

교육규제의 경제 분석*

전용덕**

〈목 차〉

- I. 서론
- II. 각종 교육규제와 그 직접적인 폐해
- III. 각종 교육규제의 간접적인 폐해
- IV. 규제 누적이 초래할 결과 : 농업의 경우
- V. 요약과 결론

한글초록

이 논문은 교육규제를 일반균형 분석 방법을 이용하여 분석함으로써 교육규제의 폐해가 작지 않음을 보이고자하는 것이 일차적인 목적이다. 일반적으로 규제를 부분균형 분석으로 하는 경우가 대부분이다. 그러나 규제의 일반균형 분석에 비해 부분균형 분석은 규제의 폐해를 실제보다 축소하여 보여주게 된다는 점을 보여주는 것이 이 논문의 부차적인 목적이다. 교육시장의 각종 규제를 경제 원리에 입각하여 분석함으로써 경제교육에 유용한 자료를 제공하는 것이 세 번째 목적이다. 이 연구는 규제의 일반균형 분석이지만 정량적 방법을 사용하지 않고 정성적인 방법을 채택하고 있다. 그 점에서 이 연구가 어느 정도의 한계가 있음을 받아들인다.

주제어(key words): 교육규제, 경제 원리, 경제교육, 정성적인 분석

* 이 논문은 안재욱 외(2011)에서 필자가 집필한 부분의 일부를 발췌하여 수정하고 일부를 추가하여 작성한 것이다.

** 대구대학교 무역학과 교수, E-mail: ydjeon@daegu.ac.kr

I. 서론

이 연구는 교육시장의 규제를 이용하여 일반균형 분석을 하는 것을 일차적인 목적으로 한다. 사실 지금까지 대부분의 규제 분석은 부분균형 분석이다. 다시 말하면 어떤 시장의 규제가 그 시장에 미치는 직접적인 효과 또는 영향을 검토하고 분석하는 것이다. 그러나 모든 경제 현상은 연결되어 있기 때문에 어떤 시장에서의 규제는 다른 시장에 영향을 미칠 뿐 아니라 다른 시장에서의 규제도 그 어떤 시장에 역시 영향을 미친다. 그러므로 우리가 한 산업에서의 규제가 경제에 미치는 영향을 정확히 분석하고 이해하기 위해서는 부분균형 분석이 아니라 일반균형 분석이 필요하다.

이 연구는 규제의 영향에 대한 일반균형 분석을 제시함으로써 부분균형 분석이 규제의 영향을 실제보다 축소하여 보여준다는 것을 알리는 것이 부차적인 목적이다. 현재 우리나라는 곳곳에서 많은 규제가 경제주체의 행위를 제약하고 있는 형편이다. 그런 규제가 초래할 부정적인 효과를 정확히 이해하기 위해서, 그 결과 규제를 제정하는 데 신중하고 기존의 규제를 철폐하는 데 있어서도 과감할 필요가 있음을 보여주는 것이 이 연구의 목적이다. 물론 많은 규제 연구자들이 규제의 일반균형 분석을 모르는 것도 아니고 필요성을 인식하지 못하는 것도 아니지만 규제의 효과를 설명하는 경우에는 부분균형 분석을 하는 경우가 대부분이다. 그렇게 하는 이유를 정확히 알 수는 없지만 말이다. 그 결과 많은 사람이 규제의 영향을 심각하게 여기지 않는 경우가 비일비재하다. 이것이 규제가 양산되고 지속되는 이유 중의 하나일 수 있다고 여겨진다.

이 연구는 교육규제의 영향을 분석함으로써 경제교육에 유용한 자료를 제공하는 데 추가적인 목적이 있다. 우리나라에서 교육규제는 오랫동안 집행된 것으로 다른 규제에 비해 그 영향이 뚜렷이 나타나 있는 것이 특징이다. 그러나 교육규제로 인한 영향이 실제로는 서로 연결되어 있지만 현실에서 그런 연결 관계를 정확히 이해하는 일은 쉽지 않다. 이 연구는 독립적인 것으로 보이는 규제의 영향이 서로 연결되어 있음을 보임으로써 경제규제의 영향 또는 효과를 이해하는 일을 돕는 것이 목적이다. 그런 점에서 이 연구는 경제교육에 유용한 자료가 될 것이다.

규제는 가격규제, 수량규제, 각종 보조금과 같은 규제, 대체재와 보완재에 대한 규제 등으로 구분할 수 있다. 이 연구에서는 교육의 가격규제를 중심으로

하고 가격규제를 제외한 다른 규제의 영향과 폐해를 필요한 경우에 제한적으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 과정에서 가격규제와 다른 규제의 관계도 분석하고자 한다. 예를 들어, 정원의 제한과 같은 수량규제는 가격규제를 실효성 있게 집행하기 위한 도구로서 가치가 있다. 그러나 교육에 대한 규제를 모두 다루는 것은 여러 가지 이유로 가능하지 않다. 여기에서는 가격규제를 제외한 다른 규제는 가격규제의 관계에서 중요한 것만 다루고자 한다. 그렇기 때문에 이 연구는 교육규제의 일반균형 분석이지만 완전한 것이 아니라는 비판은 겸허히 받아들인다.

이 연구는 규제의 일반균형 분석이지만 정량적 방법을 사용하지 않고 정성적인 방법을 채택하고 있다. 정량적 방법을 이용한 분석을 하기에는 자료가 턱없이 부족한 점도 문제이지만 경제 전체를 모형화하는 일은 개인 차원에서 가능하지 않을 뿐 아니라 모형화의 한계도 작지 않기 때문이다. 여기에서 정성적인 방법이란 규제의 영향이 부정적인가 또는 긍정적인가?, 규제로 가격이 상승하는가 또는 하락하는가?, 규제가 수요 또는 공급에 어떤 영향을 미치는가?, 규제가 사람들의 삶에 긍정적인 영향을 주고 있는가 또는 부정적인 영향을 미치고 있는가? 하는 등을 말한다. 다시 말하면 규제가 초래할 영향을 방향에만 관심을 두고 변화의 구체적인 정도에 대해서는 상대적으로 덜 관심을 두는 것이다. 그러나 정성적 분석의 한계를 염두에 두고 이용가능한 통계가 있는 경우에는 최대한 활용하고자 한다.

규제의 영향 또는 폐해를 논의하기 전에 규제를 만들고 집행하는 규제자인 정부 관료의 근본적인 한계에 대한 라스바드의 지적을 보기로 한다.¹⁾ 왜냐하면 교육은 개인적인 것이고 그런 개인은 다양하기 때문에 교육은 다양성을 지향해야 하는데 규제자는 그런 다양성을 지양하고 통일성을 지향하게 되기 때문에 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다는 지적은 규제와 규제자에 대해 시사하는 바가 크기 때문이다. 규제자인 관료는 행정적 편의성, 시민들을 차별해서는 비난을 듣는다는 이유 등으로 규정, 즉 규제를 만들게 된다. 정부의 규제자는 기업과 달리 소비자의 수요와 필요를 외면할 수 있고 실제로도 그렇게 한다. 규제자는 특정 사안에 대해 통일된 규정을 적용하는 것이 얼마나 문제를 일으키는지에 대해서는 관심 밖이다. 관료인 규제자의 주된 관심사는 평지풍파를 일으키지 않음으로써 자신의 지위가 위협받지 않도록 하거나 책임을 회피하는 것

1) 규제자의 근본적인 한계에 대해서는 Rothbard(1975), p. 155 참조.

이다.

교육은 경제 행위 중의 하나이면서 매우 중요한 경제 행위 중의 하나이다. 그러므로 교육도 경제원리로 설명할 수 있을 뿐 아니라 그렇게 할 때만이 가장 정확한 분석을 할 수가 있다. 그러나 교육에 관한 분석을 다루는 많은 문헌은 이념 또는 정책 차원에서 관련 논의를 진행하고 있다. 바로 그 이유로 현실에서 교육, 특히 교육규제를 경제원리를 이용하여 분석한 문헌은 많지 않다. 그러므로 교육규제와 관련한 문헌 조사는 크게 의미가 없을 것으로 예상되기 때문에 생략한다.

아래에서는 크게 네 부분으로 나누어 서술하고자 한다. 다음 절에서는 교육에 가해진 각종 규제와 그 규제가 초래할 직접적인 폐해를 서술한다. 세 번째 절에서는 각종 교육규제가 우리나라의 교육과 사회·경제에 미치는 간접적인 영향을 분석한다. 네 번째 절에서는 규제가 누적되는 경우에 발생하는 폐해를 농업의 경우를 이용하여 분석하고자 한다. 마지막 절에서는 분석을 요약하고 정책적 함의를 포함한 결론을 내린다.

II. 각종 교육규제와 그 직접적인 폐해²⁾

1. 가격규제와 그 폐해

정부가 민간의 경제 행위를 통제하는 방법은 규제라는 형태로 나타난다. 그리고 규제는 여러 가지 종류가 있다. 가격에 대한 규제, 진입 또는 수량에 대한 규제, 각종 보조금 또는 지원금 형태의 규제, 대체재 또는 보완재에 대한 규제 등이 있다. 여기에서는 교육에 가해진 가격규제가 교육에 미치는 직접적인 영향을 분석하기로 한다. 왜냐하면 가격규제가 가장 중요한 것이기 때문이다.

정부가 정하는 가격을 규제 가격(regulated price)이라고 한다. 규제 가격은 자유 시장에서 결정되는 가격, 즉 자유시장 가격(free market price)보다 높거나 낮다. 수요와 공급이 일치하는 곳에서 자유시장 가격이 결정되기 때문에 일

2) 여기에서는 규제의 영향 또는 폐해를 분석하는 것이 목적이기 때문에 규제의 동기에 대해서는 따로 다루지 않는다. 규제의 동기에 대해서는 김영용-안재욱-전용덕 공저, 『지식인과 한국 경제』 참조.

시적인 경우를 제외하고는 자유시장 가격에서는 초과 공급(excess supply) 또는 초과수요(excess demand)는 존재하지 않는다. 그러나 규제 가격에서는 언제나 초과공급 또는 초과수요가 존재하게 되고 규제 가격이 존속되는 한 쉽게 사라지지 않는다. 그리고 초과공급 또는 초과수요의 크기는 규제 가격과 자유시장 가격의 차이에 비례한다. 다른 요인이 변함이 없다면 그렇다는 것이다.

자유시장 가격보다 높은 규제 가격을 최소가격(minimum price)이라고 하고 자유시장 가격보다 낮은 규제 가격을 최대가격(maximum price)이라고 부르기도 한다. 규제 가격은 여러 가지 부작용 또는 폐해를 발생시킨다. 그리고 그 부작용 또는 폐해는 규제 가격과 자유시장 가격의 차이, 규제의 존속 기간, 규제의 집행 강도, 규제를 회피하기 위한 수단과 비용 등에 따라 달라진다. 여기에서는 교육과 관련이 있는 최대가격을 집중적으로 조명한다.³⁾

〈그림 1〉은 최대가격과 관련한 수요곡선과 공급곡선을 보여주고 있다. 학교 교육에 대한 수요는 D , 공급은 S 이다. 이 때 수요와 공급은 분석의 목적에 따라 각 학교 차원으로 볼 수도 있고, 초·중·고·대학 차원일 수도 있으며, 우리나라 교육산업 전체 차원일 수도 있다. 분석의 차원에 따라 가격과 수급량의 단위가 달라진다. 그리고 가격은 일반적으로 입학금을 포함한 등록금을 지칭하지만 경우에 따라서는 기숙사비 등도 포함한다. 아래에서의 설명은 주로 대학을 기본으로 하고 필요에 따라 고등학교, 중학교, 초등학교 설명을 추가하고자 한다.

정부가 개입하지 않은 자유시장 또는 ‘통제되지 않는 시장(unhampered market)’에서 가격은 OP_1 , 수급량은 OQ_1 이다. 그리고 P_1 에서 수요와 공급은 일치하기 때문에 초과수요나 초과공급이 발생하지 않는다. 수요와 공급이 만나는 점

3) 최소가격도 부작용 또는 폐해를 발생시킨다. 최소가격의 부작용 또는 폐해에 대해서는 짚을 예로 들어 설명할 수 있다. 규제가격이 자유시장 가격보다 높기 때문에 자유시장이었을 때보다 공급은 증가하고 수요는 감소한다. 초과공급이 발생하는 것이다. 정부는 규제가격을 유지하기 위해서 일정한 양의 쌀을 시장에서 구매하고 쌀 수입을 금지해야 한다. 쌀을 구매하고 수입을 금지하는 것과 같은 조치를 취하지 않으면 규제가격을 유지할 수 없기 때문이다. 그리고 우리나라 정부는 실제로 그렇게 했다. 여기까지는 규제의 필연적인 과정이다. 그러나 규제가격을 유지하는 데 드는 비용이 누적되자 경작을 하지 않으면 소득을 일정 수준 보전해 주는 제도 등과 같은 규제가 누적되었다. 하나의 규제가 도입되면 그 규제의 부작용을 해결하기 위하여 추가적인 규제가 도입되는 것이다. 그러나 규제의 누적은 언제나 일어나는 현상은 아니다. 당시의 정치경제 환경에 따라 달라진다. 요약하면 일단 규제가 도입되면 앞에서 서술한 규제의 직접적인 부작용 또는 폐해는 필연적이다. 그러나 그 다음 단계가 어떻게 전개될지는 여러 가지 요인에 따라 달라지기 때문에 임의적이라고 할 수 있다.

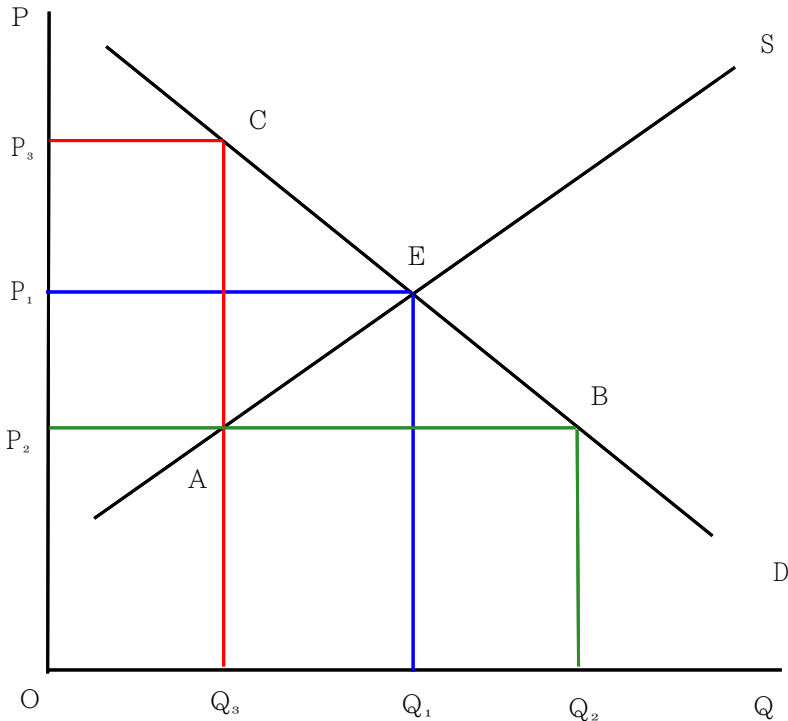
을 균형점이라 하고 E로 표기한다. 이제 정부가 교육의 공급자에게 P_2 를 강제한다고 가정하자. 수요자들은 시장가격보다 낮아진 규제 가격 때문에 OQ_2 를 수요한다. 반대로 생산자들은 시장 가격보다 낮아진 규제 가격 때문에 OQ_3 만 공급한다. 이제 $Q_3 - Q_2$ 만큼의 초과수요가 발생한다. 물론 초과수요의 크기는 자유시장 가격과 규제 가격의 차이에 비례한다. 즉 자유시장 가격과 규제 가격의 차이가 클수록 초과수요는 커지게 된다. 만약 정부가 규제 가격을 실행하는 것을 단속하지 않는다면 초과수요가 없어질 때까지 수요 곡선을 따라 수요는 감소하고 공급곡선을 따라 공급은 증가하게 된다. 초과수요의 존재는 가격을 밀어올리고 수요와 공급이 일치하게 되는 점까지 가격이 상승하게 된다.

그러나 정부가 규제 가격을 강력하게 집행한다면, 즉 가격이 상승하면서 시장에서 수요와 공급이 일치하는 과정이 차단된다면 초과수요는 다른 방법으로 해결되지 않으면 안 되고 해결될 수밖에 없다. 일단 공급이 OQ_3 이기 때문에 소비자가 실제로 지불하는 가격은 OP_3 이 된다. 이 때 OP_3 과 OP_2 의 차이는 통상적으로는 수요자들이 가격이 아닌 것, 즉 비가격적인 것으로 지불하는 비용이 된다. 예를 들어 휘발유 가격을 통제했을 때 수요자들은 주유소에서 휘발유를 사기 위하여 오랫동안 기다리는 것 등이 비가격적인 비용이다. 그러나 아래에서 보겠지만 교육에서는 교육 수요자들은 사교육을 구매하는 방법으로 높은 가격, 즉 OP_3 을 지불하게 된다. P_2 에서 수요는 B이고 공급은 A이다. 즉 수요보다 적게 공급되는 재화를 구매하기 위하여 수요자들은 격심한 경쟁을 하지 않을 수 없다.⁴⁾ 초과수요는 학교 교육의 대체재 또는 보완재인 과외, 사설 학원 교육, 학습지, 교육방송 등으로 대변되는 사교육 시장을 발달하게 한다. 이제 $Q_3 - Q_2$ 만큼의 초과수요들 중의 일부는 재수 또는 삼수 등을 하는 방법으로, 일부는 외국으로 유학을 가거나 교육 이민을 가는 방법으로 청산된다.⁵⁾ 그리고 다수의 수요자들은 과외, 사설 학원 교육, 학습지 구독, 교육 방송 청취 등의 방법으로 각 수요자가 $P_2 - P_3$ 만큼을 지불하게 된다. 이런 모든 것은 정부가 결정하는 규제 가격 때문에 발생한다. 물론 정부가 최대가격을 유지하기 위

4) 학령인구의 감소로 폐교가 일어나고 있는 초·중학교의 현실은 <그림 1>로 설명하기는 어렵다. 그것이 틀린 것이 아니지만 폐교와 같은 현실은 동적인 것이기 때문이다. 폐교의 경우에 규제가격으로 인한 초과수요에 맞게 공급이 증가했다가 학령인구의 감소로 인한 수요의 감소가 진행되면서 수급의 불일치가 일어나고 있다고 볼 수 있다. 이 점은 다른 곳에서 다루고자 한다.

5) 초과수요가 청산되는 과정에 대한 자세한 설명은 아래에서 하고자 한다.

하여 다른 규제도 추가하지 않을 수 없다. 이 점은 아래에서 다루고자 한다. 여기에 공교육의 부실로 인하여 사교육 등에 대한 수요도 발생한다. 예를 들어 현재 공식 학교에서의 영어 교육은 영어 전문 사설 학원의 영어 교육보다 그 수준이 평균적으로 낮다. 교사 1인당 학생수, 연령이 매우 낮은 학생의 교사에 대한 접근성 등에 있어서 그렇다는 것이다. 이러한 점 등은 사교육 시장을 더 크게 만드는 요인이다. 궁극적으로는 영어 교육에 있어서 공교육의 부실도 규제 가격 때문으로 볼 수 있다. 그렇게 낮은 가격으로는 매우 고가일 수밖에 없는 영어 교육을 실시할 수 없기 때문이다.



〈그림 1〉 최대가격과 그 폐해

여기에서 최대가격의 부작용을 완전하게 이해하기 위해서는 최대가격이 불려 올 수량규제를 동시에 이해할 필요가 있다. 정부가 최대가격을 지속적으로 집행하면 교육 서비스의 생산자인 각 학교는 이윤의 극대화를 위해 자신이 직면하는 수요 곡선의 모양에 따라 단위 당 비용을 줄이고자 한다. 다시 말하면, 주어진 가격에 학생의 수를 증가시킴으로써, 즉 교육 서비스의 품질을 하락시킴으로써 이윤을 극대화하거나 수익을 극대화하고자 한다. 물론 다른 생산자들 때문에 교육 서비스의 품질을 무한정 하락시킬 수 없다. 초과수요가 존재하는 것을 눈치 챈 잠재적인 생산자는 시장에 새롭게 진입할 유인을 갖는다. 초과수요로 인한 가격 상승 압력은 기존 공급자들에게 공급을 증가시키는 유인으로 작용한다. 교육 생산자들의 이런 대응에 규제 가격을 유지하기 위해서 교육 당국은 수량규제, 즉 정원에 대한 규제를 실시하지 않을 수 없다. 교육 서비스의 품질을 일정하게 유지하기 위하여 교육 당국은 다른 규제, 예를 들어 교육 시설에 대한 규제, 교사의 수에 대한 규제 등도 추가적으로 시행하게 된다. 가격규제가 긴 시간 지속되면 수량규제를 포함한 각종 규제가 만연하게 되고 심각하게 된다. 하나의 규제가 시행되면 그 부작용이 발생하고 그 부작용을 제거하기 위하여 다른 규제를 도입하면 첫 번째 규제의 부작용은 거의 완화되지 않거나 조금 완화되면서 새로 도입된 규제의 부작용이 추가된다. 또는 첫 번째 규제의 부작용은 사라지지만 추가된 규제의 폐해는 예전보다 커지거나 악화된다. 일반적으로 규제가 누적되면 규제의 부작용 또는 폐해는 전체적으로는 커지게 된다. 그리고 가격규제를 제외한 다른 규제는 교육 서비스의 품질을 떨어뜨릴 뿐 아니라 품질의 다양성도 없애버리는 방향으로 작용한다.

강력한 가격규제 하에서도 학교, 특히 대학이 생존할 수 있었던 것은 지금까지는 학력 아동의 증가, 소득의 증가로 인한 대학 진학률의 상승 등으로 학생 수를 증대시키는데 문제가 없었다. 그러나 최근에는 이런 상황도 급격한 변화가 예상되고 있다. 그리고 초중고, 특히 고등학교 차원에서는 강력한 통제의 부작용이 심각해지자 약간의 자율이 도입된 것이 긍정적으로 작용하고 있는 것처럼 보인다.

〈그림 1〉은 어떤 한 해의 최대가격의 부작용을 정적(static)으로 보여준다. 문제는 현실은 동적(dynamic)일 뿐 아니라 규제가 지속되면 부작용은 누적된다. 그리고 다른 요인도 여기에 가세하여 문제를 악화시키기도 하고 약화시키기도 한다. 그러므로 장기적인 관점에서 교육시장을 분석하는 일은 결코 쉬운 일이 아닐 뿐 아니라 〈그림 1〉과 같은 간단한 그림만으로 모든 현상을 설명할

수는 없다. 그럼에도 불구하고 예측되는 결과의 방향성이라는 관점에서 앞에서 분석한 내용은 크게 틀릴 것이 없다.

앞에서 서술한 것은 최대가격이 초래할 부작용을 이론적으로 설명한 것이다. 가격규제와 수량규제 등, 다른 규제와 복합적으로 작용하여 초래하는 결과에 대해서는 아래에서 자세하게 논의하고자 한다. 정부가 시장을 통제하기 시작하면 우리는 현실에서 자유시장 가격을 관찰할 수 없다. 그러므로 P_1 과 P_2 의 차이도 알 수는 없다. 다만 우리는 유학생의 수, 과외 시장의 크기, 재수생의 규모 등을 통하여 그 차이를 어렵짐작할 뿐 아니라 최대가격이 시행되어 온 역사를 고찰함으로써 현실적으로 그 부작용을 어느 정도 가늠해볼 수 있을 것이다.

〈표 1〉은 통계청이 추계한 우리나라 사교육비 관련 통계 자료를 보여주고 있다. 2009년 현재 초·중·고생 자녀를 둔 학부모가 지출하는 사교육비 총액은 약 21조 6천억 원이다. 이 금액을 전체 학생 수로 나누면, 2009년 현재 1인당 월평균 사교육비는 24.2만원이다. 다시 이 금액을 사교육에 참여하는 학생만을 기준으로 환산하면 2009년 현재 1인당 월평균 사교육비는 32.3만원이다. 2009년 현재 사교육 참여율은 75%이다. 이것은 전체 초·중·고생 중에서 평균 75%가 사교육에 참여하고 25%가 사교육을 받지 않는 것을 의미한다. 그러나 이러한 추계는 우리나라 사교육비 관련 현실을 축소한 것이다. 비록 그 규모를 알 수는 없지만 말이다. 앞에서 내린 공교육과 사교육의 정의에 의하면 사교육은 공식 학교에서 받는 비정규 교육인 방과 후 학교를 포함한다. 이러한 정의를 기초로 통계청이 작성한 사교육비 추계를 평가해 보자. 통계청이 추계한 사교육비에는 학원 강의, 개인 또는 그룹 과외, 방문 학습지 구독, 인터넷 또는 통신 강의 등의 수강료 또는 구독료를 합산한 것으로 여기에는 방과 후 학교, EBS 교재 구입과 EBS 시청에 따르는 전력 소모, 어학연수 등에 소요되는 비용은 포함되어 있지 않다. 그리고 학부모가 학생을 직접 데려다 주고 데려 오는 경우에 드는 비용, 학원, 과외 선생, 학습지 등의 선정을 위하여 기울이는 노력과 비용 등도 통계청의 사교육비 추계에는 포함되지 않았다. 방과 후 학교는 학생 참여율이 매우 높고, 어학연수에는 상당한 비용이 든다는 점 등을 고려하면 사교육비 추계에 포함되지 않은 항목은 그 규모를 정확히 알 수는 없지만 작지 않을 것으로 짐작할 수 있다.

통계청이 사교육비를 추계한 자료를 더 자세히 보면, 2009년 현재 사교육에 참여하는 학생만을 기준으로 1인당 사교육비는 초등학생 28.1만원, 중학생 35.0만원, 고등학생 40.4만원 등이다. 같은 해에 사교육 참여율은 초등학생

87.4%, 중학생 74.3%, 고등학생 53.8% 등이다. 사교육 참여 시간은 2009년 현재 초등학생 8.6시간, 중학생 8.3시간, 고등학생 4.3시간 등이다. 다른 조건이 같다면, 실제 사교육 참여율, 참여 시간 등은 공식 학교교육의 비중이 높을수록 공교육이 부실해지고 그 결과 사교육 참여율이 높고 참여시간이 길어질 것이라는 우리의 예측과 일치한다. 사교육 수강 과목으로는 초등학생은 영어, 중학생과 고등학생은 수학이다. 학원 수강에 월 평균 12만 2천원, 개인 또는 그룹 과외에 월 평균 5만 4천원을 지출하고 있다. 사교육의 경우에 학생의 성적이 좋을수록 사교육비 지출이 많고, 부모의 소득이 높을수록 사교육 참여율도 높은 것으로 나타나고 있다. 소득효과 때문에 소득이 높은 학부모가 사교육을 많이 시킬 것이라는 예상을 할 수 있고 실제로도 그렇다. 성적이 좋은 학생이 사교육 참여율이 높은 것은 심도 있는 연구가 필요하다. 다만 필자의 판단으로는 성적이 좋을수록 다른 학생과의 차별화가 어렵게 되어 있는 입시 제도를 포함한 각종 평가 제도 때문으로 여겨진다. 이 점도 심도 있는 연구가 필요하다.

사교육과 관련하여 추가적으로 지적해야 할 점은 대학 입학이 어렵고, 소위 유명 대학 정원이 엄격히 규제되어 있고, 공교육의 품질이 충분하지 않다고 여겨질수록 초등학교 취학 전 아동의 사교육에 대한 수요는 증가할 것이라는 예측을 할 수 있다. 한 보도에 의하면 2010년 현재 취학 전 아동의 사교육 참여율은 99%이고 아동 한 명당 월평균 16만원을 지출한다고 한다. 규제의 폐해, 특히 공교육이 부실해지면서 사교육이 초등학교 이하로 내려가고 있음을 보여주는 증거이다.

〈표 1〉 연도별 사교육비 추계

	2007	2008	2009
사교육비 총액(억원)	200,400	209,095	216,259
1인당 월평균 사교육비(만원) (전체 학생 기준)	22.2	23.3	24.2
사교육 참여율(%)	77.0	75.1	75.0
1인당 월평균 사교육비(만원) (사교육 참여학생 기준)	28.8	31.0	32.3
주평균 사교육 참여 시간(시간)	7.8	7.6	7.4

출처: <http://kostat.go.kr>

- 주: 1) 사교육비 총액이란 학원 강의, 개인 또는 그룹 과외, 방문 학습지 구독, 인터넷 또는 통신 강의 등의 수강료 또는 구독료를 합산한 것임.
- 2) 사교육 참여 학생 기준 1인당 월평균 사교육비는 전체 학생 기준 1인당 월평균 사교육비를 사교육 참여율로 나눈 것임.
- 3) 사교육비 총액에는 방과 후 학교, EBS 교재 구입, 어학연수 참여 등의 비용은 제외.

최대가격이 시행되어 초과수요가 발생하는 경우에 시장에서는 여러 가지 방법으로 초과수요가 청산되지(clear) 않으면 안 된다. <표 2>는 대학수학능력시험 연도별 원서 접수 현황을 보여준다. <표 2>는 초과수요의 일부는 재수와 검정고시라는 방법으로 시장에서 청산되고 있다는 것을 보여준다.⁶⁾ <표 2>에서 전체 응시자 중에서 재수생과 검정고시 출신자의 비율은 작을 때는 약 20%에서 클 때는 약 40%에 이르고 있음을 알 수 있다. 물론 이 초과수요는 1994년을 기준으로 2011년에는 큰 폭으로 감소했다. 그 동안 재수생이 감소해 온 것은 재학생의 수가 감소한 것과 대학의 설립이 증가하여 대학 공급이 증가했기 때문이다. 그러나 분명한 것은 매년 편차가 있지만 교육의 수요자가 재수라는 방법으로 초과수요의 일부를 청산하고 있음을 알 수 있다. 재수생이 발생하는 근본적인 원인은 교육 서비스의 규제가격이 매우 낮기 때문이다. 그렇지만 수도권 집중을 막기 위하여 서울과 경기 지역의 소위 유명대학의 정원이 규제되어 있기 때문에 재수생이 더 많이 발생하고 있는 점도 있을 것이다. 여기에 수능시험을 1년에 1회만 응시할 수 있는 것도 재수생을 양산하는 데 어느 정도 기여하는 것처럼 보인다. 대학 응시원서를 제출하기 이전에 여러 번의 시험에 응시하여 자신의 실력과 능력을 충분히 검정한다면 상당수 학생은 재수를 하지 않을 것으로 짐작된다. 다시 말하면 대학 응시 원서 제출 이전에 단 한 번의 시험만 수능 시험을 치게 하는 것은 수능 시험 결과가 자신의 진정한 실력을 반영하지 못한다고 믿을 가능성을 열어두고 있다는 것이다. 요약하면 전체 대입 예상자 중에서 재수생의 비중은 매우 높다. 재수생이 발생하는 근본적인 원인은 교육 서비스에 대해 자유시장 가격보다 낮게 책정된 최대가격이고 수량규제와 경직된 대입제도가 재수생의 발생과 온존에 가세하고 있다.

재수, 삼수 등은 개인 차원에서는 자신의 효용을 증진하기 위한 행위로서 아무런 문제가 없는 선택 행위이다. 그러나 국가 차원에서는 분명 엄청난 낭비임

6) 여기에서 재수생이란 재수, 삼수 등, 졸업 이후에 대학 진학을 목적으로 공부를 계속하고 있는 모든 사람을 말한다.

에 틀림없다. 그 만큼 학생이 빨리 졸업을 하고 취업을 하는 경우와 비교하면 그 폐해를 쉽게 짐작할 수 있다. 경제가 성장하면 노동이 자본, 토지 등과 같은 다른 생산요소에 비하여 희소성이 증대된다는 점을 고려하면 더욱 그렇다. 재수나 삼수의 경우에 대학 진학 이전에 군 입대하고 제대 이후에는 대학 진학을 포기하는 경우도 많지는 않지만 있는 것처럼 보인다. 즉 재수, 삼수 등으로 인한 시간 낭비와 그로 인한 이후 학업 계획의 극적인 변화는 우리에게 잘 알려져 있지 않지만 전혀 없다고 보기는 어렵다는 것이다. 이러한 사례는 규제에 의한 폐해의 질적 측면으로서 잘 드러나지 않지만 없는 것이 아님을 보여준다.

〈표 2〉 대학수학능력시험 연도별·출신별 원서 접수 현황

학년도		출 신 별		
		재학생	졸업생	검정등
1994	1차	521,806	213,459	7,403
	2차	496,617	243,826	9,738
1995		477,960	261,492	42,297
1996		526,833	300,482	13,346
1997		545,023	268,044	11,307
1998		613,376	261,424	10,521
1999		623,130	233,893	11,620
2000		631,745	250,064	14,313
2001		603,238	254,538	14,521
2002		541,662	185,946	11,521
2003		482,089	179,880	13,953
2004		476,129	184,317	13,708
2005		435,538	161,524	13,195
2006		422,310	159,190	12,306
2007		425,396	151,697	11,806
2008		446,597	126,729	11,608
2009		448,472	127,586	12,781
2010		532,436	130,658	14,740
2011		541,881	154,660	15,686

출처: 한국교육과정평가원 보도자료

주: 실제 응시자 수가 아닌 원서 접수자

역사적으로 교육 서비스에 대한 대가 또는 교육비에 대한 정부의 통제를 정성적으로 보기로 한다. 1960년대와 1970년대에는 초등학교를 다니는데도 수업료 등의 명목으로 학부모와 학생이 교육 서비스에 대한 대가를 지불했다. 비록 그 가격이 낮았지만 말이다. 그것은 당시 교육의 자유시장 가격과 규제 가격의 차이가 커지 않았음을 의미한다. 그 결과 그 시절에는 초등학교도 다니지 못했거나 졸업을 하지 못했던 이들이 적지 않게 있었다. 이후 초등학교는 명실상부한 의무교육으로 바뀌어서 수업료를 포함한 교육비는 없어졌고 곧 수업을 위한 교재인 교과서까지도 국가가 학생에게 무료로 지급하게 되었다. 2011년 3월부터는 전국 시·군·구의 약 80%에 육박하는 지역이 무상급식을 실시한다고 한다.⁷⁾ 일부 지역에서는 2011년부터 초등학생이 학교에 입학하는 경우에 60만원, 중학생의 경우에 50만원, 고등학생 100만원을 주기로 결정했다.⁸⁾ 2011년 3월부터 ‘엄마품 온종일 돌봄교실’이 개설돼 유치원과 초등학교의 자녀를 대상으로 오전 6시30분부터 오후 10시까지 운영된다.⁹⁾ 맞벌이 부부를 위한 이 프로그램은 사실상 맞벌이 부부의 자녀를 위한 규제 가격을 다른 사람보다 더 낮게 규제하는 것이다. 초등학교는 이제 교육 수요자인 학생이나 학부모 입장에서는 교육의 규제 가격이 실질적으로 음(陰)이 된 것이다.¹⁰⁾ 초등학교 수준에서는 규제 가격이 사실상 음(陰)이 되었기 때문에 사립학교는 거의 존재하지 않게 되었고 그 결과 초등학교는 국가가 세금으로 설립하지 않을 수 없게 되었다. 규제가격이 0이거나 실질적으로 음이 된 환경에서 민간 교육자가 학교를 설립하여 운영하는 것은 현실적으로 가능하지 않기 때문이다. 규제 가격이 0 또는 음이 되었다는 것은 <그림 1>에서 P_2 가 Q 축으로 접근했다는 것이고 P_2 , P_3 가 어느 학교급이나 어느 시기보다 커졌음을 의미한다.

김대중 정부는 중학교를 의무교육으로 바꾸었지만 교육비를 완전히 없애지는 못했다. 학교운영지원비라는 명목으로 학부모들은 2010년에 적게는 14만 7천 원(제주), 많게는 24만5천원(서울)을 학교에 납부했다. 그 이전에도 학부모들은

-
- 7) 경향신문, 2011년 1월 18일자.
 8) 물론 이런 보조금은 근본적으로 인구를 유인하기 위한 것이지만 초등학교, 중학교, 고등학교 등의 교육비를 그 만큼 낮게 만드는 것이다. 경향신문, 2011년 1월 18일자.
 9) 경향신문, 2011년 1월 18일자.
 10) 미국의 초·중·고 수준의 공립학교도 가격이 실질적으로 음이다. 교과서를 무료로 배부하고 스쿨버스를 이용하여 통학하기 때문이다. 그러나 점심 대금은 각자가 지불한다. 어느 나라 학교의 규제 가격이 더 낮은지는 비교하기 어렵다. 그러나 소득에 비한다면 우리나라 공립학교의 규제 가격이 더 낮아 보인다.

학교운영지원비를 납부해왔다. 이 점은 규제 가격이 초등학생만큼 낮지는 않지만 매우 낮은 것으로 중학교에서 사립학교의 비중이 점차적으로 낮아질 것을 예측할 수 있다. 그리고 지난 20여 년 동안 실제로 그렇게 되어 왔을 뿐 아니라 앞으로 이런 추세는 멈추지 않을 것을 예측할 수 있다. 그러나 2010년을 시작으로 2013년까지 모든 중학교의 학교운영지원비를 교과부가 지원하게 된다. 이 금액은 2010년에 약 4000억 원 정도의 규모이다. 이제 중학교도 사실상 규제 가격이 0으로 접근하고 있고 2013년부터 모든 중학교에서 규제가격이 0이 될 것이다. 그 결과 예전에는 중학교만 졸업하고 취직한 사람이 상당수 있었지만 지금은 대부분의 졸업생이 고등학교로 진학한다. 이제 가정 형편이 극도로 어려운 학생도 중학교로 진학한다. 정부가 교육비 뿐 아니라 생활비의 일부도 지급하기 때문이다.

최근에 정부는 일부 사립 고등학교와 공립 고등학교에 지원을 크게 증가시키고 있다. 자율형 사립고와 달리 일반 사립 고등학교는 예전에 비해 정부의 지원을 많이 받음으로써 사실상 공립화하고 있다. 2011년부터 특성화 고등학교 재학생은 수업료와 입학금(1인당 연평균 120만원)을 전액 지원받게 된다.¹¹⁾ 이미 지원 중인 마이스터고 학생, 기초수급자, 법정 감면 등을 제외하면 약 26만 3천 여 명이 새롭게 혜택을 받을 것이라고 한다. 2011년 한 학년 고등학생의 수가 약 54만 여 명 정도인 것을 감안하면 지원 대상은 결코 적은 수가 아니다. 이 모든 것이 의미하는 바는 이제 고등학교에서도 평균 규제 가격이 매우 낮아지고 있을 뿐 아니라 이제 고등학교도 중학교와 같이 평균 규제 가격이 사실상 0이 될 날이 멀지 않았다는 점이다. 그러므로 예를 들어 소득과 같은 다른 요인이 일정하다면 중학교와 마찬가지로 고등학교 수준에서도 사립학교의 비중이 향후에도 점차 낮아질 것을 예상할 수 있다.

대학의 경우는 어떤가? 먼저 아래의 분석은 기타 조건이 동일하다는 가정을 한 경우라는 점을 염두에 두자. 즉 대학 진학에 가격만큼 중요한 영향을 미치는 변수인 소득 등의 변수를 일정하다고 먼저 가정하고 분석을 진행한다는 것이다.¹²⁾¹³⁾ 1970년대만 하더라도 대학 등록금이 규제되었지만 소득에 비하여

11) 경향신문, 2011년 1월 18일자.

12) 등록금, 소득 등과 같은 경제적 요인 이외에도, 대학진학을 통하여 사회적 신분 상승을 이룰 수 있는 점, 대학 졸업이 결혼에도 긍정적인 영향을 미치는 점 등과 같은 사회적 요인도 대학 진학에 영향을 미친다. 그러나 여기에서는 그런 요인은 일정하다고 가정한다는 것이다.

13) 대학 진학을 비록 부분적이지만 모방 또는 동조 현상으로 간주하는 주장은 경제적 유인을

매우 높았기 때문에 고교 졸업생의 대학진학률은 높지 않았다. 그러나 소득은 지속적으로 증가했지만 대학 등록금 등에 대한 가격규제도 지속되었다. 그 결과 규제된 대학 등록금은 다른 재화의 가격에 비해 점차 저렴해지기 시작했다. 다른 조건이 같다면 낮아진 규제가격으로 인하여 고교 졸업생의 대학진학률은 점차 증가할 것을 예상할 수 있다. 정부는 1989년에 그 이전까지 규제되었던 대학 등록금을 자유화하였다. 적어도 1989년부터 명시적으로는 대학 등록금이 자유화되었다. 그러나 교육 당국이 대학 등록금을 자유화하였지만 그 기간은 일시적이었다. 대학 등록금이 자유화되고 얼마 지나지 않아 교육 당국은 대학 등록금을 실질적으로 통제하기 시작했다.

〈표 3〉은 1990년 이후 각 시점별 국·공립대, 국립대, 사립대, 전체 대학의 평균 등록금을 보여주고 있다. 1990년대 전반에 1인당 GDP와 비교하여 사립대학 평균 등록금은 크게 변하지 않았다. 소득이 두 배 증가한 만큼 사립대학 평균 등록금도 거의 두 배 상승했다. 그 결과 사립대학은 크게 증가했다. 같은 기간 국공립대학의 평균등록금은 억제되었다. 그 결과 1인당 GDP 대비 국공립대학의 평균 등록금은 1990년에 약 24% 수준에서 1995년에 약 20% 수준으로 낮아졌다. 등록금 인상이 억제되었지만 교과부는 국공립대학을 크게 증가시키지는 않았다. 이 때 대학진학률은 1990년 33.2%에서 1995년에 51.4%로 크게 증가했다. 1990년대 후반에 국·공립대와 사립대학의 평균등록금은 강력하게 규제되었다. 2000년에 1인당 GDP 대비 평균 등록금의 비율은 국공립대의 경우에 약 17%, 사립대의 경우에 약 35%로서 1995년에 비해 낮아졌다. 대학진학률은 1995년에 약 51%에서 약 68%로 상승했다. 이 기간은 사립대도 많이 늘어났지만 국공립대도 크게 늘어났다. 2000년과 비교하여 2005년에는 1인당 GDP 대비 등록금의 비율은 국공립대의 경우에는 약간 상승했고 사립대의 경우에는 더 낮아졌다. 이 시기에 국·공립대는 늘어나지 않았지만 사립대는 소폭 늘어났다. 같은 시기에 대학진학률도 큰 폭으로 상승했다. 아마도 이 시기는 소득효과도 대학진학에 크게 작용한 것처럼 보인다. 2005년 이후부터 2009년까지 소득의 증가보다는 평균 등록금의 증가가 더 컸다. 동일한 기간 동안에 대학진학률은 거의 변하지 않았다. 이제 대학을 진학하는 것이 매우 비쌀 뿐 아니라 졸업 후에도 취직이 쉽지 않다는 점 등이 대학 진학을 억제하는 것처럼 보인다. 전반적으로 볼 때, 교과부는 국공립 대학의 등록금을 시장가격보다 낮

부인한다는 점에서 문제가 있는 것으로 여겨진다. 이 점에 대해서는 배호순(2011), 106-107쪽 참조.

게 규제하였고 그런 낮은 가격은 사립대학이 등록금을 쉽게 올리는 것을 직간접으로 억제했다.

교육 당국이 대학 등록금을 직접적으로 또는 간접적으로 규제하는 이유가 무엇이든 대학 등록금을 규제하여 통제된 가격이 시장에서 자유롭게 결정되는 가격보다 언제나 낮았다. 특히 국공립대학의 등록금이 그랬다. 그 과정에서 이해집단화한 대학생들이 대학생 자치 기구를 통해 대학의 등록금 인상을 억제하도록 압력을 가해왔다. 특히 물가가 빠르게 상승하는 경우에 물가안정을 위하여 정부는 등록금 인상을 강력히 규제해왔다.

예를 들어 2001년 3월초에 당시 재정경제부는 대학 등록금 인상 가이드라인을 제시했고 이에 따라 대학들은 등록금 인상폭을 재조정했다.¹⁴⁾ 당초 서울대는 등록금을 9.8% 인상할 것을 결의하고 그런 결정을 관철시키겠다는 방침이었다. 그러나 정부의 가이드라인에 따라 최종적으로는 수업료와 입학금은 5%, 기성회비는 5.4% 인상기로 했다. 당시 정부는 경기침체에 따른 학부모들의 교육비 부담을 감안, 기성회비를 포함한 등록금 인상분을 5% 이내로 조정하라고 각 대학에 지침을 내렸다. 각 대학들은 이에 따라 학생들이 이미 납부한 등록금에서 조정된 액수만큼 환불해줄 방침을 밝혔다. 위 기사는 등록금 결정에서 대학들이 정부와 갈등을 빚다가 최종적으로는 정부의 등록금 가이드라인을 따르는 모습을 보여주고 있다. 이 역사적 사실은 대학의 등록금 자율화가 사실상 유명무실하다는 점을 보여주는 일화라고 하겠다. 여기에 최근에 정부는 저소득층 자녀, 각종 특기생 등에게 장학금을 전액 지불한다든지, 묵시적 가격 규제라 할 수 있는 등록금 10%의 장학금 지급 의무 조항 등을 실행함으로써 대학 등록금을 규제가격보다 더 낮게 만들어왔다. 또한 학생들은 비싼 대학 등록금에 저항하여 등록금 인상을 사실상 견제하고 있을 뿐 아니라 최근에는 정부도 물가 안정을 이유로 명시적으로 또는 묵시적으로 대학등록금의 인상을 규제하고 있다.

최근의 예를 들어보자. 2011년 이명박 정부는 물가안정을 이유로 국공립 대학의 등록금 인상을 동결하고 사립대학의 등록금을 3% 이내에서 자발적으로 인상을 억제할 것을 요구했다. 그리고 보도에 의하면 170 여 개의 사립대학이 자의반·타의반으로 등록금 인상을 동결할 것을 결의하였다. 등록금을 3% 이내에서만이라도 인상한 대학들은 학부모와 학생으로부터 많은 비난을 들어야

14) 중앙일보 2001년 3월 7일자.

했다. 보도에 의하면 이명박 정부는 시작부터 대학들에게 대학 등록금 인상 자제를 주문했다고 한다. 최근에 교과부 장관은 ‘반 값’ 등록금 정책을 제안했다가 그만 두었다. 이후 지난 4월에는 여당인 한나라당이 ‘보금자리 기숙사’를 추진한다고 밝혔다.¹⁵⁾ 보금자리 기숙사란 정부 등의 지원으로 현재의 기숙사보다 비용이 매우 저렴하게 학생에게 제공되는 기숙사를 말한다. 보금자리 기숙사의 특징은 정부 등이 학생이 부담하는 기숙사 비용의 상당 부분을 보조한다는 것이다. 이명박 정부는 이자율을 시장에서 결정되는 것보다 낮게 책정하여 학자금을 빌려주는 정책도 실행하고 있다. 이자율을 낮게 책정하여 학자금을 빌려주는 것은 사실상 등록금을 인하하는 것이다. 이런 종류의 일은 비단 이명박 정부에서만 일어나고 있는 일이 아니다. 등록금 자율화 이후에 거의 언제나 일어났던 일이다. 교과부는 2011년 1학기부터 어려운 가정 형편에도 우수한 성적을 거둔 대학생들을 지원하기 위한 저소득층 성적 우수 장학금을 신설하기로 했다.¹⁶⁾ 학생 1인당 연간 최소 500만원에서 최대 1000만원까지 지원할 것이라고 한다. 경쟁력이 약한 지방 국립 대학생에게는 정부가 등록금의 일부를 지원하거나 교과서 대금을 지원하고 있다. 과거에 비하면 최근으로 올수록 이런 종류의 지원, 즉 대학 교육 서비스의 가격을 직접적으로 할인해 주는, 그 결과 규제 가격이 평균적으로 더 낮아지는 정부 지원이 증가해 왔다.

시간적으로 보면, 대학에서의 등록금을 포함한 규제 가격은 자유시장 가격보다 낮아져왔기 때문에 자유시장 가격과 규제 가격의 차이는 더 커졌다. 그렇지만 대학에 가해진 명시적 또는 묵시적 규제가격과 자유시장 가격의 차이는 초·중·고등학교에 비하면 평균적으로 작다고 여겨진다. 여기에는 여러 가지 이유가 있다. 두 가지만 보기로 한다. 첫째, 대학교와 비교하여 초등학교로 갈수록 의무교육 등을 강조하여 정부가 등록금을 매우 강하게 규제하기 때문이다. 둘째, 국·공립학교에 비하여 사립학교에 그나마 등록금 규제를 덜 하고 있기 때문이다. 그런데 초·중·고등학교에 비하면 대학교 차원에서는 국공립 대학보다 사립대학이 많다.

15) 조선일보, 2011년 4월 18일자.

16) 경향신문, 2011년 1월 18일자.

<표 3> 연도별 · 설립주체별 대학 평균 등록금, 대학진학률, 1인당 GDP 추이

(단위: 천원)

		1990	1995	2000	2005	2009
국립대	평균 등록금 (A)	1,056.7 (24개)	1,742.8 (26개)	2,193.6 (45개)	3,118.9 (45개)	4,200.3 (41개)
	(A/F)*100	24.1	19.7	17.1	17.3	21.3
공립대	평균 등록금 (B)	1,041.0 (23개)	1,695.6 (24개)	2,158.9 (43개)	3,078.9 (43개)	4,164.8 (39개)
	(B/F)*100	23.8	19.2	16.8	17.1	21.1
사립대	평균 등록금 (C)	1,673.1 (83개)	3,373.5 (105개)	4,512.5 (149개)	6,068.2 (161개)	7,419.5 (160개)
	(C/F)*1000	38.2	38.2	35.2	33.8	37.6
전대학	평균 등록금 (D)	1,534.8 (107개)	3,049.8 (131개)	3,974.6 (194개)	5,423.9 (206개)	6,762.8 (201개)
	(D/F)*100	35.0	34.5	31.0	30.2	34.3
대학 진학률(E)		33.2 %	51.4 %	68.0 %	82.1 %	82.0 %
1인당 GDP(F)		4,381 (6,153달러)	8,842 (11,468달러)	12,834 (11,346달러)	17,978 (17,551달러)	19,742 (17,078달러)

출처: 한국교육개발원- 시도별 초중등 교육지표,

한국대학교육협의회 고등교육통계.

통계청,

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000047430>

주: 1) 대학진학률 = (당해 연도 졸업자 중 진학자/ 당해 연도 졸업자) × 100

2) 공립대는 국립대의 연간 등록금 인상률을 적용, 국공립대 평균 등록금은 학교 수로 가중평균 해서 구함.

3) 괄호 안은 대학의 수.

앞에서 정부가 가격을 자유시장 가격보다 낮게 규제하면 초과수요가 발생한다는 점을 지적했다. 그러나 그것은 다른 규제가 없고 가격이 하나만 존재하는 경우를 설명한 것이다. 현실에서는 규제가 둘 이상인 경우가 비일비재하다. 수도권 집중 현상을 억제하기 위하여 수도권 대학에 대한 정원 규제 또는 설립 규제를 실시하고 있다. 그런 규제는 수도권에 소재한 대학 교육에 대한 수요가 공급을 초과하는 현상을 발생시킨다. 그 결과 정부는 비수도권에 수도권 소재 유명 대학의 분교를 인가해주는 방법으로 초과수요를 해결하고자 한다. 그러나 그런 해결은 충분하지 않다. 반대로 비수도권 소재 대학 교육에 대한 수요는 공급에 미치지 못한다. 그 결과 교육 시장 전체에서는 초과수요가 존재함에도 불구하고 비수도권 소재 대학은 정원 미달 사태를 겪거나 심한 경우에는 파산한다. 가격, 소득 등이 일정하다면 대학의 위치도 대학의 선택을 결정하는 중요한 요인 중의 하나이기 때문이다. 가격규제와 병행된 수량규제 또는 진입장벽은 <그림 1>에서 설명한 초과수요 현상의 일부를 설명한다. <표 3>에서 국공립 대학의 평균 등록금이 사립대학의 평균 등록금보다 더 낮게 규제되어 있다는 것을 알 수 있다. 즉 국공립 대학의 평균 등록금이 사립대학의 평균 등록금에 비해 자유시장 가격으로부터 더 멀리 떨어져서, 낮게 규제된 것이다. 이 점은 사립대학에 비해 국공립 대학에 의해 유발되는 초과수요가 더 많을 것임을 예상할 수 있다. 중하위권 대학에 비하면 상위권 대학에 대한 가격규제가 더 강력하다고 할 수 있다. 이 점은 상위권 대학이 중하위권 대학에 비해 더 많은 초과수요를 유발할 것이라는 예상을 할 수 있다. 여기에서의 분석은 물론 필자의 직관에 의한 것이지만 정밀한 실증적인 자료가 있는 것은 아니다. 그리고 어떤 규제는 명시적인 것이 아니라 묵시적인 것이다. 한 마디로, 가격규제와 다른 규제 등이 합쳐져서 여러 겹의 초과수요를 유발하는 데, 다수 재수생의 온존, 유학과 교육 이민 등의 합이 대략적인 초과수요의 크기를 보여준다. 그리고 사교육은 교육 수요자가 지불하는 실질적 비용에서 규제 가격을 뺀 것이다.

가격규제는 대학진학률을 자유시장일 때보다 높게 하는 부작용을 초래한다. <표 3>에서 대학진학률이 지속적으로 상승한 것은 소득 증가에 의한 부분도 있지만 대학 진학 비용이 매우 낮게 규제되고 있기 때문이기도 하다. 그런데 대학진학률의 상승은 우리나라 경제가 흡수할 수 있는 대학졸업자보다 더 많은 대학졸업자를 배출하고 있음을 의미한다. 결국 대학졸업자들 중의 일부는 실업자가 되고, 일부는 임금이나 근무조건이 좋지 않은 곳으로 하향 취업하게 되며, 일부는 상당히 긴 시간의 대기를 통해 직장을 잡게 된다. 예를 들어 환경미화

원 모집에 대학졸업자가 지원하는 것이 자원 배분의 대표적인 실패 사례라고 할 수 있다. 어쩌면 대학졸업자의 미취업률이 낮은 것이 우리 사회의 가장 큰 문제 중의 하나이고 교육에 있어서 가격규제는 그 문제를 초래하는 중요한 원인 중의 하나인 것으로 보인다.

시간적으로 보면, 결국 교육 서비스의 자유시장 가격과 규제 가격의 차이는 과거에는 작았지만 최근으로 올수록 커져왔다고 볼 수 있다. 학교급별로는, 자유시장 가격과 규제가격의 차이는 큰 순위로 나열하여 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교 순이다. 학교 설립 주체별로는, 자유시장 가격과 규제 가격의 차이는 국·공립학교가 사립학교보다 훨씬 크다고 하겠다. 학교의 순위별로는, 자유시장 가격과 규제 가격의 차이는 상위권 학교가 하위권 학교보다 크다고 하겠다. 물론 이 점은 명시적인 경우도 있고 묵시적인 경우도 있다. 그리고 개별적인 것이 아니라 평균적인 것이다. 이러한 차이와 차이의 확대는 앞에서 지적했던 각종 부작용을 초래하고 있다. 물론 지금까지의 분석에는 앞에서 지적했지만 소득 등과 같은 다른 요인도 동시에 고려해야 한다. 그 이외에도 가격 규제를 유지하기 위한 수량규제와 같은 다른 규제도 규제 가격이 폐해를 초래하는 데 조력하고 있음을 인정해야 한다.

2. 기타 교육규제와 그 폐해

여기에서는 앞에서 분석한 가격규제를 제외하고 교육에 가해진 각종 규제와 그 폐해를 분석한다. 첫째, 진입 장벽 또는 수량규제에 대하여 보기로 한다.¹⁷⁾ 가격이 규제되어 초과수요가 상존하는 경우에 정부나 교육 당국이 그런 초과수요를 완전히 무시하는 일은 정치적으로 어렵다. 초과수요가 존재한다는 것은 가격 상승 압력이 있다는 것이고 그런 가격 상승 압력은 기존의 공급자로 하여

17) 라스바드는 독점을 다음과 같이 정의한다. 즉 “독점은 국가에 의해 특정한 혹은 집단에게 주어지는, 특정한 생산분야를 이들에게 유보해 주는 특별한 특권의 부여이다. 다른 이들은 그 분야로의 진입이 금지되며, 이 금지조치는 사법·경찰 기구에 의해 강제된다.” 진용덕·김이석(2006)에서 인용. 이 정의에 의하면 교육에 존재하는 각종 진입장벽이나 수량규제는 독점이다. 그리고 그런 독점은 여러 가지 폐해와 부작용을 초래한다. 현실에서는 독점이 가격규제와 동시에 부여되기 때문에 독점 이론에 나오는 각종 폐해와 부작용은 그대로 적용되지 않는다. 그리고 이 점은 제1장에서 언급한 교원노동조합에게도 적용된다. 교원노동조합이 독점의 일종이지만 법률적으로 여러 가지 제약이 있기 때문이다. 그러므로 여기에서는 독점 이론에서 현실적으로 관련이 있는 부분만 언급하고자 한다. 독점의 정의와 폐해에 대한 자세한 설명은 Rothbard(1963), 제11장 참조.

금 더 많이 생산하도록 유도한다. 그리고 잠재 생산자가 교육 서비스를 새롭게 공급하기 위하여 시장에 진입하도록 유도한다. 규제 가격을 실질적으로 유효하게 만들기 위해서는 규제 당국은 <그림 1>에서 Q_3 수준에서 공급량을 규제하지 않으면 안 된다.¹⁸⁾ 규제 당국은 잠재 진입자에게는 허가나 인가를 행사하고 기존의 생산자에게도 정원을 정하거나 정원의 변경 등에 대하여 허가나 인가를 받도록 요구한다. 규제 당국은 대학의 경우에 대학 설립의 인가 또는 허가, 정원의 규제와 정원의 변경에 대한 인가 또는 허가, 시설과 실험·실습 장비에 대한 규제 등에 대한 통제 등을 통해 대학 교육 서비스의 공급을 엄격히 규제해 왔다. 그리고 교육 당국은 심지어 퇴출에 대한 통제까지도 하고 있는 실정이다. 규제가 얼마나 증가했는가는 지난 몇 십 년 동안 법률의 증가가 얼마나 큰 폭으로 이루어졌는가를 보면 알 수 있다. 예를 들어 일반 학과로 입학할 수 없는 학생이 무용 전공으로 입학하여 전과하는 경우를 볼 수 있다. 대학 정원에 대한 규제는 대학 당국이 정원에 학생의 선호 변화를 반영하는 데 장애물이 된다. 최근에는 복수 전공, 전과 등을 통해 대학 당국이 수요자의 선호를 최대한 반영하고자 노력하지만 여러 가지 장애물이 있을 뿐 아니라 학생 본인도 불필요한 과목을 수강한다든지 하는 자원의 낭비가 있다. 대학 차원에서는 학생 자신이 원하는 유명 대학이 부족하기 때문에 재수, 삼수 등을 하게 된다. 양적 측면과 질적 측면 모두에서 수량규제의 폐해를 보여주는 것은 어렵다. 수량규제는 그만큼 경제주체의 행위를 교묘하게 통제하지만 외부 관찰자가 그 폐해를 모두 알기는 매우 어렵기 때문이다.

진입장벽을 포함한 각종 수량규제나 인·허가는 생산 활동에 직접적인 영향을 미친다. 그러나 정부는 생산 활동에 직접적인 영향을 미치지 않지만 간접적으로 영향을 주는 규제도 생산자들에게 요구한다. 예를 들어 본고사 금지, 고교등급제 금지 등과 같은 규제는 정원 규제와 같이 생산량에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니다. 그러나 그것들은 학생을 선발하는 데 있어서 대학의 행위를 규제한다. 그것들은 학생을 선발하는 대학에게 학생선발권을 제약하는 것이다. 당연히 학생 선발은 비효율적이 되고 심지어는 학생의 학교 선택과 당락이

18) 엄밀하게 말해서 가격 규제를 강력하게 집행하면 수량규제 없이도 규제 가격을 유지할 수 있다. 예를 들어 규제 가격을 준수하지 않을 때 많은 벌금을 부과하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 현실에서 정부는 그런 강력한 방법으로 규제 가격을 집행하는 것이 쉽지 않다는 것을 알고 있다. 비록 규제 가격을 집행하는 경우에도 많은 비용을 지불해야 한다면 좋은 방법이 아닐 수 있다. 많은 경우에 정부는 수량규제를 동시에 실행함으로써 규제 가격을 집행하고 있다. 그러므로 가격규제와 함께 수량규제를 분석하지 않을 수 없다.

실력이 아니라 다분히 행운에 의존하게 되는 결과를 초래한다. 교육산업에는 그런 종류의 규제도 적지 않다. 제4장과 제5장에서 그런 규제를 자세히 검토할 것이다.

요약하면 진입 장벽 또는 수량규제는 규제 당국이 시장에서 가격 규제를 실효성 있게 집행하기 위하여 도입하는 수단으로 사용된다. 또는 수량 규제 또는 진입 장벽이 먼저 도입되는 경우에는 가격 규제가 수량 규제를 보조하는 수단으로 사용된다. 물론 진입 장벽이나 수량규제만이 독립적으로 시행되는 경우도 없는 것은 아니다. 교육의 경우에는 수량규제와 가격 규제가 동시에 시행되고 있다. 생산 활동에 간접적인 영향을 미치는 규제도 학교들의 교육 서비스 생산 활동을 일반적으로 비효율적으로 만들게 된다.

교육 공급자 입장에서 보면 초등학교, 중학교, 고등학교는 교육과정은 다르지만 교육 행정은 공통점이 많다. 그 점에서 초·중·고를 수직통합(vertical integration)함으로써 교육 서비스의 생산에 있어서 효율성을 높일 수 있다. 학교 시설, 교과 과정 등의 운영에 있어서 효율성을 증대시킬 수 있기 때문이다. 또는 초·중·고를 통합하여 운영함으로써 규모의 경제에 따른 효율성 증대를 가져올 수 있다. 그러나 초등학교와 중학교 수준에서는 규제가격이 너무 낮아 사실상 민간 교육 공급자의 생존이 어렵고 현실적으로 그렇다. 그 점은 결국 교육 공급자의 입장에서 외부 관찰자가 잘 알 수 없는 효율을 증대시킬 수 있는 길을 없애는 것과 같다. 규제가 그 만큼 교육 시스템 전체를 비효율적으로 만들고 있다는 것이다. 예를 들어 우리나라에 비해 미국에서는 초·중·고가 수직 통합되어 있는 학교가 상당수 있다. 물론 이 점은 가시화가 어렵기 때문에 정량화도 어렵다. 그러나 그 점이 없어지는 것은 아님이 분명하다.

초등학교와 중학교 수준에서는 민간 교육 공급자, 즉 사립학교가 거의 존재하지 않는다. 소수이지만 사립학교가 존재하는 경우라도 재정결함보조금-앞에서 지적하였지만 이것이 바로 규제로서 초중학교 수준에서 사립학교의 등록금을 정부가 규제하고 있음을 보여주는 좋은 예임-을 지불하여 사실상 국공립과 같은 처치에 있다. 고등학교 수준에서도 교육 수요자의 입장에서 원하는 만큼의 민간 교육 공급자가 존재하지 않는다. 민간 교육 공급자가 존재하는 경우라도 학생의 집에서 거리가 멀어서 통학하기가 어려운 경우라면 사실상 민간 교육 공급자가 없는 경우와 같다고 하겠다. 이러한 환경이 의미하는 바는 학부모와 학생의 입장에서는 자유롭게 선택할 수 있는 학교가 충분하지 않다는 것이다. 어떤 산업이나 경제가 발전한다는 것은 가격과 품질이 다양해지는 것을 의

미한다. 민간 교육 공급자가 생존할 수 없는 것은 초·중·고 수준에서는 학부모의 자유로운 선택이 억제되고 있음을 보여준다. 초등학교와 중학교 수준에서 국공립 학교만을 학부모가 선택해야 하는 것은 그 수준에서 교육 수요자로부터의 압력을 상당 부분 배제하고 있다는 것이다. 교육 수요자의 압력이 배제되는 상황에서 그런 교육이 효율적일 수 없을 뿐 아니라 교육 수요자를 만족시킬 수도 없다. 초등학교와 중학교 수준에서의 학교에 대한 학부모의 외면은 학교를 공유의 비극(tragedy of common)에 빠지게 하고 교사들을 이익 집단으로 만드는 데 조력한다. 다른 말로 하면 교육 수요자가 외면하고 있는 학교에서 교육 생산자인 교사와 학교의 실질적 책임자인 교장 등이 실질적으로 자신들의 책임을 다하지 않는다는 것이다. 다른 요인이 일정하다면, 전교조가 위세를 떨치고 학교 폭력이 증대되어 온 것은 공유의 비극 때문이다. 일반적으로 사립학교보다는 국공립학교에서 공유의 비극에 빠질 확률이 클 것을 예상할 수 있다. <표 1-7>에서 사립학교에 비해 국공립학교에서 전교조 가입 비율이 높은 것이 이 점을 간접적으로 증명한다. 물론 초·중·고 수준에서 국·공립학교들이 언제나 획일적인 것은 아니다. 고등학교 수준에서는 사립학교는 말할 것도 없이 국·공립학교이면서도 명문고가 있는 경우도 있다. 즉 고등학교 수준에서는 교육 수요자인 학부모가 교육 공급자를 선택할 수 있는 여지가 상당히 있다. 다만 그 정도가 충분하지 않다는 것이다. 그러나 중학교, 초등학교로 갈수록 선택의 여지는 없다는 것이다. 그리고 그 점이 교육 수요자의 불만을 증폭시키는 요인이다. 초등학생의 수가 많더라도 초등학생을 해외로 유학 보내기가 어렵다는 점을 감안하면 <표 2-5>에서 보듯이 초등학생 유학생의 수가 중학생과 고등학생 유학생의 수보다 많은 것이 결코 우연이 아니라고 여겨진다.

둘째, 정부가 개인이나 기업 또는 그 집단에게 주는 보조금 또는 지원금이 규제의 일종이다. 교육 부문의 보조금 또는 지원금은 교육 당국인 교과부가 개인이나 학교 법인에게 일시적으로 또는 지속적으로 주는 금액을 말한다. 여기에는 많은 종류가 있다. 교과부가 학생에게 주는 각종 명목의 장학금, 대학에 역량 강화 등의 명목으로 주는 각종 지원금 등이 있다. 국공립 학교에 다니는 학생이 내는 저렴한 등록금의 경우에 적어도 명목상으로는 자유시장 가격과 규제 가격의 차이만큼 교과부가 학생에게 보조금을 주는 것이다. 최근에 초등학생에게 제공하는 무상급식도 그 급식비만큼 교과부 또는 지방자치 단체가 개인에게 보조금을 주는 것이다. 앞에서 지적했듯이 2010년부터 2013년 사이에 교과부는 중학생이 학교에 납부하는 실질적 의미의 등록금인 학교운영비를 폐지

할 예정이다. 교과부는 이 금액만큼 학생에게 보조금을 지불하는 것이다. 이렇게 보면 교과부 예산의 상당 부분은 교과부가 학생, 교사, 학교 등에게 지불하는 보조금 또는 지원금으로 이루어져 있다. 보조금 또는 지원금은 그 성격이나 대상에 따라 경제 주체와 경제에 미치는 영향이 다를 가능성이 크다. 즉 보조금이나 지원금은 사안별로 분석해야 한다는 것이다. 그러나 많은 경우에 보조금 또는 지원금은 실질적으로 가격을 낮게 만들게 된다. 즉 보조금 또는 지원금은 사실상 가격을 규제하는 것과 같은 효과를 가지게 된다는 것이다.

셋째, 대체재와 보완재에 대한 규제에 대하여 분석하기로 한다. 공식적인 학교 교육 또는 공교육의 대체재 또는 보완재는 사설 학원에 의한 교육, 과외 교육, 학습지 교육, 교육 방송에 의한 교육, 해외 유학과 교육 이민 등이 있다.¹⁹⁾ 공식 학교 교육을 제외한 모든 교육은 여기에 속한다. 그리고 앞에서 열거한 것이 대체재인가 보완재인가 하는 문제는 교육 주체인 학생이 그것을 어떻게 이용하는가에 따라 달라진다고 하겠다. 예를 들어, 학교 교육의 가격이 하락하고 그에 따라 품질이 떨어진다면 과외 등에 의한 교육, 즉 학교 교육을 제외한 교육 수요가 증가할 것이다. 앞에서 예로 든 경우가 현재 우리나라 교육계에서 일어나고 있는 가장 일반적인 현상이다. 교육 당국은 이러한 전제 하에 사설 학원 등이 제공하는 교육 서비스의 가격을 규제해 왔다. 교육 방송에 의한 교육은 규제 가격이 0이고, 과외 교육은 교육 당국이 여러 번 통제와 규제를 시도했지만 실패했다. 사설 학원이나 과외 등이 제공하는 지식을 공교육의 보완재로 이용하는 학생도 상당수 있을 것이다. 그 경우에 사교육에 지불하는 비용은 실제로 지불하는 비용보다 적을 것이다. 이 경우에 우리는 순효과만을 비용으로 간주해야 할 것이다.

해외 유학과 교육 이민은 공식 학교 교육의 완전한 대체재이면서 가격이 가장 비싼 교육 서비스이다. 해외 유학이나 교육 이민은 가격도 문제이지만 여러 가지 장벽으로 인하여 억제된다. 그러나 그 규모가 작지 않은 것은 앞에서 P_3 와 P_2 의 차이가 크다고 느끼는 학부모가 상당수 있음을 의미한다. 즉 품질이 좋은 교육 서비스를 받기를 원하는, 그래서 높은 가격을 지불할 용의가 있는 학부모나 학생은 국내에서 그런 공급자가 충분하지 않거나 거의 없기 때문에 해외의 교육 공급자를 찾아가게 된다. 그리고 유학을 가기 위한 준비를 충분히

19) 유학과 교육 이민이 교육산업에 미치는 영향과 전체 경제에 미치는 효과는 다음 절에서 자세히 다룬다.

할 수 없는 학교에 다니는 학생은 사설 학원에서 유학에 필요한 준비를 하게 된다. 유학이 규제의 결과라면 유학 준비를 위하여 사설 학원을 찾는 것은 유학에서 파생된 것이다. 즉 유학이 1차적인 부작용을 낳고 그 부작용이 다시 2차적인 폐해를 발생시키는 것이다.

〈그림 1〉을 이용하여 지금까지의 설명을 요약해 본다. 정부가 가격을 자유시장에서 결정되는 가격인 P_1 보다 낮게 규제한다고 가정하자. 그것을 P_2 라고 하자. 먼저 최대가격에서는 초과수요 Q_3Q_2 가 발생한다. 수량과 관련한 규제가 없다면 초과수요 때문에 가격은 상승할 것이다. 바로 그 이유로 정부는 수량규제를 도입하게 된다. 수량규제는 재수생이라는 초과수요를 만들어낸다. 가격규제와 수량규제 때문에 교육 수요자가 실질적으로 지불하는 가격은 P_3 가 된다. 그리고 그것은 자유시장 가격보다 높은 것이다. 높아진 실질 가격 때문에 시장 내 일부 수요자는 유학을 가거나 교육 이민을 가게 된다. $\square OQ_3 AP_2$ 는 수요자가 공교육에 지불하는 총비용이다. 교과부 예산은 거의 대부분이 현재의 규제가격, 즉 P_2 를 초래하는 데 소요된 것이다. Q_3Q_2 에서 유학과 교육 이민을 제외하고 일인당 사교육비를 곱한 것에 $\square P_2 ACP_3$ 를 합산한 것이 민간이 지출하는 사교육비 총액이다. 민간이 지불하는 공교육비용과 사교육비 총액을 합산한 것이 민간이 지출하는 교육비 총액이다. 민간이 지출하는 교육비 총액에는 해외 어학연수 비용, 유학비용, 대학생 재학 기간 연장 비용 등도 포함된다. 그리고 그래프에는 나타낼 수 없지만 각종 국공립학교의 건립에 드는 비용의 일부는 민간이 부담하고 일부는 교과부가 부담한 것이다.

3. 각종 교육규제의 기타 폐해와 결과

앞에서는 규제의 종류에 따른 규제의 결과를 분석했다. 여기에서는 앞에서 지적한 점을 제외하고 각종 규제가 초래하는 공통적인 문제점을 보기로 한다. 첫째, 규제는 소득재분배를 초래한다는 점이 각종 규제의 공통적인 폐해이다. 초등학교의 경우를 보기로 한다. 가상의 예를 들어 소득재분배가 일어나는 과정을 자세히 보기로 한다. 초등학교 자녀를 두고 있지만 세금을 한 푼도 내지 않는 한 학부모가 있다고 하자. 그런 학부모는 〈그림 1〉에서 자유시장가격인 P_1 만큼 소득재분배로 이득을 얻는다. 반대로 초등학교 자녀는 없지만 세금은 많이 납부하는 한 시민이 있다고 하자. 그는 그만큼 자신의 소득을 재분배

당하고 있는 것이다. 즉 전자는 규제로 인한 ‘승자’ 이고 후자는 ‘패자’ 이다. 현실은 앞의 가상적인 경우보다 훨씬 더 복잡하다. 그러나 분명한 것은 학부모로서 자신의 자녀가 받는 혜택이 납부하는 세금보다 크다면 규제로 인한 승자가 되는 것이고 혜택이 세금보다 작다면 패자가 된다는 점이다. 그렇기 때문에 규제로 인한 승자가 되는가, 패자가 되는가 하는 것은 구체적인 경우에 따라 다르다고 하겠다. 대학의 경우는 역설적이다. 대학에 진학하지 않는 사람은 일찍부터 일하고 세금을 낸다. 그 세금의 일부가 대학 등록금을 시장가격보다 저렴하게 만드는데 사용된다. 그런데 대학에 가는 사람은 학부모가 상대적으로 부유하여 돈을 벌지 않아도 되는 사람이다. 결국 이 경우에 가난한 사람으로부터 부자로 소득재분배가 발생하는 것이다. 매우 역설적인 경우가 아닐 수 없다.

둘째, 규제는 생산자와 소비자, 모두에게 최선의 선택을 방해하기 때문에 규제가 없을 때와 비교하여 생산자의 효용과 소비자의 효용은 모두 감소한다. 고교평준화의 경우에 교육 소비자인 학부모와 학생은 자신들이 원하는 학교를 선택할 수 없다. 강제에 의한 배정은 소비자의 효용을 감소하게 만든다. 예를 들어, 종교 학교에 들어가 종교 원리와 신념 등을 교육받기를 원하는 학생과 학부모가 일반 학교를 배정받을 때 효용 감소는 두드러진다. 종교 원리와 신념에 관심이 없는 학생인 경우에도 효용이 감소하기는 마찬가지다. 종교 원리와 신념을 전파할 목적으로 설립된 학교도 학생과 비슷한 상황에 놓이게 된다. 학교가 자신이 원하는 학생을 선발할 수 없기 때문이다. 학교의 학생 선발권과 학생의 학교 선택권이 방해받는다면 어떤 경우라도 효용 감소 현상은 피할 수 없다.

셋째, 자유시장 가격보다 낮은 규제 가격 하에서 학교 운영자 또는 설립자가 이윤을 창출하거나 적어도 손실을 내지 말아야하기 때문에 교육 서비스의 품질 저하는 필연적이다. 소비자의 선택에 의존해야 하는 사립학교는 학급당 학생의 수를 조절하는 방법으로 비용을 절약할 수 있다. 다른 방법은 학생당 교사 또는 교수의 수를 조절하는 방법 또는 최저로 하는 방법으로 비용을 절약할 수 있다. 어느 경우에도 가격 규제가 없을 때와 비교하여 품질의 저하는 피할 수 없다. 이런 상황을 잘 알고 있는 소비자의 일부는 한국 교육산업을 떠날 수밖에 없다. 소위 유학이나 교육이민이 발생하는 부분적인 이유가 바로 우리나라 교육 서비스의 낮은 품질 때문이다.

넷째, 규제는 저생산성이라는 폐해를 유발한다. 대표적인 예로 고교 평준화 정책을 들 수 있다. 고교 평준화 정책으로 실력 차이가 큰 학생이 한 학급에

서 수업을 받아야 한다. 분반 수업이 어렵기 때문이다. 분반 수업의 어려움은 평균적인 실력을 가진 학생을 제외한 모든 학생을 수업을 어렵게 만들거나 수업을 지루하게 만든다. 이러한 일이 오래 지속되면 학교가는 일이 재미없어진다. 저학년으로 갈수록 인내심이 부족하다는 등의 이유로 수업을 포기하는 학생이 발생하고 일부 학생은 폭력 행위 등에 가담한다. 고교평준화가 지식 전달에 있어서 저생산성을 초래하는 것이다. 물론 자율형 사립고 등이 만들어지면서 이런 문제는 어느 정도 해결되고 있다. 아직도 많은 국·공립학교에서 이 문제는 작은 것이 아닌 것처럼 보인다.

그리고 규제는 생산자와 소비자, 모두에게 장애물이 되기 때문에 거래에 있어서 비용을 초래한다. 소위 거래비용(transaction costs)이 그것이다. 거래비용의 크기만큼 비용은 증가하고 생산성은 감소한다. 생산성 감소만큼 교육산업의 경쟁력은 떨어진다. 예를 들어 고품질의 교육 서비스를 요구하는 학생은 공교육에 만족할 수 없기 때문에 사설 학원 수강 등, 사교육을 받게 된다. 그렇게 하기 위해서 학생은 자신에게 필요한 학원을 찾아야 하고, 학원으로 이동해야 하고, 교재를 추가로 구입해야 하며, 학원 수강료를 납부하는 등의 일을 해야 한다. 여기에 소요되는 비용이 거래비용의 일종이다. 만약 공식 학교 교육이 충분히 경쟁적이라면 그런 일은 더 이상 필요치 않다. 만약 공교육을 정상화한다는 목적으로 사설 학원 수강 등의 행위를 규제하면 상황은 더 악화되고 거래비용은 더 증가한다. 사교육 단속을 피하기 위하여 은밀히 사교육을 해야 하기 때문에 비용은 높아질 수밖에 없기 때문이다. 2010년 8월 강남구 역삼동의 한 아파트에서 행해진 고액 과외가 좋은 예가 될 것이다.²⁰⁾ 이곳에서 공부한 학생들은 주 2회 수업에 과목당 월 100만~170만원을 낸 것으로 알려졌다. 한 학생의 경우 모두 7과목을 수강하면서 월 수강료로 1000만원 가까이 냈다고 한다. 오후 10시 이후의 과외가 불법으로 규정되면서 10시 이후의 과외가 아파트에서 은밀히 행해졌는데 불법 과외 단속 위협 때문에 과외비용이 높아진 것이다.

다섯째, 규제는 사람들의 윤리 의식을 타락하게 만들 수도 있다. 규제가 있는 상황에서는 때에 따라서는 수요자와 생산자는 규제를 회피하고자 노력하는 경우를 볼 수 있다. 예를 들어 고교평준화 정책 하에서도 일부 고교는 지속적으로 대학 입시에 좋은 성적을 내고 있다. 이런 사정이 알려지자 일부 학부모

20) 조선일보, 2011년 3월 23일자.

들은 좋은 학교를 배정받기 위하여 '위장전입' 을 하는 방법을 택하는 것을 볼 수 있다. 과외 단속이 극심할 때 감시의 눈을 피하기 위하여 열차나 자가용을 이용한 과외를 하는 경우도 있었다. 부동산에 대한 과중한 세금을 피하기 위하여 이중계약서를 쓰는 경우도 사정은 동일하다. 어느 경우에도 자신의 목적을 위하여 부도덕한 행위를 하지만 그것이 부도덕한 행위임에는 변함이 없다. 다른 예는, 해외 유학을 가기 위하여 SAT 시험을 준비해야 하고 그 과정에서 해외 유학 준비 학원들이나 학원 소속 강사들이 SAT 시험 문제를 불법적으로 빼돌리는 범죄가 발생하는 것을 목격하고 있다. 규제는 이렇게 사람들의 윤리 의식도 타락하게 만드는 경향이 있다. 그리고 여기에서 다른 범죄, 예를 들어 살인까지는 그 거리가 멀지 않아 보인다. 다시 말하면 최근 들어 특정인을 살해하는 범죄에 비하여 불특정 다수를 아무 이유 없이 살해하는 범죄가 많아지는 이유는 윤리 의식의 타락과 무관하지 않다는 것이다. 물론 다른 요인이 일정하다는 전제를 한다면 그렇다는 것이다. 그리고 이것은 인과 관계를 증명하기는 매우 어렵지만 직관적으로 보았을 때 인과 관계가 존재하는 것은 분명해 보인다.

여섯째, 명백한 범죄 행위도 발생한다. 정부의 보조금을 받기 위하여 서류를 조작하는 경우, 공무원에게 뇌물을 제공하는 경우, 공무원이 뇌물을 요구하는 경우, 부정 입학과 졸업 등이 적절한 예이다. 물론 이러한 범죄 행위는 은밀하게 진행되기 때문에 대부분 표면에 잘 드러나지 않는다. 표면에 드러나지 않는다고 없는 것은 아니다. 다만 우리가 그 크기를 알 수 없을 뿐이다. 그리고 이 경우에도 윤리 의식의 타락이 있다.

일곱째, 규제는 다른 규제를 초래하기 때문에 누적되는 경향이 있다. 규제가 폐해를 초래하기 때문에 규제자는 그런 폐해를 없앤다는 명분하에 다른 규제를 도입하고자 한다. 이렇게 되면 규제는 누적되고 그에 따라 규제의 폐해도 일반적으로 점증한다. 물론 언제나 규제가 누적되는 것은 아니다. 일반적으로 그렇게 된다는 것이다. 예를 들어 제5공화국 시절에 고교평준화로 공교육이 부실해지자 학생과 학부모는 과외 등, 사교육에 눈을 돌리지 않을 수 없었다. 과외에 학생이 몰리면서 공교육이 더욱 부실화되자 사교육비를 절감한다는 명분으로 교육 당국은 과외를 금지하는 조치를 취했다. 규제가 또 다른 규제를 부른 것이다. 그러나 교육 당국이 그 많은 과외를 단속할 수 있는 방법은 없다. 그리고 과외 단속이 본격화되자 일부 학생은 열차나 자가용 안에서 고액 과외를 하는 일이 벌어졌다. 과외 단속으로 과외라는 교육 서비스를 생산하는 하는 데 드는

비용은 오히려 증가했을 뿐 아니라 과외가 비밀리에 행해짐으로써 학부모가 지불하는 과외비용도 단속 이전보다 더 증가했다. 요약하면 규제는 폐해를 초래하고 그 폐해를 억제하기 위하여 다른 규제를 만들게 되는 경우가 일반적이다.

이제 횡단면으로 교육에 가해진 규제의 정도를 직관에 의존하여 파악해보자. 경제 전문가들은 인간의 삶에 가장 광범위하고, 지대하며, 오래 영향을 미치는 규제로는 화폐와 금융에 대한 규제로 꼽고 있다.²¹⁾ 화폐와 금융 제도는 모든 거래와 연관되기 때문이다. 특히 오늘날 화폐를 사용해서 교환하는 경제에서 화폐는 모든 거래의 중심에 있고 화폐 중에서도 모든 문명화된 국가가 사용하는 지폐는 비용을 지불하지 않고 무한정 발행할 수 있기 때문에 모든 경제적인 폐해의 근원이 되어왔다. 여기에서는 화폐와 금융에 가해진 규제를 비교 대상에서 제외하기로 한다.

사람의 삶을 영위하기 위하여 필요한 모든 것을 분류 목적에 따라 1차, 2차, 3차 산업으로 분류하고 있다. 만약 정부가 직접 생산하는 치안과 국방, 공기업 등을 제외하고 민간이 주로 생산하는 재화와 서비스에 가해진 규제의 정도를 비교 평가해보자. 김대중 정부 시절, 의약 분업을 한다는 슬로건을 내걸고 사실상 의료 산업과 제약 산업을 부분적으로 사회화하였다. 그 결과 정부는 의사의 수가와 약값을 강력히 통제해 왔다. 물론 모든 약값과 의사의 수가가 정부의 통제 아래에 있는 것은 아니다. 강제성 의료보험이 되지 않는 의료와 약도 여전히 존재한다. 그러나 의료와 제약 산업의 사회주의화가 점진적으로 진전되고 있는 것은 부인 할 수 없다. 그런 의료와 제약에 비해 교육은 어떤가?²²⁾ 초등학교와 중학교에서는 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권이 없다. 초등학교생과 중학생의 경우에 자기가 거주하는 지역에서 벗어나서 다른 초등학교와 중학교를 진학할 수 없다. 거주지를 옮기지 않고 그렇게 할 수는 없다는 것이다. 고등학교도 다수 고등학교는 고교평준화 정책에 의거 초중학교와 차이가 없다. 비록 최근에는 일부 지역에서 고교선택제가 시행되었지만 너무 불완전하여 실질적으로 학교선택권이 있다고 보기는 어렵다. 그러나 대학 수준에서는 학교선택권과 학생선발권이 있지만 앞에서 보았듯이 규제가 많을 뿐 아니라 국공립대학의 수도 많은 실정이다. 초·중·고의 경우에 평준화되었다 하더라도 학교

21) 정부가 화폐와 금융에 대한 규제를 가함으로써 인간의 삶에 어떤 영향을 미치고 있는가를 다룬 개론서로는 Rothbard(1963)을 참조.

22) 교육산업을 의료 산업과 비교 평가한 추가 문헌으로는 김이석, “왜 다시 자유주의인가”, 한국경제연구원, 2010을 참조.

간의 차이가 상당히 있기 때문에 학부모들은 ‘위장전입’이라는 방법으로 규제를 피한다. 그리고 그 정도를 정확히 알 수 없지만 작지 않은 것이 사실이다. 게다가 우리나라 학부모는 학생을 그런 학교에 진학시키기 위하여 직접 거주지를 옮기는 것도 불사하기 때문에 좋은 학군이나 학교 근처의 집값은 그렇지 않은 곳의 집값 보다 대부분 고가이다. 교육과 달리, 의료의 경우에 환자는 의사와 병원을 선택할 수 있다. 약도 의사와 상의하여 적절히 변경할 수 있다. 언제나 그런 것은 아니지만 말이다. 의사의 경우에는 환자를 자신의 의지대로 선택할 수는 없지만 환자를 요령껏 배제할 수는 있다. 자신의 전공이 아니라는 이유, 시설이 부족하다는 이유 등으로 환자를 배제할 수 있다는 것이다. 환자가 의사와 병원을 선택할 수만 있고 다른 하나의 선택권은 없어도 유사한 효과를 발휘한다. 우리나라 의약 산업은 현재 사회주의화 정도가 높을 뿐 아니라 높아지고 있다. 그런 의약 산업에 비하여 교육산업은 사회주의화 정도가 더 높을 뿐 아니라 높아지고 있다.

토지와 부동산은 인간의 삶과 직접적인 관련이 있는 3대 항목인 ‘의·식·주’ 중의 하나로서 그 만큼 중요한 것이다. 전문가들의 연구에 의하면 현재 토지와 부동산과 관련한 규제는 그 중요성만큼 많다고 할 수 있다는 것이다. 토지와 부동산과 관련한 규제와 교육 관련 규제를 직접적으로 비교할 방법은 없어 보인다. 그러나 토지와 부동산 부문에는 교육산업에서 보다 평등주의에 입각한 정책들은 그렇게 많아 보이지는 않는다.

교육규제가 많은 종류의 폐해를 만들어내지만 약간의 긍정적인 결과도 만들어내는 경우를 볼 수 있다. 교육규제로 사교육이 발달하고, 사교육 부문에서는 교육 서비스의 품질이 우수할 수밖에 없다. 교육 서비스의 품질이 향상되면서 해당 교육 서비스를 수출할 수도 있다. 물론 이러한 수출은 우리나라 경제에 긍정적인 영향을 미칠 것을 예상할 수 있다. 필자를 포함한 전문가마저도 잘 관찰 수 없지만 경제에 긍정적인 영향을 미치는 것으로서 사교육에서 발달한 교육 서비스가 있을 수 있다. 이 점은 면밀한 관찰이 필요한 부분이다. 분명한 것은 교육규제가 비록 부분적이지만 긍정적인 영향을 미치는 것이 있다는 것이다.

마지막으로, 앞에서 제시한 내용은 규제가 초래할 일반적인 폐해 중에서 중요한 것만을 언급한 것이다. 각 규제가 초래할 특별한 폐해나 부작용도 분명히 있다. 그런 폐해는 구체적인 규제를 분석할 때만이 알 수 있다. 유학생이 현지 적응에 실패함으로써 겪는 각종 어려움이나 시행착오, 기러기 아빠의 죽음 등

은 그런 종류의 일종이다. 이 점과 관련하여 자세한 사항은 다음 절에서 서술하고자 한다. 규제가 초래하는 특수한 영향을 고려하면 규제가 초래할 폐해는 우리가 상상할 수 있는 것보다 훨씬 클 것으로 여겨진다.

Ⅲ. 각종 교육규제의 간접적인 폐해

여기에서는 각종 교육규제의 간접적인 폐해를 분석한다. 크게 두 부분으로 나누어 서술하고자 한다. 먼저 해외 유학생의 존재가 우리 사회에 미치는 영향을 고찰한다. 다음으로 각종 교육규제가 다른 산업에 미치는 영향을 논의한다.

1. 해외 유학생의 존재가 교육·경제·사회에 미치는 영향

해외 유학과 관련한 것으로는 세 가지 점을 다루어야 한다. 첫째는 앞에서 설명한 각종 규제가 복합적으로 작용한 결과로서의 해외 유학이다. 여기에서는 해외 유학 발생 원인과 함께 유학생의 수가 얼마나 되는가를 다룬다. 다른 한 가지는 그런 유학이 다시 우리나라의 교육에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 마지막으로 해외 유학이 한국 경제와 사회 전체에 미치는 영향을 다루는 것이다. 해외 유학은 한국 경제를 포함한 사회 전반에 영향을 미치기 때문이다. 아래에서는 유학생의 존재가 한국의 교육산업과 경제와 사회 전체에 미치는 영향을 긍정적인 것과 부정적인 것으로 구분하여 서술하고자 한다.

먼저 앞에서 설명한 각종 규제가 복합적으로 작용한 결과로서의 해외 유학을 보기로 한다. <표 4>는 연도별 해외 유학생 수를 학교급별로 보여주고 있다. <표 4>는 주의 깊게 읽어야 한다. 연도별 초·중·고 유학생 수는 각 연도별로 1년 동안 유학을 위하여 우리나라를 떠난 학생 수를 말한다. 2009년 한 해에 약 18,000여 명의 학생이 유학을 떠난 것이다. 이 수는 2006년 약 3만 여 명을 정점으로 조금씩 감소하고 있는 것이 현실이다. 그러나 1년 간 약 2,200여 명이 유학을 떠난 1995년과 비교하여 2009년 유학생 수는 8배 이상 증가한 것이다. 대학생, 대학원생, 어학연수생의 경우에 일정 시점에 유학을 위하여 해외에 체류하는 학생의 총수를 말한다. 2009년에 약 24만 여 명이 유학을 목적으로 해외에 체류하고 있음을 알 수 있다. 이 중에 대학에 유학을 위하여 체류

하는 학생의 수는 약 11만 명, 대학원 유학을 위한 경우에는 약 37,000여 명, 어학연수를 목적으로 하는 경우는 약 10만 여 명이다. 대학에 진학하기 위하여 해외에 체류하는 학생 수는 지속적으로 증가하고 있다. 통계가 가능한 2003년과 비교하여 2009년 대학에 유학하기 위하여 해외에 체류하는 학생 수는 큰 폭으로 증가했다. 대학원생의 수는 약간의 기복이 있지만 최저 약 35,000 여 명에서 최고 약 39,000 여 명이다. 어학연수생은 연도별로 큰 기복이 있음을 알 수 있다. 대학생만을 놓고 볼 때 인구를 기준으로 한 유학생 수는 우리나라가 세계 1위이다. 한 마디로 앞에서 설명한 해외 유학은 우리나라 교육산업에 가해진 각종 규제로 인하여 발생한 결과를 보여주는 것이다.²³⁾

〈표 4〉 연도별 · 학교급별 해외 유학생 수

(단위: 명)

	초 · 중 · 고생				대학생(대학원생, 어학연수 포함)			
	초등학교	중학생	고등학생	소계	대학	대학원	어학연수	소계
1985	-	-	-					24,315
1991	-	-	-					53,875
1993	-	-	-					84,765
1995	235	1,200	824	2,259				106,458
1996	341	1,743	1,489	3,573	-			-
1997	241	978	2,055	3,274				133,249
1998	212	473	877	1,562	-			-
1999	432	709	698	1,839				120,170
2000	705	1,799	1,893	4,397	-			-
2001	2,107	3,171	2,666	7,944				149,933
2002	3,464	3,301	3,367	10,132	-			-
2003	4,052	3,674	2,772	7,998	62,191	36,140	61,572	159,903
2004	6,276	5,568	4,602	16,446	67,399	38,494	81,790	187,683
2005	8,148	6,670	5,582	15,400	65,524	35,192	91,538	192,254
2006	13,814	9,246	6,451	29,511	75,515	36,220	76,629	190,364
2007	12,341	9,201	6,126	27,668	81,972	41,993	93,994	217,959
2008	12,531	8,888	5,930	27,349	90,031	36,969	89,867	216,867
2009	8,369	5,723	4,026	18,118	107,112	37,468	98,644	243,224
2010								251,887

출처: 2003년 이전 유학생 수 추이: 한국교육개발원, 교육통계데이터베이스.
 2003년 이후 유학생 추이: 교육과학기술부, 동포교육, 유학정보-국외한국인 유학생 현황.

23) 중국어와 영어가 아닌 수요가 극히 적은 외국어와 그 나라 문화를 습득하기 위하여 유학을 가는 경우는 예외라고 할 수 있다. 그러나 그런 유학은 전체 유학생의 극히 작은 부분이기에 때문에 무시하고자 한다.

- 주: 1) 초·중·고의 경우 유학자수는 년도가 아닌 학년도 개념으로 조사. 따라서 현재 발표된 가장 최신 자료는 2009학년도(2009.3.1.~2010.2.28)임.
- 2) 대학생(고등교육)의 경우 어학연수자 포함이며 1996, 1998, 2000, 2002년 자료는 격년도로 보고됨.
- 3) 초·중·고의 경우 출국자 수 기준, 대학생 이상의 경우 해당시점에서 해외체류 유학생 수 기준.

여기에서는 대학까지의 유학을 분석 대상으로 하고 어학연수와 대학원만을 목적으로 하는 유학은 아래에서 분리하여 다루기로 한다. 유학생은 고품질의 교육 서비스를 구매하고자 하는 학생이다.²⁴⁾ 평균적으로, 유학생은 OP₃을 지불하기보다는 차라리 유학이 더 낫다고 생각한다. 예외가 없는 것은 아니지만 평균적으로는 미국 등과 같은 나라의 교육 서비스의 품질이 우리나라의 교육 서비스의 품질보다 우수하다. 중국 등으로 유학을 간 경우에는 중국 교육 품질이 일반적으로 우수하다고 할 수는 없다.²⁵⁾ 그러나 현지에서 어학을 완전히 습득하면서 다른 교육을 받고자 하는 경우는 국내에서 중국어 교육이 충분하지 못하다는 관점에서 보면 중국 등으로의 유학이 우수 품질의 교육에 대한 수요를 반영한다고 말할 수 있다. 예외가 없는 것은 아니지만 가격과 품질은 일반적으로 비례하기 때문에 가격규제와 수량규제 등이 없다면 우수학교 또는 교육 서비스의 품질이 좋은 학교가 충분히 공급될 것이다. 최근에 자립형 사립고의 확대는 이 점에서 고무적이다. 즉 다른 조건이 같다면 그리고 가격규제를 포함한 각종 규제가 없다면 각 학교급에 따라 교육 서비스의 품질이 좋은 학교가 충분히 공급될 것이기 때문에 유학은 거의 발생하지 않을 것이다. 국내에서 공부하는 것보다 유학이 그 만큼 불확실성이 클 뿐 아니라 학생을 포함한 학부모가 치르는 비금전적 희생을 포함한 비용이 적지 않기 때문이다. 이 점은 대학원 교육에도 예외가 아니다. 규제로 인하여 대학이 충분한 투자와 전임교원을 확보할 수 없기 때문에 대학원 교육도 미발달한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 여기에서는 대학 이하의 유학이 주된 분석 대상이다.

24) 소위 '도피성' 유학의 경우도 높은 가격을 지불하고서라도 학생 자신에게 맞는 서비스를 요구하고 있다고 볼 수 있기 때문에 고품질의 교육 서비스를 구매하고자 하는 경우의 예외가 아니다.

25) IMD가 발표한 국가경쟁력과 교육경쟁력 국가별 시계열 자료에 의하면 지난 2000년대 동안에 경쟁력 순위에서 중국은 우리나라를 추월해 본적이 없다. 그러나 2011년 토목공학 분야에서는 중국 칭화대가 17위이고 한국 카이스트는 48위였다. 그런데 카이스트는 한국 대학 중에서는 가장 높은 순위를 받은 대학이었다. 김정래(2010), 9쪽과 17쪽 참조.

해외 유학생의 존재가 한국의 교육산업과 경제를 포함한 사회 전체에 미치는 영향을 긍정적인 것과 부정적인 것으로 나누어 검토하기로 한다. 먼저 긍정적인 영향을 분석하기로 한다. 유학생의 존재는 <그림 1>에서 수요곡선을 좌측으로 평행 이동하게 만든다. 수요곡선의 이동은 자유시장 가격인 P_1 과 암묵적 가격인 P_3 을 그림에서보다 하락하게 만든다. 그리고 ΔP_2 , ΔP_3 의 크기를 그림에서보다 작게 만든다. 그 결과 사교육비의 크기를 작게 만드는 방향으로 압력을 가할 뿐 아니라 초과수요의 크기도 작게 만드는 방향으로 작용한다. 즉 역설적이지만 유학생의 존재는 국내 교육 시장에서 규제의 부정적 영향을 감소시키는 방향으로 작용한다는 것을 알 수 있다. 교육 부문에서의 각종 규제가 다른 산업에 미치는 영향도 감소시킨다. 이 점에 대해서는 다음 절에서 자세히 다루고자 한다. 그리고 유학을 마치고 귀국하여 노동 시장으로 진입한다면 해당 산업의 생산성 향상에 기여할 것이다. 물론 모든 유학생이 유학을 성공리에 마치지 못하는 것이 현실이고 성공리에 유학을 마친 학생도 생산성이 반드시 높다고 할 수는 없다. 그러나 대졸 유학생은 국내 대졸자보다 평균적으로 생산성이 높다는 것이 지배적인 견해이다.

해외 유학생이 한국의 교육산업과 경제와 사회에 미치는 부정적인 영향을 분석하기로 한다. 첫째, 유학생만큼 교육산업과 교육 관련 산업의 위축을 초래하고 그 결과로 경제 규모를 위축하게 만든다. 대학 유학생만 10만 명 정도의 수준이다. 그 만큼 교육산업은 규모가 작아지는 것이다. 이 수치는 1만 5천명 정원 대학을 6-7개 설립할 수 있는 수치이다. 그런 대학이 존재하는 것은 그 만큼 대학 간 경쟁력도 더 치열하게 만들 것이다. 그리고 교육 관련 산업, 예를 들어 문구 산업, 복사와 관련된 산업, 인쇄와 도서 출판, 특히 교과서 시장 등을 그 만큼 미발달하게 만든다.

둘째, 유학생이 졸업 후에 이민을 가는 경우나 처음부터 교육 이민을 가는 경우에는 인구 감소를 초래한다. 인구의 감소는 구매력의 감소를 가져온다. 다시 말하면 인구의 감소는 경제 규모의 감소를 초래한다는 것이다. 경제 규모의 감소는 어떤 산업의 경우에는 규모의 경제를 달성하는 데 어려움을 겪게 만들 수 있음을 의미한다. 규모의 경제 달성의 어려움은 해당 산업의 평균 비용을 상승하게 만든다. 그리고 유학생의 이민이나 교육 이민의 경우에는 두뇌 유출을 초래한다. 경제 규모의 감소와 두뇌 유출 등과 같은 문제는 장기적으로 보이지 않게 진행되는 현상이다.

셋째, 유학은 가족 해체라는 현상을 만들어낸다. 어린 유학생의 경우에 부모

중의 한 명이 현지로 동행하여 학생을 돌보게 되는 경우가 상당히 있다. 그런 경우를 우리는 ‘기러기 아빠’ 또는 ‘기러기 엄마’ 라고 부른다. 그리고 그 중 일부는 소위 기러기 아빠의 자살이나 부부의 이혼 등, 가족의 해체로 귀결된다. 이러한 불행한 일은 정도가 얼마나 심각한 것인지 현재로서는 알 수 없다.

넷째, 해외 유학생은 경우에 따라 다르지만 현실 적응에 상당한 어려움을 겪는다. 문화 장벽, 언어 장벽 등이 현실 적응을 어렵게 만드는 요인이다. 적어도 유학 초기에는 대부분 그렇다. 그러나 유학 기간이 길어지는 경우에도 그런 장벽을 완전히 극복하지 못하는 학생도 있는 것처럼 보인다. 그 결과 정확한 통계 자료는 없지만 유학생의 학업 실패율은 국내에서보다 평균적으로 높다.

다섯째, 유학 준비생은 SAT, TOEFL, 유학하고자 하는 나라와 대학에 대한 정보 등에 대한 수요를 유발하기 때문에 그런 서비스를 제공하는 공교육 기관과 사설 학원에 영향을 미친다. 이러한 수요는 경제 전체로서는 좋은 것이 아니다. 만약 유학이 필요 없거나 유학이 필요하더라도 영어 교육이 문제가 없다면 이러한 수요는 발생하지 않을 것이다. 이러한 수요는 다른 산업으로 가는 자원을 줄어뜨리게 만들기 때문에 경제에 부정적인 영향을 미친다.

종합하면 유학생의 존재는 교육산업과 경제 전체에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 미친다. 그러나 직관적으로 볼 때 부정적인 영향이 긍정적인 영향보다 클 것으로 여겨진다. 무엇보다도 기러기 아빠, 가족의 해체, 유학생이 겪는 여러 가지 어려움 등은 계량화가 어렵지만 당사자에게는 엄청나게 큰 부담과 위험을 안겨주는 것이다.

〈표 4〉에서 대학교 수준에서 어학 연수생이 2009년 시점에 약 10만 명 정도임을 알 수 있다. 평균 어학연수 기간이 어느 정도인가를 현재로서는 알 수 없다. 평균 어학연수 기간과 상관없이 10만 명의 어학 연수생이라는 수치는 작은 것이 아니다. 일반적으로 학생보다는 선생이 수요자를 찾아가는 것이 비용이 적게 들기 때문에 학생이 해외로 유학을 가기 보다는 원어민 선생이 우리나라 교육 기관에 취업할 것이다. 지금도 일부 사설 학원에서는 원어민 교사가 영어를 가르치고 있다. 그러나 가격규제를 포함한 각종 규제 때문에 공식 교육 기관은 수요자가 원하는 품질의 영어 교육을 충분히 제공하지 못하고 있기 때문에 많은 학생이 어학연수에 나선다고 볼 수 있다. 다만 대학 시절에 어학연수가 집중되는 것은 나이가 어릴수록 유학을 간다는 일이 쉬운 것이 아니기 때문이다. 어학연수는 외국어 구사 능력을 함양한다는 차원에서 보면 바람직한 일이지만 어학연수에 소요되는 비용에 비한다면 그 효과는 그렇게 크지

않은 것으로 여겨진다. 그 가장 중요한 이유는 어학연수는 나이가 적을 때 지속적으로 해야 상당한 효과를 볼 수 있다. 그러나 실제로는 어학연수가 일어나는 시기는 대부분 대학 재학 기간 중이고 바로 그 이유로 어학연수가 일어나는 시점이 외국어를 익히는 최고의 시점을 놓친 나이가 대부분이다.

대학원 진학을 목적으로 유학하는 학생 수는 매년 거의 일정하다. 대학원 진학은 우수한 해외 교육과 전문 지식을 전수받을 수 있다는 점은 긍정적인 것이다. 그러나 이 중 일부가 유학 이후에 이민을 가는 경우를 볼 수 있다. 소위 두뇌 유출이 일어나는 것이다. 두뇌 유출은 장기적인 관점에서 작은 문제가 아니다. 만약 규제의 폐지로 우리나라의 교육산업이 충분히 발달하면 해외 전문 지식을 습득하기 위하여 유학을 가야 할 경우가 줄어들 것이다. 경우에 따라서는 외국인이 우리나라의 발달된 전문 지식을 전수받기 위하여 유학을 오게 될 것이다.²⁶⁾ 물론 이렇게 되기 위해서는 각종 규제의 폐지로 교육산업이 충분히 발달하고 난 연후에 가능할 것이기 때문에 가까운 미래에 일어날 일은 아닌 것처럼 보인다.

2. 각종 교육규제가 다른 산업에 미치는 영향

교육에 존재하는 가격 규제, 수량 규제 등을 포함하는 각종 규제는 교육산업과 경제 전체에 작지 않은 영향을 미친다는 점을 앞에서 서술했다. 유학생과 교육 이민이 교육산업과 경제에 미치는 영향도 또한 분석했다. 여기에서는 교육규제가 경제 내의 다른 산업에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 다른 산업이란 예를 들어, 농업, 통신 등, 교육을 제외한 경제 내의 모든 산업을 말한다. 그리고 여기에서는 교육규제가 다른 산업의 노동, 자본, 토지 등과 같은 생산요소의 사용과 지출에 미치는 영향만을 검토하고자 한다. 다른 비물질적인 측면도 있을 것이지만 생략한다.

첫째, 교육규제로 인하여 발생하는 초과수요는 다른 산업의 노동 공급에 큰 영향을 미친다. 교육에서 초과수요라 할 수 있는 재수생은 최근 상당히 축소되었지만 그 숫자는 약 15만 명에 이르고 있다. 재수생의 존재는 다른 산업에서 노동 인력이 그만큼 부족하게 되었음을 의미한다. 재수생만큼 다른 산업에 있

26) 규제로 교육산업이 평균적으로 낙후되었다고 주장하고 있는 것이지 교육산업 내의 모든 학문이 낙후되어 있다는 것은 아니다.

어야 할 노동 인력이 교육 시장에서 재수를 하고 있기 때문이다. 결국 재수생의 존재는 그 만큼 다른 산업이나 시장에서 임금을 상승하게 만든다. 이런 임금은 그 산업이 자유시장일 때의 임금보다도 높은 것이다. 유학생 중에서 졸업 후에 현지에서 일자리를 구하여 이민을 가는 경우나 교육 이민도 재수생의 존재와 동일한 영향을 다른 산업의 노동 공급에 미친다. 즉 유학 후의 이민과 교육 이민의 존재는 다른 산업의 임금을 상승하게 압박을 가하게 된다. 대학생의 경우에 재학기간이 길어지면 그만큼 다른 산업에서 노동인력이 부족해진다는 것을 의미한다. 물론 재학기간의 연장이 교육규제 탓만으로 볼 수 없는 부분도 있을 것이다. 그 점을 제외하더라도 교육규제로 인하여 재학기간이 길어져서 다른 산업에 인력이 부족해질 것이다.

교육규제로 인하여 교육계 종사자의 수도 늘어나게 된다. 규제 하의 교육계 종사자 수와 자유시장에서 생산할 때 교육계 종사자의 수와 비교하여 그렇다는 것이다. 교육계 종사자란 공식 학교의 교사와 교수, 행정 직원, 교육과학기술부와 지방 교육청의 공무원 등, 사설 학원의 경영자, 강사, 행정 직원, 학원 수강생을 통학시켜주는 운전사 등, 단독 과외교사, EBS의 경영자, 강사, 기술자, 방문 학습지 교사, 학습지와 참고서를 만드는 교사 등이다. 교육계에 실제로 종사하는 사람들은 앞에서 열거한 교육계 종사자만이 아니다. 여기에서는 대표적인 교육계 종사자만 열거했다.

규제 하에서 교육계 종사자는 세 가지 부류로 구분할 수 있다. 첫째는 공식 학교 교육과 관련한 종사자이다. <그림 1>에서는 $\square OQ_3 AP_2$ 와 관련이 있는 종사자를 말한다. 둘째는 <그림 1>에서 $\square P_2 ACP_3$ 과 관련이 있는 종사자를 지칭한다. 셋째는 초과수요와 관련이 있는 종사자를 말한다. <그림 1>에서 Q_3Q_2 와 관련이 있는 종사자를 지칭한다. 여기에서는 유학과 교육 이민만큼 제외해야 한다. 여기에서 두 번째 경우와 세 번째 경우를 합산하고 유학과 교육 이민을 제외하면, 그것은 대략 사교육 종사자를 지칭하는 것이다. 최근 수년 사이에 학원의 기업화, 언론과 대기업의 사교육 시장 진출, 외국 자본의 사교육 시장 투자 증대, 기숙형 학원의 증가와 대규모화 등으로 사교육 분야 종사자는 증가하고 있는 것처럼 보인다. 그 수가 50만 명 내외일 것이라는 추정이 있다.²⁷⁾ 결국 그 만큼 다른 산업에서 노동 인력이 부족하게 된다. 한 마디로 재수생의 존재처럼 과도한 교육계 종사자는 다른 산업에서 노동 인력을 부

27) 배호순(2011), 101쪽 참조.

족하게 만든다. 이러한 부족은 다른 산업에서 임금의 상승을 초래하게 만든다.

요약하면, 많은 수의 재수생의 존재와 과다한 교육계 종사자는 교육산업이 아닌 다른 산업의 임금을 상승하게 압박을 가하게 된다. 현재 우리가 목격하고 있는 다른 산업에서의 임금이 교육규제가 미친 영향이 반영된 것이다. 즉 교육 규제가 없다면 다른 산업에서의 임금은 지금보다 내려가게 될 것이라고 예상할 수 있다. 그리고 그런 임금 하강만큼 우리나라 재화의 국제 경쟁력이 개선될 것이다. 그러나 교육규제로 그런 길은 차단되어 있다.

둘째, 자본에는 어떤 변화가 일어나는가? 노동을 분석할 때와 유사한 결과가 발생할 것이다. 자유시장이라면 <그림 1>에서 OQ_1 을 생산하는 데 필요한 자본이 공급될 것이다. 그러나 규제 하에서는 <그림 1>에서 $\square OQ_3 AP_3$ 과 $\square P_2 AP_3$ 를 생산하는 데 드는 자본과 $Q_3 Q_2$ 를 생산하는 데 드는 자본이 추가적으로 필요하다. 특히 $Q_3 Q_2$ 에서는 유학과 유학 이민만큼 제외해야 한다. 교육 규제는 교육산업으로 자본을 과다하게 유입하게 만들고 다른 산업에서는 자본을 부족하게 만든다. 다른 산업에서는 자본 부족으로 자본에 대한 대가인 이자율 또는 이윤율을 자유시장일 때보다 상승하게 만든다.

셋째, 토지에도 노동과 자본에서 발생하는 변화와 비슷한 과부족이 발생하게 된다. 교육이 자유시장이라면 OQ_1 을 생산하는 데 필요한 토지가 교육 부문에 공급될 것이다. 그러나 규제 하에서는 토지가 그것보다 더 필요하다. 규제 하에서는 <그림 1>에서 $\square OQ_3 AP_3$ 과 $\square P_2 ACP_3$ 를 생산하는 데 드는 토지와 $Q_3 Q_2$ 를 생산하는 데 드는 토지가 추가적으로 필요하다. 특히 $Q_3 Q_2$ 에서는 유학과 유학 이민만큼 제외해야 한다. 물론 토지가 더 필요하지 않을 수도 있다. 만약 단위 면적 당 학생 수를 증가시키는 방법으로 사설 학원 등을 운영한다면 그렇게 될 것이다. 그러나 토지를 전적으로 증가시키지 않을 수는 없을 것이다. 결국 교육규제는 교육 산업에서 토지가 과다하게 사용되게 만들고 다른 산업에서는 토지를 부족하게 만든다. 다른 산업에서는 토지 부족으로 토지에 대한 대가인 지대(rent)를 자유시장일 때보다 상승하게 만든다.

넷째, 교육규제는 소비자들의 지출에도 변화를 초래하기 때문에 다른 산업에 영향을 미친다. <그림 1>에서 자유시장에서 교육의 수요자들이 OQ_1 을 구입하기 위하여 지불해야 하는 지출은 $\square OQ_1 EP_1$ 이다. 그러나 실제로 지불하는 지출은 $\square OQ_3 CP_3$ 과 $Q_3 Q_2$ 에서 유학과 교육 이민을 제외한 값에서 재수

생 교육 시장에서의 가격을 곱한 금액을 합산한 것이다. 주지하듯이 사교육 시장에도 규제가 많기 때문에 재수생 교육 시장에서의 가격은 정확한 시장 가격이 아니다. 그 점에서 앞에서 계산한 값은 근사치이다. 교육 규제로 인하여 교육 수요자들은 자유시장일 때보다 교육비에 과다하게 지출해야 하고 그러한 과다한 지출은 다른 산업에서의 지출을 줄어들게 만든다. 다른 부문에서의 수요 감소는 그 부문의 재화의 가격을 떨어뜨리는 쪽으로 압박을 가하게 된다. 이러한 가격 하락 압박은 이윤의 감소를 통하여 자유시장이었다면 '한계기업(marginal firm)'으로 목숨을 연명하고 있을 기업을 파산하거나 생존할 수 없게 만든다. 즉 교육규제로 인하여 자유시장일 때보다 다른 산업에서는 불필요하게 많은 파산 또는 도산을 목격하게 된다는 것이다. 다르게 말하면 자유시장이라면 우리는 파산이나 도산을 현재보다는 더 적게 목격하게 된다는 것이다.

마지막으로 위에서 서술한 네 가지에 공통적으로 해당하는 비효율이 있다. <그림 1>에서 \square OQ_3 AP_2 와 관련이 있는 공식 학교는 현재 대부분이 국·공립학교이다. 특히 초등학교와 중학교 수준에서는 거의 대부분의 학교가 국·공립학교이다. 고등학교 수준에서는 초·중학교 수준에 비해 사립학교가 양적으로는 많지만 실질적인 의미에서 사립학교는 많지 않다. 대학교 수준에서는 사립학교가 많고 국·공립학교가 적지만 지출비용은 작지 않다. 사립학교와 비교하여 국·공립 학교는 비효율적이고 수요자의 수요를 생산에 정확히 반영할 방법은 원천적으로 없다. OQ_3 을 민간이 생산하는 것보다는 정부나 공공단체가 생산하는 경우에 노동, 자본, 토지, 지출 등이 더 많이 소비되는 경향이 있다는 것이다. 언제나 그렇게 되는 것은 아니지만 일반적으로 그렇게 되는 경향이 있다는 것이다. 다시 말하면 이것은 민간이 전적으로 생산할 때보다 노동, 자본, 토지, 지출 등이 많아진다는 것이다. 그리고 생산요소들의 그런 과다 사용은 다른 산업에서 그것들의 부족을 초래한다는 것을 의미한다. 이 점은 위에서 설명한 네 가지 항목에 공통으로 적용되는 것이다.

한 마디로 교육규제는 다른 산업에도 지대한 영향을 미친다. 자유시장일 때와 비교하여 교육규제는 다른 산업에서 노동, 자본, 토지 등을 부족하게 만들고 소비자가 해당 산업에 지출하는 규모를 작아지게 만든다. 그 결과 교육 규제는 다른 산업에 존재하는 한계기업을 타의에 의해 도산하게 될 가능성을 크게 한다.

Ⅳ. 규제 누적이 초래할 결과: 농업의 경우

앞에서 교육규제가 다른 산업에 미치는 영향을 검토하였다. 다른 산업에서도 많은 규제가 있다. 예를 들어 쌀과 관련한 규제로 매년 쌀이 수요에 비하여 공급이 많아지게 된 결과로 초과공급이 되어왔다.²⁸⁾ 즉 쌀이 불필요하게 창고에 쌓이게 되는 것이다. 현실적으로 교육규제가 최대 가격이라면 쌀의 경우에 최소 가격과 유사한 규제가 존재하기 때문이다. 이 글의 주요 목적은 교육규제의 영향을 검토하는 것이지만 쌀에 존재하는 규제가 교육을 포함한 다른 산업에 어떤 영향을 미치는가를 이해하는 것도 규제의 결과를 종합적으로 이해함에 있어서 반드시 필요하다. 다시 말하면 이 절의 목적은 규제가 초래할 결과를 종합적으로 이해하기 위하여 교육이 아닌 다른 산업에서 규제로 인한 폐해가 발생할 때 그 폐해가 교육산업에 어떤 영향을 초래하는가를 검토하는 것이다. 농업, 특히 쌀 시장을 대상으로 한 것은 우리가 규제의 존재를 가장 쉽게 알 수 있을 뿐 아니라 규제의 폐해도 가장 이해하기 쉽기 때문이다.

먼저 쌀과 관련한 약간의 시장 상황이나 환경을 표를 통해 보기로 한다. <표 5>는 연도별 추곡 수매 현황을 보여준다.²⁹⁾ <표 6>은 연도별 1ha당 쌀 농가 소득의 추이와 구성을 보여준다. <표 5>에서 2004년까지 추곡 수매 현황을 보여준다. 2004년부터 농가에게 쌀소득 직불금(이하 직불금)을 일부 지불하고 그 대신 추곡 수매량을 조금씩 줄여왔다는 사실을 알 수 있다. 2001년에 추곡 수매량이 828,000톤이었고 2004년에는 711,000톤이었다. 다른 조건이 변함없는 상태에서 쌀소득 직불금을 실시하지 않았다면 추곡 수매량은 약 800,000톤 내외가 될 것을 짐작할 수 있다. 추곡 수매량은 현재의 쌀 가격으로 소비가 불가능한 것이다. 만약 쌀을 이용하는 제품을 만드는 데 판매하더라도 그 대가는 매우 미미할 것으로 짐작할 수 있다. 즉 800,000톤 내외의 추곡 수매량은 초과공급된 것으로서 그 만큼 우리 사회에서 쓸모가 없는 것이다. 우리는 매년 그런 정도의 쌀을 폐기 처분하는 것과 같다. 그리고 800,000톤 내외의 쌀을 운반하고 일시적이지만 보관하는 등의 일을 하는데도 비용을 지불해야 한다. 지금으로서는 그 규모를 정확히 알 방법이 없지만 그 규모가 작은 것은 아닐

28) 쌀과 관련한 규제는 아래에서 검토하는 것보다도 더 많은 부작용을 초래한다. 아래에서는 가장 중요한 것, 세 가지만 검토하기로 한다.

29) <표 6>은 보리에 대한 수매량도 보여주고 있다. 이 양만큼 추곡 수매와 같은 영향을 다른 산업에 미칠 것이다. 그러나 여기에서는 논의를 생략한다.

것이다. 그리고 <표 6>은 2004년 이후 소득직불제가 시행 되고 난 이후에 총 소득직불금액을 보여주고 있다. 2004년을 제외하면 직불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 적게는 약 10%에서 많게는 약 28%에 이르고 있다. 2006년부터 추곡 수매량을 줄이는 대신에 직불금을 늘렸기 때문에 직불금을 추곡 수매량으로 환산하여 추곡 수매량에 합산하면 연도별 추곡 수매량의 총량은 큰 차이가 없다고 하겠다. 다만 두 제도의 차이는 직불금의 경우에 쌀을 운반하고 보관하는 데 드는 비용이 거의 필요하지 않다는 점, 쌀을 생산하기 위하여 사용하는 농약과 비료 등이 필요하지 않다는 점 등이다.³⁰⁾ 두 제도에서 행정 비용이 동일하다고 가정하면 말이다. 따라서 그만큼 추곡 수매의 부정적 영향이 축소된다.

<표 5> 연도별 추곡 수매 현황

연도	매입량				비 고
	공공비축미곡 (천톤/정곡)	하곡 (천톤/조곡)			
		겉보리	쌀보리	계	
2001	828	35	174	209	
2002	791	50	112	162	
2003	751	28	62	90	
2004	711	30	77	107	
2005	720	27	74	101	
2006	504	24	47	71	
2007	417	25	63	88	
2008	400	20	54	74	
2009	370	17	48	65	
2010	340	9	15	24	

출처: 농림수산물부 식량정책과

주: 2004년까지 추곡수매

30) 농약과 비료의 사용에 소요되는 비용을 직불금 산정에 포함한 것인가는 현재로서는 알 수 없다. 필자의 추정이다.

〈표 6〉 연도별 쌀 소득 직불금의 비중: 1ha당 쌀 농가 소득 추이와 구성
(단위: 원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총 소득(A)	7,656,830	7,016,070	6,584,437	5,898,807	6,937,420	6,935,240	5,992,488
재배소득(B)	7,156,830	5,457,760	5,424,680	4,899,480	6,237,420	5,493,120	4,341,620
직불금(C)	500,000	1,558,310	1,159,757	999,327	700,000	1,437,404	1,658,680
(C/A)*100 (%)	6.53	22.2	17.6	16.9	10.1	20.7	27.7

출처: 농민신문, 경제면, 2011년 4월 1일자.

매년 약 800,000톤 정도의 쌀이 초과 공급되고 있다는 것은 그 정도의 쌀을 생산하고 보관 등을 위하여 투입된 노동, 토지, 자본 등과 같은 생산요소들이 과다하게 투입되었다는 것을 의미한다. 쌀 약 800,000톤을 생산하는 데 생산요소들이 얼마나 과다 투입되었는가를 추정할 방법은 현재로서는 없다. 그러나 분명한 것은 그 정도의 쌀 생산을 위하여 매년 각 생산요소가 과다 투입되었다는 점이다. 그러한 과다 투입은 쌀 생산 산업을 제외한 다른 산업에서 생산요소들이 부족하게 되었다는 것을 또한 의미한다. 쌀의 과다 생산으로 인하여 교육산업을 포함한 다른 산업에서의 생산요소들의 가격, 즉 임금, 임대료, 이자율 등을 상승하게 만든다. 시장가격보다 높은 규제가격은 소비자들로 하여금 쌀의 소비에 추가적인 지출을 하게 만든다. 이러한 과다한 지출은 다른 산업에서는 지출을 줄이게 만든다. 쌀의 초과공급으로 다른 산업에서는 한계기업이 자신의 잘못이 아니면서도 시장에서 퇴출된다. 쌀 생산이 자유시장일 때와 비교하면 그렇다는 것이다. 쌀의 과다 생산에는 농약, 비료 등이 과다하게 투입되었다는 것을 의미한다. 자유시장일 때와 비교하여 쌀의 생산에 그 만큼 자원이 더 많이 사용된다는 것이다. 그리고 농약, 비료 등의 과다 사용은 그 만큼 쌀을 먹는 사람들의 암과 같은 질병도 더 많이 발생하게 하고 그 만큼 의료와 제약 산업을 비정상적으로 발달하게 만든다. 그러나 우리가 그 인과 관계를 증명하기는 정말로 어렵다. 요약하면 쌀 시장의 규제가 교육 산업을 포함한 다른 산업에 영향을 미친다는 것이다.³¹⁾

규제가 쌀 생산에만 존재하는 것은 아니다. 현재 우리나라는 규제 ‘천국’ 이라고 할 수 있을 정도로 규제가 모든 산업에 광범위하게 존재하고 있는 것처럼

31) 쌀 가격에 대한 규제 또는 초과공급은 소득재분배도 초래한다. 쌀의 초과공급은 자기 책임의 부인, 타인을 약탈하는 것을 당연시 하는 것, 다수에 의한 소수의 약탈 등과 비물리적인 영향도 있지만 여기에서는 생략한다.

보인다. 규제를 철폐하고자 하는 오랜 노력에도 불구하고 말이다. 규제 중에는 물론 인간의 생명, 재산, 자유를 보호하는 법률은 반드시 필요하다. 그러나 지난 몇 십 년 간 국회나 행정부 등에서 입법되어 시행된 여러 산업의 각종 규제는 그런 것이 아니다. 현존하는 각종 규제는 앞에서 설명한 각종 나쁜 영향을 서로 주고받는 그런 종류의 규제일 뿐이다. 규제가 장기간 지속되면 앞에서 지적한 규제의 부정적 영향은 누적되게 된다. 이제 경제는 나선형으로 하강하게 된다. 각 경제주체가 최선의 노력을 했음에도 불구하고 성장 잠재력이 점차 고갈되거나 경제가 점차 나빠지거나 상승과 하강을 반복하는 것은 각종 규제의 누적 효과와 상호 작용 효과가 겹치기 때문이다.

규제가 누적되었을 때 일어날 결과를 예상해 보는 것은 사회주의 국가를 보면 어느 정도 가능하다. 사회주의 국가는 거의 모든 산업과 시장에서 각종 규제가 도입된 경제와 크게 다를 바가 없다. 물론 현실에서는 아무리 사회주의 국가라 하더라도 모든 재산이 국유 또는 공유가 아니고, 다른 나라와의 교역이 있고, 그 결과 시장에서의 가격을 참조할 수 있고, 암시장이 존재하며, 인센티브의 구조에 따라 인간들은 적절히 반응하기도 한다. 그리고 그 정도는 사회주의 국가마다 다르고 동일한 사회주의 국가라도 시점별로 그 정도가 다르다. 각 개별 사회주의 국가의 경험은 모두 다르지만 장기적으로는 사회주의 국가의 경제는 언제나 붕괴하게 된다. 사회주의는 이론적으로 성립 가능하지 않기 때문이다. 현실에서 일부 사회주의 국가가 상당히 긴 기간 동안 존속할 수 있었던 것은 앞에서 지적한 예외적인 조건 때문이다. 그러므로 장기간에 걸친 규제의 누적은 사회주의 국가 경제와 같은 결과를 초래할 것을 예상할 수 있다.

물론 우리나라 경제가 사회주의 국가가 붕괴할 당시의 경제와 유사하다고 하기는 어렵다. 그러나 백수 4백만, 대학생 비경제활동 인구 3백만, 대학 휴학생 약 100만(비공식 추계)이라는 수치는 이미 우리나라 경제가 규제의 누적으로 인한 폐해가 임계점을 넘었음을 보여주는 증거로는 충분하다. 그런 규제 중에서 교육규제는 그 부정적 영향이 작지 않을 뿐 아니라 지난 몇 십 년 간 누적되면서 우리나라 경제에 그 폐해가 누적되어 왔음을 지적하지 않을 수 없다.

규제의 누적이 자원 배분의 비효율을 초래하여 경제성장을 지지부진하게 만든다는 관점에서 보면 우리나라 경제가 성숙한 단계에 이르렀기 때문에 저성장할 것이라는 주장은 적어도 부분적으로는 틀린 것임을 알 수 있다. 만약 현재 우리나라 산업에 누적된 규제들을 철폐하여 자원배분을 효율적으로 만든다면 현재보다는 경제성장이 매우 클 것으로 예상할 수 있다.

V. 요약과 결론

이 연구는 교육규제를 일반균형 분석 방법으로 분석한 것이다. 특히 가격규제와 수량규제를 중심으로, 그런 규제가 초래할 폐해와 부작용을 설명했다. 이 연구가 일반균형 방법으로 분석한 것이지만 정성적 분석인 만큼 정량적 분석에 비하면 정밀성은 상당히 떨어진다. 그리고 일반분형 분석 방법이지만 완전한 형태의 것이 아닌 것도 분명하다. 그 점에서 이 연구가 일반균형 분석으로서는 한계가 있음도 옳다. 그러나 비록 주요한 자료를 제시하는 수준에서 일반균형 분석을 했다는 점에서 의의가 있을 것으로 여겨진다.

이 연구의 일반균형 분석을 다른 산업들에 응용하고 그것을 종합하면 규제의 전체 효과에 대한 어느 정도의 모습을 대략이나마 짐작할 수 있을 것이다. 특히 현재 우리나라에는 토지를 포함한 부동산, 주식인 쌀, 석유와 석유제품, 전기 등을 포함한 에너지 분야 등에서 교육시장에 못지않게 규제가 많다. 비록 규제는 아니지만 규제보다 더 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것으로 공기업과 치안과 국방 등을 국가가 생산하는 분야를 포함해야 한다. 이 부문은 사회주의로서 규제보다 부정적인 영향이 더 크다.

이 연구가 규제를 제정하거나 집행하는 국회와 행정부의 정치가들과 관료들에게 경각심을 불러일으키는 계기가 되었으면 한다. 교육산업의 규제만으로도 학생과 학부모는 엄청난 고통과 희생을 치르고 있음을 알 수 있다. 물론 자원 낭비도 작지 않음을 동시에 알 수 있다. 이 연구가 정책 당국자에게 규제의 영향을 정확히 이해하는 데 도움이 되었으면 한다.

대학의 '반값 등록금'이라는 가격규제의 효과를 예상하는 것은 이 연구의 기본 목적이 아니다. 그러나 여기에서 그 효과를 짧게 예측해 본다. 반값 등록금은 규제가격을 더 낮추는 것으로 앞에서 설명한 각종 규제의 부작용을 더 크게 할 공산이 크다. 물론 고교 졸업생을 직접 취업하게 하는 정책 등은 그 효과를 일부 없앨 것이다. 즉 가격규제의 부작용을 없애는 방향으로 작용하는 정책이나 제도도 일부이지만 도입되고 있는 것이 현실이라는 것이다. 그러므로 현실에서 반값 등록금의 부작용이 얼마나 클 것인가를 예측하는 일은 어렵다. 다만 교육규제의 부작용을 볼 때 반값 등록금과 같은 신규 규제를 도입하는 일은 적극 피해야 할 일이다. 그리고 결과적으로 반값 등록금과 같은 정책은 그 정책이 돕고자 하는 개인이나 집단을 도와주는 것이 아니라 피해를 입히게 될 것

을 예상할 수 있다.

이 연구는 일반균형 방법을 이용하여 교육규제의 영향을 분석한 것으로서 경제교육에도 어느 정도 도움이 될 것으로 기대한다. 지금까지 규제 연구가 대부분 부분균형 분석 방법으로 한 것이기 때문에 규제의 파급효과를 교육하는 데 한계가 있었다는 것을 부정할 수 없다. 그러므로 이 연구는 비록 완전하지는 않지만 규제에 관한 경제교육에 도움이 될 것으로 기대한다.

이 연구에서 규제와 그 폐해에 대한 인과 관계는 직관에 의한 것이다. 그 점에서 정밀한 실증분석에 의한 인과 관계보다는 그 정확성이 떨어지는 것이 사실이다. 그러나 규제가 복잡하게 얽혀있을 경우에 실증분석에 의한 인과 관계의 정밀성은 오히려 직관보다 낮을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 직관에 의한 인과 관계의 유도가 어느 정도 문제가 있을 수 있다는 지적을 받아들인다.

규제의 누적 효과를 고려하면 우리나라 경제가 성숙 단계에 접어들었기 때문에 성장잠재력이 거의 고갈되었다는 주장은 틀린 것임을 알 수 있다. 그런 측면이 전혀 없다고 할 수는 없지만 현재 우리나라 경제는 각종 규제의 누적으로 인한 비효율로 성장잠재력이 거의 고갈된 단계라고 보여 진다. 성장잠재력의 고갈을 주장하는 학자나 관료는 이 논문을 진지하게 검토할 것을 제안한다.

이 연구는 교육규제의 부정적인 영향이 작지 않음을 일반균형 분석 방법으로 보여주는 데 있다. 교육규제의 부작용을 최소화하고자 한다면 각종 교육규제를 철폐하여 교육시장을 자유시장으로 만드는 것이 최선이다. 비록 직접적으로 입증하지는 않았지만 교육시장이 자유시장이 되면 앞에서 지적한 각종 부정적인 영향이 점차 사라질 것이기 때문이다. 그 결과 교육 주체들의 만족도 최선이 될 것이고 각종 자원의 낭비도 사라질 것이다. 그러므로 이 연구의 정책적 함의는 교육시장을 자유시장으로 돌려놓는 것이 교육규제의 각종 부작용을 없애는 최선의 길이라는 것이다.

가격규제와 수량규제를 대부분 없애고 교육 공급자들과 수요자들이 자유시장 가격으로 거래한다고 가정하자. 그러한 가상적인 상황에서는 교육산업에 어떤 일이 일어나겠는가? 사교육비 일부는 사라지고 일부는 공교육비로 전환될 것이다. 그에 따라 현재의 과외 선생, 과외 학원 등도 구조 조정이 크게 일어날 것이다. 그와 함께 교육부 예산은 대단히 줄어들 것이다. 특히 교과부 관료에게 지불하는 각종 인건비, 건물 임대비, 운영비 등이 대폭 감소할 뿐 아니라 교과부가 국·공립학교에 지불하는 비용 등도 큰 폭으로 감소할 것이다. 이 점은 교육에서 각종 소득 재분배가 사라지게 된다는 것을 의미한다. 최종적으로는 민간

과 정부가 지출하는 총교육비의 GDP에서의 비중은 제2절에서 보았던 수치보다는 작아질 뿐 아니라 유학생, 재수생, 사교육비 등과 같은 탈공교육 현상도 크게 줄어들 것이다. 이러한 구조 개혁은 무엇보다도 교육 소비자들의 만족도를 크게 증가시키고, 기리기 아까의 비참한 죽음을 포함한 가정의 해체 등과 같은 사회 문제는 더 이상 발생하지 않을 것이고, 교육산업의 경쟁력을 크게 끌어올려 해외 유학생이 오히려 유입될 것이고, 창의적인 교육을 통해 공식 학교 기관이 사회에 필요한 인재를 양성할 것이고, 교육산업에서 필수적인 교사와 교수 인력을 자체적으로 충분히 양성하게 될 것이며, 교육에서의 부가가치 증대를 실현할 수 있을 것이다. 교육시장의 각종 규제를 철폐할 때, 즉 교육 시장이 자유 시장이 되는 경우의 교육산업의 미래상에 대해서는 지금으로서는 자세하게 예상하기는 어렵다. 그런 일은 경제이론의 범위를 벗어나기 때문이다. 여기에서는 가까운 장래에 일어날 수 있는 큰 변화 가능성만을 간략히 서술했다.

참고문헌

- 김영용 · 안재욱 · 전용덕, 『지식인과 한국경제』, 자유기업원, 2002.
- 김이석, 『왜 다시 자유주의인가』, 한국경제연구원, 2010.
- 김정래, 『고학 평준화 해부』, 한국경제연구원, 2009.
- _____, “교육경쟁력 제고를 위한 방안”, 자유기업원 CFE Report, No. 152, 2011, 4. 21.
- 배호순, 『평준화 넘어 선진화: 평준화 정책을 평가한다』, 자유기업원, 2011.
- 전용덕, 『권리, 시장, 정부』, 대구대학교 출판부, 2007.
- 안재욱 외, 『교육관계법 개정방향과 개정안』, 한국경제연구원, 2011.
- 현진권, “자유주의 관점에서 본 정부규모의 평가: 한국의 현실과 정책 과제”, 『자유와 시장』, 제2권 제1호, 2010.
- Rothbard, Murray N., *What has government done to our money?*, The Mises Institute(1963, 전용덕 역, 『정부는 우리 화폐에 무슨 일을 해왔는가?』, 지식을 만드는 지식, 2010).
- _____, *For a New Liberty*, The Mises Institute, 1975.

Abstract

The Economic Analysis of the Regulations in Education

Yoong-Deok Jeon
(Daegu University)

This study provides the economic analysis of the regulations in education. Using general equilibrium analysis, this study is to show that the bad consequences of the regulations in education are not so small. In addition, this paper suggests that the bad effects of the regulations would be underestimated if partial equilibrium analysis will be used to estimate them. Moreover, this study provides the useful data for economic education at the various level of schools even though qualitative analysis are adopted.

Key Words: Regulations in education, Economic principles, Economic education, Qualitative analysis.

【2012. 12. 21. 접수】 【2013. 2. 24. 수정】 【2013. 2. 26. 게재확정】

