing fiercer with a growing number of students headed to middle school.

The gist of the standardization policy was to provide the wider public with standardized and equal opportunities, not limiting education to only a few. The promotion of high school education was one of the main goals of standardizing schools before the lottery-based admission system was introduced.

The number of high schools increased to 1,602 in 1985 by 704 from 898 in 1971. Private high schools played a key part in increasing high schools. Back in 1971, there were only 422 private high schools in Korea, but it rose to 812 by 390 in 1985. Private schools rose at a faster pace than public schools. With more schools open, high school attendance increased dramatically from 28.4% to 79.5% during the period.



It was equally important to ensure all schools provided a decent level of education to students. In 1973, the government issued a policy to equalize educational conditions. The initiative planned to close down low-performing schools, improve school facilities, upgrade teachers' qualifications and give better treatment to teachers.

It also involved plans to nurture and finance private schools. Schools were prohibited from collecting miscellaneous fees. School teachers were banned from engaging in private tutoring. School districts were specified. Also, the government published a plan to nurture schools in farming and fishing communities.

At first, general academic high schools were at the center of the high school standardization policy. However, by the 1970s, many vocational high schools were newly built. Starting from 1984, they accepted students without any tests required.

After the standardization system of high schools became widespread around 1974, it went through various changes centered around admission systems. Not all regions across the nation were subject to the high school standardization system. Some regions, which first adopted the policy, later abolished it and instead required students to apply for individual schools and take the entrance test jointly prepared by education authorities. The standardization policy of high schools was removed in Mokpo, Gusan and Ansan in 1990; Chuncheon, Wonju and Iri in 1991; and Cheonan in 1995.

After the 1980s, special-purpose high schools with the goal of ensuring excellence increased in numbers. As part of the first-term high schools, they selected students independently. However, they came under fire for encouraging competition for admission and the growth of the private education market. As a result, written examinations were abolished in 1997.





Added to this, a growing number of regions opted out of the unified entrance examination system. In fact, the school age population declined and the focus was shifted to ensuring better school education and reducing the test burden. Seoul and Busan became the first to abolish the test in 1998. Two years later, the unified entrance exam was abolished nationwide.

These school standardization efforts have been met with criticism as well. There is skepticism about how much standardization has been realized actually. Of course, the educational gaps among regions and schools were reduced considerably by the rotation system of teachers, investments in school facilities and education finances evenly distributed to schools.

Nevertheless, there is still a gap in subsidies autonomously provided by each local municipality. As teachers have their own preferences as to regions and schools, it is impossible to assign them to schools completely at random. There are differences in students of the same grade. Some school districts became highly popular among students after the standardization policy was introduced to assign students to schools by the school district.

The Gangnam area, the so-called District 8, is one of the leading examples. Some of the city's traditionally renowned high schools were relocated from downtown to the Gangnam area. At the same time, as apartment complexes were developed, residential environments improved. All of this made the area the most preferred neighborhood among upper- and middle-class families with school-age children. Schools' characteristics and educational conditions changed depending on parents and children's choices.

Some criticize the standardization policy of school education for leveling down education quality. Top-ranking and prestigious schools were exclusive to only the upper class. This automatically held back excellence-based approaches.





As a complementary policy, the government introduced science and foreign language high schools. However, they are also criticized for serving an especially selective group of students.

Other critics of standardization bring up the autonomy of private schools. They argue that the standardization policy pursues one-size-fits-all programs, hindering private schools from ensuring educational diversity, which is supposed to be one of the most desirable goals in education.

Following the standardization policy in place, the government provided as much support to private schools as to public schools. At the same time, it put some restrictions on the management of private schools to ensure they follow standardized educational curricula. In turn, they lost much autonomy over their decisions.

However, there is controversy over how much autonomy the government should give to private schools which are financially dependent. After the 2000s, autonomous high schools were established to help increase school autonomy. However, regardless of public or private schools, the expansion of operational autonomy is still on the list of educational reforms.

We have looked at the educational standardization system of middle and high schools in Korea. The trends of standardization grew as secondary education became universal across the wider public, spreading secondary education.

As school education spread widely, many students advanced their studies. Following the standardization of middle schools, competition for admission into high school got fiercer. Likewise, the standardization of high schools fueled competition among college-bound students.



The changes in the admission system were one of the most palpable shifts made by the standardization policy. The public focused on the changes in how schools select students: from applications being submitted to individual schools to students being randomly assigned depending on region-based quotas.

However, the policy originally intended to promote school education across a wider range of students and standardize school environments and conditions. Thus, the principle of standardization was applied to not only students but also teachers, facilities and finances. The number of schools considerably increased as well. The standardization of middle schools spread across the nation from 1969 to 1971. General high schools started being standardized first in Seoul and Busan in 1974, which were followed by major cities afterwards.

There are various critical views of standardization. Firstly, it is questionable if the policy has gone beyond randomly mixing students toward evening out the quality of school education. Secondly, critics point out that the standardized system only levels down the quality of education. Thirdly, they also argue that private schools can be restricted from operating autonomously.

In the next lecture, we will discuss policy efforts to address criticisms regarding the harm done to excellence and autonomy in school education.



## 10-2 Diversification and Selection of Schools

Hello, everyone. In the previous lecture, we focused on the standardization policy of middle and high schools in Korea. This lecture will talk about the diversification of schools and the school selection system.

The school standardization system aimed at reducing gaps among schools and giving universal and equal educational opportunities to all. However, it came under criticism for failing to meet various needs. In response, efforts were made to ensure diversification under the standardization system in place.

Some argued that high-performing students should be selectively chosen and educated in separate educational environments. Others criticized that the school standardization system put too much limit on the autonomy of private schools. Thus, they maintained that schools, even after standardized, are supposed to have some autonomy while students have the right to choose where to attend and compete. Let me walk you through each of these arguments.

Science high schools were devised to meet the demands for excellence education, a.k.a. gifted education, as pointed out since the standardization of high schools. Back in 1980, the government set up a comprehensive initiative for gifted education while releasing plans to nurture students gifted in science and foreign languages, build foreign language high schools and invest in students specialized in entertainment and sports.

In 1981, 7 gifted schools were designated to carry out pilot classes for the gifted. Under the Gyeonggi Science Museum, the nation's first science high school was founded in 1983. Afterwards, Gwangju and Gyeongnam Province opened science schools. With the enforcement decree of the Education Act revised in 1986, science high schools were classified as special-purpose high schools.



The Gifted Education Promotion Act was enacted in 2000. Busan Science High School became the nation's first gifted high school in 2003. Some science high schools were additionally designated as gifted high schools. Separately, gifted high schools opened. According to data as of 2022, there are 20 science schools in Korea, all of which are public schools. There are eight gifted high schools. One is run by the government and the others are public schools.

Foreign language high schools are designed to nurture students skilled in foreign languages. Foreign language schools of various types were first established in the 1980s. After they gained approval as special-purpose high schools in 1992, the number of these schools increased and public foreign language schools were founded as well. As of 2022, the country has a total of 30 foreign language high schools, 14 of which are public schools and the rest are privately run.

International middle and high schools are designed to produce global talents. Busan International High School became the first of its kind in 1998. According to data as of 2022, there are 5 international middle schools. One is a public school, and the others are privately run. There are eight international high schools, seven of which are publicly run, and one is a private school.

At the center of criticism stand foreign language high schools and international high schools among special-purpose high schools. Critics say that they are expensive and only serve children from high-income families to prepare them for college entrance, putting aside the original goals of nurturing talents. It has long been argued that foreign language high schools and international high schools should close down.

Special-purpose high schools were founded in response to the criticism that standardization harms gifted education. Likewise, the government responded to resolve diversity and autonomy issues with the May 31 Education Reforms issued in 1995.



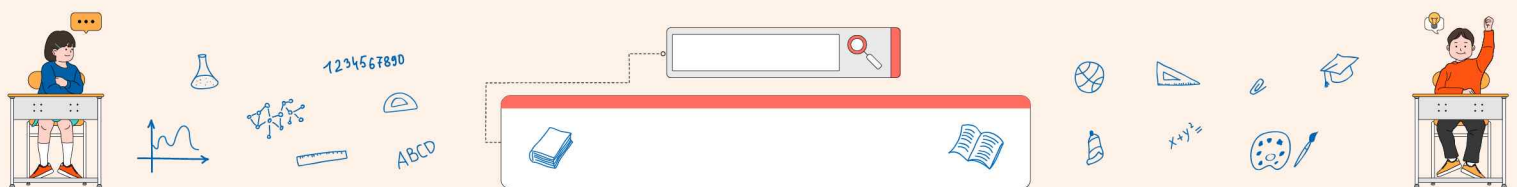
The first education reform initiative was released on March 31, 1995 by the presidential educational reform committee, with the main focus on specializing and diversifying educational programs.

The basic premise of the initiative described that types of elementary and secondary education would be diversified to meet the needs of different students. The government issued a plan to build a new form of specialized schools based on new rules regarding the foundation of schools. For example, it proposed to build international high schools, information high schools, design high schools, art high schools and schools exclusive to underachieving students.

A series of policies were issued to strengthen the autonomy of private high schools. In 2002, 3 private high schools became independent private high schools. The number went up to seven afterwards.

Most of the schools were financed by large companies. They could charge a higher tuition fee. The condition was that a certain portion of school finances should be transferred from their foundation's corporate accounts. They gained more leeway to select students and run educational programs.

In 2010, autonomous private high schools were introduced by law to change existing independent private high schools to autonomous schools. Normal private schools could apply and be evaluated to become autonomous private high schools. Autonomous private high schools had to get some finances covered by money transferred from their school foundation. In return, they were given more autonomy to charge tuition fees and select students.



The number of autonomous private schools increased to 49 by 2015. However, this made it hard for some schools to fill in quotas. Some superintendents attempted to remove autonomous private high schools as they were criticized for arguably giving a leg up to college-bound students from high-income families just as foreign language high schools were.

Amid the hardships, some decided to change to general academic high schools. As of 2022, there are 35 autonomous private high schools across the country.

Meister high schools were introduced as a new type of specialized schools or vocational schools. Designed to meet industrial demands, they produced better outcomes than other vocational high schools. With 21 schools first founded in 2010, as of 2022, there are 5 national meister high schools, 42 public schools and 5 private schools, thus amounting to 52 schools across the country.

Some experts argued that not only private high schools but also public high schools deserved more autonomy. That is where independent public high schools came on the scene. The government finances them, but they are given the autonomy to run the school and educational programs. In 2009, 12 public high schools were selected to have autonomy. They grew in numbers by 2012. However, it is questionable if their programs differ from those in general academic high school.

All the autonomous public high schools in Seoul and Gyeonggi Province were changed to general academic high schools. Schools in other cities and provinces started shifting to general academic high schools. Opponents maintain that autonomous public high schools should be removed along with foreign language high schools, international high schools and autonomous private high schools.



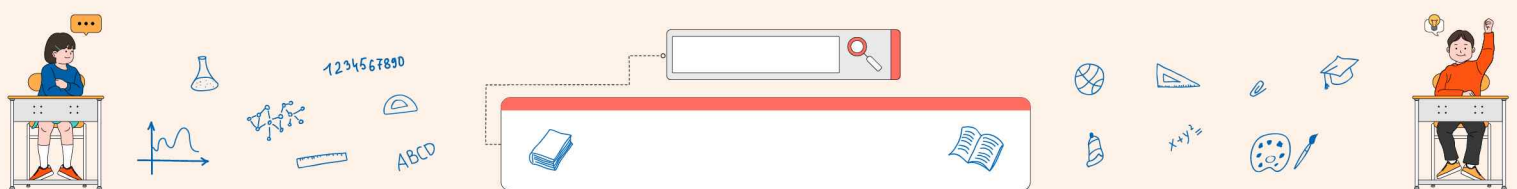
With high schools diversified and some high schools being given the autonomy to select students, competition grew fiercer among high school applicants. In response, various regulations were introduced to control the high school admission system. Applicants for special-purpose high schools are supposed to meet the qualifications. They are evaluated based on middle school performance and independent entrance tests run by these schools. The written examination was abolished in 1996. Criteria include records of middle school life, interviews and practical tests.

By 2010, independent private high schools selected students based on school GPAs, in-depth interviews and specialist admissions. Shifted into autonomous high schools, they were prohibited from selecting students based on their level of understanding of school subjects in 2011.

With the standardization policy of high schools put in place, general academic high schools selected students based on unified entrance exams and physical fitness tests. Middle school GPAs were used to select students. However, it ended up being a nominal system as the school age population declined. In Cheongju, the unified entrance examination was revived in 2009 but scrapped in 2015.

Standardized regions evaluate students' GPAs and assign them based on admission quotas. As the school age population has decreased, quotas are sufficiently available. There is little chance of students being rejected.

General schools in standardized regions also allowed students' preferences to be partly reflected in the school assignment process. Given that these schools have little autonomy to make operational decisions, the introduction of the high school selection system can be seen as an attempt to stop particular types of students from being grouped by school district and residential area.





Students were randomly assigned to schools in each school district by 1995. Starting from 1996, students were allowed to apply for multiple high schools by region and school district and assigned by lottery. Simply put, applications are submitted first and a lottery is held later. Application methods and selection ratios vary among education offices.

We have discussed the diversification of high schools and the school selection system after the standardization policy was put in place. With the policy, various school types were introduced for excellence education. They include science high schools, gifted high schools, foreign language high schools and international high schools. After the May 31 Education Reforms were put in force, efforts were made to bring autonomy and diversification to schools.

Independent and autonomous private high schools were introduced while meister high schools, designed to meet industrial needs, were also founded. Even with the standardization policy in force, the school selection system ensures students' right to choice is partly respected by allowing them to apply for schools of their preference. In the next lecture, we will review the outcomes of the standardization policy.





### 10-3 Outcomes of Standardization

Hello, everyone. In the previous lecture, we discussed the diversification of high schools and the school selection system after the standardization policy was implemented. This lecture will talk about the outcomes of the standardization policy among Korean high schools. Let's start with how successfully the policy's original goals were achieved.

Next, we will talk about the effects of standardization on school performance and income levels in the labor market. Lastly, we will move on to the educational gaps among regions and school districts that have still remained since the standardization policy was introduced.

It is assessed that the original policy goals have been achieved to some degree since 1974 when the standardization system was put in place among high schools. Kim Young-cheol summarized in his study that the policy originally aimed to normalize the middle school system, mitigate competition for high school admission and narrow gaps among high schools.

He assessed that these goals have brought about tangible changes. Middle schools have normalized with the focus of education shifted from high school admission. Second-time test takers were gone among middle school graduates competing for elite high schools. A great demand for private tutoring started to decrease among students preparing for high school admission. According to Kim's study, the gaps among regions, disciplines of students' choice and schools were resolved by the government's efforts to finance schools and support teachers.



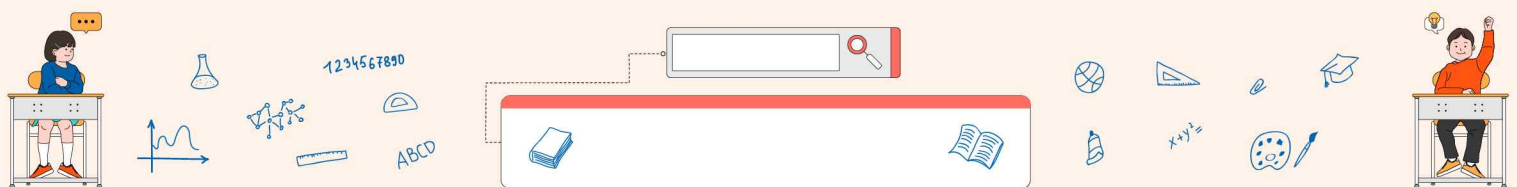
Nevertheless, he pointed out that the standardization of high schools caused side effects. The lottery-based assignment system changed the makeup of students in class and school. In the past, students of similar academic levels were assigned to the same school, allowing each class to consist of students of performance-wise homogeneity. However, the standardization policy led students of various levels to make up the same class.

Given this, critics argued that educational efficiencies and quality degraded. In classes where students' academic levels differ, the focus was not on high-performing students but on average or lower-performing students. It did harm to overachievers' performance. That is, it was pointed out that the quality of education was leveled down.

Added to this, there was criticism that students were deprived of the right to choose schools of their preference while schools lost autonomy. Others maintained that the standardization policy did not resolve inequalities among school districts and schools, but rather made little difference or even worsened the situation.

These critical views can be applicable to the results of standardization policies recently implemented as well. Han Hee-sook and Lee Su-jeong analyzed the effects of the high school standardization system in small- and medium-sized cities where the standardization system, which first receives applications and selects students by lottery later, was introduced among high schools in the mid-2010s.

They figured out that the policy reduced gaps in grades among students who entered high schools. It was also found that the hierarchical order of schools, prevalent before the standardization system was introduced, was no longer intact. Nevertheless, students and parents showed a stronger preference for some schools, and popular schools attracted even more students than before.



Then, let's move on to the effects of high school standardization on scholastic performance. Kim Tae-jong, Lee Ju-ho and Lee Young did research based on the results of the National Assessment of Educational Achievement (NAEA) of 2001. They compared students in standardized regions and those in non-standardized regions.

It is worth noticing that these two regions are innately different. Standardization occurred across large cities while it was not put in force in rural communities. Thus, mere comparisons of these regions make it hard to determine whether the gaps in academic performance between the two regional groups come from the standardization of high schools or other factors at play.

Indeed, students in standardized regions outperformed those not based on mere comparisons. The level of academic achievement is higher in cities than in rural areas. Rather than comparing these two regions, this research focused on the changes in students' level of academic performance after they joined high school. The researchers compared grades between high school freshmen, referred to as grade 10 based on international standards, and when they became grade 11 a year later.

Grade 10 students' NAEA test results may be determined by what was learned earlier than in high school, not by what they have learned since high school.

Thus, grade 11 students' NAEA results can provide a window into how much high school education has affected their performance because they have spent more than a year in high school. Given this, the changes in scores from grade 10 to 11 make it possible to understand educational achievements in high school.



The study compared these achievements between standardized regions and non-standardized regions. Non-standardized regions turned out to outdo standardized regions. The red line shows regions with standardized regions, and the blue line is for non-standardized regions. The former saw a sharp drop in NAEA scores as high school freshmen advanced to the second year while the latter saw an insignificant decrease.

The research team also measured the tendency based on students' percentiles in academic performance. It turned out that the non-standardized school system did more good to average or high-performing students than to the other students. Nevertheless, the system was not harmful to students below average as well.

The level of academic performance is not measured merely by test scores earned during school years. Another yardstick can be their level of income in the labor market. If it is assumed that income levels in the labor market reflect the level of productivity, workers who have become more productive thanks to better education are likely to get better paid.

Kang Chang-hee, Park Cheol-sung and Lee Myung-jae studied the effects of the standardization of high schools on students' income levels after they joined the workforce. Based on data from the Korean Labor & Income Panel Study (KLIPS), the research focused on the fact that only general academic high schools were standardized in Seoul, Busan and other large cities around 1974. This change was irrelevant to vocational high schools.

To learn the effects of standardization on income levels, the researchers looked into how the income gap between academic high school and vocational high school graduates changed right before and after the introduction of the standardization system. Only male workers were reviewed for precise analysis, with their characteristics and parents being controlled.



The study discovered a slight increase in these male workers' income levels due to the standardization system. However, little change was made depending on the analysis models. Among all income groups, low-paying workers saw the largest rise in income levels thanks to the standardization system.

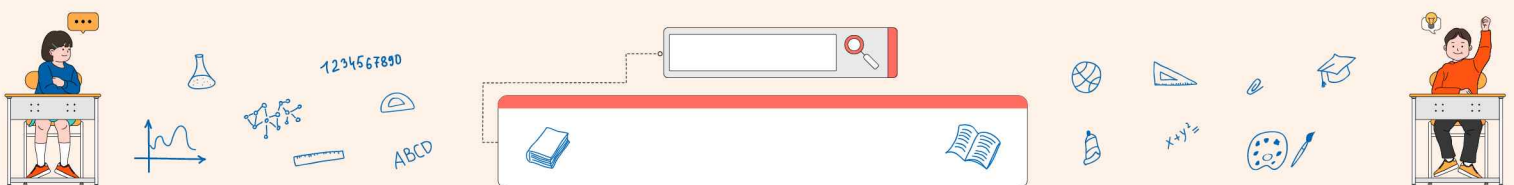
However, it brought about smaller increases in income levels among high-paying workers. It was even found that the highest-income group got paid less after the standardization system was put in place. This analysis is in line with research on the effect of peer influences. Low-performing students tend to improve academically, with high-performers in the same class.

By contrast, high-performing students can end up achieving less successful goals when studying with lower performers. Given that the standardization of schools mixes up higher and lower performers, the researchers argued that similar tendencies could be witnessed regarding their performance in the labor market.

Other than all the controversy over equality, excellence, equity and autonomy, there is one more fundamental issue left unsolved regarding the system. It is an educational gap among regions. Kim Hee-sam studied various data to see the differences in CSAT scores among students according to their birthplace, where they were raised around 14 and where their high schools belonged.

Here are the results. Students born overseas showed the highest average CSAT score, followed by those born in Seoul, Incheon, Daegu and Daejeon. North Jeolla Province, Jeju and South Jeolla Province were among the lowest groups.

Based on the place of students living at 14, the researchers observed similar results to the data on their birthplace. Students living abroad around the age of 14 showed the highest average, followed by those residing in Seoul, Incheon, Daejeon and Daegu.



Just as shown in the data on students' birth place, North Jeolla Province, South Jeolla Province, Gwangju, North Chungcheong Province and Jeju were also listed among the lowest-scored groups. From the perspective of where their high schools belonged, there was little difference in results. In descending order, Seoul, Incheon, Daejeon and Daegu are among the highest performers. North Jeolla Province ranked the lowest, followed by South Jeolla Province, Gwangju, Jeju and North Chungcheong Province.

A series of analyses demonstrate that Korean students' level of academic achievement can differ by region. Based on students' birthplace, where they lived at 14 and where their high schools belonged, all the scenarios ended up with similar average scores. This implies that the educational gap does not occur in high school but may have started when they were born.

If the educational divide is based on where children are born by the time they graduate high school, the current standardization system may not be the optimal solution to addressing the educational gap rooted more deeply than considered.

Sung Ki-sun studied NAEA test results among grade 10 and grade 12 students based on high school districts in Seoul. School districts showed different levels of academic performance among both student groups. They also made a difference in terms of the changes in academic performance from grade 10 to grade 12.

In District 8, known as one of the most preferred neighborhoods, the level of academic achievement among both student groups was higher than in any other school district in Seoul. However, they were not the group with the biggest change in academic achievement from grade 10 to grade 12, which can be considered a yardstick for educational achievements in high school.



The educational gap among school districts also casts doubt on the effectiveness of the current system of standardizing high schools. The standardization policy has focused mainly on students' academic performance, teachers' capabilities, school finances and facilities.

Even after these input factors have been equalized in the system, there is still a gap in the level of academic achievement among regions and schools. Then, what should be the next change? It may be the right way to give regions in poorer conditions more finances and resources. At the same time, we should have a practical review of whether resources have been distributed sufficiently equally.

We have summarized issues regarding the effects of standardization. It is normally said that the standardization policy mitigated the hierarchical system of high schools and the overheated competition for high school admission. However, there are still differences in school preferences even under the standardized system. Students are still competitive for college entrance.

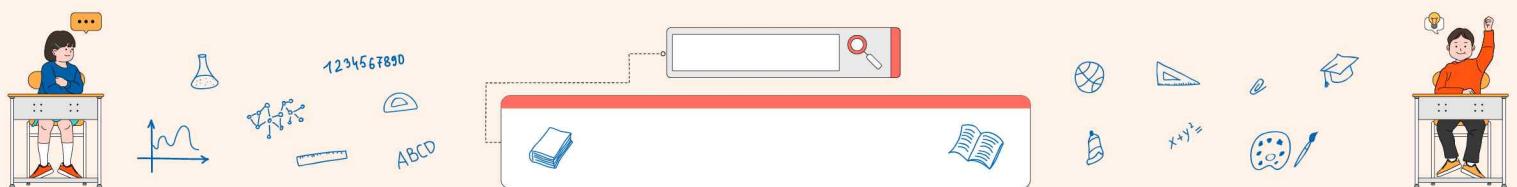
This system also created an environment where students of different levels study in the same class. This leads to inefficiencies in education and learning. It is also pointed out that the standardization policy restrains students' right to choice and schools' autonomy.

Much research looked at the effects of standardization on academic performance and students' achievements later in the labor market. Some researchers observed that academic performance decreased due to the system while others found that it can ensure a higher income when they work in the labor market later. All these studies agreed that standardization could affect students differently depending on their percentiles in academic performance.





It has been around 50 years since the standardization system first started. However, there are still various gaps in educational levels among regions and school districts. If we are to reduce or remove these gaps, we need to look carefully at how to upgrade the current system. We will review various studies on the standardization system in the next lecture.



## 10-4 Research on Standardization

Hello, everyone. In the previous lecture, we talked about issues regarding the achievements of standardization. We will look at studies on Korea's standardization policy of high schools.

Researchers often deemed the high school standardization system a natural experiment where students are assigned randomly to schools, and used it to identify the causal effects of various educational policies. Let's look at these studies in detail.

It is not easy to figure out the causal effects of policy-wise achievements when looking into education policies. One of the leading issues is selection bias. To analyze the effects of policies, studies compare experimental groups under their influence with control groups without such influence at play.

However, students or parents often determine whether to be part of an experimental group of an educational policy. If individual preferences determine whether students are influenced by an educational policy, gaps in performance between the experimental group and the control group may also have been affected by not only the policy itself but also other factors that can make a difference in decision-making.

We can think of supplementary classes during after-school hours. Can we figure out the effects of these classes on academic performance merely by comparing students who took these classes and those who didn't? Probably not. After all, students taking these classes can be more enthusiastic learners than those who don't.

Thus, the gaps in average scores between students with these classes and those without need to be explained based on not only the effectiveness of the supplementary classes but also the willingness of individual students to study hard. This is called a selection bias.



However, if experimental and control groups are randomly arranged, the gap in performance between the two groups clearly shows the effects of policies. The standardization policy aims to randomly assign students to schools. With the school selection system recently put in place, individual students' preferences are partly reflected in the assignment of schools. However, in the past, only their home address was considered in the random assignment system.

It caused students from similar backgrounds to be assigned to different schools at random. If schools had adopted different educational policies, or there had accidentally been differences in factors that we are interested in, the standardization system can give us an opportunity to analyze the causal effects of the performance of this policy or these factors.

Simply put, the random assignment system for standardization helps overcome a selection bias and identify the causal effects of policies. Let's take a look at several examples of these studies.

Kang Chang-hee analyzed peer effects based on the random assignment system for standardization. Much research focused on if individual students' academic performance is affected by their peer groups. However, it was difficult to identify where and how much peer effects worked due to selection bias.

If you end up in the same school or classroom as high-performing or more enthusiastic pupils because you have decided to do so or worked hard enough, it may be hard to learn the net effects of these peers on your academic achievement.

However, the Korean standardization system randomly assigns students to schools, allowing students from different backgrounds and diverse academic levels to study together. Thus, looking at peer effects based on causal effects is possible.



Kang analyzed the effects of the average score of the class on individual students based on middle school math scores as part of the Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS). He adopted an instrumental variable analysis to produce solid results.

The study found that individual students show a higher score if their classroom peers perform better. That is, peer effects turned out to be a positive factor. However, students in different academic percentiles were affected differently by their peers. Low-performing students saw a steeper decline in their scores when a larger portion of their classmates were low performers.

By contrast, high performers did better when the class had a higher share of high-performing students. This implies that the gains of the standardization system can differ depending on individual students.

In a nutshell, low performers can improve academically if they are assigned to the same class as competent pupils. On the other hand, high achievers can ensure better academic attainment if they study with other competent peers in the same class in an educational system focused more on excellence than standardization.

One of the most studied topics using the Korean standardization system is the difference between same-sex and co-ed schools. Some researchers argue that gender-isolated schools, separating boys and girls, produce better educational outcomes than co-ed schools.

However, it may not be easy to figure out the difference in educational achievements between the two groups if students can choose between the two types. However, the Korean standardization system randomly assigns students to nearby schools regardless of whether they are co-ed or single-gender schools. Given this, many studies compared the educational achievements of same-sex and co-ed schools.



Studies based on test scores concluded that same-sex schools normally outperformed co-ed schools. There was research on high school graduates' achievements in the labor market.

A recent study argued that female students graduating from girls' high schools are more likely to make less money in the labor market than those attending co-ed high schools. However, there was not a clear difference in income levels between male students graduating from same-sex high schools and from co-ed schools.

We have reviewed studies based on the Korean standardization system. The system assigns students to schools near their home at random. The random assignment system makes it possible to overcome a selection bias. Researchers have long carried out studies given this. Some found based on an analysis of peer effects that individual students perform better when they have a larger number of high-performing students. Others analyzed how different educational outcomes are produced by same-sex and co-ed schools to affect students' academic attainment and their performance in the labor market.

Let me wrap up the tenth section on "The Korean Economy and School Education." We dealt with Korea's school standardization policy. We tracked back to the beginning of standardization efforts in middle and high schools.

Then, we looked at educational solutions to the issues of the standardization system to promote excellence in education, give students the right to choose and improve schools' autonomy. We also reviewed research efforts on the achievements of the policy and studies done based on the Korean standardization system.

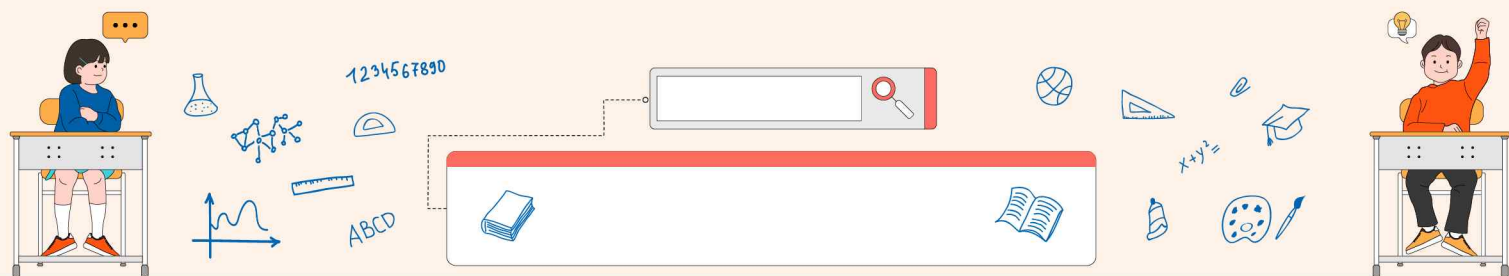
Next time, we will talk about the issues of Korean school education based on various data on test results. Thank you.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 讲义



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

第 10 周

# 学校平均化

10-1

## 平均化政策

各位学员，大家好！我是负责讲授“韩国经济与学校教育”的高鲜。在本次讲座中，我们将了解韩国的学校平均化政策。

过去，韩国的初中和高中各个学校按照学生的申请选拔学生。在此过程中，学校排名、入学考试过热等问题一直被指出。随着中等教育由精英教育向全民教育过渡，中等教育开始实行平均化政策。

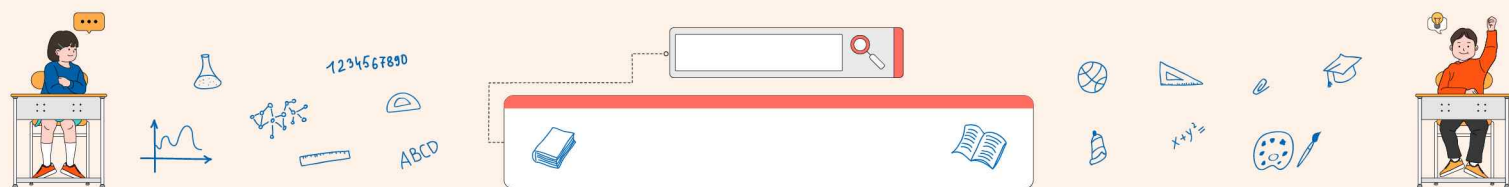
不是学生选择学校，而是引入了教育厅根据特定标准分配学生的方式。为了消除学生对分配学校的不满，投资并支持提高学校的水平。首先来看一下平均化政策的引入和实行过程。

中等学校的平均化是从初中开始实行的。1969年开始实行中学免试抽签分配制度。此前是每个中学根据申请和选拔方式进行的。一些殖民地时代开办的学校被称为一流中学备受欢迎，后来升入一流高中和大学。

随着初等教育即当时的小学义务教育的完成，升入中学的学生人数增加，中考过热导致私立教育费用增加等各种社会问题的发生。因此，实行了希望升入中学的学生不参加考试，通过抽签的方式分配到居住地附近中学的制度。

1969年，首次在首尔实行，在1970年扩大到釜山、大邱、光州、仁川、全州、大田、春川、清州、济州等主要城市。之后从1971年开始在全国范围内实施。

为了抽签分配制度的巩固发展，需要解决和拉平学校之间的差距。因此，从1969年，即引入平均化制度的第一年，关闭了所谓的一流学校。将关闭的中学设施改造成高中，并设立更多的新学校来取代它们。





此后，这一进程在全国范围内逐步展开。随着中学平均化的推进，新设377所中学，新建教室8579间，聘请11517名教师等，为收容学生投资138亿韩元来扩建中学。为缩小学校间师资差距，增加各中学教师中师范专业出身教师的比例，强化了城乡轮岗制度。

然而，弥合地区和学校之间的各种差距需要相当长的时间。由于地区和学校之间教育水平的差距，经常有为了就读好学校而搬家的情况，这导致学区房价推高房地产价格的结果。

1973年2月28日，宣布人文高中地区系统抽签分配计划后，高中的平均化正式开始。之前都是每所高中选择申请本校的学生。

新的制度是将职业高中和志愿率较低的2部高中，在前期先以与以往相同的志愿各学校及竞争入学的方式招生，多数人文系高中在前期选拔结束后，获得教育厅或地区的支援，按全体定员选拔后，由学校按学区抽签分配。

该制度于1974年在首尔和釜山率先实施，随后陆续在各大城市实施。该制度1975年在大邱、仁川、光州，1979年在大田、全州、马山、清州、水原、春川、济州，1980年在城南、原州、天安、郡山、益山、木浦、安东、晋州等地扩大实行。

按地区或教育厅选拔学生的同时，实行了由教育厅联合出题的联考制。初中三年级学生的高中录取合格与否取决于联合考试和体能测试等考试成绩的合算。

高中均等化政策也恰逢高中教育的普及。现有的高中实行一种针对少数精英的教育，高中的排名顺序也是从殖民时期以来设立的培养出主要精英的学校。

在普及中等教育的过程中，高中教育也需要从精英化教育向普遍性教育转变。一方面，还有防止随着中学生人数的增加而不必要地加剧中考竞争现象的意图。

事实上，平均化不是为少数人，而是为大多数人，提供普遍标准或高于平均水平的教育机会的政策。所以，在转换为抽签等选拔方式之前，均等化政策的核心是充分扩大高中教育。



事实上，高中的数量从1971年的898所，增加到1985年的1602所，增加了704所。私立学校在高中的扩张中发挥了重要的作用。私立高中的数量从1971年的422所，增加到1985年的812所，增加了390所。私立学校的增长率略高于公立学校。随着学校数量的增加，高中入学率同比大幅提高，从28.4%提高到79.5%。

与扩大学校数量同样重要的是在所有的学校提供适当水平的教育。1973年，公布了教育条件平均化基调。包括了整顿管理不善的学校、改善学校设施、提高教师素质、改善教师待遇等。

还提出了扶持和支援私立学校的计划。学校禁止收取杂费，禁止教师课外补习，细分学区。此外，还公布扶持农渔村地区学校的计划。

高中平均化政策最初是以人文类高中开始展开的。但在1970年代，职业高中的也增加了很多，从1984年开始，职业高中开始采用面试的方式选拔学生。

1974年开始全面实行的高中平均化制度，之后以入学考试制度为中心进行了多次改革。高校平均化政策并没有在全国所有地区实施。一些已经拉平的地区，后来取消了拉平制度，由各校接受申请选拔学生，但选拔考试是联合进行的。到了1990年，在木浦、群山、安山，1991年，在春川、原州、益山，1995年，在天安，取消了高中平均化制度。

自1980年代以来，开始出现强调卓越性教育的特殊目的的高中。这些高中为前期高中，学生是各学校通过銓衡选拔出来的。然而，引起入学考试过热和助长私人教育的批评舆论，从1997年开始废止了笔试。

另一方面，随着适龄人口的减少，变得名不副实，为了减轻考试负担，加强学校教育，逐渐废止了中考联合考试。1998年，在首尔合釜山率先废止中考，2000年全国废止了中考联合考试。

对这些学校教育平均化政策也有一些批评。首先是对实现平均化进程的疑问。虽然通过教师轮岗制、对学校设施的投资、教育经费的均等分配等，大大缩小了地区和学校之间的教育差距。



但在财政方面，各地自主支持学校的补助金额有所不同。另外，每个教师有自己喜欢的地区和学校，所以不可能在学校之间完全任意分配教师。学生的特点也有差距。随着平均化制度的实施，按学区随机分配学校，出现了所谓的首选学区。

首尔南区所谓的第8学区是具有代表性的学区。原本在首尔市中心的传统而有名的高中迁至该地区，公寓大楼又通过开发改善了居住环境，因此江南区成了有学龄期子女的中上层家庭首先的居住地。即使根据子女和中上层家庭的选择，改善了教育校特色和教育环境，但有难以用平均化政策应对的领域。

有人批评学校教育的平均化是向下平均化。过去，一流名校只聚集优秀的学生，进行一种精英教育，而在各种学生按居住区域混合的平均化学校里，针对众多学生提供标准或普遍化适用的教育。因此，注重卓越性的教育被削弱。

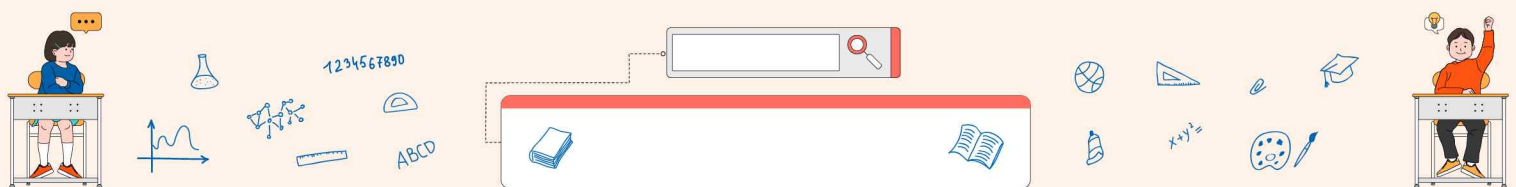
为了部政策的缺陷，出现了科学高中、外语高中等特殊目的高中，但这些学校也因破坏平等教育机会而受到批评。

另一个对拉平的批判观点涉及私立学校自治的问题。。如果私立学校的自主权得到保障，可以确保教育的多样性，尽管这种自主性和多样性有肯定的一面，但还是难免受到学校教育正因平均化政策而变成单一化。

实施平均化政策以后，政府积极提供财政支持，使私立学校提供与平均化教育课程等，私营学校在教育运营方面权受到很大制约。

但是，对于经济不独立的私营学校，究竟应该保障多大程度上的自主权的问题上存在着争议。尽管自2000年代以来，建立了自律高中的制度以促进学校自治，但不管是公立和私立，扩大学校自治权问题仍然是教育改革的任务。

至此，围绕着韩国的初中和高中，整理了韩国的教育平均化政策。韩国的初中和高中的平均化在中等教育普遍扩大的过程中实行，导致了中等教育的全面扩大。



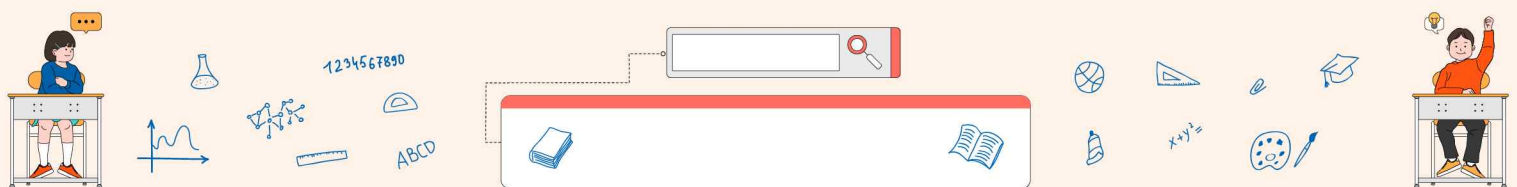
学校教育的普及还推动了后期阶段升学率的增加。中学的平均化使中考更加激烈，实行高中的平均化后，高考也变得更加激烈。

人们在实行平均化的过程中最直接的感受就是高考制度的变化。因此，大众对平均化的认知通常集中在从申请个别学校的方式转变为选择一个地区的所有定员后，任意分配给每个学校。

但实际上，平均化政策是在扩大学校教育供给的同时，拉平学校之间教育环境和条件的差异。因此，不仅是在学生，而且在教师、设施和财政等方面也实现了平均化，结果学校数量的增加也很显著。1969年至1971年，中学平均化在全国范围内推广，自1974年起，文科类高中平均化在首尔和釜山开始，并逐步扩大到主要城市。

对于平均化有几种批评意见。第一，任意混合学习能力各异的学生之外，是否真正实现学校教育质量的平均化上存在着疑问。第二是平均化降低了教育水平的观点。第三个意见是私营学校的自主权受到平均化的限制。

在下一堂课，我们将讨论这些批判的观点，尤其是为确保高等教育中卓越性和单元学校自主权而制定的一些政策。



## 10-2    多元化与择校

各位学员，大家好！上次我们围绕着韩国的初中和高中，了解到了韩国教育的平均化政策。

虽然平均化政策对于缩小学校之间的排名和差距，为所有人提供普遍、均等的教育机会具有意义，但也有人指出，它不能适当地反映对教育的多种要求。因此，在实行平均化制度的过程中，为了保障学校的多样性，进行了各种尝试。

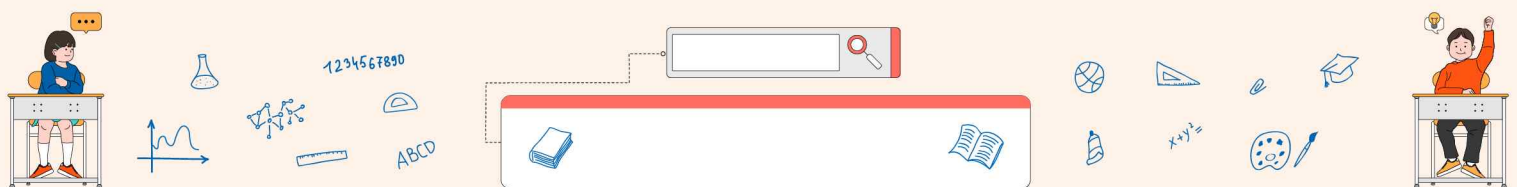
有人主张，从强调卓越性教育的角度出发，独立创办为优秀学生的学校。亦有意见认为，平均化制过度限制个别学校，尤其是私立学校的自主权。因此有人提出，在实行平均化的学校里，也要有一定的自主权，营造学生自由选择和竞争的环境。让我们依次来看一下。

自在高中平均化政策以来，为了实现卓越性教育或天才教育的需要，科学高中一直在稳步发展。1980年，政府制定了“综合英才教育计划”，宣布加强科学英才和外语教育，推动外国语学校的设立，提拔艺体能人才的方案。

1981年，指定7所英才教育学校，试办了英才班，于1983年，在京畿道设立了科学馆附属科学高中。之后，在光州、大田和庆尚南道设立了科学高中。1986年修订教育法施行令，科学高中被指定为特殊目的高中的一种。

2000年制定了英才教育振兴法，2003年釜山科学高中被指定为第一所英才高中。此后，部分科学高中被追加指定为英才高中，另外还设立了英才高中。以2022年为基准，科学高中有20所，都是公立高中。8所英才高中，一所是国立学校，另外7所是公立学校。

外语高中是为了培养精通外语的人才而设立的高中。1980年代，最初它以各类学校的语学校成立。1992年，被指定为特殊目的学校，即外语高中、后来随着数量的增加，还设立了公立外语高中。截至2022年，共有30所学校，其中公立外语高中14所，私立外语高中16所。





国际初中和国际高中是为培养国际专业人才的设立的学校。1998年，釜山国际高中是建校最早的学校。截至2022年，共有5所国际中学，1所是公立学校，4所是私立学校。有8所国际高中，7所公立和1所私立。

外语高中和国际高中在特殊目的高中中受到的批评最多。有人认为，它不是培养特定领域的人才，而是收取高额学费的，为高收入家庭的孩子准备高考的学校。为此，取消外语高中和国际高中的呼声不断高涨。

如果说科学高中、外语高中等特殊目的高中的设立是为了应对高中教育因平均化而缺乏卓越性的批评，那么对缺乏多样性和自率性批评的对应则始于所谓的5.31教育改革。

1995年3月31日，总统直属下成立的教改委员会公布了第一个教改方案，各种改革方案中尤其强调了教育的特性化和多样化。

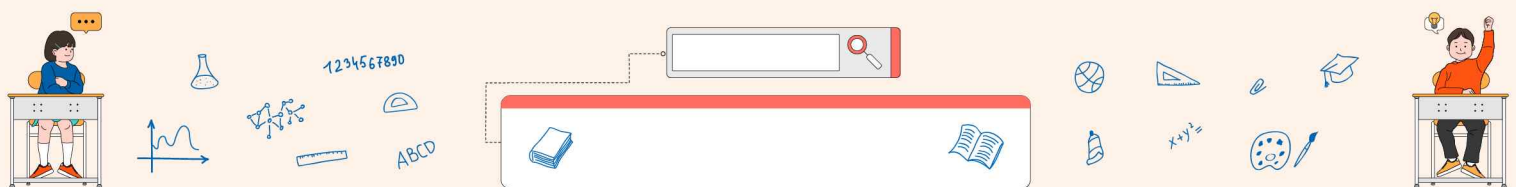
为此，提出了尊重不同个性的中小学教育种类多样化的基调，并提出了实行设立规则主义来设立新的专门学校的计划。比如，国际高中、信息高中、设计高中、艺术高中和专门为学习差的学生设立的学校。

同时，也提出了加强私营学校自主权的措施。2002年，三所私营高中首次被定为自立形私立高中。此后，自率形私立中学增至七所。

大企业的资助下建立的这些学校，从学校基金会得到一定比例或以上的企业转移资金，学校收取高于普通高中的学费，在选拔学生和运营课程等方面能够相对自主地运营。

2010年，将自律型私立高中法制化，现有的自立型私立高中转换为自律型私立高中，其他私立高中也能申请，通过审查后可以成为自律型私立高中。自律型私立高中也要申请一定比率以上的财团法人转入金，取而代之的是在学费征收、学生选拔和教育课程运营方面得到了自律性的保障。

到2015年，私立自治高中的数量将增加到49所。然而，随着数量的增加，一些学校在选拔学生方面遇到了困难。自律型私立高中像外语高中一样，变为高收入阶层的入学准备学校的批评声中，一些教育监试图取消自律型私立高中。



在困难的情况下也有一些学校转换为普通高中。截至2022年，共有35所学校以自治私立的方式运营高中。

在专门高中，即职业高中中，新创设了迈斯特(工匠)高中制度。这些学校开设的课程与产业界需求直接挂钩，在就业方面比其他职业高中表现出更好的效果。从2010年的21所学校开始，到2022年，共有52所迈斯特(工匠)高中正在运营中，其中国立学校5所，公立学校42所，私立学校5所。

也有意见称，不仅是私立高中，公立高中的办学自主权也应得到保障。因此，出现了即使获得政府预算支持，但自主地经营学校和课程方面的公立高中。2009年选定了12所学校，到2012年为止数量还在增加，但有人质疑是否提供与普通高中有足够区别的教育。

因此，在首尔和京畿道，所有自律型公立高中都转换为普通高中。其他市·道也有转为普通高中的学校。也有意见称，将自律型公立高与外国语高中、国际高中、自律型私立自治高中一起废除。

随着高中的多元化，部分高中获得招生自主权，中考竞争又开始激烈。于是，相继出台了各种中考制度的规定与限制。特殊目的高中有申请资格标准，通常通过内申和自选考试选拔学生。1996年取消笔试后，根据中学生活记录、面试、实践考试选拔学生。

2010年为止，自律型私立高中以内申成绩和深层面试、特殊人才筛选来选拔学生。之后，2011年改制为自律型高中后，以测试学科知识为目的的选拔方式被禁止。在过去，平均化人文高中是通过联合考试和体能测试来选拔学生的，但于1998年，在首尔和釜山废除联合考试后，于2000年，在全国同时废除了联合考试。选拔高中生的时候主要看内申成绩，但随着学龄人口的减少，它变得有名无实。就清州而言，2009年重新引入了联合考试，但在2015年以后又被废除。

平均化地区的高中根据学生的内申成绩选拔学生后，将学生分配到各学校。由于适龄人口的减少，学校有充分的定员，所以不及格的可能性很小。

另一方面，文科高中在分配学校的过程中引入了一种反映学生择校的制度。考虑到平均化高中没有太大的办学自主权，引进选择高中的制度可以看作是打破学生按学区或居住地分类聚集现象的一种尝试。

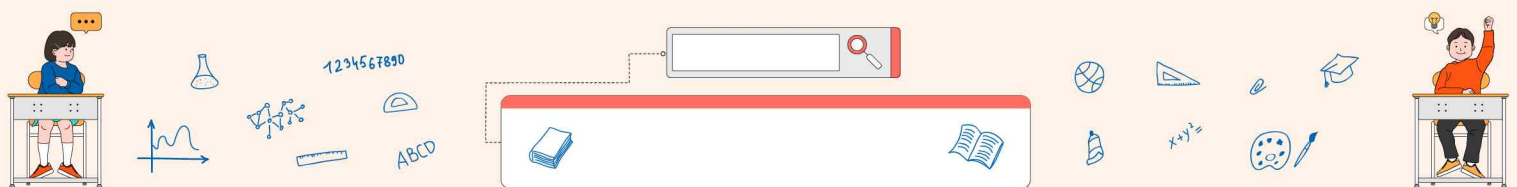




1995年以前都是按学区随机分配学校，但自1996年以后可以按地区和学区申请多个学校，并实行抽签制。先是复数申请，后抽签的方式，实际具体的申请方式和选拔比例等由各地区教育厅设计。

以上我们了解到了平均化以后开展的高中的多元化和学校选择制。平均化以后，在强调卓越性教育方面出现了各种各样的学校。包括科学高中、英才高中、外国语高中和国际高中等。5.31教育改革以来，出现了加强高中教育的自律性和多样化的试图。

退出了自律型私立高中和自律型公立高中制度，还建立了为工业需求量身定制的迈斯特(工匠)高中。此外，在均等化制度下，保障学生的选择权，实行了让学生上自己想上的学校的择校制度，而不是简单地随机分配学校。在下一节课中，我们将考察实施平均化制度的结果。



### 10-3 平均化的成果

各位学员，大家好！在上一节课，我们考察了高中的多元化和均等化之后发展起来的择校制度。在这一节课，我们就来看看韩国高中平均化取得的成就。首先，我们来看一下高中平均化政策出台时提出的政策目标究竟实现了多少，对此有何评价。

之后，看一下平均化对学校考试成绩和后来劳动力市场工资成果的影响的研究。之后，我们再看看平均化以后仍然存在的地区和学区之间的教育差距。

自1974年实施高中平均化制度以来，普遍认为在一定程度上实现了最初提出的政策目标。金永哲将高中平均化制度引入时提出的政策目标概括为实现中学教育常态化、解决中考过热问题、缩小高中之间的差距。

然后指出，这些要点已经在实际成果中体现出来。中学课程摆脱了以高考为主的教育模式，实现了中学教育的常态化。盛行的高中重考报考一流高中的现象已经消失，中考辅导过热现象有所消退。他分析说，通过政府积极的财政投入和对教师的支援，减少了高中的地区、系列、学校之间的教育差距。

另一方面，金永哲指出，高中平均化制度在多个方面都有副作用。由于学校是通过抽签分配的，因此学校和班级的学生构成变得参差不齐。以前，根据考试成绩排名的学校构成相对同等的班级构成，但平均化以后一个班级里有不同水平的学生。

因此，有人提出很难实行有效率的教育，高中教育质量下降。有人批评，在由不同水平的学生构成的班级里，教育的重心从上等学生转移到中低等学生，由此出现了学生的学历低下的问题，导致教育的下向平均化。

还有人指出，因为学校平均化，学生失去选择学校的权利，学校失去了自主权。而且尽管实行了平均化政策，但也有意见认为，学区之间和学校之间的不平等现象仍在继续，甚至加剧。



最近引入的平均化结果中也能观察到这些问题。韩喜淑和李秀晶分析了在2010年代中期，从非平均化转为先支援、后抽签制为基础的平均化体制的中小城市的高校平均化成果。

根据他们的研究，自实施平等制度以来，学校之间的入学分数差距有所减少。而且非平均化时期学校之间的排名在平均化后并没有持续。但学生或家长偏好的学校明显突出，申请过程中偏向偏好学校的倾向增加。

那么高中平均化对成绩有什么影响呢？金泰钟，李柱浩，李英使用2001年国家水平教育成就评估成绩资料来研究了主题。基本上，比较了平均化和非平均化地区学生的成绩。

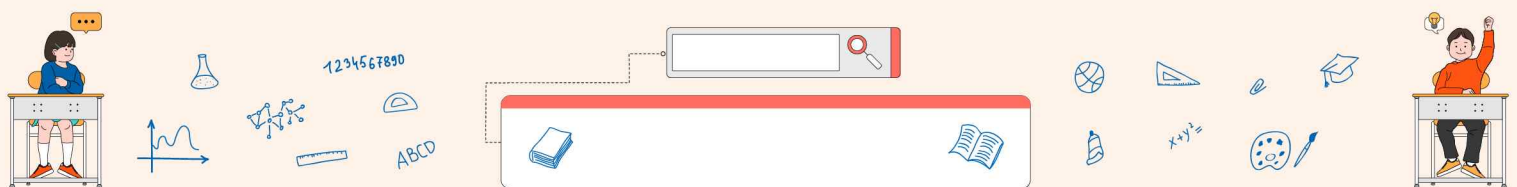
然而，平均化地区和平均化地区并不相同。大都市区域实行平均化，但以农村地区还未实行高中平均化，仍保留着非平均化状态。因此，单纯比较两个地区，很难判断这两个地区的学业成绩差距是由于高中平均化、城乡特征还是其他因素造成的。

事实上，如果单纯地比较平均化地区和非平均化地区的成绩的话，平均化地区的成绩更高。那是因为城市地区的成绩高于农村地区。因此，他们在研究中不是简单地比较两个地区，而是关注两个地区的学生进入高中后的成绩变化。按国际标准比较成绩的一种方法，比较10年级也就是高一的成绩和11年级也就是一年后的高二成绩。

因为进入高中时间不长，高一的学业成绩评估分数反映的是之前教育的结果，而不是高中的教育成绩。

高二的学业成绩评估分数是上高中以后读一年书后的成绩，所以可以看做是反映高中教育的成果。所以，看高中一年级和高中二年级之间的成绩变化，就可以看出高中教育的成果。

这项研究比较了平均化地区和非平均化地区的高中教育成果。研究结果表明，非平均化地区的成绩高于平均化地区。屏幕上的红线是平均化地区，蓝线是非平均化地区。在平均化地区，从高一升到高二学时学业成绩评价分数明显下降。相反，在非拉平地区，降幅不大。



在这项研究中，将学生的成绩分为几个等级来分析平均化效果。根据结果，可以看出非平均化对于中等以上水平的学生，效果更好。但对于中等以下学生的效果也不坏。

教育成果不能完全靠学校的考试成绩来衡量。另一种考察教育成果的方法是研究劳动力市场薪酬水平的差距。如果说劳动力市场的补偿水平，即工资水平反映生产率的差距，那么那些因更好的教育而生产率提高的人将在劳动力市场上获得更高的工资。

姜昌熙、朴哲成、李明在研究了高中平均化制度对成年后工资水平的影响。本研究使用韩国劳工典型对象调查法资料来进行分析时，发现从1974年开始在首尔和釜山等大都市地区实施高中平均化制度，但实施对象是人文类高中，与职业高中无关。

而且，如果平均化之前的人文类高中毕业生和职业高中毕业生的工资差距与平均化以后一代人的变化情况相比较的话，就可以看出平均化对工资水平的影响。为了更严谨的分析，对象限于男性工薪阶层，同时控制上班族的自身及其父母的特征来进行分析。

他们的分析结果是随着实施平均化制度，男性上班族的工资略有增加。不过根据分析模型也可以看出，平均化前后差别不大。从上班族的工资水平来看，平均化以后工资增幅最大的人群是低工资上班族。

但是，对于工资水平高的上班族来说，平均化对工资增长效应较小。分析还表明，工资最高的高薪上班族的工资可能因平均化而下降。这样的分析的结果也与关于同伴效应的研究文献一致。当成绩靠后的学生跟成绩优异的学生作为同学时，具有提高成绩的效果。

相反，当成绩好的学生跟成绩差的学生做同学时，教育成绩可能会下降。由于平均化是一种将成绩优异的学生与成绩不佳的学生混合在一起的制度，因此也能在劳动力市场观察到这些结果。

事实上，除了平等性与卓越性、公平性与自律性的争论之外，平均化制度仍然存在一个根本性的问题。那就是地区间教育差距的问题。金熙三利用各种数据分析，韩国高中生的大学入学考试成绩如何因出生地区、14岁时成长的地区和高中所在地区而异。



估计结果显示在屏幕上的表格中。按出生地分析的话，在国外出生的人平均高考成绩最高。然后首尔、仁川、大邱、大田的排名最高。最低的地区依次是全北、济州和全南。

如果以14岁左右的成长标准来看，与出生的标准相差不大。14岁左右在国外长大的人高考平均成绩最高，其次是首尔、仁川、大田和大邱。

分数低的地区也与出生地评价时类似，依次为全北、全南、光州、忠北、济州。根据高中所在地为标准来看，也大同小异。首尔、仁川、大田、大邱地区的成绩高，全北、全南、光州、济州、忠北地区的成绩低。

这一事实表明，韩国地区之间存在着教育差异。而且，平均成绩根据出生地、14岁左右成长地区和高中所在地区没有显著差异这一事实证实，这种教育差距不仅仅存在于高中，而是自出生以来就已经存在。

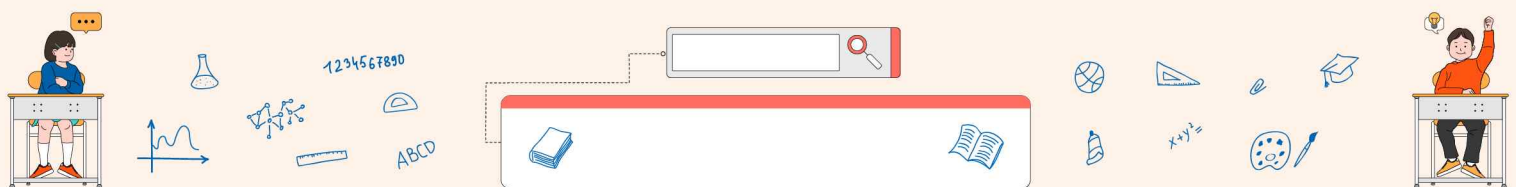
根据出生地的教育差距一直持续到高中毕业，那么目前的平均化政策可能不是解决根深蒂固的教育差距的最佳方式。

另外，成基善使用学业成绩分数资料，按首尔特别市高中学区，计算了高一和高三学生的平均学业成就度。无论是一年级还是三年级，不同学区的成绩水平存在差异。计算一年级和三年级之间的学业成绩差异也揭示了学区的差异。

在偏好度最高的8学区，一年级和三年级学生的成就度水平在首尔学区中最高。然而，可以看作是高中教育结果的一年级到三年级的成就度水平变化上，并不是最高的。

学区之间的教育差距也引发了人们对现行平均化制度是否合适的质疑。一直以来，学校教育平均化政策所关注的是入学学生的成绩、教师的水平、学校的财政、学校的设施等。

这些都是投入因素，但有了这些方面的投入后仍存在地区和学校之间的教育差距，那么还需要什么样的变化呢？是不是应该加大对相对贫困地区的资源配置和投入呢？当然，在实践中资源是否得到充分而均衡的分配也需要检验。





以上，我们总结了与平均化相关的问题。随着高中平均化政策的出台，人们普遍认为高中排名和中考过热的问题得以解决。但是，平均化以后，学校之间仍存在着偏好度，高考过热的问题也依然存在。

同时，平均化制造了一个不同的学生混合和接受教育的环境。因此，出现了教育效率低下的问题。还有学生的选择权和学校的自主权受到制约的问题，不断被指责。

关于平均化对学业成绩和成年后劳动力市场的影响，也进行了许多研究。一些研究表明，由于平均化成绩下降，而另一些研究表明，因为平均化成年后工资变得更高。这些研究的共同点是，平均化的效果因学生成绩的级别有所差异。

而且，实行平均化制度50年后的今天，地区和学区之间的教育差距仍然存在。如果我们想减少或解决这种教育差距，还需要彻底检讨改进当前平均化制度方案。下一次，我们将使用平均化制度的例子回顾几项研究。



## 10-4 利用平均化的研究

各位学员，大家好!上次，我们考察了与平均化成果相关的问题。这次，我们将看看使用韩国高中平均化事例进行的研究。研究人员通常将高中平均化制度视为随机分配学生到学校的自然实验事例，并用它来确定各种教育政策的因果效应。让我们来看看都有什么样的研究。

在分析教育政策时，确定对政策结果的因果影响并不容易。一个典型的问题是选择偏倚。通常，为了分析政策的效果，将受政策影响范围内的实验群体和不受政策影响的控制群体进行比较。

但是，就教育政策而言，学生或家长进行自主选择的情况很多。当个人根据自己的偏好度决定教育时，实验群体和控制群体成就之间的成果差异可能是政策效果之外的其他影响选择的因素导致的。

例如，看一下课后补习。如果我们比较参加补习班的学生和没有参加补习班的学生们的成绩，是否可以判断补习班对他们成绩的影响？这并不容易。这是因为参加补习班的学生可能比不参加补习班的学生更渴望学习或更加努力。

在这种情况下，参加补习班的实验群体和未参加补习班的控制群体之间的平均成绩差异不仅反映补习班的效果，还反映了个别学生选择补习班的动机水平的影响。这通常被称为选择偏倚问题。

但是，如果可以任意选定政策对象，即属于实验群体或控制群体，两个群体之间的绩效差异将充分显示政策效果。平均化政策是一种将学生随机分配到各学校的制度。近年来，将个人偏好度反映在选校制度上，但以往都是根据居住地随机分配学生。

因此，具有相似背景的学生将被随机分配到不同的学校。这时候，如果每所学校存在教育政策的差异或偶然存在我们要研究的差异因素，那么可以获得分析平均化带来的政策因素或对这些因素成果的好机会。

换句话说，根据平均化制度随机分配学生，可以克服选择偏倚问题，有助于识别政策的因果效应。让我们看一下这些研究的几个例子。





姜昌熙使用平均化的随机分配制度来分析了同伴效应或同学效应。关于同伴的特征是否会影响个别学生的教育成果，已经有了许多研究，但由于选择偏倚的问题，很难确定实际同伴效应的方向和大小。

例如，与成绩优异或动机水平高的同学上同一所学校或班级，如果这是个人选择或努力的结果的话，很难判别那些同伴给其他个人的正功能。

然而，韩国的平均化制度将学生随机分配到每所学校，让不同背景和学习水平的学生在一个教室里一起接受教育，这些环境提供了将同伴效应查明为因果效应的机会。

姜昌熙利用数学、科学成就度变化趋向国际比较研究资料中的中学生数学成绩资料，分析了同班学生的平均成绩对个人成绩的影响。为了获得稳健的分析结果，还利用工具变量方法进行了分析。

分析发现，当同学的成绩高时，个人的成绩也高。结果是同伴效应朝着积极的方向发挥作用。同时，同伴效应在不同等级的学生当中显示出异质的结果。对于成绩较低的学生，在班级里成绩差的学生数越高，成绩下降的幅度就越大。

相反，随着班级里成绩出色的学生比例增加，成绩就上升。这些结果表明，每个学生因为平均化受益有所可能不同。

换言之，成绩低下的学生如果与成绩优异的学生同班学习，可以提高他们的成绩。但成绩优异的学生，不纳入到平均化范围，通过以卓越性为中点的教育，与其他优秀的学生在同一个教室里学习，可能会取得更好的教育成果。

利用韩国学校平均化制度进行的很多研究中，还有一个主题是单性别学校和混合性别学校之间的教育成绩差异。一些研究人员声称，单性别学校，即只有男生或女生的学校，比混合性别学校成绩更好。



然而，如果学生可以选择就读单一性别学校或男女混合学校，那么很难分辨出两类学校之间的教育成果差距。然而，在韩国的平等制度下，学生可以随机分配到居住地附近的单性别和混合性别学校。因此，利用这些进行了许多研究来比较单一性别学校和混合性别学校的教育成果。

考试成绩资料的研究通常表明，单一性别学校的学生比混合性别学校的学生成绩更好。还有一项关于毕业生在劳动力市场上取得的成果的研究。

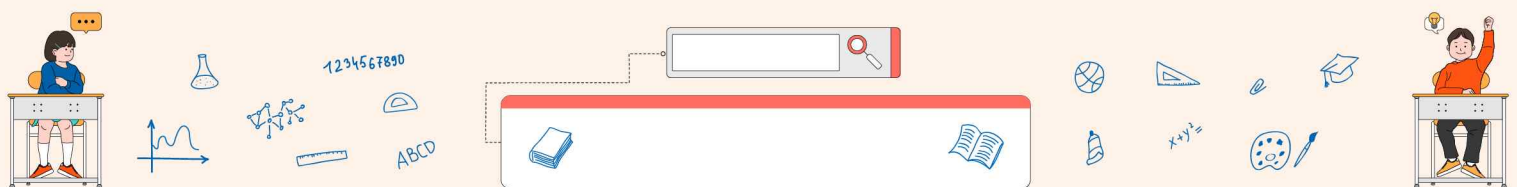
最近的一项研究表明，单一性别学校（即女子高中）毕业的女生的工资低于男女混合性比高中毕业的女学生。对于男生，即男性单性学校和混合性别学校毕业生之间没有明确的工资水平差距。

至此，我们总结了利用韩国平均化制度的研究。在韩国的平均化制度中，学生被随机分配到居住地附近的学校。这种随机化政策提供了克服选择偏倚问题的机会。研究人员利用这些特征进行了各种研究。例如，通过分析同伴效应，得出同班同学的成就越优秀，个人的成绩也越高的结果，还分析出了单性别学校和混合性别学校的教育成果在考试成绩和劳动力市场上呈现出的不同结果。

《韩国经济与学校教育》的第10讲就讲到这里。在本次讲座中，我们了解到了韩国的学校平均化政策。首先，我们考察了中学和高中平等化政策是如何开始和发展的。

然后，还观察了实行平均化制度后，克服各种问题，为卓越性教育、保障学生的选择权和伸张学校的自律性而展开的一系列教育政策。还查看了多项关于平均化政策的研究，还回顾了使用韩国平均化政策事例的研究。

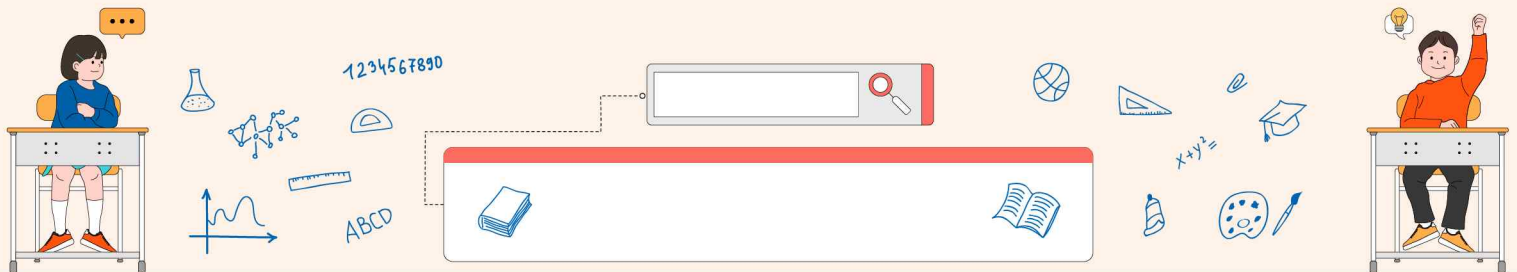
在接下来的第11讲中，我们将使用各种考试成绩资料，来分析当今韩国学校教育面临的挑战。  
谢谢！





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 퀴즈



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

## 퀴즈

### 01 한국의 중학교 평준화에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 1969년 서울에서 처음 실시되었고, 이후 다른 지역으로 확대되었다.
- ② 중학교 입시 과열이 평준화를 실시하게 된 배경 중 한 가지였다.
- ③ 중학교 평준화를 위해 중학교 공급을 크게 늘렸다.
- ④ 중학교 평준화 정책의 일환으로 중학교 의무교육 제도가 실시되었다.

정답 ④

**해설** 중학교 의무교육 제도는 제5차 경제사회발전 5개년 계획의 일부로 1985년 도서벽지 지역을 시작으로 순차적으로 실시되었다.

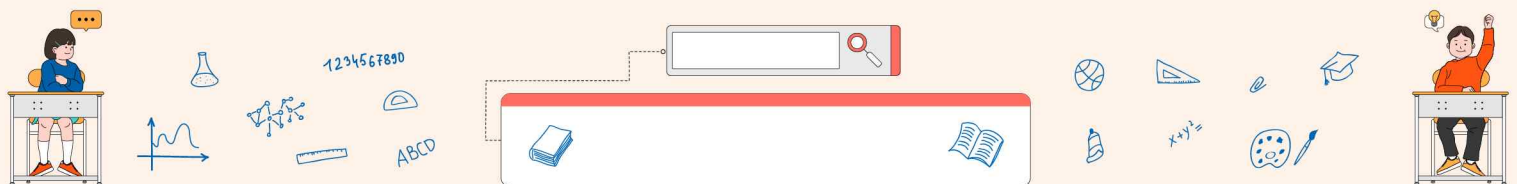
### 02 한국의 고등학교 평준화 제도에 대한 설명으로 맞은 것은?

10분

- ① 1974년 서울과 부산에서 처음 실시되었고, 이후 다른 지역으로 확대되었다.
- ② 1980년부터 전국적으로 실시되었다.
- ③ 인문계 고등학교에서 먼저 실시한 뒤 실업계 고등학교에서도 실시했다.
- ④ 평준화에 따라 고교 무시험 추첨배정제가 실시되었다.

정답 ①

**해설** 고교 평준화 제도는 1974년 서울과 부산에서 처음 실시되었고, 이후 주요 도시로 확대되었지만 전국적으로 실시되지는 않았다. 인문계 고교에 대해서만 실시되었고, 실업계 고교는 아직 학교별 입학전형을 실시중이다. 평준화에 따라 교육청 단위 선발시험인 연합고사가 실시되었다.



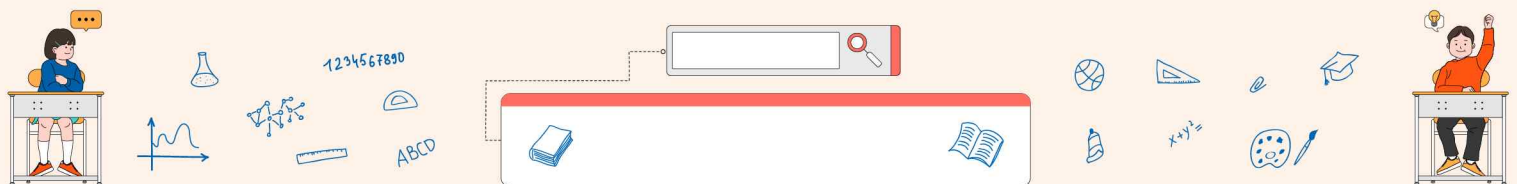
### 03 한국의 고교 평준화에 대한 다음 설명 중 옳지 않은 것은?

10분

- ① 고등학교 학군별 임의 배정 제도가 실시되면서 강남 8학군 등 이른바 선호 학군이 등장하였다.
- ② 고교 평준화 제도는 하향 평준화로 우수한 학생을 대상으로 한 수월성 교육이 약화된다는 비판이 있다.
- ③ 고교 평준화 제도는 학교 교육을 획일화하며 사립학교의 자율성을 지나치게 제한한다는 비판이 있다.
- ④ 고교 평준화 제도는 저소득층 청소년들이 시험을 통해 고등학교에 진학할 기회를 막고 고교 교육을 소수 엘리트 교육으로 변질시켰다는 비판이 있다.

**정답** ④

**해설** 고교 평준화는 이른바 명문고등학교 중심의 엘리트 교육 체제를 타파했고, 고등학교 공 급확대를 통해 고교 교육의 보편적 확대로 연결되었다.



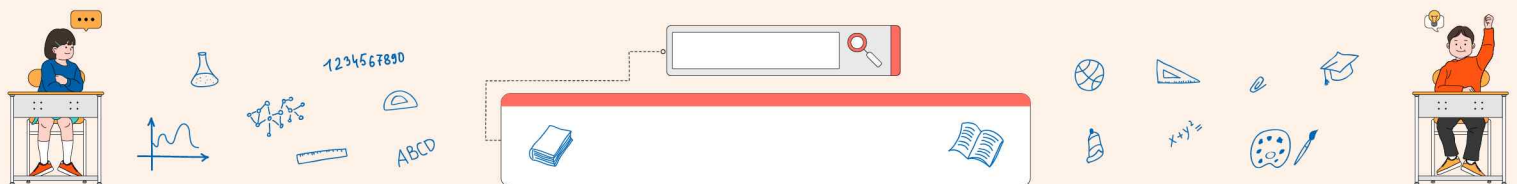
## 04 다음 중 한국의 특수목적고등학교에 대한 설명으로 옳지 않은 것은?

10분

- ① 특수목적고등학교들 중 일부는 당초의 인재 양성에서 벗어나 소수 부유층 학생들의 입시준비 기관으로 변질되었다는 비판이 있다.
- ② 과학고등학교 중 일부는 영재고등학교로 전환되었다.
- ③ 국제고등학교는 해외 자본으로 설립된 학교로 한국인과 외국인 학생들이 모두 입학할 수 있고 학비가 매우 비싼 편이다.
- ④ 마이스터 고등학교는 실업계 특수목적고등학교이다.

**정답** ③

**해설** 국제고등학교는 국제 전문 인재를 양성하기 위한 특수목적고등학교로 주로 공립학교이다. 외국인이 입학하며 비싼 학비를 징수하는 학교는 국제학교 또는 외국인학교이다.



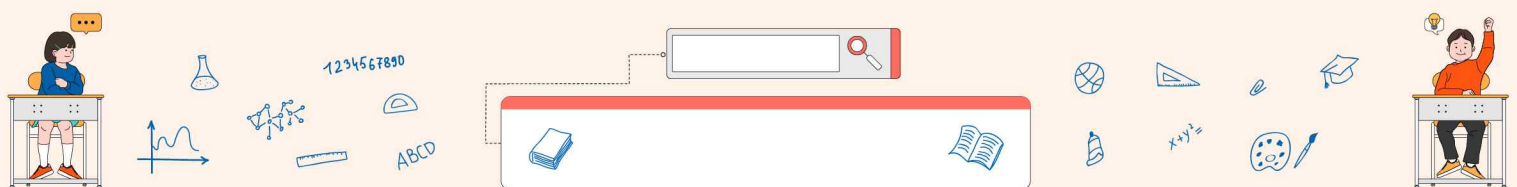


**05** 한국의 고교 평준화 사례가 교육정책의 인과효과 식별을 위한 연구에 활용되는  
 이유에 해당하지 않는 것은?  
 10분

- ① 고교 평준화 제도는 학생들을 학교에 임의 배정하는 자연실험 사례가 될 수 있기 때문이다.
- ② 고교 평준화 사례는 선택 편지의 문제를 제거하는 데에 도움될 수 있다.
- ③ 최근에는 학교 선택제가 실시되면서 평준화 사례를 임의 배정의 자연실험으로 간주하기 어려워졌다.
- ④ 한국의 고교 평준화 정책의 일환으로 여러 가지 다양한 교육정책 실험이 실시되었기 때문이다.

**정답** ④

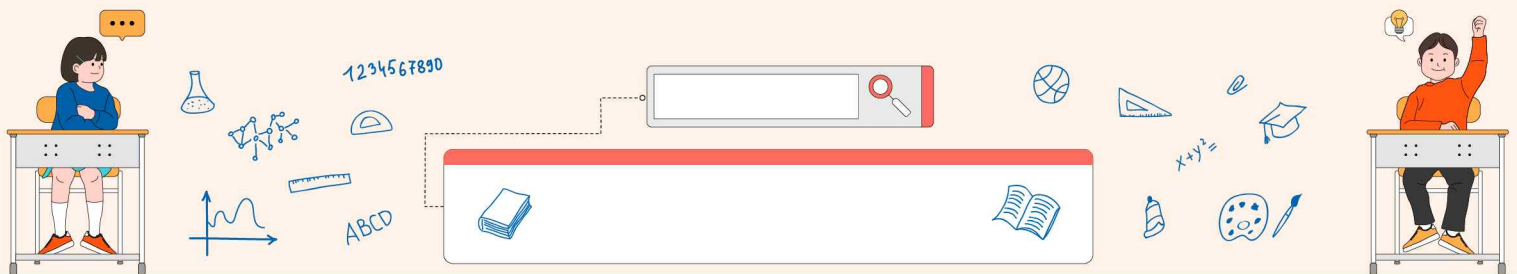
**해설** 한국의 고교 평준화는 학생들을 본인 선택과 무관하게 학군 내 고등학교로 배정하여 학교 간 정책의 차이가 있는 경우 선택편의의 문제를 제거하고 정책의 인과효과를 식별해내는 연구에 종종 활용되었다. 평준화 정책이 여러 가지 다양한 교육정책 실험을 포함했던 것은 아니다.





서울대학교  
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

# 토론



서울대학교 한국경제와 K학술확산 연구센터

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

## 토론

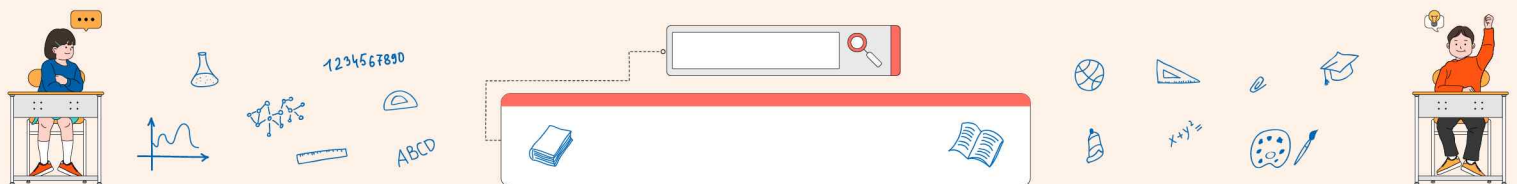
- 주제에 대한 자신의 생각과 의견을 자유로운 형식으로 A4 한 장 정도 작성하면 됩니다.
- 다른 수강생이 남긴 의견에 자신의 의견을 답변으로 남겨도 토론 점수가 인정됩니다.

## 주제

한국의 고교 평준화는 종종 학교 교육의 수월성, 다양성, 자율성을 약화시켰다고 지적받습니다. 그동안 이를 보완하기 위하여 실시되었던 정책들의 사례를 제시하고, 어떠한 성과와 문제점이 있었는지 논의해 보십시오.

## 참고

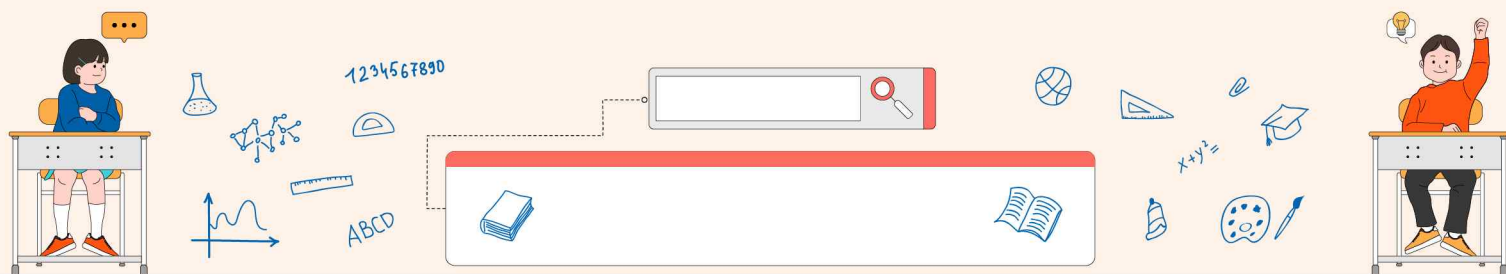
고교 교육의 수월성, 다양성, 자율성을 증진하기 위한 노력으로 과학고, 외국어고, 국제고 등 특수목적 고등학교의 설립, 영재고등학교 설치, 자율형 사립 고등학교 도입, 자율형 공립 고등학교 도입 등의 정책이 실시되었습니다. 강의에서 논의한 각 정책의 내용과 성과, 문제점들에 대해 논의하고, 자신의 의견을 이야기해 보십시오.





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.
- 박세일·우천식·이주호 편. 2002. 자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서. 한국개발연구원.
- 이주호 외. 2006. 평준화를 넘어 다양화로. 학지사.

### 영상

- KBS 다큐. [다큐3일] 민족사관고등학교의 신학기\_풀영상 다시보기

<https://youtu.be/jbJXZ7DSimg>

- 채널아하: 채널 A Health & Asset. 초등학생이 입학시험을 준비했다?! '뽕뽕이 세대' 부른 중학교 무시험 추첨 실시 | 행복한 아침 1026 회

<https://youtu.be/7tsbrWa3FxU>

