

공익을 위한 사교육규제:  
아시아 국가들을 위한 정책적 제안

Regulating Private Tutoring for Public Good  
*Policy Options for Supplementary Education in Asia*

마크 브레이, 오라 쿼  
Mark BRAY and Ora KWO



## 발간사

사교육은 우리나라 학교, 학부모, 학생들이 가장 심각하다고 생각하는 교육문제입니다. 학교교육의 담장 너머에서 일어나고 있는 일이지만 학교와 가정에 가장 영향을 많이 주고 있는 교육의 한 형태입니다. 이와 관련하여 많은 연구가 있었지만 주로 학부모와 학생이라는 수요자 입장에서의 연구가 그 주를 이루어 왔습니다. 그러다보니 정책을 주관하는 정부, 사교육을 제공하는 학원 등의 사교육기관에 대한 연구는 부족한 것이 지금까지의 연구 동향이었습니다.

연세대학교 교육연구소는 사교육과 관련된 종합적이고 포괄적인 연구를 시행하려는 첫걸음으로 마크 브레이 홍콩대학교 교수의 저서인 공익을 위한 사교육규제: 아시아 국가들을 위한 정책적 제안 (*Regulating Private Tutoring for Public Good: Policy Options for Supplementary Education in Asia*)의 번역서를 간행하게 되었습니다. 브레이 교수는 비교교육학자로 사교육과 관련된 국제비교연구를 꾸준히 축적해온, 이 분야의 세계 최고라는 말이 어색하지 않은 전문가입니다. 본 책의 소개는 사교육비 증가가 교육적인 문제를 넘어서서 정치,경제,사회적 이슈가 되어가는 우리나라의 현실에 매우 시의적절한 학문적, 정책적 대응이라고 생각합니다.

본 책이 사교육을 고민하는 정부의 정책담당자, 교육담당자, 학부모, 그리고 관련된 분야를 연구하는 학자들에게 많은 도움이 되기를 바랍니다.

2015년 6월  
연세대학교 교육연구소  
소장 이규민

## 서 문

연세대학교 교육연구소에서 사교육과 관련된 연구물인 ‘공익을 위한 사교육규제: 아시아 국가들을 위한 정책적 제안’의 한국어판 번역본을 간행하게 된 것을 큰 기쁨으로 생각합니다.

저는 오래전부터 한국을 사교육의 종주국이자 사교육관련 연구의 최강자 (Grandmother of Shadow Education & Champion of Shadow Education Research)라고 소개해왔습니다. 사교육의 역사가 더욱 오래된 것으로 알려진 일본의 경우 관련 연구가 거의 이루어지지 않아서 이 분야의 연구는 한국이 매우 앞서 있기 때문입니다. 또한 사교육분야에 대한 국제비교 연구를 하면할수록 한국에 대한 관심이나 중요성이 커지게 되었습니다. 한국에서는 사교육이 공교육에 큰 영향을 주는 단계에 이르렀기에 교육계나 학부모들도 관심이 많고, 정부도 적잖은 정책적 고민을 하는 것으로 알고 있습니다.

이러한 시기에 연세대학교 교육연구소에서 본 책을 한국어판으로 출간하는 것은 매우 시의적절하고 큰 의미가 있을 것이라고 생각합니다. 한국어판이 간행되도록 해주신 연세대학교 교육연구소와 소장이신 연세대학교 교육학과 이규민 교수님께 먼저 감사드립니다. 또한 번역의 실무를 맡아준 이지윤 박사의 헌신과 노고는 아무리 칭찬하여도 과하지 않을 것입니다. 또한 홍콩

대학교와 연세대학교를 연결시켜준 박대권 박사에게도 고마움의 마음을 전합니다.

이 책이 한국의 독자들이 사교육과 관련된 규제를 이해하는데 도움이 되기를 바라는 마음입니다.

2015. 6

저자를 대표하여

홍콩대학교 유네스코 석좌교수  
홍콩대학교 비교교육연구센터 소장

마크 브레이 (Mark Bray)

## 차 례

□ 요약 .....	9
□ 제1장: 서론 .....	15
정책 분석과 전문가의 견해 .....	21
개념 체계 .....	23
책의 구성 .....	30
□ 제2장: 무엇을 그리고 누구를 규제해야 하는가? .....	33
사교육의 규모와 확산 .....	35
과목 및 형태 .....	42
제공자와 방향의 다양성 .....	47
□ 제3장: 사교육은 왜 규제되어야 하는가? .....	53
사회 불평등 .....	57
정규 교육에 미치는 여파 .....	61
부패 .....	63
수요자와 사교육계 종사자 보호 .....	64
조세 .....	66
□ 제4장: 개별 주체에 적합한 규제는 무엇인가? .....	69
사교육 기업 .....	72
감독 요건 .....	78
과외 하는 교사들 .....	83

사교육을 제공하는 학생 및 기타 자영업자들 .....	88
인터넷 강의 .....	88
<b>□ 제5장: 규제를 어떻게 시행할 것인가? .....</b>	<b>91</b>
필요한 인재 배치 .....	94
충분한 정보에 근거한 선택을 위한 소비자 교육 .....	96
자체 규제 권장 .....	99
파트너십 구축 .....	101
<b>□ 제6장: 결론 .....</b>	<b>109</b>
공공재의 목표 .....	111
균형 찾기 .....	116
비교를 통해 배운다 .....	121
<b>□ 참고문헌 .....</b>	<b>125</b>

## 요 약

최근 전세계적으로 정규 학교교육 이외의 보습을 목적으로 하는 사교육에 대한 수요가 증가하고 있다. 특히 아시아 국가에서 이러한 증가현상이 현저하게 나타나며 이를 뒷받침 하는 데이터는 아래와 같다.

홍콩의 경우 2011/12년도 조사에 따르면 9학년 학생들 중 53.8퍼센트와 12학년 학생들 중 71.8퍼센트가 사교육을 받은 경험이 있다고 대답했다.

인도 서벵골의 농촌지역에 거주하는 6세에서 14세에 해당되는 학생들 중 73퍼센트가 사교육을 받은 것으로 2012년 조사에서 나타났다.

카자흐스탄의 대학생을 대상으로 실시한 2005/06년 조사에서 59.9퍼센트의 대학생들이 고등학교의 마지막 학년에 사교육을 받았다고 대답했다.

대한민국의 경우 2010년 86.8퍼센트의 초등학생과 72.7퍼센트의 중학생, 그리고 52.8퍼센트의 고등학생이 사교육을 받았던 것으로 조사되었다.

베트남에서 2006년에 실시한 조사에서 32퍼센트의 초등학생, 46퍼센트의 중학생, 그리고 63퍼센트의 고등학생이 사교육을 받은 것으로 나타났다.

이러한 사교육의 증가추세는 아이들의 양육적 측면, 국가의 경제적 사회적 발달 측면, 그리고 학교제도의 운영측면에도 시사점을 제공한다. 긍정적 측면뿐만 아니라 부정적 측면도 상당부분 나타나며, 이것은 대부분의 국가에서 사교육시장이 규제대상에서 제외되어 있는 것과도 연관되어 있다.

이 책에서 설명하는 사교육은 여러 종류의 사교육 중 수강료를 지불하는 유료 형태의 사교육에 국한한다. 사교육의 수업 방식은 개인수업에서부터 대규모 수업까지 다양하다. 수업형태는 크게 대학생이나 일반인이 비공식적으로 제공하는 개인교습과 자격증이 있는 교사 또는 전문사교육기관에서 제공하는 사교육으로 나뉜다.

첫 장에서는 사교육의 종류를 구분하고 사교육을 규제해야 할 주체와 내용을 소개하며 규제해야 하는 이유에 대하여 다룬다. 규제의 정당성은 공익적인 측면에서 생각했을 때 건전한 경제적, 사회적 발전과 함께 소비자와 이해관계자들의 보호와 연관된다. 교육은 한 개인의 성장을 위한 주요 수단인 반면 사회적 불평등을 초래하고 악화시키는 데에도 기여한다. 또한 교육이라고 부르는 모든 형태가 개인과 가정 또는 사회를 위한 유익한 투자라고 할 수는 없다. 그러므로 정부는 공공부문뿐 아니라 민간부문의 교육에 대한 질과 그 영향에 대해 주목해야 할 책임이 있다. 몇몇의 민간교육기관은 이러한 정부의 관심에서 벗어나기를 선호하지만 잘 설계된 규제체제는 민간부문에 대한 규제도 장기적으로 포함한다. 민간교육의 질에 대한 인식은 쉽게 나

빠질 수 있으며 실제로 낮은 수준의 교육을 제공하는 민간교육 기관에 대한 부정적 보도는 민간교육부문 전체에 대한 인식을 악화시킬 수 있다.

그렇다면 다양한 형태의 민간교육기관들을 대상으로 어떤 규제가 필요한지에 대한 질문을 제기할 수 있다. 특히 이 책에서는 사교육전문 회사와 보충수업을 제공하는 교사를 집중적으로 다룰 것이다. 사교육회사의 경우, 통상적으로 정부규제의 첫 단계로 사업자등록 유무를 확인하며 교육적 상업적 측면으로 규제의 범위를 넓힌다. 교사의 경우, 본인의 학생, 학교내의 다른 교사의 학생, 또는 타 학교의 학생을 대상으로 교습을 하는 것이 허용되는지를 확인한다. 다수의 나라를 대상으로 한 비교연구에 따르면 이러한 규제(규제의 모습)들과 규제의 이유, 그리고 규제들의 잠재적 위험성들이 다양하게 나타난다.

규정들이 고안되면 반드시 시행되어야만 하며, 이를 가능케 하기 위해서는 적절한 정치기구가 반드시 필요하다. 그러나 그러한 정치기구는 주변의 폭넓은 지지 없이는 작동될 수 없다. 따라서, 정부는 주변 이해 관계자들, 즉 학교, 교원노조, 그리고 지역사회와 유기적 관계를 구축하고 유지해야 한다. 혹은 민간 교육을 제공하는 업체 또는 개인들이 협회의 울타리 안에서 자체적인 통제를 하는 방안을 스스로 선택하기도 한다. 또한 정부는 소비자들을 대상으로 교육을 실시하여 그들이 정확한 정보에 근거한 선택을 할 수 있도록 도울 수 있으며 이로 인해 사교육 공급자들에게 긍정적인 영향을 줄 수 있도록 해야 한다.

마지막 장에서는 유네스코에서 제시한 모두가 양질의 교육을 공평하게 받을 수 있도록 하기 위한 계획에 대해 소개한다. 저소득층 가정은 자녀의 사교육에 투자할 경제적 여유가 없으며, 심지어 중산층 가정도 자녀에게 양질의 사교육을 시킬 형편이 안 될지도 모른다. 따라서 이러한 형평성의 문제로 인해 정부는 이를 감독하고 개입할 수 있는 명분을 갖는다. 또 다른 명분은 사교육은 지식의 습득(learning to know)이라는 교육의 다양한 목적 중에서 한가지만을 강조할 뿐, 행동으로 옮기는 것을 배우며(learning to do), 공생하는 방법을 배우고(learning to live together), 자아를 만들어 나가는 것(learning to be)에 대한 교육의 주요한 부분은 간과하고 있는 것이다.

보충적 의미의 사교육에 대한 수요는 여러 나라에서 꾸준히 증가할 것으로 보인다. 비록 이 책의 종합적 메시지는 더욱 포괄적이고 효율적인 규제가 필요하다는 것이지만 정부는 이러한 규제의 규모와 정부차원의 개입 사이의 적정선을 찾아야만 한다. 과도한 규제는 그에 따른 비용 또한 커지며 자칫하면 창조적 측면을 차단할 수 있다. 따라서 정부는 총괄적인 목표를 설정하고 사교육 규제를 시행할 수 있는 정부의 역량에 대해 고민해봐야 한다.

이 책을 통해 정책 입안자들은 여러 나라의 비교연구를 접할 수 있다. 특히 이 책은 아시아 지역을 위주로 각 나라의 정책입안자와 교육현장에 있는 전문가들로부터 나온 현실적인 내용에 대해 다뤘다. 동시에 보충적 사교육이 전세계적인 현상으

로 확대되면서 이 책은 아시아 지역뿐 아니라 다른 지역의 전문가들에게도 도움이 될 것이다.



---

# 제1장

## 서론



# 제 1 장 서 론

전세계에서 점진적으로 두각을 나타내고 특히 아시아에서 부각되어 있는 현상에 이 책은 초점을 맞추고 있다. 이 현상은 다양한 이름으로 불리고 있으며 그 중 영어권에서 가장 흔한 용어는 보충학습용 사교육(private supplementary tutoring, 이하 “사교육”)이다. 다른 용어로, 특히 방글라데시, 인도, 파키스탄에서는 개인 교습, 코칭이 있다. 기관은, 일본에서는 jukus (학습숙), 대한민국에서는 학원, 대만에서는 buxiban (학원)으로도 불린다. 이 책은 교과목들을 대상으로 정기과정 외에 추가로 유상으로 제공되는 레슨들에 초점을 맞춘다. 이러한 강습은 일대일, 작은 규모 단체, 대규모 학급을 대상으로 또는 인터넷을 통해서도 제공될 수 있다. 강의 제공자들은 전문 학원, part-time 교사들, 대학교 학생 그리고 돈벌이를 위해 비공식적으로 사교육을 제공하는 다양한 사람들을 포함하고 있다.

널리 알려진 사교육의 한 형태는 shadow education이다. 이 형태의 사교육은 정규 학교를 모방한다. 이 비유는 말레이시아 (Marimuthu와 1991), 싱가포르 (George 1992), 일본 (Stevenson & Baker 1992)에서 인용되었으며, 이 책의 공동 저술자인 Bray (1999)가 출간한 연구물을 통해 국제적으로 알려지게 되었다. 그 책은 사교육 중 몇가지 형태들이 정규교육과정들의 내용을

모방하고 있음을 강조하고 왜 이를 shadow에 비유했는지 네 가지 이유를 제시했다. (p.17):

첫째, 사교육은 정규교육과정의 존재 하에서만 존재할 수 있다. 둘째, 정규교육과정의 규모와 형태가 변화하면 동시에 사교육도 변화한다. 셋째, 대부분의 사회에서는 대중의 관심은 사교육보다는 정규교육과정으로 집중된다. 넷째, 사교육의 특성들은 정규교육과정 대비 상대적으로 매우 불명확하다.

사교육의 두번째 형태는 기존 정기 교육 과정에서 심도를 높이는 것으로, 상대적으로 shadow education의 의미와 거리가 있는 것으로 묘사된다. 이 사교육의 과목들은 정규 교육에서 다루어지지만 이를 더욱 심화하는 학습이다. 다른 사교육은 정규 교육과정에서 다루어지지 않는 과목들을 다룬다. 예를 들어 소수 언어, 종교와 연관된 교육이 이에 해당된다. 더 나아가 미술, 음악, 스포츠처럼 정기교육 과정에서 다루어지기는 하나 핵심 커리큘럼이 아닌 경우, 그리고 마지막으로 학습 방법, 리더십 트레이닝 등과 연관된 커리큘럼들이다. 이러한 영역들 중, 이 책은 정규교육과정에서 다루어지고 있는 과목들을 다루는 shadow의 형태 그리고 기존 학교의 연장선상에서 다루어지고 있는 사교육 형태에 집중을 한다.

1999년 shadow education에 관한 책을 출간하던 당시, 몇몇 나라에서는 사교육의 규모가 상당했음에도 불구하고 정책입안자나 연구자들은 이러한 형태의 사교육에 큰 관심을 기울이지 않

았다. 이후, 사교육의 중요도에 대한 인지도가 급격히 상승하였다. 이러한 인지도 상승으로 인해 정책 관련 자료(예를 들어 일본 2008; Askew외 2010; Mauritius 2011; UNESCO 2012, 2014a)과 리서치 문서들(예를 들어 Buchmann 2002; Dawson 2009; Lee외 2009; Aslam & Atherton 2012; Bregvadze 2012)의 발표가 늘어나게 되었다. 그럼에도 이 소재는 아직 충분한 관심을 받지 못하고 있으며, 사교육의 규모, 형태 그리고 그 영향에 대한 추가적인 분석이 더 필요한 상황이다.

사교육의 몇몇 측면은 교육의 수혜자 개개인, 그들의 가족 그리고 사회에 매우 유익한 효과를 제공한다. 사교육을 통해 학습 속도가 상대적으로 느린 학생들이 또래들에 뒤처지지 않게 도움을 줄 수 있으며 또한 학습 속도가 빠른 학생들에 대해서는 교육 성취를 증대시킬 수도 있다. 개별 그룹에 맞추어 커스터마이징될 수도 있으며, 특정 과목이나 기술에 대해 일반 정규과정에서 다룰 수 없는 심도까지 교육을 제공할 수가 있다. 사교육은 또한 어린 학생군에 대해서는 학교밖 교육과정이 교육 기능에 더불어 보육의 기능을 하기도 하여, 양부모가 모두 직장생활을 하는 가정을 지원할 수 있다. 더불어 사교육은 강사들에게 보수를 제공한다. 몇몇 강사들은 기존의 학생 또는 교사로서의 본 역할을 수행하는 한편 비공식적으로 교육을 제공하며, 다른 이들은 사교육 기관의 고용자로서 교육을 제공한다.

반면, 사교육의 몇 가지 측면들은 문제를 야기하기도 한다. 사교육은 정규 교육에 더해 학생과 가정에 추가적인 교육에 대

한 부담 및 금전적 압박을 줄 수 있다. 더 광범위하게는, 사교육은 기존 정규 교육 시스템에 부정적인 여파를 미칠 수 있다. 사교육과 정규 과정을 겸하는 교사들은 정규 과정의 의무에 소홀히 한 채 사교육 과정에 더 노력을 기울이게 될 수 있다. 교사별 교육 접근이 학교와 항상 조화롭지 않을 수 있고, 몇몇 사교육 기업들이 그들의 마케팅 전략의 일환으로 사교육의 우위를 의도적으로 주장하여, 기존 교과 과정에 대한 신뢰를 약화시킬 우려도 있다. 또한 사교육은, 도심지역의 고소득 가정이 교외의 상대적인 저소득 가정보다 유리한 기회들을 선점하게 되면서 사회적 불균형을 더욱 악화시킬 수 있다.

이러한 관측에 따라, 사교육의 긍정적인 측면을 극대화하고 부정적인 측면을 최소화하기 위해서는 정부의 관리 감독이 필요하다는 점이 부각된다. 이에는 단지 감시만이 아닌 다양한 종류의 규제들이 요구된다. 그러나, 다양한 국가들의 유형을 검토한 결과, 정책과 관행의 영역에서 그 규제의 편차는 매우 큰 것으로 나타났다. 몇몇 정부들은 사교육을 중요도 측면에서 우선순위에 두지 않거나 또는 어떻게 사교육에 대한 생산적인 관리 감시의 역할을 가져갈 지 방법을 몰랐기 때문에 사교육에 대응을 하지 않았다. 다른 정부들은 규제를 도입했지만, 규제의 설계가 정교하지 못했고 의도치 않은 결과에 대한 충분한 이해와 검토가 이루어지지 않은 상태에서 입안이 이루어졌다. 따라서 전세계적으로 사교육에 대한 규제는 새로 도입되거나 기존 규제가 개선되어야 하는 상황이다.

그렇다면 이제 어떤 규제가 필요한지가 다루어져야 할 것이다. 명확한 대안은 각 정부에 의해 도출되어야 하나, 어떤 상황에서 어떤 정책이 성공적이었는지, 어떤 정책이 실패했는지, 그리고 어떤 접근 방식들이 실험해볼 가치가 있는지를 판별하기 위한 사례의 비교분석이 유용할 수 있다. 이 책은 이에 참고할 수 있는 몇 가지 경험들을 공유하고 위의 질문에 대한 제안을 제시하고자 한다. 핵심적인 메시지는 정부가 공익의 보호와 증진을 책임진 기관으로서 규제에 대한 노력과 관심을 지금보다 더욱 기울여야 한다는 점이다. 추가적인 메시지로써는 규제의 개선이 사교육의 소비자뿐만 아니라 공급자에게도 도움을 줄 수 있다는 점이다. 공급자는 보다 안정적이고 합법적인 환경에서 확신을 가지고 교육을 제공할 수 있을 것이고, 소비자 역시 유사한 방식으로 신뢰와 확신의 혜택을 얻게 될 것이다. 이러한 개선을 통해, 파트너십이나 공생관계를 조성할 수 있을 것이고 이를 통해 보다 조화롭고 효과적인 경제 및 사회 발전을 통해 공익에 기여할 수 있게 될 것이다.

#### • 정책 분석과 전문가의 견해

이 연구물의 근간의 일부는 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) 그리고 Asian Development Bank (ADB)와 공동작업을 통해 이루어졌다. UNESCO, 특히 International Institute for Educational Planning (IIEP)는 shadow education에 대한 분석을 보급시키는데 주도적인 역할을 했다. IIEP는 Bray의 전세계를 대상으로

분석한 1999년 책과 2003, 2009년 후속 저술을 출간했고 영어 원문을 여러 언어로 번역하기도 했다.<sup>1)</sup> ADB 또한 보다 지역중심의 소재들을 다룬 Bray와 Lykins의 2012년 저서를 출간하는데 주도적 역할을 했다.<sup>2)</sup>

이 책의 준비에 있어 홍콩대학 (HKU)의 Comparative Education Research Centre (CREC)와 두 번의 정책 포럼을 개최한 것이 중요 이정표가 되었다. 첫번째 포럼은 2013년 4월, UNESCO의 아시아 부문, Pacific Regional Bureau for Education (방콕) 그리고 ADB (마닐라)와의 협력으로 개최되었다. 이 포럼은 아시아 지역 전체에 초점을 맞추었고 18개 관할 구역에서 33명의 리서치 인력들, 공무원, 현업의 전문 인력들 및 기타 연관 산업 종사자들을 한자리에 모았다. 참석자들은 정책이 입안된 배경에 대해 토론하고, 사교육에 대한 규제 및 관리 시스템의 효과에 결정적 역할을 하는 요소들을 평가했다.

두번째 포럼은 CER가 China Education Training Union (CETU)와 손을 잡고 두 달 후에 개최하였다. CETU는 사교육 기업 협회로 베이징에 본부를 두고 있다. 중국에서 사교육 업체들은 유의미한 세력을 형성했고, 본 정책 포럼을 통해 전문 사교육 업체들이 어떻게 운영되고 있는지 분석할 수 있었을 뿐

---

1) 1999년 저서는 아제르바이잔 언어, 중국어, 페르시아어, 불어 그리고 일어로 번역되었다. 2003년 책은 아제르바이잔 언어, 중국어, 그리고 페르시아어로 번역되었다. 2009년 책은 아랍어, 아르메니아어, 아제르바이잔 언어, 벵골어, 중국어, 페르시아어, 불어, 그루지야어, 인도 힌디어, 인도 칸나다어, 한국어, 몽골어, 네팔어, 폴란드어, 포르투갈어, 러시아어, 스리랑카 싱할라어, 스페인어, 파키스탄 우르두어 그리고 우즈베크어로 번역되었다.

2) 본서는 중국어, 베트남어로 번역되었다.

만 아니라 중국 각 지역에서 사교육에 대한 규제들이 어떤 패턴으로 이루어지고 있는지를 이해할 수 있었다.

이 두 포럼에 이어, 저자들은 정부 문서, 연구 논문 그리고 사교육 제공자들로부터 추가적인 정보를 취합했다. 이 정보들을 통해, 우리는 정책 포럼에서 다루지 못했던 관할지역들에 대한 이해를 높일 수 있었고, 이미 확보된 자료들에 대해 더 면밀히 검토할 수 있었다. 저자들은 아시아를 주요 분석 대상으로 하되, 필요 시에는 아시아외의 지역의 분석을 참조했다. 역사적으로 shadow education은 동아시아 그리고 남아시아에서 두드러지게 나타났으며, 따라서 이 지역의 정부들이 상대적으로 가장 오랜 고민을 해온 상황이다. 이제, shadow education과 여타 형태의 사교육은 전세계적인 현상이 되었다 (Bray 2009; Mori & Baker 2010; Aurini외 2013). 이에 따라, 아시아의 기관들은 여타 지역의 기관들에게 유용한 정보가 될 수 있는 경험을 보유하고 있다. 동시에, 아시아의 기관들은 다른 지역의 사례들을 참조함으로써 유용한 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

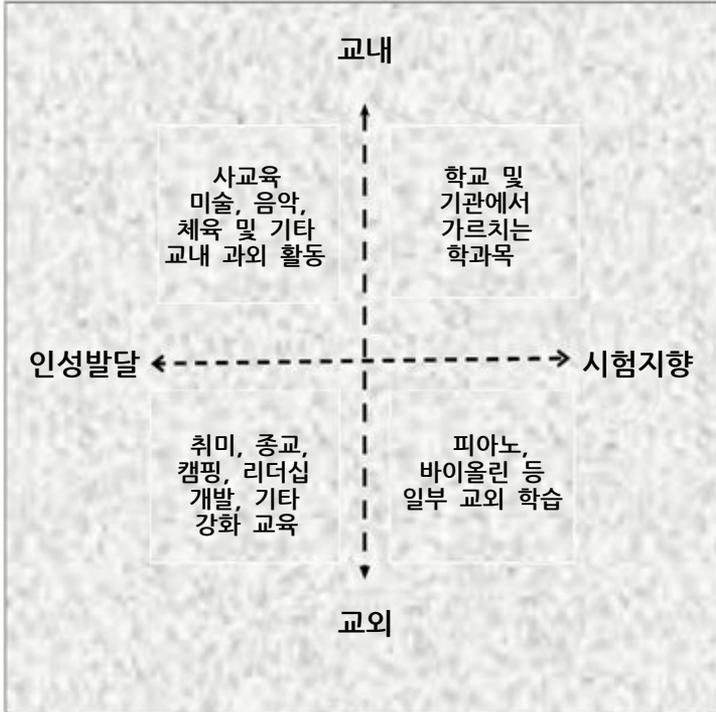
### • Conceptual Framework (개념 체계)

이후의 내용에 대한 프레임워크를 정하기에 앞서, 몇몇 용어들에 대해서 설명하고 정의할 필요가 있다. 사교육의 본질적 특성 그리고 규제의 유형에서 시작해볼 수 있겠다. 추가적으로 프레임워크는, 서로 다른 사회에서의 정부의 상이한 역할 및 특징 그리고 규제가 입안되고 도입되는 정치, 사회, 경제적 배경을 반영할 수 있어야 한다.

## · 사교육의 성격 및 범위

본 연구가 관심을 두고 있는 영역이 무엇인지에 대해 상술하기 위해서는 다양한 유형의 과외 레슨들, 그리고 학습의 다른 형태들과의 비교가 유용할 것이다. 전체적으로, 이 책은 보습과 더불어 수학, 언어, 과학 등 학교에서 가르치고 있는 교과목과 관련된 기타 보충 학습들을 다루고 있다. 주지하는 바와 같이, 이 책에서는 보다 원만한 인성 발달을 위한 과외 활동이 아닌 점정 가능 과목일 경우를 제외하고는 축구, 발레, 음악 활동 등은 중점적으로 다루지 않는다. 또한 가족, 지역 사회 차원에서 무료로 제공되는 교습이 아닌 개인, 기업, 또는 기타 다른 형태로 금전적인 보수를 요구하는 유료 교습을 주로 다루고 있다. 대부분의 사교육은 학교에서의 혹은 교육 편제에 따른 시험을 목표로 행해진다. 보기 1은 시험 지향 활동과 인성 발달, 그리고 교내 외에서 이루어지는 교육 활동에 대한 대조 도표이다. 본 책이 주로 다루는 부분은 이 도표의 우측 상단에 속한 부분이다. 하지만 교육 제공 방식 사이의 경계가 뚜렷하지 않기 때문에 도표 상의 구분선 또한 실선이 아닌 점선으로 표시되어 있다. 본 책이 다루고 있는 강의 제공자들은 교과목을 최우선으로 다루고 있지만, 학교 정규 교육 범위에 국한되지 않고 보다 광범위한 교과 내용과 발표, 시간 안배, 정보 검색 등의 기술들까지 다루고 있다.

<보기 1: 교내, 외에서의 학습 형태>



대부분의 사교육 활동은 학교 밖에서 이루어진다. 많은 경우 학생이나 선생님의 집, 보습 기관, 공공 도서관과 같은 지역 시설 내에서 행해진다. 하지만 일부 사교육의 경우 학교에서 이루어지기도 한다. 이러한 경우 선생님들이 정규 수업 외에 개인 교습을 행하는 것이 일반적이다. 또한 사교육 기관에서 상업 활동을 목적으로 학교 내 공간을 대여하는 방식도 이루어지기도

한다. 이는 학교 규정 관리 감독자가 교외뿐 아니라 교내에서 어떠한 형태의 사교육이 행해지고 있는지를 감안해야 함을 의미한다. 이렇게 교내에서 이루어지는 사교육 중에는 선생님들이 무료로 제공하는 교육들이 있다. 이 책에서는 이러한 교습들은 주로 다루고 있지 않다. 보통 이는 무료로 제공되며 관련 선생님들의 업무로 여겨지기 때문이다. 이러한 관찰을 통해 사교육 제공 형태에 대한 설명이 가능해진다. 사교육은 대체로 1대1로 이루어지는데, 일부의 경우 소규모 그룹 혹은 반 단위로도 이루어진다. 홍콩은 한 번에 100명 이상의 학생들을 대상으로 수업을 하는 ‘스타 강사’로 유명한 나라다. 이들은 수강생 정원으로 인해 영상 시설을 이용하기도 한다(Kwo & Bray 2011; Kedmey 2013). 이들 스타 강사들은 교실 수업 대체용으로 수업 동영상을 제공하기도 한다. 또한 실제 강사가 출연하는 혹은 출연하지 않는 인터넷 강의가 점점 늘고 있다. 인터넷 강의는 규제적 관점에서 특히 문제가 되고 있는데, 인터넷 강의의 경우 개인 청강자가 집에서 사적으로 이용할 수도 있고 국가 간 강의 제공이 가능하기 때문이다.

#### • 규제, 법, 지침 및 행동 규약

이 책의 제목은 규제를 강조하고 있지만 이 책의 목표는 보다 광범위하다. 첫째, 법과 규제를 구분해야 한다. 법이란 입법부의 의결 과정을 거치며, 법의 준비과정에서 해당 법의 집행 체계 및 사법 기관을 통한 위반 행위 처리 구조에 대한 면밀한 검토가 이루어진다. 이와 대조적으로, 규제는 교육부와 같은 전

문가 그룹에 의해 고안되기도 한다. 규제 준비 과정에서도 집행 체계에 관한 검토가 이루어지지만 법보다는 강제력이 약하고 규제 변경 절차도 덜 까다로운 편이다. 법과 규제 외에도 이보다 경미한 형태로 지침과 행동 규약 등의 규정도 있다(보충설명 1 참조). 이러한 규정들은 정부 기관뿐 아니라 교원 노조나 기타 교육기관 단체 협회 등 전문 집단들에 의해 마련되기도 한다. 정부 기관은 다양한 형태의 파트너십을 통해 소기의 목적을 달성하고자 하며, 법, 규제 등의 강제력을 동원하기보다는 각 관련자들의 자발적인 호응을 유도한다. 또한 정부에서 소비자들에게 정보를 전파함으로써 소비자들이 스스로 규제 준수에 대한 감시 역할을 수행하도록 돕기도 한다. 따라서, 이 책은 규제라는 단어를 사용하면서도 다른 형태의 제도 및 자발적 행위까지 모두 아우르고 있기도 하다.

### **보충설명1. 행동 규약**

이 책은 규제뿐 아니라 행동 규약도 다루고 있다. 행동 규약은 정부 혹은 전문 기관 및 기타 기관에서 마련하기도 한다. 일반적으로 행동 규약 준수에 대한 법 조항은 마련하지 않지만 다양한 종류의 전문적인 제재 장치가 활용되기도 한다. 교육계의 행동규약에 대한 지침은 포아송(2009)에 의해 마련되었다. 본 지침은 행동 규약에 대한 정의 및 구성을 시작으로 당 규약의 채택, 전파, 홍보, 실행 과정을 망라하고 있다. 그 외에 규약 불이행에 대한 제재 및 규약 평가 및 갱신 과정도 다룬다. 지침서의 내용은 기타 교육 수단만이 아닌 사교육 부문과도 연관되기도 한다.

## · 사교육 규제 맥락

아시아는 문화적 다양성과, 국가의 역할에 대한 기대, 그리고 감독 당국이 마련한 규제 집행 능력을 갖고 있는 커다란 지역이다. 아시아의 경제력 또한 다양성을 지니고 있다. 아시아에는 브루나이, 홍콩, 일본, 한국, 싱가포르 등 고소득 국가부터 중국, 말레이시아, 태국, 베트남 등 중간소득 국가, 방글라데시, 미얀마, 네팔 등 저소득 국가까지 다양하게 분포하고 있다.

아시아의 입법 및 규제 체계는 식민지 역사를 통해 조성되었으며, 이 지역에는 과거 구 소련 소속 혹은 동맹국들(카자흐스탄, 몽골, 우즈베키스탄), 영국의 관행을 이어받은 국가들(인도, 말레이시아, 파키스탄), 그리고 네덜란드, 프랑스, 포르투갈, 미국의 영향을 받은 국가들(인도네시아, 필리핀)이 포함되어 있다.

일부 국가(브루나이, 몰디브, 싱가포르)들은 규모가 작기 때문에 상대적으로 중앙 집중화가 되어 있지만, 규모가 큰 국가(중국, 인도, 인도네시아)들의 경우 분산화가 필요할 수도 있다. 분석을 통해 이러한 모든 맥락의 차이를 항상 염두에 두어야 한다. 또 다른 맥락적인 차원에는 사교육과 사교육 제공자에 대한 대중들의 태도를 다루고 있다. 부탄에 정규 교육 과정이 생긴 것은 비교적 최근의 일이고, 사교육의 역사도 그만큼 짧다. 부탄 규제 당국의 사교육 현상을 억제하고 바로잡는 방법은 스리랑카와 한국에서는 절대 불가능하다. 이들 국가에는 이미 사교육이 사회 깊숙이 침투해 있고 이제는 사회적 관행이 되어 있는 상태이기 때문이다 (Seth 2002; Lee et al. 2010; Pallegedara 2012). 홍

콩 국민들은 학교에서 선생님이 이미 가르치고 있는 학생들을 대상으로 사교육을 제공하는 것은 이해에 상충되는 것으로 받아들이고 있다. 게다가, 교사가 고소득 직종인데다 추가 수입을 벌어들이는 일은 받아들이기 힘들기 때문에 교사가 타 학교 학생에게 사교육을 제공하는 것조차도 드문 일이다. 중국 본토에서도 교사가 자신이 가르치는 학생들을 상대로 사교육을 제공하는 것을 법적으로 엄격히 금지하고 있지만 이것이 항상 잘 지켜지는 않고 있으며 교사들 스스로도 부모들의 추가적인 사교육 요구에 부담을 느끼는 경우도 발생하고 있다(Zhang 2013a). 또 다른 문화적 맥락에서 살펴볼 때 스타 강사 현상을 따져 볼 수 있다. 앞서 언급된 바와 같이, 스타 강사 현상은 홍콩에서는 이미 잘 알려져 있으며, 다른 나라에서도 유사한 현상을 찾아 볼 수 있다. 홍콩과 같이 버스나 기타 다른 매체를 통한 휘황찬란한 광고가 이루어지지는 않지만 스리랑카에서도 대규모 수강생을 거느리는 Tuition Master 가 존재한다. 특정 과목에 특화된 유명 강사들의 경우 방콕, 팔라렘푸르, 서울, 타이페이 같은 도시의 사교육 시장에서 두드러진다. 이와 관련된 기업형 구조도 마찬가지다. 일부 사교육 기업의 경우 세계적인 프랜차이즈로 운영되기도 한다. 한 예로, 구몬은 일본에 본사를 두고 있지만 중국, 인도, 인도네시아, 한국, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 태국, 베트남 등 48개국에 지사를 두고 있다(Kumon 2014). 호주에 본사를 둔 킵맥그래스는 2013년 보고서를 통해 인도네시아, 파키스탄, 싱가포르 등 20개국에 프랜차이즈를 운영하고 있다고 밝혔다(Kip McGrath 2013). 주로 홍콩에서 운영되고 있는 모던 에듀케이션은 홍콩 상장사로서 중국 본

토로 사업을 확장하고 있는 추세이다 (Modern Education Group Limited 2013). 반면에, 방글라데시의 경우, 사교육 시장이 주로 지역 기반의 영세 독립 기관들로 이루어져 있다 (Mahmud 2013). 따라서, 기업형 구조를 또 다른 형태의 변인으로 감안해야 한다.

## • 책의 구성

이러한 맥락적인 요인을 감안하면서 본 책의 다음 장에서는 규제 대상에 대해 논의한다. 사교육 시장의 규모 및 확산 현황을 살펴보고, 사교육이 다루는 주요 과목 및 형태들을 짚어보며 사교육 제공 기관들이 지닌 다양성을 조명한다. 다음으로 사회적 불평등, 정규 교육 과정에 미치는 역효과, 부패, 소비자 및 노동자 보호, 조세 부분에 초점을 맞추어 공공재의 맥락에서 사교육 시장에 대한 규제의 당위성을 살펴본다.

이를 바탕으로 본 책은 각각 형태가 다른 사교육 제공 기관들에 맞춘 규제책을 다룬다. 규모에 상관없이 기업형 사교육에 대한 규제는 사교육 선생님들에 대한 규제와는 상당히 다를 수 있다. 불규칙적인 파트 타임 형태의 대학생 및 기타 개인 형태의 과외 행위에 대한 규제를 마련하는 것은 더욱 어려울 수 있어 각국 정부는 소비자들의 인식을 강화하는 데 중점을 두기도 한다. 해당 장에서는 아시아 지역의 실례를 살펴보고자 한다. 이러한 규제 방안의 주체는 교육부 만이 아닌 노동부, 재정부, 복지부 등 기타 다른 정부 부처가 될 수 있다.

다음으로, 이러한 규제를 준수할 수 있도록 하는 체계를 살펴

본다. 정부마다 감독관이나 감시 인력을 잘 갖추고 있기도 하고, 이와 반대로 재원이 충분치 않은 경우도 있다. 대부분의 경우에 규제 준수가 잘 이루어지도록 하려면 상향식, 하향식 접근법을 모두 활용해야 한다. 정부에서 지역 단체들에 정보 및 권한을 제공하여 사교육 제공 주체에 대한 압박을 가할 수 있다. 또한 사교육 업계 및 교원 노조와 협력하여 자체 규제를 도모하는 방법도 있다. 감시 및 정보 배포 체계를 마련하는 것이 규제 준수를 이끌어내는 중요한 수단이 된다.

마지막으로 본 책은 변화의 방향에 대해서도 다룬다. 아시아의 사교육 시장 규모와 성격은 최근 몇 년 간 상당한 변화를 거쳤고 정부 차원의 규제 노력이 부재한 상황에서도 지속적인 변화를 겪게 될 것이다. 정부가 규제 및 기타 수단을 통해 사교육 시장을 제도할 수 있는 기회와 책임이 있다는 주장은 논쟁의 여지가 있다. 사교육 규제는 shadow education 과 다른 형태의 사교육이 사회 깊숙이 뿌리 박고 만연해 있는 상황에서는 특히 어려운 일이다. 따라서, 사교육의 문제시되는 부분이 아직 두드러지지 않고 있는 사회의 경우 정부가 즉각적인 행동을 통해 문제가 심각해지지 않도록 하는 것이 현명한 선택일 것이다.

사교육 관련 규제를 마련 혹은 개정할 시, 정부의 행위는 당연히 그에 상응하는 교육 체계에 대한 규제도 감안해야 한다 (Fielden & LaRocque 2008; Sergiovanni et al. 2009). 특히 20세기 중반 이후, 교육에 대한 규제는 규제가 문제시 되었던 때보다 더 심화되어왔다. 일부 관계자들은 교육이 과도하게 규제 받고 있다고 느끼고 있으며, 실제로 일부 해당 감독 기관들은 최소한 일부 공교육 기관에 유연성을 부여할 수 있는 방법을

강구하고 있기도 하다. 하지만, 현재 아시아 대부분 국가들에서 사교육이 성행하고 있는 시점에서 교육에 대한 규제 완화를 지지하는 이는 별로 없을 것이다. 따라서, 향후 트렌드는 사교육에 대한 규제 완화 혹은 현상 유지보다는 규제 강화로 흘러 갈 것으로 보인다. 문제는, 어떻게 해야 이런 규제 정책이 모든 이해관계자들로 하여금 봉착한 문제들에 대한 주인 의식을 공유하도록 하고 공공재로서의 지속 가능한 영향력을 행사할 수 있는냐는 것이다.

물론 이러한 시나리오 내에서도, 정치적 우선순위, 정부의 사회경제적 접근법, 규제 마련, 개정, 시행에 따르는 재원 마련 능력에 따라 여러 다양한 패턴으로 결과가 나타날 수 있다. 이러한 문제들에 대한 결정을 내릴 때, 교육 당국은 비교 분석을 통해 많은 것을 얻을 수 있다. 아시아라는 지역이 어떤 면에서는 굉장히 넓고 다양성이 존재하는 곳이기 때문에 트렌드를 파악하고 그에 맞는 적절한 전략을 제시하는 데 어려운 부분이 있다. 하지만 이러한 아시아의 다양성은 각국 정부와 파트너들이 함께 배워갈 수 있는 환경과 모델을 제시할 수 있다는 점에서 하나의 자산이 될 수도 있다. 그러므로 이 책의 마지막 장에서는 작금의 국제 환경 하에서의 상호 배움이라는 주제를 다루도록 한다.

---

## 제2장

무엇을 그리고 누구를 규제해야 하는가?



## 제2장

### 무엇을 그리고 누구를 규제해야 하는가?

본 장에서는 아시아의 사교육 시장의 성격을 알아본다. 각국 간, 그리고 국내에서 편차를 보이고 있는 사교육 시장의 규모를 먼저 알아본다. 다음으로 사교육의 형태를 논의하면서 기업, 교사, 비공식 과외 교사들이 어떤 방식으로 성행하고 있는지 살펴본다. 이를 통해 사교육의 다양성을 자세히 살펴보기로 한다.

#### • 사교육의 규모와 확산

표1은 아시아 각 지역의 사교육 통계를 보여준다. 일부 통계는 제한적인 표본에 근거하고 있어 주의 깊게 살펴보아야 한다. 또한 통계가 다루고 있는 교육 단계와 정보 수집 방법에 있어 상당한 차이점이 존재할 수 있어 직접적인 비교가 어려울 수 있다. 그럼에도 불구하고, 표1은 전체적인 밑그림을 제시하고 있으며 그 안에서 아래와 같은 일부 지역적인 차이가 존재한다.

- 일본, 한국, 대만을 비롯한 동아시아 지역에는 오래 전부터 사교육 시장이 광범위하게 성행하고 있으며 사교육 등록률 역시 여전히 높은 수준이다. 한국의 관계 당국은 이미 1980년대 초부터 사교육 수요를 억제하기 위한 노력을 기울여왔지만 (Lee et al. 2010; Choi 2013), 성

공은 거두지 못했다. 일본, 대만, 홍콩의 경우 사교육 시장에 대해 다소 자유방임적인 태도를 취해 왔다.

- 방글라데시, 인도, 파키스탄 등 남아시아 지역 또한 오랫동안 사교육 등록률이 높은 수준이다. 스리랑카의 경우 식민지 시절인 1940년대부터 이미 사교육 문제에 대한 공식적인 우려를 제기해왔다(Ceylon 1943). 인도에서는 웨스트벵갈과 트리푸라 주에서 특히 사교육 등록률이 높다. 하지만 차티스가르 주와 라자스탄 주의 사교육 등록률은 이보다 낮다(Pratham 2013).

- 구 소련에 부속되어 있던 중북부 아시아 지역의 사교육 현상은 보다 최근의 일이다. 구 소련 시절이던 1991년 이전에는 사교육이 존재했지만 미미한 수준이었다. 1991년 이후부터 사교육이 활발해졌지만 동아시아와 남아시아 수준에는 미치지 못했다(Silova et al. 2006; Silova 2009b).

- 브루나이, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 등 동남아시아 지역에서도 사교육 열풍이 불고 있다(Dang 2007; Bray & Lykins 2012; Brehm et al. 2012; Lao 2014).

- 중국에서 사교육은 지방이나 중서부 지역보다는 대도시 지역과 고소득층이 몰려 있는 동부 지역에서 나타나고 있다. 그렇지만 가계 소득이 증가함에 따라 사교육도 급속히 늘고 있다(Shen 2008). 중국 내 한 자녀 가족이 늘어나면서 사교육 수요도 늘고 있다(Zhang 2013a).

<표 1:사교육의 국가간 지표>

국	패턴
아르메니아	유엔개발계획(UNDP 2007: 45)은 중등학교 학생들의 47%가 2개 혹은 그 이상의 과목에 대한 과외를 받고 있으며 주 30-35 시간 가량을 과외에 할애하고 있다고 밝혔다.
아제르바이잔	Silova 와 Kazimzade (2006)가 대학 신입생 913명에게 중등학교 졸업반 당시에 사교육을 받은 경험에 대해 물었다. 이들 중 93.0%는 사교육(개인 과외, 선행 학습, 혹은 둘 다)을 받은 경험이 있다고 말했다.
방글라데시	Nath (2011a)는 가계 설문 조사 데이터를 분석했다. 그 결과, 2008년에 초등학교 학생 중 37.9%, 중등학교 학생 중 68.4%가 사교육을 받은 것으로 나타났다. 10학년의 경우, 80% 이상이 사교육을 받았다.
브루나이	Wong et al(2007: 455) 는 초등 6학년 학생들이 수학을 배운 경로를 조사했다. 209명의 학생 중 69%는 과외를 받았고 이들 중 대부분이 개인 과외 교사를 통해 배운 것으로 예상되었다.
캄보디아	Dawson (2011: 18)은 총 3곳의 8개 초등학교를 대상으로 조사한 결과, 학생들 중 약 절반이 과외를 받은 것으로 나타났다. Brehm et al(2012). 도 동일한 결과의 데이터를 제시했다.
중화	2004년 4,772 가구를 대상으로 한 도시 지역 가정 교육 및 고용 실태 조사 결과 초등생 중 73.8%가 비학문 과목을 포함하여 과외를 받고 있는 것으로 나타났다. 총, 고등학생의 경우 각각 65.6% 와 53.5%로 나타났다(Xue & Ding 2009). 2010년 지난 성의 12학년 학생 6,043명을 대상으로 조사한 결과, 수학 과외를 받은 학생이 23.1%, 영어 과외를 받은 학생이 18.2%로 나타났다(Zhang 2011: 124).

그루지야	Matiashvili 과 Kutateladze (2006)는 대학 신입생 839명에게 중등학교 졸업반 당시에 사교육을 받은 경험에 대해 물었다. 이들 중 76.0%는 사교육(개인교과외, 선행 학습, 혹은 둘 다)을 받은 경험이 있다고 말했다. 2011년 전 지역 중등학교 재학생 및 졸업생 1,200명의 부모를 대상으로 조사한 결과 약 25%가 과외를 받은 것으로 나타났고, 도시 지역은 35%, 시골 지역은 19%로 차이를 나타냈다(EPPM 2011).
홍콩	2009년 521명의 학생 대상 전화 설문 조사 결과 초등학교 고학년생들 중 72.5%가 과외를 받은 것으로 나타났다(Ngai & Cheung 2010). 16개 중등학교의 1,646명 학생을 대상으로 조사한 결과 9학년 학생은 53.8%, 12학년 학생 중 71.8%가 과외를 받고 있는 것으로 나타났다(Bray 2013).
인도	Sujatha 와 Rani (2011: 113) 가 안드라프라데쉬, 케랄라, 마하라슈트라, 우타프라데쉬 등 총 4개 주의 중등학교 고학년 학생들을 대상으로 조사한 결과 10학년 학생들 중 58.8%가 과외를 받고 있는 것으로 나타났다. Sen (2010: 315) 은 웨스트벵갈 주의 초등학교생들 중 57%가 개인 과외를 받고 있다고 밝혔다. 전국 지방 설문 조사에 따르면 6세-14세 아동들의 과외 교습 비율은 차티스گار 2.8%, 웨스트벵갈 주 73%로 나타났다(Pratham 2013: 55).
인도네시아	Suryadama et al(2006). 는 구체적인 수치 통계는 제시하지 않았지만 초등학교 수준에서의 사교육이 중등 교육 수준도 동일한 상황임을 보여주고 있다.
이란	2011년 테헤란에서 조사한 결과, 5, 9, 12, 13학년 학생들 중 20%가 1대1 혹은 소규모 그룹 과외를 받고 있으며, 26.9%는 학원 등에서 강의를 수강한 것으로 나타났다(Aryan 2012: 26).
일본	2007년 조사 결과, 초등 1학년생들 중 15.9%가 학습수에 다녔으며, 1학년이 올라갈수록 그 비율은 꾸준히 상승했다. 중등 3학년생의 경우 이 비율이 65.2%에 달했다. 또한, 중학교 3학년생의 6.8%가 집에서 과외를 받았고, 15%는 통신 교육을 수강한 것으로 나타났다(일본 2008: 13).
카자흐스탄	Kalikova 와 Rakhimzhanova (2009)는 대학 신입생 1,004명에게 중등학교 졸업반 당시에 사교육을 받은 경험에 대해 물었다. 이들 중 59.9%는 사교육(개인교과외, 선행 학습, 혹은 둘 다)을 받은 경험이 있다고 말했다.

한국	2012년에는 초등학교 학생의 80.9%가 과외를 받고 있는 것으로 예상했다. 중학생의 경우 그 비율이 70.6%, 고등학교 학생의 경우 57.6%로 나타났다(KOSIS 2013).
키르기스스탄	Bagdasarova 와 Ivanov (2009) 는 대학 신입생 1,100명에게 중등학교 졸업반 당시에 사교육을 받은 경험에 대해 물었다. 이들 중 52.5%는 사교육(개인 과외, 선행 학습, 혹은 둘 다)을 받은 경험이 있다고 말했다.
라오스	Benveniste et al(2008: 76, 106). 는 중등학교 저학년 교사들 중 14%가 보충 수업을 진행하였고 이를 통한 수업이 전체 수업의 1/3 을 차지했다고 밝혔다. 449개 초등학교의 총 2,082명의 교사를 대상으로 한 또 다른 연구 결과, 이들 중 5%가 수강료를 받고 보충 수업을 진행한 것으로 나타났다(Dang & King 2013).
마카오	Vong (2011, Lee & Choi 인용2013: 10)은 유아 및 초등학교 학생의 70% 가량이 일정 방식의 과외를 받고 있다고 말했다.
말레이시아	Kenayathulla (2013b: 634) 가 2004/05년도 가계 소비 실태를 조사한 결과, 사교육비 지출 비율이 20.1%를 차지했다. Tan (2011: 105) 이, 셀랑고와 콰라룸푸르의 8개 학교의 1,600명의 학생을 대상으로 조사한 결과, 이들 중 88.0%가 초등학교 기간 동안 사교육을 받은 것으로 나타났다.
몰디브	Nazeer (2006: 159) 는 사교육은 "일반적인 현상"이라고 설명했다. 그가 진행한 질적 연구 대상인 9명 교사 모두 가르치는 학생들을 대상으로 추가적인 개인 과외를 진행하고 있었다. Mariya (2012: 175) 도 사교육은 "몰디브에 이어져 내려 온 전통이자 문화이며, 현재도 대규모로 이루어지고 있다" 고 말했다.
미얀마	Dong et al(2006). 는 대학 신입생 1,475명에게 중등학교 졸업반 당시에 사교육을 받은 경험에 대해 물었다. 이들 중 66.0%는 사교육(개인 과외, 선행 학습, 혹은 둘 다)을 받은 경험이 있다고 말했다.

미얀마	<p>1992년도 보고서 (Myanmar Education Research Bureau 1992: 24) 는 사교육을 "중등 교육을 마치기 위해서는 사실상 필수적인" 것으로 설명했다. 비공식 자료를 통해 20년이 지난 뒤에도 여전히 이 문제는 수그러들지 않고 있다고 밝혔다. 여전히 초등학교 수준에서의 사교육은 존재하고 있다. 미발행된 2009년도 조사는 총 25개 군의 가계를 대상으로 하였는데 1학년생 교육에 드는 가계 지출은 12.6%, 5학년생 교육은 15.6%로 나타났다.</p>
네팔	<p>Jayachandran (2013) 은 28개구에서 450개 학교를 대상으로 한 데이터를 분석했다. 분석 결과 (p.39) 공공립학교 학생들 중 49%가 학교 내에서 추가적으로 과외를 받았고 사립학교 학생들의 경우 51%가 학교 밖에서 따로 과외를 받는 학생도 있을 것으로 추측했다. Thapa (2011) 는 452개 학교의 22,500명의 학생들을 대상으로 한 데이터를 분석한 보고서를 발표했다. 보고서를 통해 10학년 학생들 중 68%가 과외를 받고 있는 것으로 나타났다.</p>
파키스탄	<p>6개 도시와 136개 지방 구, 군을 분석한 2012년 조사를 통해 도시 지역 학생의 34.0%, 지방 학생의 11.3%가 사교육을 받은 것으로 나타났다. 카라치의 경우 그 비율이 60.2%에 달했다(ASER-Pakistan 2013: 118, 143).</p>
필리핀	<p>de Castro 와 de Guzman (2010) 은 23개 학교의 1,235명의 학생을 대상으로 조사했다. 그 결과, 6학년 학생들의 40.7%, 10학년 학생들의 46.5%가 과외를 받은 것으로 나타났다.</p>
싱가폴	<p>Tan (2009) 은 사교육 실태를 보여주는 실증적인 데이터 부재에 대해 아쉬워했지만, Kwan-Terry (1991) 와 George (1992) 의 자료를 통해 사교육 현상이 수 년에 걸쳐 나타나고 있다고 말했다. 2008년 한 신문 보도를 통해 설문 조사에 참여한 중, 고등학생들 중 97%가 과외를 받고 있는 것으로 나타났다(Toh 2008).</p>

스리랑카	Pallegedara (2012: 380) 는 2006/07 6세-21세 사이의 자녀를 둔 10,677개 가구를 토대로 한 데이터를 분석했다. 이들 중 64.0%가 사교육에 지출하고 있는 것으로 나타났다. 이에 비해 1995/96년에는 23.3%에 불과했다. Suraweera (2011: 20) 는 10학년 학생 2,578명 중 92.4%, 12학년 학생 884명 중 98.0%가 과외를 받고 있다고 말했다.
대만	2001년 20,000명의 고등학교 학생들을 대상으로 실시한 대만 교육 패널 설문 조사를 통해 7학년 학생 중 72.9%는 주당 평균 6.5시간을 과외에 할애하고 있는 것으로 나타났다(Liu 2012).
타지키스탄	Kodirov 와 Amonov (2009) 는 대학 신입생 999명에게 중등학교 졸업반 당시에 사교육을 받은 경험에 대해 물었다. 이들 중 64.8%는 사교육(개회 과외, 선행 학습, 혹은 둘 다)을 받은 경험이 있다고 말했다.
태국	Lao (2014) 는 경제연구훈련센터 보고서(2011)를 인용하면서, 고등학생의 65.5%가 사교육을 받고 있는 것으로 추측했다. 전체 학생 인구의 6.4%가 사교육을 받고 있는 것으로 보이며, 그 중에서도 방콕 지역의 학생들이 가장 많은 것으로 나타났다.
투르크메니스탄	Clement (2006, Silova 인용 2009a: 59) 는 본격적인 과외 제도가 나타난 것은 1991년 독립 직후라고 말했다. 대개 교사의 자택 등지에서 비공식적으로 치행되고 있고 대부분의 교사들이 과외를 하고 있는 것으로 나타났다.
우즈베키스탄	자세한 통계는 없지만, 사교육 자체는 “거대 산업”으로 여겨지고 있다(Namazov 2013).
베트남	Dang (2013) 은 2006년 9,189개 가구를 대상으로 한 연구 데이터를 검토했다. 그 결과, 초등학생 중 32.0%가 과외를 받고 있는 것으로 나타났다. 과외를 받고 있는 중학생, 고등학생의 경우 각각 46.0%, 63.0% 였다.

출처: 본 표는 Bray & Lykins (2012), pp.4-7. 를 토대로 각색 및 갱신한 것이다.

## • 과목 및 형태

많은 국가들에서, 사교육의 수요가 가장 많은 부분은 시험에서 다루는 주요 과목들이다. 일반적으로 수학, 과학, 영어, 국어 등이 그렇다. 한 예로, 그루지아의 경우, International Institute of Education Policy, Planning and Management(EPPM)이 2011년 과외를 받고 있는 중등학생들을 설문 조사한 결과, 23%는 그루지아어, 48%는 수학, 78%는 외국어, 13%는 기술 관련 과목의 과외를 받고 있는 것으로 나타났다(EPPM 2011: 26). 홍콩의 경우, DSE (Diploma in Secondary Education) 시험의 주요 4개 과목은 수학, 영어, 중국어, 일반 교양 과목이며, 이 중 수학, 영어, 중국어의 과외 수요가 많은 편이다(Zhan et al. 2013).

하지만 초등과 중고등학생 사이에서 일부 편차가 존재한다. 예컨대, 그루지아는 평균적으로 초등학생은 최대 3과목을 수강하는 데 반해, 고등학생 중 절반은 보통 4개 이상, 최대 9개 과목을 수강하게 된다(EPPM 2011). 대만의 초등학생들은 대부분 외국어와 비학문 과목을 수강하지만 (Huang & Hung 2007), 중고등학생들은 학문 과목들에 중점을 두게 된다(Lin & Chen 2006). 표 2는 마카오에서 실시한 설문 데이터를 분석한 보고서로서 학년 및 수준 별로 편차를 보이고 있다. 표 3은 태국에서 실시한 설문 조사로서 특정 과목의 인기도 뿐 아니라 지역적으로도 편차를 보이고 있다.

〈표 2: 마카오의 과목별, 교육 수준별 사교육 참여율 (%)〉

교육수준	전과목	영어	수학	중국어
초등	74.90%	53.20%	50.20%	46.30%
중등	50.00%	48.30%	55.10%	24.60%
고등	4.70%	27.90%	67.40%	4.70%
교육수준	전과목*	미술, 상업	과학	기타과목
초등	74.90%	3.90%	3.90%	3.00%
중등	50.00%	11%	33.90%	0.80%
고등	4.70%	18.60%	9.30%	0.00%

\* 응답자의 복수 응답을 허용하였다. 일부 응답자는 "전과목"을 선택하였는데, 이는 학교에서 가르치는 모든 과목에 대해 과외를 받고 있음을 뜻한다. 이와 함께 일부 응답자는 특정 과목에 대해 과외를 받고 있다고 응답했다. 해당 데이터는 2007년에 수집된 것이다.

출처: Ho et al(2008), p.39.

〈표 3: 태국의 과목별, 지역별 사교육 참여율(%)〉

과목	방콕 및 도심	기타지역	총계
물리	11.1	41	29.4
화학	17.4	5	9.8
생물	1	1.7	1.6
영어	16.8	10.3	12.9
태국어	2.6	0.7	1.4
사회 과학	1.1	-	0.4

수학	45.3	26	33.5
태국 사회 과학	2.1	-	0.8
과학	2.1	13.3	9
기타	-	2	1.2

참조: 본 데이터는 2010년 기준이다.

출처: 태국, 교육 위원회 (2010), 부록.

도입부에서 언급하였듯이, 사교육의 형태는 다양하다. 1대1 개인 과외에서부터 소규모 그룹 과외, 대규모 강의, 인터넷 강의 등이 있다. 각 사교육 형태마다 학생들의 학습, 강사의 교육학, 비용, 정부 정책이 모두 다르다.

- 1대1: 한 명의 교사가 한 번에 한 명의 학생을 상대하는 형태이다. 다른 형태보다 개인에 맞추어져 있고 가격도 더 높다.
- 소규모 그룹 과외: 학생들이 무리를 지어 과외를 받는 형태이다. 일부 국가에서는 소규모로 분류되는 그룹도 다른 국가에서는 비교적 대규모로 여겨지는 경우가 있을 수 있다. 그룹의 규모는 규제에 영향을 받기도 한다. 예컨대, 마카오의 경우 한 그룹이 7명을 넘지 않으면 정부 기관에 등록하지 않아도 된다 (Li & Choi 2013: 12).
- 대규모 강의: 일부 사회에서는 과외 수업이 최소한 일반 학교 수업에 상응하거나 그보다 더 큰 규모로 이루어

어지기도 한다. 홍콩과 방콕을 예로 들면, 커다란 강의실에서 수업이 진행되고 실제 강의를 듣거나 비디오 녹화 강의를 듣기도 한다.

- 인터넷과 방송 강의: 인터넷을 이용한 개인 과외가 인기를 얻고 있다. 학생과 교사가 같은 장소, 심지어 같은 나라에 살지 않아도 된다. 일부 인터넷 강의는 비디오 영상 및 기타 컴퓨터를 활용한 기술로 강의를 이루어지기도 하지만 그 외에는 웹캠을 이용하여 직접 얼굴을 보며 이루어진다.

이러한 기본적인 형태 외에도, 기능에 따라 다른 형태를 띠기도 한다. Roesgaard (2006: 29-54) 와 McLean (2009:155) 은 일본에서 운영되는 학습숙들의 차이점을 살펴보았다. 학습숙 중에는 입학 시험을 집중 대비하는 곳도 있고 기초 학습 및 토레 수준을 따라잡는데 주력하는 곳도 있다. 또한 우수한 학생들, 혹은 저조한 학생들을 위한 학습숙도 있고 이들이 한데 모여 있는 학습숙도 있다. 일부 학습숙은 학교 교과과정과 거의 동일하게 운영되기도 하고 학교 교과과정보다 앞서나가는 곳도 있다. 일부 학습숙의 경우 경쟁이 치열하지만, 경쟁적이지 않고 학생들을 격려해주는 성격이 강한 곳도 있다. 다른 맥락에서, 보충설명 2는 캄보디아에 나타나는 서로 다른 형태의 사교육을 보여주고 있다. 형태의 차이에 따라 규제 또한 차이가 있어야 한다.

## 보충설명 2: 캄보디아의 다양한 사교육 형태

Brehm et al (2012: 16) 에 따르면, 캄보디아의 사교육의 주요 형태는 다음과 같다.

ReanKuo (나머지 학습): 일부 교사들은 방과 후에 학교나 자신의 집에서 학생들을 대상으로 사교육을 하기도 한다. 수업 시간 동안 다루지 못했던 필수 교과 과정을 가르치는 것이 목표이다. 가장 일반적인 사교육 형태라 할 수 있다. 이는 ReanBoban Porn (보충 학습) 또는 ReanChhnuol (직업 교육)로 일컬어지기도 한다.

ReanKuoPelVisismakkal (방학 동안의 나머지 학습): 7-8 월 중 학교가 방학에 들어가면 학생들은 긴 방학 기간 동안 사교육 과정을 수강할 수 있는 선택권이 주어진다. 본 과정은 이전 학년 담당 교사들이 해당 학년 교과 과정을 마치는 형식이나 다음 학년 담당 교사들이 참여하여 다음 학기에 들어가기 전에 교과 과정을 시작하는 형식일 때도 있다. 이를 통해 교사들은 연초 혹은 연말에 국가 교육 과정을 마칠 수 있는 충분한 시간을 벌게 된다.

ReanKuoPises (나머지 특별 학습): 공립 학교 교사들은 교내에서 1대1 혹은 자신의 반 학생들로 이루어진 소규모 그룹 단위의 과외를 진행한다. 보통 방과 후에 교사 혹은 학생들의 집에서 이루어진다. 이러한 형태의 과외는 비교적 가격이 높은 편이다. 학생들은 이런 과외 학습을 보충 학습용, 혹은 아예 공립 학교 수업을 대체하는 용도로 활용한다. 실제로 학생과 교사의 합의 하에 1대1 ReanKuoPises 를 하면서 학생은 학교에 매일 나가지 않아도 되는 경우도 있다. 교사가 학생을 출석 처리해 주기 때문에 가능하다. ReanKuoPises는 shadow education 이나 hybrideducation 보다 훨씬 더 개인 교습에 가까운 형태이다.

Sala Akchoan사립(개인 교습)학교: 캄보디아에는 영어 학교를 비롯하여 사립 대학교, 기술연수센터 등 다양한 형태

의 사립학교들이 있다. 이 모든 학교들이 Sala Akchoan(개인 학습)에 속한다고 볼 수 있다. 이 범주 안에 드는 개인 학습은 사교육의 한 부분이다. 입시 대비 학원의 강의실은 매일 밤 학생들로 꽉 찬다. 국가 고시 및 대학 입시를 위해 '벼락치기'로 공부하기 때문이다.

### • 제공자와 방향의 다양성

사교육은 대학생, 주요 학교 교사, 또는 이와 같은 일을 구하는 사람들을 통해 비공식적으로 제공된다. 보다 공식적인 방식은 회사에 고용되어 일하는 전문 강사들을 통해 제공할 수 있다. 강사들의 형태에 따라 학생들의 형태도 다르다. 비공식적인 사교육 형태는 보통 입소문을 통한 추천에 의해 이루어진다. 학원 형식의 사교육 또한 추천을 통해 이루어지지만 강사들의 경우 인터넷, 버스, 잡지 상의 광고 등을 통해 학생들을 유치할 수 있게 된다.

일부 국가의 교사들 중 사교육을 진행하는 이들은 학교 수업을 통해 실력을 인정받게 되는데 특히 유명한 학교일수록 유리하다. 학부모들과 학생들은 이런 교사들이 강의 요강과 교육 당국의 요구 사항을 더 잘 파악하고 있다고 생각한다. 이러한 방식은 방글라데시, 캄보디아, 중국에서 나타나고 있다 (Hamid et al. 2009; Dawson 2011; Zhang 2013a). 모든 국가에서 나타나는 또 다른 사교육 제공자는 대학생, 혹은 적당한 일자리를 찾지 못한 학부 졸업생, 그리고 은퇴자 등이 있다.

이와 상반되는 사교육의 부류에는 대규모 강의를 제공하는 기

업형 학원이 있다. 대도시에서는 커다란 강의실에서 실제 강의를 하기도 하고 비디오 녹화를 통해 이루어지기도 한다. 표4는 홍콩의 중등학교 학생들이 받는 사교육 형태를 보여주고 있다.

〈표4: 홍콩 중등학교 학생을 대상으로 한 사교육의 규모와 형태〉

	9학년	12학년
사교육을 받고 있는 학생 비율	53.8%	71.8%
사례 수 (16개 학교를 대상)	967	657
교습 형태 (지난 12개월 간 사교육을 받은 학생들 대상)		
소규모 그룹	53.5%	29.0%
개인 1대1	44.2%	31.1%
강사의 강의 형식(실강)	22.1%	54.2%
강의 형식(비디오 녹화)	7.90%	61.7%
온라인 강의	0.8%	1.7%

참조: 해당 데이터는 2011/12년도 데이터를 참고한 것이다.

출처: Bray et al(2014), p.31.

아시아에서의 사교육 제공 방식의 다양성은 아래와 같이 확인할 수 있다.

- 방글라데시: 방글라데시 통계청의 2006/07년 조사를 통해 전국에 총 5,499개의 학원이 성업 중이고 이 곳에서 총 67,200명의 정규직 및 44,800명의 파트타임 근로자가 일하고 있는 것으로 나타났다. 이 중 정부 허가를 받은 기관은 7%에 지나지 않았다 (Nath 2011b).

- 마카오: 2007년 186개의 사교육 기관을 대상으로 조사한 결과, 이들 기관 중 62.9%가 초등학생을 대상으로, 3.2%는 유치원생을 대상으로 사교육을 제공하고 있는 것으로 나타났다 (Ho et al. 2008: 28). 유치원생들을 대상으로 하는 모든 기관들과 초등학생을 지도하는 기관들의 절반 가량은 보육 시설을 갖추고 있었고, 방과후 픽업 서비스와 식사를 제공하는 서비스도 갖추고 있었다. 이들 중 25% 정도가 중학생들을 지도하고 있었고, 고등학생을 지도하는 기관은 8.6%밖에 되지 않았다.

- 그루지아: EPPM (2011) 조사에 따르면, 사교육을 제공하는 사람의 69%가 주요 학교 교사들이었다. 또한, 사교육을 받은 학생들의 13%는 정규 교실에서 가르치는 선생님들에게 사교육을 받았다고 답했다.

- 대만: Chou 와 Ching (2012: 164) 은 대만에 현재 18,300개의 '입시 학원'이 영업 중이고 이 중 15,248개는 중국어, 영어, 과학 등의 기존 과목들을 집중적으로 가르치고 있다고 밝혔다. 초등학교와 중학교를 주요 대상으로 하고 있으며, 전체 수강생 중 이들이 차지하는 비율이

84%였다. 이들 학원 대부분이 “요령과 기술에 초점을 맞춘 시험 대비 사설 학원”이었다(p.165). 하지만 일부는 일반 학교 교과 과정과 직접적인 연관이 없는 수업을 진행하는 곳도 있었다. 여기에서는 학생들에게 “외국어, 논술, 서예, 음악, 미술, 무용, 체육 등 특수 과목이나 코스에 맞춘 수업을 제공”하고 있다(p.166).

- 태국: 정부 통계에 따르면 2011년 기준 1,964개의 사교육 기관이 등록되어 있고 이 중 77.6%는 방콕에, 나머지는 다른 지역에 분포하고 있는 것으로 나타났다(태국, 교육부 2013).

- 우즈베키스탄: 2013년 국가 고시 센터 집계 결과 교육 활동 허가를 받은 비정부 교육기관은 총 249개였다. 이 중 73개가 미취학 과정을, 12개가 초등교육, 5개가 중등교육, 129개가 기술개발연수를, 26개가 학생들의 보충교육을 제공하고 있었다(Namazov 2013).

- 베트남: Dang (2013) 은 보충 사교육은 학부모, 교사, 학교, 특수 기관들로 구성되어 있다고 말했다. 사교육을 받는 학생들 중 약 70%는 학교에서, 26%는 강사의 집에서, 나머지는 자신의 집 혹은 기타 다른 곳에서 강의를 들은 것으로 나타났다.

많은 경우, 다양성은 소비자들의 선택 욕구를 잘 보여주고 있다. 일반 가정에서도 정규 학교 입학에 있어 어느 정도 선택권이 있지만 대부분 사는 지역이나 입학 시스템에 의해 선택에 제약이 있는 실정이다. 게다가 특정 학교에 입학하고 나면 나중에

전학하는 것도 쉽지 않다. 이와는 반대로, 사교육 시장에서는 어떤 과목에 어떤 교사를 고용할지에 대해 훨씬 많은 선택권을 가질 수 있다. 이에 더해 교육의 형태, 기간, 강도 등도 선택이 가능하다.



---

## 제3장

사교육, 왜 규제해야 하는가?



교육은 개인, 사회, 국가의 발전을 위한 주요 수단이다. 교육은 또한 사회 불평등을 지속하고 악화시킬 수도 있다. 그렇기 때문에 20세기 들어 각국 정부들은 학교, 유치원, 전문대학, 종합대학에 대한 규제에 더 많은 관심을 기울여왔다. 21세기에도 학교 밖에서 이루어지는 사교육에 대한 주의를 더 많이 기울여야 할 것이다. 이는 비단 사교육의 내부 운영 구조 때문만이 아니라 사교육이 갖는 광범위한 사회적 함의와 함께 정규 교육 과정에 끼칠 악영향이 존재하기 때문이기도 하다.

규제의 당위성에 있어 또 다른 요소는 소비자들이 처해 있는 불안정한 환경이다. 어린이들은 특히 불안한 상황에 놓여 있어 아동 학대로부터 보호하기 위한 보다 명시적이고 세밀한 규제가 절실하다. 학부모 또한 어느 정도의 보호가 필요할 수 있다. 사교육의 성격과 그 영향을 평가하기란 힘든 경우가 많기 때문이다. 상업적 측면에서 소비자들을 보호하기 위해 관련 광고와 계약에 있어 규제가 필요하다. 마찬가지로, 사교육 업체와 사교육 업종 종사자들 간의 계약에도 규제가 필요해 보인다.

좀 더 넓게 보기 위해, Fielden과LaRocque (2008: 13)는 다음과 같이 지적했다.

정부는 국민들이 어떤 경로를 통하든 좋은 교육을 받을 수 있도록 해야 할 의무가 있다. 공공 교육 부문의 경우, 가용한 재원으로 교사, 시설, 장비, 기타 필요한 재로들이 최상의 품질을 유지할 수 있는 체계가 마련되어 있어야 한다. 사교육 부문에도 동일한 원리를 적용할 수 있다. 따라서 공교육과 사교육 모두 최상의 품질을 보장할 수 있는 감독 및 관리 체계가 마련될 필요가 있는 것이다.

위 저자들은 사교육 기관보다는 공립학교와 수평적으로 운영되는 사립학교를 염두에 두고 있었지만 이는 보충 교육 부문에도 동일하게 적용될 수 있다.

또한 Fielden과LaRocque는 (p.14)

민간 부문을 지원하면서 품질을 보장할 수 있는 규제 방안을 마련하는 것 또한 사교육 부문의 장기적인 경제적, 정치적 지속가능성을 확보할 수 있는 중요한 부분이며, 사교육의 품질에 대한 시장의 인식이 매우 중요하고 그만큼 쉽게 타격을 받을 수 있다고 지적한 부분도 적절했다.

즉 질적으로 떨어지는 교육을 제공하는 사교육 기관들에 대한 나쁜 인상은 사교육 부문 전체에 피해를 줄 수 있는 것이다.

그렇기 때문에 최소한 질이 높은 사교육 제공자들의 관점에서 일련의 규제를 마련해야 할 필요가 있다는 주장도 일리가 있다.

규제의 필요성을 설명하는 이와 같은 요인들을 감안하여, 본 장에서는 사회 불평등 문제와 정규 교육에 미치는 여파를 알아보고자 한다. 아울러 부패 문제를 다룬 후 소비자 및 사교육계 종사자들에 대한 보호 문제, 마지막으로 조세 체계를 알아보는 것으로 결론짓고자 한다.

## • 사회 불평등

사회 불평등은 사회경제적, 성, 인종/민족, 지방/도시 등 여러 측면에서 접근할 수 있는데 본 책에서는 각각의 측면을 다루고자 한다.

## • 사회경제적 불평등

고소득층 가정은 저소득층 가정보다 더 많은, 그리고 질이 높은 교육에 더 쉽게 투자할 수 있다는 것은 분명한 사실이다. 이는 여러 나라에서 실제로 나타나는 현상이다. 베트남을 예로 들면, Dang (2013) 은 보고서를 통해 최하위 소득층의 사교육 참여율은 15%에 그친 반면, 중간 소득층은 27%, 최상위 소득층은 약 30%에 이른다고 밝혔다. 소득계층 상위 20%에 속하는 사람들의 평균 사교육 지출 비용은 최하위 20%에 속하는 사람들의 지출 비용에 14배에 달하는 것으로 나타났다. Kwok (2010: 52)이 발표한 중국인 설문 조사를 통해 고소득 가정은 중산층과 저소득층 가정보다 사교육 수요가 더 많은 것으로 나타났다. 그 비율을 보면 각각 62.5%, 57.9%, 47.1% 순이었다.

태국의 한 설문 조사에서도, 최상위 소득 계층 부모들은 최저 소득 계층 부모들보다 사교육 지출 비용이 약 2.7배 더 많았다. 하지만, 최상위 소득 가정의 총 소득 중 사교육 지출이 차지하는 비율은 2.0%에 불과한 반면, 최저 소득층 가정의 경우 그 비율이 7.3%에 달했다(Punyasavatsvt 2001: 4-1).

그럼에도 불구하고, 일부 국가에서는 사교육이 사회 전반에 걸쳐 널리 퍼져 있어 거의 대부분의 가정에서 능력만 된다면 사교육에 투자를 해야 한다는 생각이 지배적이다. 이러한 현상은 방글라데시 (Cameron 2012: 28), 캄보디아 (Brehm et al. 2012: 15), 인도 (De et al. 2009: 149; Sen 2010: 315), 한국 (Kim 2010: 303-304), 스리랑카 (Pallegedara 2012: 375) 그리고 대만 (Liu 2012: 49) 등 많은 국가에서 다양하게 나타나고 있다. 따라서 정부 차원의 사교육 규제는 소수의 비교적 경제적으로 풍요로운 가정만이 아닌 많은 저소득층 가정에도 기여할 것이다.

## • 성 불평등

일부 국가에서는 사교육에 있어서도 학생들의 성별에 따라 불평등이 발생하고 있다. 많은 경우, 남학생들이 여학생들보다 과외를 많이 받고 있다. 방글라데시의 경우, Nath (2008: 58) 에 따르면 모든 학년에서 남학생들이 여학생들보다 과외를 받는 경우가 많은 것으로 나타났다. 2005년 16,400개 가구를 대상으로 조사한 결과, 남학생의 경우 33.8%, 여학생의 경우 28.1%가 사교육을 받은 것으로 나타났다. 하지만 다른 국가의 경우에는 여

학생들이 더 많이 과외를 받고 있다. 마카오 (Ho et al. 2008) 와 그루지아 (Matiashvili & Kutateladze 2006) 가 그 예이다. 베트남과 대만 등에서는 (Dang 2007; Liu 2012), 큰 차이를 보이지 않았다. 성 문제에 있어서 정부가 규제를 통해 나서기는 쉽지 않지만 이 문제를 주시하면서 인식을 넓힐 수 있다. 성 불평등 문제는 정부의 다른 정책으로 인해 야기되는 경우도 있다.

### **보충설명3: 우즈베키스탄의 성 편견과 대학 입시**

우즈베키스탄도 다른 나라와 마찬가지로 치열한 입시경쟁이 사교육을 부추기는 주요 원인으로 대두된다. 2012년에 우즈베키스탄의 대학 입학 경쟁률은 100 자리의 대학입학 정원마다 633명의 학생이 경쟁하였다. 대학 입시는 전국적으로 연 1회 치러지며, 시험 형식은 총 3과목에 다지선다형이다. 따라서 입시반 학생들의 경우 이 3과목에 집중하게 된다. 시험 문항은 교과 과정에 기반하고 있지만 그 외 문항도 나올 수 있다. 유명한 교사들의 경우 시험 준비를 위한 보충 수업을 통해 상당한 수입을 벌 수 있다.

군 복무에 따라 과외 형태도 달라진다. 12년의 정규 교육 과정을 마친 후 1년간 군 복무를 하고 나오면 대입 시험 점수에 추가로 가산점을 얻는다. 남성만이 군 복무가 가능하기 때문에 이러한 정책이 성 편견을 부추기고 있다. 여학생들은 고득점을 위해 남학생들보다 과외에 더 목을 맬 수 밖에 없다. 일부 전문화 대학의 경우 시험 점수가 95% 득점률을 보이는 여학생조차도 입학할 못하는 경우가 발생한다. 득점률 68%에 그친 남학생이 군 복무 경력이 있으면 해당 여학생보다 더 높은 총점을 받게 되기 때문이다.

출처: Namazov (2013)

## • 인종/민족 불평등

소수 인종 및 소수 민족이 있는 나라의 경우 사교육 참여에 있어 이들 소수자들이 겪는 불평등은 확연히 드러난다. 소수자가 다수자보다 사교육을 더 많이 받는 경우도 존재한다. 말레이시아에서는 다수 말레이 인들보다 소수 화교 및 인도 가정의 자녀들의 사교육율이 더 높다(Jelani & Tan 2012; Kenayathulla 2013b). 이러한 양태는 미국 사회의 아시아 이민 가정들 사이에서도 나타난다(Zhou & Kim 2006; Byun & Park 2012). 소수가 불이익을 받는 사례도 있다. Dang (2007: 688)의 베트남 연구 보고서에 따르면, 소수 민족 가정 자녀들 중 초등학교 단계에서 사교육을 받는 비율은 7.1%인데 반해 다수 민족 가정의 자녀들의 경우 37%에 달했다. 고등학교 단계로 올라가면 그 차이는 줄어들지만 55.9% 와 78.0%로 여전히 확연히 차이가 발생한다. 스리랑카의 2006/07 설문 데이터 분석 결과 소수인 타밀족 가정 중 사교육에 지출하는 가정은 전체의 59.4%인데 반해 다수인 신할라 가정의 경우에 64.8% 였다(Pallegedara 2012: 381). 이 문제에 대해서도 정부가 쉽게 규제하기는 어렵지만 이러한 양상을 인식할 필요가 있다.

## • 지방/도시 불평등

많은 연구결과를 통해 도시지역 학생들이 지방 학생들보다 사교육을 받을 기회가 더 많은 것으로 나타났다. 중국의 경우, 충

칭 지역에 대한 Zhang (2013a) 의 조사 결과, 지방 학생들의 22.1%가 사교육을 받았고 도시 지역 학생들은 65.0%가 사교육을 받은 것으로 나타났다. 이는 도시 지역에서 선생님을 구하기가 더 용이하기 때문이다(p.120). 그루지아의EPPM(2011) 연구 보고에 따르면 수도인 트빌리시에 사는 학생들 중 35%가 사교육을 받은 반면 지방 마을에 사는 학생들의 경우 19%만이 사교육을 받은 것으로 나타났다.

스리랑카의 경우 이러한 결과와 상반되어 나타났다. 도심지역만이 아닌 지방에서도 사교육이 일반화되어 있는 것으로 조사되었다. 2006/07년 설문조사에 따르면 지방 가정의 64.4%, 도시 가정의 62.9%가 과외에 지출한 것으로 나타났다(Pallegedara 2012: 381). 하지만 지방 학생들은 도시 지역에서 운영하는 사교육 기관에 다닐 수 있는 기회를 얻지 못했다. Gunasekara가 12학년 및 13학년 학생들을 대상으로 실시한 설문조사(2009)에서 지방 학생의 사교육 참여율은 41.1%, 도시 학생들은 49.5%로 나타났다(p.69).

#### • 정규 교육에 미치는 여파

사교육은 독립적인 활동이 아니다. 학생들의 학과목 학습 능력을 신장하기 위한 것으로서 정규 교육에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 둘 사이의 관계가 단순히 일부 학생들의 지식과 기술 신장으로 정의되는 것은 아니다. 사교육이 정규 교육을 저해할 수도 있는 것이다. 이는 여러 방식으로 나타날 수 있는데 그 중 첫 번째가 교사들의 태도이다.

① 교사가 자신들의 학생들에게 과외를 하게 되면, 더 많은 학생들을 유치하기 위해 정규 수업 시간의 진도를 줄일 수도 있다.

② 과외를 하지 않는 교사의 경우 수요를 늘리기 위해 의도적으로 정규 수업 내용을 줄이려고 하진 않을 것이다. 하지만 여전히 과외에 더 비중을 두려 할 것이다. 이러한 과외의 경우 하는 만큼 수입이 되지만 정규 수업의 경우 일정 수준의 월급만 나오기 때문이다.

③ 직접 과외를 하지 않는 교사들의 경우에도 학생들이 과외를 하고 있을 것이라 추측을 하게 된다. 교사들은 과외가 흔치 않은 환경에서 학생들을 가르치는 것보다 교육을 소홀히 할 수 있다. 교사가 학생들이 과외를 하고 있을 것이라 추측하게 되면 학생들은 실제 과외를 받아야 하는 상황에 처하게 된다.

사교육이 정규 교육에 미치는 여파에 있어 두 번째 요인은 학생들의 태도이다. 학생들은 마치 무료로 가르치고 있는 듯한 학교 선생님보다 실제로 돈을 지불하고 배우고 있는 과외 선생님을 더 존경하게 된다. 또 다른 측면은, 학생들이 자신이 약한 과목 선생님과 거리가 멀어지고 대신 해당 과목의 과외 선생님을 찾는 경우이다.

세 번째 요인은 시간 관리이다. Gunasekara (2009: 84) 는 일반적으로 스리랑카 고등학생들이 사교육에 투자하는 시간이 주 15-21시간이라고 밝혔으며, Chou 와Ching (2012: 151) 의

설명에 따르면 대만 학생들의 경우 평일에 학원에서 저녁 9시 혹은 그 이후까지 머무르고 있는 것으로 나타났다. 공부 시간으로 꼭 찬 일정으로 인해 운동, 사교 활동, 휴식 시간은 거의 없을 수 밖에 없다. Dang (2011: 26)의 베트남 설문 조사에 따르면, 과도한 사교육은 아이들의 신체적, 정신적 건강을 해칠 수 있고, 낮 시간 동안 학생들이 피곤해하기 때문에 정규 교육의 효율성이 저하될 수 밖에 없다고 지적했다.

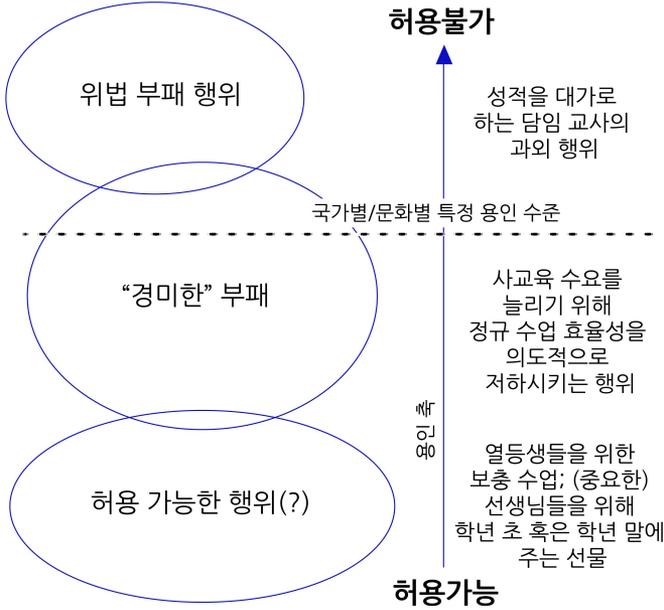
## • 부패

사교육 참여를 높이기 위해 정규 수업 내용을 의도적으로 줄이는 것은 일종의 부패 행위이다. 광범위한 연구를 통해 (e.g. Hallak & Poisson 2007; Sweeney et al. 2013) 사교육을 비롯한 교육 부문의 부패를 다양한 측면으로 조명했다. 연구진은 부패가 특히 교육 상 해로울 수 있는 이유는 교육은 삶의 형성에 있는 어린이들과 청소년들의 가치를 좌우하기 때문이다.

사교육 행위가 어느 정도 심각하게 부패를 야기하는지, 이에 대해 교사들에게 어느 선까지 책임을 물어야 하는지에 대한 시각은 다를 수 있다. 키르기스스탄을 예로 보면, Johnson (2011)은 보다 넓은 맥락에서 보면 과외 교사보다 과외를 받은 가정에 책임이 더 크다고 보았으며, Milovanovich (2014)는 “경미한” 부패와 용인할 수 없는 수준의 행위 사이에 선을 그었다(그림 2). 각국 정부는 허용 가능한 선과 허용 불가능한 선을 결정하는데 있어 각 나라마다의 문화적 맥락을 감안해야 한다. 하지만 초기에 바로잡지 못하면 시간이 흐르면서 더 큰 문제로 발전할 수 있는 행위들이 갖는 장기적인 함의 그리고 이것이 초래할 수

있는 위험 요소들을 고려해야 한다.

〈그림2: 사교육과 교육 시스템 내의 부패 수준〉



출처: Milovanovich (2014), p.376.

• 소비자 및 사교육계 종사자 보호

사교육의 질을 평가하기란 굉장히 어려운 일이다. 다른 분야에 종사하면서 많은 교육을 받지 못한 부모들은 당연하고 교육계에 몸담고 있는 전문가들에게조차도 하기 힘들다. 사교육 기관들의 판매 기술은 전문적이다. 이들은 자신들의 강사진들이 보유한 화려한 경력과 성과들을 강조한다. 하지만 강사들을 투

입하는 것과 학생들의 학습 사이의 직접적인 연결고리가 항상 쉽게 나타나는 것은 아니다. 이는 학교에도 적용할 수 있다. 하지만 많은 나라들이 선생님들의 행동과 학교 운영을 감독하는 시스템을 구축했고, 부모들은 이런 시스템을 더 신뢰하게 되는 것이다.

때로는 가르침과 배움의 기술과는 거리가 멀고 오히려 대인 관계와 깊은 관련이 있는 문제들이 대중들 앞에서 벌어진다. 이들 중 가장 우려되었던 사건은 교사나 학생의 집에서 1대1로 이루어지는 과외를 하던 한 교사가 성추행 혐의로 유죄 판결을 받은 경우이다(마카오 데일리타임즈 2009; 사우스 차이나 모닝 포스트 2012; 인디아 타임즈 2013). 홍콩의 한 과외 교사 채용 사이트에서는 “18세 이하 학생의 경우 첫 수업 시에는 꼭 어른이 동석해야 한다.”고 조언하고 있다. 하지만 첫 수업 때에만 어른이 함께 하도록 하는 것은 나중에 일어날 수 있는 관계를 방지하는 데 매우 부적절한 방안으로 여겨진다.

보다 세부적인 불안 요소는 아이들에게 가해지는 공부에 대한 압박과 학교에서의 불화이다. 과외 교사들은 의도적으로 학생들에게 공부의 부족함을 느끼게 하여 계속 과외를 하도록 만든다. 같은 이유로 이들은 학교를 비난함으로써 아이들로 하여금 누구의 말을 믿어야 할지 혼란을 겪게 한다. 또한 과외 교사와 학교 교사가 서로 다른 방법과 교과 내용으로 수업을 하게 되면 결국 학생들은 학교 생활을 제대로 할 수 없게 된다.

상업적인 측면을 더 자세히 들여다보면, 개개인의 강사와 회사 간의 계약의 특성, 그리고 광고 형식에 있어 소비자 보호 장치가 필요해 보인다. 이러한 면에서 본다면, 사교육 산업의 소비

자 보호는 다른 서비스 부문의 소비자 보호와 다를 바 없다.

살펴보아야 할 또 다른 부분은 사교육계 종사자들의 보호에 관한 것이다. 사교육 산업이 성장하면서 분점이나 프랜차이즈 방식으로 운영하는 거대 기업과 지역 중심으로 소규모로 운영되는 기관들이 양산됐다.

이들 학원들은 강사들을 파트 타임으로 고용한다. 대학생 강사들의 경우 자격을 충족할 만한 경험이 거의 없을 수도 있다. 실제로 강사들이 제대로 된 계약서 없이 비공식적으로 용돈을 주는 방식으로 고등부 학생들을 강사로 고용하는 경우도 있다.

## • 조세

정부가 사교육 시장을 규제해야 하는 마지막 주요 요인은 조세 문제이다. 대체적으로 강사들도 다른 기업들과 같이 세금을 내는 것이 합당하다고 생각할 것이다. 일부 나라에서는 사교육이 거대 산업으로 성장하기도 한다. 한국의 경우, 2010년 사교육 시장이 전체 GDP 의 3%를 차지했다(Lee 2013: 52). 현실적인 자금 조달 및 업계 간 평등을 위해 정부에서는 다른 분야의 근로자들처럼 강사들도 세금을 내도록 해야 한다.

강사들이 세금을 내는 것을 꼭 거부만 하는 것은 아니다. 베트남에서 이런 문제가 발생했을 때 언론에 보도된 사교육 강사들의 반응은 긍정적이었다. 과외 강사로 일하는 한 교사는 “일단 세금을 내게 되면, 내가 하는 일에 대해 국가가 허가를 내준 것과 같다.”고 말했다(Vietnamnet 2012). 그래서 강사들은 세금

을 내서 자신들의 직업에 대한 적법성과 존경을 얻을 수 있을 것이라고 생각하게 된다.

그럼에도 불구하고, 정부는 교육이 다른 산업과 다르다는 주장을 피해갈 순 없다. 태국의 사교육은 비공식적 교육의 범주에 속하며, 1962년 제정되어 오늘날까지 유효한 교육법 상에 비공식적 교육은 면세 대상이지만, 책, CD, 기타 제품 판매는 면세 대상에서 제외한다고 명시하고 있다. 태국의 사교육 산업에서 로비가 등장하면서 2011년 보고서를 통해 사교육 산업을 옹호했다. 세금 부과는 학생들의 수강료 인상과 강사들의 가계 소득을 줄인다는 이유였다. 단기적으로는 반조세 로비가 지배적이었지만 이는 장기적으로 유지하기 힘들 것이다. 많은 사교육 회사들이 상당한 수익을 벌어들였기 때문이다. 방콕 도심에 16층짜리 건물이 세워지고 이 건물이 모든 주요 사교육 회사들에게 중심적인 공간을 제공함에 따라 논쟁의 초점이 조세 찬성에 맞춰져 가열되었다(Lao 2014).

일부 다른 관할지역내에서는 각각 다른 사교육 사업 형태에 따라 세율도 다르게 부과된다. 인도의 마하라쉬트라 주에서는, 학원들은 국세청의 상점법에 따라 등록되며, tuition bureaus 로 알려진 가정 과외 교사 소개 대행사들은 자선사업법에 따라 등록된다. 정식 등록된 학원들은 국세청에 1%의 세금을 내며, tuition bureaus는 자선사업위원회에 8%의 서비스 수수료를 납입한다(Sujatha & Rani 2011: 152).



---

## 제4장

각각의 다른 행동 주체를 위한 규제는 무엇인가?



## 제4장

### 각각의 다른 행동 주체를 위한 규제는 무엇인가?

사교육 산업 내에서도 다른 형태를 띠는 행동 주체들에 대한 다른 형태의 규제가 필요하다. 본 장에서는 먼저 사교육 기업을 다루고자 한다. 이들 기업형 학원도 그 안에서 소, 중, 대규모로 운영되는 다양성을 띠고 있고 대규모로 운영되는 경우에는 프랜차이즈 영업이 대표적일 것이다. 두 번째로 다루는 부분은 사교육을 제공하는 정규 학교 교사들이고 세 번째는 비공식적으로 활동하는 학생들이나 기타 개인들이다. 여기에는 인터넷 강의도 포함된다.

본 책의 지면을 통해 거대한 다양성을 지닌 아시아 지역의 모든 규제들을 나열할 방법은 없다. 심지어 중간 규모의 국가들도 지리적인 지방 분권화가 심화된 경우가 있다. 2천 3백만 인구의 대만은, “단기 속성 학원”의 승인 요건만 해도 특별 지방자치단체, 자치주, 그리고 자치주 수준의 도시들을 담당하는 40개에 가까운 유사 기관에서 정하고 있다(Taiwan 2004, Article 9). 그렇지만, 본 책에서는 각국마다 해결방안을 마련할 수 있도록 일부 일반적인 이론들은 예시를 통해 설명할 것이다.

## · 사교육 기업

### 등록 요건

사교육 제공자 형태의 범위를 정하는 데 있어 먼저 고려해야 할 부분은 어느 정도 수준을 넘어설 때 사교육 사업자가 해당 부처에 등록 신청을 하여 면허를 얻어야 하는가 이다. 마카오의 경우 한 수업 당 7명 이상, 하루에 21명 이상의 학생을 가르치는 학원은 면허를 취득해야 한다(마카오 2002, 제5조). 홍콩의 경우도 유사하지만, 그 기준은 한 수업 당 8명, 하루에 20명이다(홍콩, Legislative Council Panel on Education 2003: 1). 인도의 비하르 주는 그 기준이 10명이다(보충설명 4). 각 관할 지역들마다 다른 기준과 정의를 제시하고 있기도 하다.

#### **보충설명 4: 인도 비하르 주가 선두에 서고 있다.**

2010년 비하르 주는 인도 28개 주 중 최초로 학원에 대한 규제를 시행한 주가 되었다. 여러 학원들에게 기만 당했다고 느낀 학생들의 폭력 시위가 일어나면서, 주 의회에서 비하르 학원(통제 및 규제)법을 채택했다. 10명 이상의 학생을 가르치는 학원은 아래와 같은 요건을 충족해야 한다.

- 3년마다 담당 기관에 등록을 갱신한다.
- 강의 구조, 수강료, 강사들의 자격 및 경력을 공개한다.
- 건물 내에 적정 수준의 강의실, 응급 시설, 화장실을 갖춘다

출처: Bihar (2010); Mishra (2010).

다음 질문은 어떠한 요건이 등록 및 운영과 연관되는지 여부에 관한 것이다. 홍콩의 학원은 비공식 교과과정을 제공하는 사립학교로 설명된다. 규제 당국은 일반 학교의 성립 요건을 먼저 제시했고 그 다음으로 면제 사항들을 확인했다(홍콩, Education Bureau 2007, 2012). 그 결과 정해진 요건 중 주요 항목은 아래와 같다.

- 고객을 위한 정보 제공: 학생이 수강 등록을 하기 전에 학원 측은 아래의 정보를 담은 안내 책자를 제공해야 한다.

- 사업자 등록증 상에 기재된 학원 등록 번호, 상호명, 주소
  - 수강 과목 정보 문의를 위한 연락처
  - 원장 및 강사 정보
  - 강좌명, 내용, 수강료, 강의 형식, 기간, 일시, 장소를 비롯한 강좌 정보
  - 강좌명에 ‘diploma’ 라는 단어가 포함되어 있는 경우, 해당 강좌는 홍콩학술급직업자력평심국의 승인을 받지 못한 강좌임을 뜻한다.
  - 교실, 강의실, 언어학습실, 컴퓨터실 등의 시설
  - 제시한 강좌를 일정대로 운영하지 못했을 시 (정부가 제시한 특별 요건에 맞는), 환불 정책 및 절차
- 수강 등록 전, 학생이나 학부모는 이러한 서면 정보를 받았으며, 수강료 납입 기간은 1개월을 넘지 않는다는 점을 이해했음을 확인해야 한다. 홍콩 정부는 수강료 납입 기

간의 최대 상한선을 정한 것은 학생들이 수업에 불만족 시 쉽게 수강을 취소할 수 있도록 하기 위함이라고 주장한다.

- 강사. 모든 강사는 다음과 같이 교사 허가를 받기 위한 최소한의 자격을 취득해야 한다. 영어 및 중국어를 비롯하여 홍콩 교육 시험 인증에서 5개 개별 과목 모두 E 학점 이상이어야 한다. 10학년 혹은 11학년을 가르치는 사람은 특정 기관에서 수여한 고등학위 혹은 준학사 학위를 취득해야 한다. 12학년 혹은 13학년을 가르치는 사람은 학사 학위를 받아야 한다. 관리자는 신규 강사 영입 시, 해당 강사가 강의를 시작한 후 1개월 이내에 교육부에 해당 강사 정보를 알려야 한다.

- 수업 규모. 일반 학교는 한 교실 정원이 최대 45명으로 제한되어 있으며, 학원도 예외는 없다.

- 관리. 원장 지명 후 1개월 이내에 관리자는 해당 원장의 이력을 교육부에 제출해야 한다. 학교와는 달리, 학원은 공휴일에도 영업을 할 수 있다.

위 리스트에 포함되지 않은 항목이 교과 과정, 교재, 수업 형태에 관한 요건이다. 정부 당국도 수강료 수준에 대해 언급을 피했다. 이러한 점에서, 관계 당국은 “재원의 한계와 작은 정부를 표방하는 차원”에서 “특정 산업에 대한 과도한 규제를 피하고자” 하였으며, 해당 분야의 운영에 있어 시장 원리를 허용하고 장기적으로는 자체적인 규제를 도모한다”는 의도를 밝힌 것이다(홍콩, Legislative Council Panel on Education 2003: 1).

이전에 마련된 규제의 경우 학원들이 수강료 수납과 수강료 조정에 대한 정부 승인을 받아야 했다. 행정 업무를 줄이고 유연성을 강화하는 취지에서 본 규제는 폐지되었다.

또한 위 리스트에서 눈여겨볼 것은 위 규제가 교육법에서 비롯되어 교육부와 관련한 부분에만 초점을 맞추고 있다는 것이다. 모든 등록 절차는 교육부에서 처리하지만 화장실과 안전에 관련된 부분은 건물 및 소방관리부로 이관한다. 소방 규제를 통해 정원 30인을 초과하는 공간은 최소한 2개의 출입문을 설치해야 한다고 명시하고 있는 것이 한 예이다. 학원들은 또한 광고, 조세, 보험, 고용계약 관련 규제도 따르도록 되어 있다.

이는 중국 충칭의 예에서도 볼 수 있다. 지방 교육청들은 평가 및 승인 업무를 맡고, 그 보고서는 지방정부에서 보관한다 (Zhang 2013a: 77). 학원 등록 요건은 다음과 같다.

㉠ 재무 구조: 기업의 경우, 총 자산이 2백만 위안 이상이어야 한다 (3십만 달러). 순 자산은 1백만 위안 이상이어야 한다. 자산부채비율이 40%를 넘지 말아야 한다. 개인 사업자의 경우, 총 자산이 1백만 위안 이상이어야 하고, 화폐 자본이 5십만 위안 이상이어야 한다.

㉡ 경영 방향 및 관리: 각 학원은 최소한 6인 이상으로 구성된 이사회를 두어야 한다. 이사회 임원들의 2/3 이상은 5년 이상의 강의 경험이 있어야 한다. 원장은 정부의 승인을 득해야 하며, 60세 미만이며 신체 건강하고 최소 학사 학위와 전문가 자격증을 보유한 자이어야 한다. 원장은 1개 이상의 학원을 겸임할 수 없다. 공무원은 학원을 운영할 수 없다.

① 직원: 해당 기업은 최소 3인의 정규직 강사를 고용해야 하며, 그 수가 전체 강의 인력의 1/3을 넘어야 한다. 또한 2명 이상의 정규직 행정 직원과 2명 이상의 회계 자격증을 보유한 정규직 경리 직원, 1명 이상의 정규직 보안 직원을 두어야 한다. 강사들은 직위에 걸 맞는 자격을 갖추어야 한다. 평일 강의를 위해 현직 교사 혹은 공립 초등 및 기술 학교의 교직원을 고용할 수 없다.

① 수강료: 수강료는 학기별로 수납해야 하며 1학기 미만으로 진행되는 강좌의 경우 해당 강좌 주기에 맞춰 수납한다.

① 건물 및 시설: 학원은 최소 1인당 8평방미터, 전체 500평방미터의 안전한 건물을 보유해야 하며 전체 공간의 최소 80%를 강의 용도로 사용해야 한다. 건물을 소유하고 있는 학원의 경우 해당 건물의 소유권을 명시한 문서를 보유해야 한다. 임차해 있는 학원의 경우에는 해당 문서를 최소 3년 간 보관해야 한다. 건물은 소방부의 시찰을 통해 승인을 받아야 한다. 거주용 건물은 강의용도로 사용할 수 없다. 건물 내부에는 강의 및 안전 시설, 고재 및 기타 자료들을 갖추어야 한다.

말레이시아의 등록 요건도 차이점이 있다. 주요 항목은 다음과 같다(Kenayathulla 2013a).

① tuition centre 의 교과 과정은 교육부의 사전 지침에 따른 공식 교과 과정을 엄격히 따라야 한다. 각 업체는

언어 센터, 컴퓨터 센터, 정신 수양 센터 등 기타 다른 상호명을 사용할 수 있지만 공식 교과 과정을 따를 경우에만 tuition centre 라 명명할 수 있다.

① tuition centre는 최소 3명의 이사회 임원을 두어야 한다. 이사장은 말레이시아 국민이어야 하며, 원장/관리자의 경우 비서 역할로서 이사회 임원이 될 수 없다.

① 건물은 안전해야 하며 적절한 내부시설을 갖추어야 한다. 교통 체증이 심한 지역에 위치해서는 안 된다. 소방부, 보건부, 지방 당국의 허가가 있어야만 등록이 가능하다.

① 강사는 교사 자격증을 보유해야 한다. 원장/관리자는 최소 3년의 업무 경력이 있어야 하며 동종 업계에서 최소 6개월 이상의 경력이 있어야 한다.

① tuition centre 는 7세 미만의 학생을 받을 수 없다.

위 예를 통해 교육 규제와 상업 규제가 중복되는 것을 볼 수 있다. Dhall (2011)은 이러한 상황을 아래 그림3과 같이 도식으로 제시하였다. 도식을 살펴보면 비교적 중복되는 부분이 적으며, 모든 관할 지역의 현실과 부합되지 않는 상법과 교육법이 균형을 이루고 있다. 일본의 학습숙의 경우, 교육 기관으로서 교육문화체육과학기술성(MEXT)의 규제를 받지 않고, 서비스 산업으로서 경제통상산업성의 규제를 받는다(Dierkes 2008: 239; Yamato 2013: 2). 필리핀의 tutoring centre 또한 여타 사업체와 같이 등록증을 받고 세금만 내면 된다(필리핀 회사법, Batas Pambansa No.68, de Castro 와 de Guzman 인용2013:

344). 본 도표는 양태를 파악하고 개념화시키는 데 유용하다.

〈그림3. 사교육 규제의 교육법 및 상법의 중복〉



출처: Dhall (2011: 1).

#### • 감독 요건

사업자 등록을 마치면 기업들은 과세를 위해 수입과 지출 내역을 주기적으로 관련 당국에 보고해야 한다. 대부분의 국가에서는 신규 관리자 및 강사 채용 등 운영 부문에 대한 보고서도 요구하고 있다. 하지만 학생 수강 현황이나 교과과정의 내용과 관련한 정보들은 요구하지 않는다. 일반적으로, 사교육 시장의 전체적인 부분들이 공교육만큼 문서 처리되고 있지는 않다. 일부 국가에서는 수강료에 대한 요건도 마련하고 있다. 그 예는 다음과 같다.

- ① 방글라데시: 2012년 정부에서 학원에 대한 규제 강화에 박차를 가하면서, 강사가 강의 활동을 할 수 있는 수강료 기준을 마련했다. 도시 지역 학생들을 대상으로 할

때에는 200타카(3.80달러) 군 단위의 지역 학생들을 대상으로 할 때에는 200타카, 면 단위의 지역 학생들을 대상으로 할 때에는 150 타카이다(Independent 2012).

㉠ 중국·중국 충칭 시는 학원의 수강료는 당국의 승인을 받아야 하며 관련 기록은 수강료 규제 부서에 보고해야 한다. 또한 수강료는 사회에 공개해야 한다(Zhang 2013a: 78).

㉡ 한국·정부가 학원 수강료에 대한 상한선을 부여했다. 또한 2008년에는 신고센터 핫라인을 설치해 학부모들이 과도한 수강료에 대한 불만을 신고할 수 있도록 했다(Kim 2013).

㉢ 태국·관계 당국은 수강료에 대해 수업을 하는 데 소요되는 실제 비용에서 20%를 초과하지 않도록 상한선을 두었다(태국, 경제연구연수센터2011).

하지만 대부분 국가에서는 사교육 산업을 시장 원리에 맡기는 것을 선호한다. 이와 함께, 위에 설명한 규제들과 관련하여, 방글라데시 관계 당국은 전국적으로 수강료를 통제하고 관련 규제를 시행하는 체계를 마련하지 못했다. 충칭 시 당국도 관할 지역이 훨씬 작음에도 어려움에 시달리고 있다. 태국 정부는 신고한 강의 준비 비용이 실제 비용인지 쉽게 가늠할 수 없었고, 한국의 일부 학원들은 교재비와 ‘특별 상담’ 명목을 설정하는 방식으로 수강료 상한선을 피할 수 있었다.

광고 부분에 중점을 둔 규제들도 있다. 이 부분은 일반적으로 다른 재화 및 서비스와 다를 바 없지만, 일정 부분 사교육에만

적용되는 부분이 존재한다(보충설명5). 호주 보습학원협회 행동 규약(2011, 부록 상에 복제)을 보면 광고 행위에 있어 허용 가능 및 허용 불가능 수준을 잘 보여주는 지표를 제시하고 있다. 이 리스트는 각국 정부에서 규제를 마련할 때 참고할 수도 있을 것이다.

① 협회 회원은 수강료에 대한 잘못된 혹은 그릇된 묘사, 수강을 통해 실제로 제공되지 않는 혜택에 대한 잘못된 묘사, 수강을 필요로 하는 대상에 관한 잘못된 혹은 그릇된 묘사 등이 포함된, 혹은 이 외의 유사한 것이 포함된 잘못된 혹은 그릇된 광고 혹은 마케팅 행위를 할 수 없다.

② 협회 회원이 대중 매체를 이용한 광고 혹은 마케팅 행위를 통해 주장하는 바는 정직하고, 정확하고, 검증 가능해야 한다. 통계 편집이나 활용 시에는 그릇된 의도가 없어야 하고 그릇된 방식을 활용할 수 없다. 검증 가능한 데이터를 근거로 하여 편집한 유관 통계만 사용할 수 있다.

③ 협회 회원은 홍보물 등이 강의를 통해 얻을 수 있는 결과에 대한 비현실적인 기대를 조장하지 않도록 한다.

④ 협회 회원은 경쟁 학원들이 제공하는 프로그램에 대한 그릇된 혹은 잘못된 비교를 할 수 없다.

### 보충설명5: 허용 가능한 광고는 무엇인가?

2013년 홍콩 정부는 광고 관련법을 강화했다. 본 광고법은 기타 산업뿐 아니라 사교육 산업에도 적용되었다. 소비자 위원회에 사교육 관련 허용 가능한 광고 문구에 관한 자문을 구한 결과, Liu 와 Fung (2013)은 다음과 같은 예시를 제시 받았다.

형태 1: 과장된 문구 사용, 예시:

- “시내 최고 인기 강사”
- “최고학력 강사팀과 최고 인기의 강사들”
- “시험 기술에 가장 강합니다”

위법 가능성: 낮음. 이유: 사람들은 일반적으로 이러한 문구는 슬로건과 유사한 메시지임을 인식하고 있고 이를 문자 그대로 해석하지 않기 때문이다.

형태 2: 그릇된 혹은 헛갈리는 문구 사용, 예시

- “많은 학생들이 선택한 유명 영어 강사”
- “가장 많은 5\*\* 와 5\* 학점을 받은 학생들이 선택한 강사”

위법 가능성: 그릇된 정보를 담고 있어 위법 가능성 있음. 이유: “가장 많은”이란 단어는 어느 해, 어느 기간인지를 명시하지 않고 있다. 대중들은 해당 강사가 항상 가장 인기 있는 강사라고 받아들일 수 있다.

형태 3: 질적 혹은 특정 기준과 참고 자료, 예시:

- “유일한 박사 수준 중국어 강사”
- “대통령에게 교양 교육을 향한 우려의 목소리를 낸 유일한 교육 전문가”
- “최초의 풀 컬러 강의 노트”
- “정확히 10년 연속 적절한 질문들을 받았다”

위법 가능성: 높음. 이유: 학원 측에서 뒷받침할 충분한 근거 자료를 제시하지 못하면, 그러한 주장 자체를 하지 말아야 한다.

일부 국가에서는 학원의 운영 시간을 제한하기도 했다. 한 예로, 한국의 관계 당국은 오래 전부터 밤 늦게까지 이어지는 공부 시간 때문에 청소년들이 겪는 압박과 낮 시간 동안 조는 아이들에 대한 우려를 표해왔다. 2009년에 경기도 교육청은 학원 운영 시간을 중학생은 오후 11시, 고등학생은 자정까지로 제한했다(Kang 2010). 교육부는 전국의 모든 학원 운영 시간을 오후 10시까지로 제한한다고 발표했다. 서울의 경우 이미 1996년부터 이 규제가 시행되어왔다.

학원 운영자 단체는 이러한 통금 시간 설정은 학부와 학생들의 권리를 침해하는 것이라고 주장했다. 2009년 10월 본 규제에 대한 합헌 결정이 나면서 전국적인 시행에 속도가 붙었다(Choi2013: 4). 2012년, 전국 13개 교육청은 규정 개정을 통해 정책 시행에 나섰다. 일부 교육청은 초등학교 학생들의 학원 통금 시간을 오후 9시로 앞당기기도 했다(Choi2013: 22). 또한 고등부 학생들을 위한 통금 시간을 자정까지 연기해주시기도 했지만 여전히 통금 시간을 설정했다.

지방 분권형 시스템에서는 편차가 발생할 가능성이 있다. 일부 국가에서는, 학원의 운영 시간을 제한하는 이유가 종교 의식에 소홀해질 우려에서 말미암은 경우도 있다. 스리랑카의 사바라가무와 지방 의회는 포야 경축일과 일요일에는 오전 8시부터 오후 2시까지 5세-16세 아이들을 대상으로 하는 학원 수업을 금지했다(Daily Mirror 2013). 스리랑카의 다른 지역에서도 이 조치에 대한 오랜 논의가 이어져왔다(Kannangara 참조2007).

이상 설명한 바와 같이, 일부 국가에서는 관리 감독 요건이 굉장히 세세한 수준까지 요구하고 있다. 하지만 여타 국가들은

세세한 부분까지 신경 쓰지 않기도 한다. 전체적인 시스템에 중점을 두는 방식을 선호하고 있으며 세부적인 사항들은 시장 원리의 맥락에서 자체적으로 이행하도록 하고 있다.

#### • 과외 하는 교사들

다음 규제 대상은 일반 학교에 재직하면서 사교육 활동을 하는 교사들이다. 일부 국가에서는 공립 학교에서만 아니라 교사의 사교육 활동을 전면 금지하고 있지만 다른 국가에서는 허용하고 있다.

표5는 여러 국가들의 규제 및 가이드라인을 요약한 것이다. 일부의 경우에 나타나는 차이점들을 보면 신중하게 고려한 전략들이 반영되어 있지만 또 다른 경우에는 임시방편적인 의사결정에서 비롯된 것이다. 이미 학교에 고용되어 있는 교사들이 사교육을 제공하는 데에는 4가지 시나리오를 들 수 있다.

- 금지. 교사가 다음의 대상에게 사교육을 제공하는 것을 금지한다.

- 자신의 반 학생
- 교내 다른 반 학생
- 타 학교 학생

이 부류에 해당하는 국가는 부탄, 일본, 한국, 인도의 일부 지방(예. 웨스트벵갈), 중국의 일부 지방(예. 산둥, 천진, 지양수), 대만 등이 있다.

- 지양. 사교육 행위에 대해 규제가 아닌 윤리 강령을

통해 지도하며, 교사가 사교육 행위를 해서는 안 된다는 강력한 메시지를 전달한다(예. 캄보디아, 중국, 그루지아)

- 승인을 통한 허용. 허가는 일부 조건 충족 시 학교 측 혹은 상위 교육 당국을 통해 가능하다(예. 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 베트남).

- 자유 방임. 학교와 교육 당국은 이 문제에 대한 정책을 마련하지 않고, 교사와 학생들에게 결정을 맡기는 방식이다(예. 홍콩, 마카오, 필리핀, 태국).

〈표5: 사교육을 제공하는 교사에 대한 규제 및 가이드라인〉

	규 제
바레인 라 데시	1979년 마련된 공립 중등학교 교사법의 제9조는 (Mahmud 2013인용) “학교 측으로부터 사전 승인이 없다면” 교사의 사교육 행위와 기타 다른 취업 행위를 금지했다. 2004년 교육부 회람을 통해 “공립 교육 기관에 소속된 교사는 학원에서의 사교육 행위에 직접적으로 관여할 수 없다”고 말했다. 2012년 공개 간담회회에서 이러한 원칙과 관련 법이 지켜지지 않고 있다는 지적이 나왔다. 교육부는 새로운 가이드라인을 통해 교사가 자신이 소속된 학교 학생들에게 사교육을 제공하는 것은 금지했지만, 교사가 거주지에서 다른 학교의 학생들에게 사교육을 제공하는 것은 매일 최대 10명까지 허용하기로 했다(Independent 2012).
부탄	일반 학교 교사들의 사교육 행위는 금지되어 있다. 본 규제는 공립학교 선생님들을 대상으로 2001년에 시행되었고 2002년에는 사립학교 교사들을 대상으로 확대되었다. 2013년에 민간 기업들의 학원 개설이 허용되었지만 교사들의 사교육 행위 금지는 지속되었다.
브루나이	2003년 교육령과 2004년 교육기관 등록 규제를 통해 교육부 허가 없이는 교사들의 사교육 행위가 금지된다(Mahdini 2009).

캄보디아	1990년대 중반 캄보디아 정부는 사교육 금지에 나섰지만 성공하지 못했다(Dawson 2009: 56). 교사의 직업윤리 강령은 (캄보디아 2008: 제13조) "교사는 교실혹은 기타 사업을 운영할 수 없다."고 기술하고 있다.
중화	교사 직업윤리강령은 교사는 의식적으로 수강료를 받는 수업을 거부해야 하며, 교사라는 직위를 이용해 이익을 챙겨서는 안된다."고 기술하고 있다(중국 2008: 5항). 2013년 후속 문서를 통해 윤리 강령 강화를 위한 항목을 나열했다(중국 2013). 성과 지방 정부는 추가적인 규제를 마련할 수 있다. 광저우, 신장, 천진, 지양수, 산둥성의 규제의 경우 교사들의 사교육을 금지하고 있으며 위반 시 처벌한다고 명시하고 있다(Kwok 2010;Zhang 2013b).
그루지아	교육과학부가 마련한 2010 교사 윤리강령(4조3항)은 교사들이 "수익을 목적으로 자신이 담당하는 학생들에게 사교육을 제공할 수 없다."고 명시하고 있다 (Kobakhidze 2013).
홍콩	홍콩 정부는 별도의 규제를 마련하지 않았다. 교육 직업 강령 (홍콩, Council on Professional Conduct in Education 1995,2.22항)은 "교사는 사사로운 이익을 위해 학생들과의 직업적인 관계를 이용해서는 안 된다."고 명시하고 있지만, 사교육에 관해서는 뚜렷하게 명시하지는 않고 있다.
인도	교육을 받을 권리에 관한 법의 28항은(인도 2009) "교사는 사사로운 수강료 혹은 사교육 행위에 관여해서는 안 된다."고 규정하고 있다. 여러 주에서 추가적인 법안과 규제를 마련하고 있다. 웨스트벵갈 주는 초등학교 교사들의 교육 서비스 규정(웨스트벵갈: 5.5조)은 "모든 교사는 학생들을 가르치는 대가로 돈을 받는 행위를 삼가야 한다."고 명시하고 있다. 금지 조항의 대상은 2010년 모든 학교 교사들로 확대됐다(Basu 2011). 또 다른 규정은 (웨스트벵갈 2012: 10.20조) 모든 학교는 "교사들이 해당 학교의 학생 혹은 다른 학교의 학생에게 사교육을 제공하지 못하게 하고, 학교 규칙을 통해 규정을 어길 시 파면될 수 있음을 명시해야 한다."고 명시하고 있다.

일본	1950년 일본 공공 서비스 법을 토대로 한 법률 및 규정이 여전히 유효하며 정기적으로 반복 명시되고 있다(예. 일본 2006, 103조). 공립학교 교사는 수익 행위를 할 수 없다.
한국	일반 학교(공립 및 사립)의 교사 및 전문대, 종합대학의 전임 교수의 사교육 제공은 금지되어 있다(한국 2013a: 3조).
마카오	마카오 정부는 별도의 규제를 마련하지 않고 있다.
말레이시아	아래의 경우에는 교사들의 사교육 행위를 허용한다(말레이시아 2006, 4항). 1. 지원자는 현재 근무 확인된 공무원일 것 2. 승인 요청은 최소 2달 전에 신청한다 3. 과외 시간은 주 4시간을 넘지 않을 것 4. 지원자는 전년도 수행평가점수가 80점을 넘어야 한다 5. 교사의 가족 구성원이 운영하는 학원에서는 과외를 할 수 없다 6. 지원자는 자신의 학생들에게 홍보 책자를 배포하지 않는다 7. 과외 행위가 교사로서의 임무 수행에 폐가 되어서는 안 되며, 근무 외 시간을 이용해야 한다
몰디브	교사는 자택에서 과외를 할 수 없다. 교사는 과외를 위해 학생의 집을 방문하기 전에 학교의 허가를 받아야 하며, 자신이 가르치는 학년의 학생들이나 그 학년에 상응하는 반 학생들을 대상으로 과외 할 수 없다. 교사는 가정에서 5명 이상의 학생을 가르칠 수 없다 (2002 교사 대상 교육부 가이드라인, Mariya 2012 인용; 164).
몽골	2006 교육법 수정안과 2007 윤리강령은 교사는 일반 학교 내에서 자신의 반 학생들에게 사교육을 제공할 수 없다고 명시한다(Silova2010: 338). 본 강령은 교사는 "학생들에게 책, 교재, 기타 제품들을 강매할 수 없고... 교사가 학생들을 부추겨 사교육 행위를 할 수 없다." 고 명시하고 있다(2항).

네덜란드	교사들은 자신의 반 학생들을 비롯하여 사교육을 제공할 수 있다. 학교 측에서 자체적으로 과외를 조직하기도 한다(Pant 2013).
필리핀	교사들의 사교육 행위는 제재 없이 은밀하게 이루어지고 있다. 보통 자신이 가르치는 학생들 혹은 동료 교사의 학생들을 가르친다(de Castro & de Guzman 2013).
싱가포르	학교 업무에 지장이 가지 않는 한 교사들은 사교육을 제공할 수 있다. 교육부 가이드라인에 따르면 사교육 행위는 주 6시간을 초과해서는 안 된다. 학교 교장에게는 교내 교사들의 외부 시간제 강사직 활동 요청을 관리할 수 있는 권한이 있다(Lu 2004).
대만	1978 초중고교 일반 교사법이 유지되고 있고 공립, 사립학교 교사들의 사교육 활동을 금지하고 있다(Zhan 2013).
태국	관련 규제를 마련하지 않고 있다.
우즈베키스탄	교사들은 자신의 반 학생들을 포함하여 사교육을 제공할 수 있다(Namazov 2013).
베트남	교사는 초등학교 및 전일제 중등학교에서 사교육을 제공할 수 없으나 (베트남 2012, 4조), 반일제 학교에서는 사교육 제공을 허용한다. 교사들이 직접 과외를 조직할 수 없으나 교장은 유료 과외를 교내에서 조직할 수 있다. 교사들은 학교 측의 허가 없이 학교 밖에서 자신의 반 학생들을 가르칠 수 없다.

## • 사교육을 제공하는 학생 및 기타 자영업자들

학생 신분으로 혹은 소규모 자영업 형태로 과외를 제공하는 사람들에 대한 정부 규제는 거의 없다. 이들 과외는 대개 비공식적으로 행해지며 문서 상의 계약도 존재하지 않을 때도 있다. 이런 면에서 집 수리나 자동차 정비와 같은 다른 비공식적인 경제 활동들과 유사하다(예. Portes & Haller 2005 참조; Hart 2010). 대부분의 국가에서 이러한 비공식적인 사교육 분야에 대한 규제는 어렵다고 판단하고 있다. 세수 누락과 품질, 안전 등 관련 문제들에 대한 우려는 있지만 이를 규제하는 데 드는 비용이 규제를 통해 얻는 이익보다 더 많다는 생각이다. 이 경우에 최선의 접근법은 다음 장에서 거론되는 소비자 인식이다.

한국 정부는 이러한 소극적 접근법이 아닌 보다 강력한 규제 조항들을 마련했다. 대학생의 경우 과외로 버는 수입을 신고하지 않아도 되지만 다른 자영업 과외 교사들은 수입을 신고해야 한다(한국 2013a: 14-2조). 이들은 지역 교육청에 사업 등록을 하고 세금을 내야 한다.

## • 인터넷 강의

기술이 발전하고 널리 사용될 수 있게 됨에 따라, 인터넷을 통해 제공되는 강의 형태가 늘고 있다. 이러한 형태의 과외 행위는 규제가 어렵다. 보통 학생과 교사의 집에서 은밀하게 이루어지고 있기 때문이다. 게다가, 학생들과 교사들은 같은 도시 혹은

은 심지어 같은 국가에 살지 않아도 된다. 일부 인터넷 강의를 제공하는 대기업도 있다. Educomp 는 스스로를 “인도 최대 교육 전문 기업”이라고 설명한다(Educomp2014). Educomp는 온라인 교육을 운영하고 있는데 2014년에는 전국 3백만명의 학생들이 온라인 서비스를 이용했다고 말했다. 또다른 인도의 인터넷 교육 회사인TutorVista 는 인도 교육 시장뿐 아니라 유럽 및 북아메리카 지역의 교육 시장 잠재력을 일찌감치 간파했다. TutorVista는 미국 내 온라인 과외 이용률이 시간 당 40달러라는 점을 파악하고 인도의 저렴한 임금을 통해 온라인 강의를 시간당 2.5달러에 제공할 수 있었다(Vora & Dewan 2009:140).

2013년 TutorVista는 글로벌 교육 기업인 Pearson 에 인수되었다(TutorVista 2013). 이러한 기업들은 대중들의 눈에 대기업으로 비치기 때문에 일부 자체적인 규제를 위한 인원과 인센티브를 갖고 있다. 하지만 소규모 기업들은 그러한 능력과 인센티브를 갖고 있지 않다. 심지어 대기업들조차도 운영 상의 모든 면에서 항상 나무랄 것이 없는 것은 아니다. 그렇지만, 인터넷 과외는 교육부 혹은 다른 정부 부처가 규제하기가 매우 어렵다. 그렇기 때문에, 다시 한 번 언급하지만 가장 효과적인 접근법은 자체 규제를 강조하면서 소비자를 교육하는 것이다(보충설명6).

### 보충설명6. 인터넷 과외의 가능성 및 위험요소

인터넷 과외는 지리적인 장애 요소를 극복하고 비용을 줄일 수 있는 방법이다. 교사와 학생 모두 도시 간, 도심과 지방, 심지어 국가 간에 연결이 가능해진다. 하지만 다른 분야만큼이나 사교육 산업에도 인터넷 남용 문제가 걸려 있다. 기존의 방식뿐 아니라 온라인 상으로도 아이들이 정서적으로 잘못 이끌려갈 수 있다(Smith et al. 2008; Kowaski et al. 2012). 인터넷 상에서 사람들은 자신의 신분을 가장할 수 있으며 일부 경우에는 아이들이 설득에 넘어가 부적절한 개인, 가족, 금융 관련 정보를 유출할 위험이 있다.

온라인 교류는 규제하기 힘들기 때문에 가장 강력한 보호책은 소비자 인식을 높이는 것이다. 온라인 과외를 할 때에는 어른들이 해당 교사의 위치(국가, 도시, 근교지역). 정보를 요청해야 한다. 학부모들은 온라인 상의 교류 내용을 문자화한 사본을 정기적으로 요청할 수도 있으며, 음성 기반으로 한 과외는 함께 들을 수 있는 거리에서 수업의 진척 상황을 항상 체크하는 것이 좋다. 공신력 있는 회사들의 경우 모니터링을 위해 자체적인 각종 프로그램 및 시스템 코드를 개발한다.

---

## 제5장

어떤 방식으로 규제를 시행할 수 있는가?



## 제5장

### 어떤 방식으로 규제를 시행할 수 있는가?

규제란 시행되지 않으면 소용이 없다. 규제를 시행하지 않으면 아예 규제가 없는 상황보다 더 좋지 않는 결과를 낳게 된다. 정부의 역할과 입지가 무너지기 때문이다. 따라서, 규제를 마련할 때에는, 규제를 시행하는 데 필요한 체계를 고려해야 한다. 이를 위해서는 교육부 및 관련 부처 내에 충분한 자격을 갖춘 지원 인력이 필요하다. 또한 정부 단독으로는 어떤 것도 할 수 없다는 점을 이해하고 있어야 한다. 규제는 항상 파트너십을 통해 시행될 때 성공 확률이 높다. 가장 확실한 파트너는 학교, 교직원 노조, 기타 정부 부처, 그리고 여러 지역 단체들이다. 보다 발전된 정책은 서로 생각을 공유하고 대화를 통한 당면 문제에 대한 이해가 있어야 가능하다. 대화를 통해 해결책을 마련하여 정책의 확대 시행 전에 정책 실험을 할 수 있다. 또 다른 차원에서, 교육 당국은 소비자들을 교육하고 권한을 부여함으로써 상향식 접근법을 활용할 수 있다. 과외 교사와 수업을 평가하는 방법에 관한 정보를 널리 알리는 방법이 그런 것이다. 과외가 필요한 경우와 그렇지 않은 경우를 판가름할 수 있는 방법을 알려주는 것도 방법이 될 수 있다.

마지막으로, 사교육 산업의 자체 규제도 가능하다. 이는 정부가 주도하여 나타날 수도 있고 사교육 산업 자체에서 시작될 수

도 있다. 어느 쪽이든 자체 규제는 정부의 강력한 규제 없이도 목적을 달성할 수 있고, 특정 환경 하에서 가장 이상적인 형태라고 볼 수 있다.

#### • 필요한 인재 투입

일부 국가는 전문가 부서를 구성하여 각종 등록 및 감독 업무를 관장하도록 하고 있다. 한국의 교육부는 방과 후 학습 부서를 두고 학원 및 유관 기관들에 대한 규제를 감독하고 있다(한국 2013b). 또 다른 구조적 대안으로 파키스탄의 이슬라마바드 수도 지역에는 독립기관인 사교육기관 규제기관(PEIRA)가 있다. 2013년이 발족한 이 기관은 파키스탄 최초의 교육 관련 기관이다. 이 기관은 민간 운영 학교, 대학, 그리고 파키스탄에서 tuitions centre 라고 불리는 기관 등을 감독한다(파키스탄 2013). 규제 시행을 위해서는 교육부와 하위 지방 분립 부서들 뿐만이 아닌 재정, 상업, 인프라 관련 부서 및 지방 정부들 모두 관련 업무 인력이 필요하다. 업무에는 다음과 같은 것들이 있다.

- 기업 및 교사의 등록
- 건물 시찰
- 창업자, 학부모 및 일반 대중 상담
- 웹사이트 및 기타 정보 채널 관리
- 기록 보관
- 불만센터 운영

- 권리 침해 사례 대응

홍콩 정부는 웹사이트 상에 등록된 학원 목록을 공개하고 있으며, 또한 미등록 학원들과 등록은 했지만 요건을 충족하지 못한 학원들의 기소 성공 사례들도 공개하고 있다. 이를 통해 사교육 부문의 투명성을 제고할 수 있게 된다.

2013년 12월 현재, 지난 3년 간 27명이 유죄 판결을 받았으며, 이들 대부분이 미등록된 학원을 운영하거나 “등록 또는 허가 받은 교사”의 요건을 갖추지 못한 사람을 강사로 채용한 사람들이었다(홍콩, Education Bureau 2013a). 이와 함께, 지난 3년 간 최대 수업 규모를 초과 운영하거나 그릇된 광고물을 배포하는 등의 규제 위반으로 11명이 유죄 판결을 받았다(홍콩, Education Bureau 2013b). 규제 위반 정보는 보통 동종 업계에 종사하면서 규제를 준수하는 사람으로부터 나왔다. 이들은 물을 어기는 업체들에 대한 불만이 높았다. 사실 문제의 업체들이 경쟁자인 점도 있지만 한편으로는 산업 전반에 걸쳐 나쁜 인상을 남기기 때문이다. 물론 정부 행위에는 행정 인력뿐 아니라 법 관련 인력도 필요하다. 마련된 절차를 따르지 못하게 된 이유 자체를 제거하기 위해, 홍콩 정부는 등록 프로세스를 설치하여 이에 필요한 정보를 온라인에 공개했다. 또한 기소 절차도 간소화하였다. 1990년대에는 공무원들이 2회의 진상 조사 방문과 1회의 확인 방문, 그런 뒤 법적 조치를 고려하기 전에 2회의 경고문을 보내야 했다(Kwok 1997). 하지만 새 규정을 통해 공무원들은 당해 학원에 1회 방문 및 1회 경고문 발송만으로도 기소할 수 있게 되었다.

### 보충설명7: 규제 준수 쉽게 만들기

정부는 '원스톱 서비스'를 통해 정부 스스로뿐 아니라 사교육 제공자들을 위해서도 절차를 용이하게 만들 수 있다. 과외 업체들이 교육부, 산업부, 상무부 등에 같은 등록 신청서를 여러 번 제출하도록 하는 것 보다, 등록 신고 절차를 한 곳에서 할 수 있도록 만들 수 있다. 많은 경우, 신청 및 승인은 24시간 서비스가 가능한 인터넷을 통해 온라인으로 처리할 수 있을 것이다. 서비스 단일화를 통해 신청 관련한 안내 지원도 제공할 수 있고 갱신 일자를 미리 알려주는 서비스도 가능할 것이다.

#### • 충분한 정보에 근거한 선택을 위한 소비자 교육

정부가 홀로 모든 과외 및 사교육 산업 전반을 규제하기는 불가능하다. 앞 장에서 살펴보았듯이, 대학생이나 기타 다른 경로로 제공되는 비공식적인 사교육 활동은 정부의 손길이 닿을 수 없다. 인터넷 과외 또한 규제하기가 매우 힘들다. 이런 점에서, 각국 정부는 소비자 인식 제고에 무게를 싣는다. 이를 위해 정부에서는 웹사이트, 전단지, TV 보도 및 기타 수단을 활용한다.

홍콩의 예를 들면, 정부 웹사이트 상에 '비공식적인 교과과정을 가르치는 민간 학원 선택 시 유의 사항'이라는 제목의 팸플릿을 내걸었다(홍콩, Education Bureau 2013c). 학부모를 위한 안내는 다음과 같다.

- 교육청에 등록 혹은 임시로 등록된 학교(학원)을 선택한다
- 학교(학원)에서 제공하는 수업 과정 안내문의 정보를 주의 깊게 읽는다
- 수강료 정보를 잘 정취한다
- 1개월 단위로 수강료를 납부한다
- 정식 영수증을 보관한다
- 안전한 학습환경을 갖춘 학원을 선택한다
- 적절한 수업 과정 일시를 선택한다

팸플렛에는 더 많은 정보를 위한 24시간 상담 전화 번호 및 웹사이트 주소가 나와 있다.

하지만 위 리스트는 다분히 관료주의적이다. 애초에 아이들이 사교육을 받아야 하는 상황인지, 만약 그렇다면 왜 받아야 하는지에 대한 질문을 던지지 않고 있다. 또한 학원의 교과 과정, 학원의 수업 스타일, 내용과 학교의 수업 스타일, 내용의 부합 정도, 아이들이 받게 될 공부에 대한 압박 등에 대해서는 설명하지 않고 있다. 비공식적으로 활동하는 대학생 과외를 선별하고 감독하는 방법에 대해서도 설명이 없다. 한편으로는 교사의 가르치는 능력과 사교육 투자의 가치 문제를 생각해 볼 수 있고, 또 다른 한편으로는 아동 학대로부터의 보호 문제를 생각해 볼 수 있다. 홍콩 정부는 (홍콩, Legislative Council Panel on Education 2003: 6) “우리는 학부모들과 학생들이 소비자로서의 권리 및 정보에 근거한 선택에 대한 책임감을 행사하길 바란다”고 밝혔다. 단순히 학원 등록 및 수강료 정보를 담은 팸플렛

을 뿌리는 것만으로는 소비자에게 도움이 될 수 없다.

### 보충설명8: 학부모를 위한 체크리스트

아래 체크리스트는 자녀들의 사교육을 고려 중인 학부모를 위한 것이다. 아래 리스트는 “지식 교류” 세미나를 통해 만들어졌다(Kwo & Bray 2013). 4가지 항목을 고려해야 한다.

#### 자녀에게 필요한 것

아이들은 학문적인 개발 및 다른 형태의 훈련 외에도 휴식과 놀이가 필요하다. 아이들의 생활에 균형을 맞추어 주고 있는가? 그것을 어떻게 알 수 있나?

사교육을 생각 중이라면 그 이유는 무엇인가?

- 반 친구들에게 뒤처지지 않기 위해?
- 반 친구들에 앞서기 위해?
- 다른 부모들도 사교육에 투자하는 것 같으니까?
- 기타 다른 이유?

이러한 이유들이 적절한가?

학교와의 관계

사교육에 대한 자녀의 담임 선생님의 태도는 어떤가?

스스로 판단했을 때, 사교육이 아이의 학교 공부를 어떻게 도와줄 것이고 어떻게 저해할 것인가?

- 이미 다른 교재라서 학교에서 아이가 지루해 할 것인가?
- 교재 이해가 쉬워져서 아이가 학교 공부에 더 흥미를 느낄 것인가?
- 학교 밖에서의 과외가 너무 많아서 아이가 학교에서 피곤해질 것인가?
- 과외를 통해 다른 아이들과의 관계가 어떻게 형성될 것인가?
- 학교는 무료, 과외는 유료라는 사실이 학교에 대한 아이의 시각을 어떻게 형성할 것인가?

### 과외 평가

사교육에 투자하기로 결정했다면 그 내용과 질을 어떻게 평가할 것인가?

- 과외 교사가 아이에게 가르친 내용을 어떻게 알고 어떻게 평가할 것인가?
- 당신은 과외 선생의 무슨 면(인성과 전문성)을 봐야 한다고 생각하는가? 교사가 당신이 원하는 자질을 갖췄다면 그것을 어떻게 알 수 있는가? 적정 수준의 과외 강도 및 시간을 어떻게 결정할 것인가?
- 과외는 특별히 필요해서 하는 단기적인 것이어야 하는가? 장기적으로 해야 하는 것인가?
- 단기적인 것이라면, 특별히 필요했던 이유가 충족된 것을 어떻게 알 수 있는가?
- 장기적인 것이라면, 당신의 아이가 자기주도적으로 학습하지 못하고 과외에 기대게 되는 위험을 어떻게 피할 수 있는가?

### 계약과 제공되는 서비스

과외 교사와의 정식 계약서를 갖고 있는가? 수강료 영수증을 받았는가? 그렇게 한 이유는 무엇인가? 혹은 그렇게 하지 않은 이유는 무엇인가?

- 과외 교사의 실력에 불만족스러웠다면, 아이에게 가장 유리하도록 이 계약을 파기할 수 있는 방법은 무엇인가?
- 당신이 적당한 수준의 과외비를 내고 있다면 그것은 어떻게 결정하는가?

## • 자체 규제 권장

사교육 업계의 일부 창업자들은 자체 규제를 강력히 옹호하고 있다. 이들은 정부가 요구 조건을 내밀기 전에 스스로 적극적인 자체 규제를 하는 것이 현명하다는 입장이다. 이는 업계 자치를

지킬 수 있을 뿐 아니라 소비자들의 신뢰를 강화시킬 수 있다. 이러한 노력은 정부가 나서서 권장할 수 있다.

업계 자체 규제를 권장할 수 있는 방법 중 하나는 전문가 협회를 조직하는 것이다. 산업 발전과 혹은 정부 및 기타 기관들과의 전문 협상을 하기 위해 조직된 단체는 아래와 같다.

- 중국의 중국 교육 훈련 연합 ([www.cetu.net.cn](http://www.cetu.net.cn))
- 대만 중부의 대 타이중 보충교육협회([www.tcschool.org.tw](http://www.tcschool.org.tw))
- 일본 학습숙 협회 ([www.jja.or.jp](http://www.jja.or.jp))
- 한국 학원 협회 ([www.kaoh.or.kr](http://www.kaoh.or.kr))
- 마하라쉬트라 학원 운영자 협회 (인도)
- 말레이시아 강사 협회 ([www.mya.org.my](http://www.mya.org.my))

호주, 독일, 그리스, 터키, 영국, 미국 내 관련 단체. 호주 보습학원 협회(ATA)이 행동 규약은 전 장에서 언급했다. 본 행동 규약은 영어, 그리스어, 이태리어, 일본어, 한국어, 간자체 중국어, 번자체 중국어, 베트남어로 번역되어 있다(ATA 2011) 이 책의 부록으로 복사본이 포함되어 있다. 호주 보습학원 협회 회원들은 행동 규약을 준수해야 하며, 본 규약에는 위반 시 제재에 관련된 조항도 포함되어 있다. 회원들은 ATA 로고를 사용할 수 있으며, 이 로고는 소비자들에게 품질 보장의 상징으로 여겨진다.

일본 학습숙 협회(JJA)도 웹사이트 상에 어린이들의 안전, 정보 보호, 상업 활동에 대한 가이드라인과 함께 자발적인 행동 기준을 게시하고 있다. 정부의 여러 부처에서 일본 학습숙 협회와 협력하여 업계 관행을 향상시켜왔다. 일본의 경제통상산업성(METI)은 기업을 초빙하여 연구개발 협력 관계를 맺고 일본 학

습속 협회는 학습 능력 신장을 위한 강사들의 자질을 평가하는 전략을 수립하기 위한 지원금을 받았다. 일본 학습속 협회는 이 연구를 통해 신규 강사 채용 인증 시험을 개발 시행하여 담당 과목에 대한 지식뿐 아니라 윤리 의식과 실용 기술을 겸비한 강사들을 채용할 수 있었다. 일본 학습속 협회는 협회 회원사들에게 강사 지원자를 평가하기 위한 체크 리스트 사용을 강제하지 않는다. 하지만 이러한 평가 시스템 덕분에 각 학습속들의 업무를 한결 용이하게 해주었다.

또한 일본 학습속 협회는 개별 학습속들이 원하는 경우 이들을 대신하여 자체 시험을 운영한다. 이러한 면에서 일본 학습속 협회는 업계의 시험 위원회 역할을 해왔다. 전국의 지원자를 대상으로 한 첫 공개 시험은 2008년에 치러졌다.

#### • 파트너십 구축

교육부는 사교육계를 감독하고 규제하는 데 있어 여러 파트너십을 구축할 수 있다. 가장 확실한 파트너들은 학교, 교직원 노조, 기타 정부 부처, 지역 단체, 언론 등이다. 각 파트너들을 차례대로 살펴본다.

#### • 학교와의 파트너십

규제 시행에 있어 정부의 가장 확실한 파트너는 학교이다. 폭넓은 정부 정책의 성공을 위해서는 학교의 태도가 매우 중요하다. 정부는 단지 관련 문서 회람에 그치지 않고 회의를 통해 정

책에 대해 설명하고 해당 정책에 대한 학교의 시각을 경청하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 정부 시책은 사교육을 제공하는 교사들 혹은 사교육 제공이 금지된 교사들에 대한 규제에 있어서는 특히 중요할 수 있다. 중국 쓰촨성의 미안양 교육청에서는 교사 및 학부모 합동 회의를 열고 각종 규제에 중점을 두고 교사들이 자신의 학생들을 대상으로 사교육을 제공하면 안 되는 이유와 학부모들 또한 교사들에게 사교육 제공을 부탁해서도 안 되는 이유를 설명했다(Zhang 2013b)하이난 성과 내몽골의 일부 부처에는 교사들의 비리 행위를 고발할 수 있는 핫라인을 두고 있다.

학원을 대상으로 하는 규제 시행과 비공식적인 과외 행위 및 인터넷 과외에 대한 소비자 가이드라인을 제시하는 데 있어서도 학교의 의견이 중요하다. 학교는 교육 시스템의 최일선 현장이며 중요한 것은 왜 가정에서 애초부터 과외를 필요로 하는가이다. 즉, 학교에서 배우지 못하고, 과외 교사를 통해 얻고 싶어하는 것이 무엇이냐는 것이다.

일부 교사들은 과외가 수업에 도움이 된다고 생각하지만 어떤 교사들은 과외를 경쟁 상대로 보고 심지어 수업을 저해한다고 믿는다. 교사들은 학부모들과 함께 과외가 도움이 되는 환경과 그렇지 않은 환경, 그리고 과외가 자립형 학습에 대한 의지를 저해할 수 있는 환경에 대해 논의할 수 있을 것이다. 학부모들은 학생들이 학교 공부에 있어 보다 효율적인 학습 능력을 갖추도록 하는 목표를 위해 다양한 정보에 기반한 소비자가 될 수 있을 것이다.

이러한 일반적인 요소들과 함께 학교 수준의 정책과 규제에

관한 예를 볼 수 있다. 파키스탄의 일부 사립 학교들은 엄격한 기준을 설정하고 있다. Aslam 과 Mansoor(2012: 4) 에서 볼 수 있듯이, 이들 기관에 소속된 교사들 중 교내 학생들에게 사교육을 제공한 것이 밝혀지면 즉각 해고된다. 이러한 정책을 통해 교사들이 수업에 대한 의무를 게을리하고 그저 더 많은 과외 학생을 모으는데 집중하지 않도록 하기 위함이다.

다른 학교들은 사교육을 허용하기도 하지만 상황을 주시하면서 정부와 학교 정책 간의 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 전장에서 다른 말레이시아의 규제를 예로 든다면, 교사들이 자신이 속한 학교의 학생들에게 사교육을 제공할 수 있지만 학교의 감독 하에서만 가능하다.

#### • 교사 노조와의 파트너십

교직원 노조는 사교육에 대해 모호한 입장을 취한다. 한편으로는 자신의 동료들(일반 학교 교사들)이 추가적인 소득을 벌 수 있는 기회를 보호해주고자 하지만 다른 한편으로는 사교육 기관들과의 경쟁으로부터 학교를 보호하고 싶어하기도 한다. 정부는 이러한 사안들에 관해 교사들과의 대화를 활용할 수 있다. 이를 위해서는 전문적인 기준, 그리고 최적의 방식으로 아이들을 교육시킬 수 있는 시스템과 과정이 필요하며 이는 더 나아가 사회 평등이라는 보다 폭 넓은 가치를 지킬 수 있게 된다.

특정 사례로, 인도 뭄바이의 전문 교사 협회는 정부와의 협력을 통해 공립 학교 및 정부 지원 대학에 근무하면서 사교육 기

관에서 강사로 일하는 교사들에 대한 조치를 취했다(Chhaphia 2013).

- 웨스트벵갈의 교사 협회는 2001년 정부가 공립 및 정부 지원 학교 교사들의 사교육 활동을 금지했던 것(De et al. 2009: 16)과 이러한 정책 시행을 강화한 것(인도 타임즈 2010)에 대해 지지를 표했다.
- 말레이시아 전국 교사 연합(NUTP) 사무총장은 “교사가 자신의 반 학생들을 사적으로 모집하는 것은 윤리적, 도덕적으로 잘못된 행동”이라고 말했고, 교육부 규정을 준수해야 한다고 강조했다(Azizan et al. 2006).
- 캄보디아 독립 교사 협회(CITA) 회장은 저임금의 교사들이 사교육을 제공하는 데에는 공감하면서도 교사의 사교육 제공, 특히 자신의 반 학생들에게 사교육을 제공함으로써 교육 시스템에 가져올 부정적인 영향을 인지하는 방식으로 문제를 다루고자 했다(Rong 2012).

이와는 반대로, 홍콩의 전문 교사 노조(PTU)는 사교육에 있어서의 교사의 역할과 사교육 기업들의 역할 모두에 대해 아무런 견해도 표시하지 않고 있다.

#### • 기타 정부 부처와의 파트너십

사교육 규제는 교육부 및 산하 지역 및 구 부처 외에도 많은 정부 기관들이 연계된다. 따라서 이들과의 파트너십이 필요하다. 중국의 일부 지역의 교육청 직원들은 허탈함을 감추지 못하고 있다. 학원들은 규제를 무시하고 있지만 관련 부처에는 그릇된

광고 및 학교 교사 채용 등 잘못된 행위를 처벌할 행정적 권한이 없었다. 또한 빌딩의 안전 및 소득에 대한 과세 등 다른 정부 기관들의 도움이 필요했다. 충칭 시 및 안후이성 정부는 교육청과 조세, 소비자 물가, 산업 및 상업, 부동산, 도시 행정을 담당하는 부처들과의 협력을 수립하는 합동 규정을 내놓았다(Zhang 2013a, 2013b) 교육청 직원들은 또한 규제 위반 시 기소를 위해서는 법무부 전문가들의 도움이 필요하다는 것도 알고 있다. 따라서 국가 차원뿐 아니라 중간, 그리고 지방 정부 차원의 다각적인 파트너십이 필요하다.

#### • 지역 사회와의 파트너십

지역 단체는 정부와 각 가정 사이를 이어주는 훌륭한 매개체가 될 수 있다. 이들은 소비자를 교육시키고 규제의 필요성을 일깨워주는 역할을 할 수 있다. 또한 정부 측에 민간 풀뿌리 운동 차원의 발전 상황을 알려주는 경로이기도 하다. 싱가포르 정부는 싱가포르 인도 발전 협회(SINDA)와 말레이/무슬림 어린이를 위한 교육 위원회(Mendaki)를 비롯한 인종 및 종교 단체들과 협력해 오고 있다. 방글라데시의 BRAC는 비정부기구(NGO)로서 교육에 대한 강한 우려를 제기하면서 주요 사안들에 대한 협력을 추구하고 있다. 인도의 비정부기구에는 콜카타에 위치한 Pratichi Trust가 있다. 이 단체는 사교육에 대한 거침없는 의견을 개진하고 있다(Pratichi 2009, 2012 참조). 다양한 종류의 학부모 단체들도 있다. 이러한 협력은 규제에 관한 정보만이 아닌 학부모 및 기타 단체에서 정부 규제가 잘 지켜지지 않고 침해되

고 있다고 느낄 때 불만을 신고할 수 있는 창구로서의 역할에도 중점을 두고 있다.

#### • 언론과의 파트너십

언론은 - 신문, TV, 라디오 및 기타 매체 - 정부의 시각을 전달하고 규제의 필요성과 이를 시행해나갈 방법을 설명하는데 있어 중요한 파트너이다. 사교육은 여러 국가들의 주요 관심 사항이며, 중앙 및 지방 정부 모두 보도 자료를 통해 우려 사항을 알리고 이에 대한 국민들의 인식을 제고할 수 있다. 언론의 경우 언론사마다 갖고 있는 시각으로 인해 요점들을 놓치고 심지어 내용을 왜곡하는 경우도 발생함을 인정해야 한다. 하지만 이러한 위험은 감수할 가치가 있으며 언론의 자유를 존중하는 것도 중요하다.

#### 보충설명9: 중개인으로서의 과외 중개회사

사교육 산업의 발전은 새로운 형태의 기업을 탄생시켰다. 학생들(혹은 그 가족)과 강사들을 이어주는 중개 회사이다. 이들은 중개인 역할을 통해 수수료를 받는다. 이들 대부분이 웹사이트를 통해 운영하고 있으며 강사와 학생 측 모두에게 혹은 한 쪽으로부터 수수료를 받는다.

이러한 중개 서비스는 매우 유용할 수 있다. 이들이 제공하는 정보에는 위치 - 강사와 학생의 거주지역 - 강사의 실력 및 명성 등이 포함된다.

하지만 규제적인 뼈대가 미약하다. 예를 들면, 싱가포르 정부는 (2012) 이들 중개회사들은 중개 서비스를 제공하는 회사이기 때문에 교육법 혹은 사교육법의 규제를 받지 않

는다고 인식했다. 싱가포르 당국은 “학부모들은 이러한 중개 회사들에 대한 더 많은 안목을 길러야 한다.” 고 말한다. 하지만 말이 쉬울 뿐 정부가 어느 정도까지 학부모들의 안목을 길러 줄 수 있을지는 미지수이다.

공공재를 추구하는 파트너십은 학교에만 초점을 맞추는 것이 아닌 교육에 대한 폭 넓은 시야를 갖추고 모든 이해 당사자들이 참여해야 한다. 그 목적을 달성하기 위해서는 학교 밖에서의 사교육의 심화를 이끄는 요인 분석을 비롯하여 목표와 과정을 함께 탐색해 나가야 한다. 사교육을 잘 이끌어 나간다면, 학생들의 학습 및 능력에 가치를 더해준다. 다소 부정적인 측면에서 본다면, 사교육 제공에 있어 이윤 추구에만 매달리는 것은 이는 배움의 과정에 있어 사교육에 대한 의존성과 왜곡을 불러올 수 있다. 복잡다단한 관계로 얽혀 있는 상황에서 모든 이해 당사자들의 생각들을 모아야만 전체 그림을 포괄적으로 이해할 수 있을 것이다.



---

## 제6장

### 결 론



## 제6장 결론

마지막 장에서는 아시아와 세계가 나아가야 할 미래 방향에 대해 알아본다. 우선 공공재라는 주제로 시작하여 정부들마다 처해 있는 환경에 따라 최선의 방법을 찾고 있는 상황에서 균형을 이룰 수 있는 법을 알아본다. 향상된 규제 방안과 관행을 추구하는 데 있어 비교 분석의 가치에 대한 설명으로 결론짓는다.

### • 공공재의 목표

본 책의 첫머리에서 정부는 공공 기관뿐 아니라 민간 부문에서의 교육의 질과 영향력에 대한 관심을 가져야 할 책임이 있다고 언급했다. 이는 국가의 관할권 내에서 건전한 사회적, 경제적 발전을 도모하는 것으로 정부 역할의 일부분이다.

정부가 의제를 설정하고 정부가 해야 할 일을 확인하게 되면, 세계적인 트렌드에도 주의를 기울이게 된다. 세계화의 힘이 커질수록 이제는 정부들이 자국에만 중점을 둘 수 없으며 초국가적인 힘에 영향을 받게 된다. 이러한 연결성에 있어, 유네스코가 조직하고 분위기를 형성하는 역할을 주도하고 있는 두 가지 분야를 알아보고자 한다. 하나는 모두를 위한 교육(EFA) 운동이고, 다른 하나는 교육이 추구하는 모든 목표를 다루고 있다. 모

두를 위한 교육 운동은 1990년 태국 줌티엔에서 개최된 모두를 위한 교육 세계 회의(WCEFA)에서 시작되었다. 이 회의에는 전 세계 155개국, 33개 정부간기구, 125개의 비정부기구 및 기관들이 참여했다(WCEFA 1990a). 모두를 위한 교육이 설정한 의제는 2000년 세네갈의 다카에서 열린 세계 교육 포럼(WEF)에서 재확인되었다. 이 회의에는 164개국 대표단이 모였다(세계 교육 포럼 2000)세계 사회는 2015년 서울에서 각국 정부 대표단들이 다시 모여 그 간의 진척 사항을 논의하고 다음 단계를 구상하기로 결정했다(유네스코 2014b). EFA 는 항상 평등을 주 목표로 정해왔으며 이에 더해 질적인 문제에도 초점을 맞추고 세계의 모든 이들이 양질의 교육을 받을 수 있는 기회를 공평하게 누리야 한다고 강조했다. 이러한 것들이 본래 취지(유엔 2000)인 새 천년개발목표(MDGs)와 이후 10 년을 준비하기 위한 새로운 형식(유엔 2014)에 걸맞은 보다 폭 넓은 사회 경제 발전을 위한 기둥이 되고 있다. 제5장에서 논의된 사항과 관련하여, 모두를 위한 교육이 설정한 의제는 파트너십의 중요성을 강조하고 있다. 줌티엔 회의(WCEFA1990b)에서 채택한 선언문의 제7조는 국가, 지역, 지방 차원의 교육 당국들은 모든 이들에게 기초 교육을 제공하기 위한 나름대로의 의무를 갖고 있지만,

이를 위해 모든 인적, 재정적, 조직적인 필요 요건들을 모두 갖추기란 쉽지 않은 일이라고 지적했다. 모든 차원에서의 새롭게 활성화된 파트너십이 필요할 것이다. 정부 기관과 비정부기관, 민간 부문, 지역 사회, 종교 단체, 각 가정들 모두가 파트너십을 이루어야 한다.

1990년 모두를 위한 교육의 의제에서는 사교육에 크게 중점을 두지 않았다. 사교육 분야는 작았고 그보다 더 필요한 것은 모든 아이들을 학교에 보내는 것이었다. 2000년이 되면서 사교육 시작과 관련 활동의 범위가 넓어졌지만 여전히 아이들을 학교로 보내는 것이 중요한 문제였기 때문에 다카에서 열린 세계 교육 포럼에서도 큰 조명을 받진 못했다. 하지만 이후 10년 동안 사교육 분야가 보다 확대되면서 그 중요성이 커지게 되었다. 파트너십은 학교 부문만큼 학교 밖의 민간 분야에도 중요한 사안이었다. 1990년 줌티엔과 2000 다카 회의의 초점은 기초 교육에 주로 맞춰졌지만 2010년 이후 회의 의제들은 모든 차원의 교육으로 확대되었다. 유네스코가 사교육을 바라보는 일부 시각은 모두를 위한 교육 세계 감시 연차 보고서에 잘 나타났다. 특히 2014년 보고서에는 교사의 직무를 다루면서 “사교육 대 교실 교육: 빈곤층을 보호한다” 라는 제목의 섹션이 포함되었다 (유네스코 2014a: 271-272) 감시 및 규제가 필요한 분야에 초점을 맞춘 보고서는 다음과 같이 기술했다(p.271)

사교육에 대한 견제나 통제가 부재한 경우 이는 특히 사교육의 여력이 없는 빈곤층 아이들에게 있어 학습 결과에 해가 될 것이다. 사교육에 대한 어떠한 정책 결정이 있다 해도, 사교육을 관리할 정책을 마련하여 학교 교사들이 주어진 시수를 통해 모든 교과 과정을 다룸으로써 사교육이 교실 교육을 대체하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

본 보고서에서는 캄보디아, 이집트, 리투아니아 등 현재 어려

움에 봉착한 국가들을 예로 들었다. 보고서에서는 다음과 같이 말했다(p.272).

최소한 매일 교실에서 학생들을 가르치는 교사가 학생들을 대상으로 사교육을 하는 것을 방지할 수 있는 전략을 마련해야 한다. 그래야만 교사들이 보습 활동을 할 형편이 되지 않는 학생들을 비롯한 모든 학생들을 위해 교과 과정 전체를 다룰 수 있게 된다.

보고서에서는 기업이나 기타 다른 주체가 제공하는 사교육에 대해서는 따로 언급하지 않았다. 하지만 분명한 메시지는 정부들이 책임감을 갖고 공공재를 위한 모든 형태의 교육에 대해 전반적인 기조를 가져야 한다는 것이었다. 교육 시스템 내에서 불평등을 완전히 제거하는 것은 불가능하겠지만 각국 정부는 상황 조정을 통해 불평등이 극단에 이르는 것을 막을 수는 있을 것이다. 또한 민간 교육이 공공 교육을 저해하는 것이 아닌 보충하고 뒷받침하는 역할로 만들 수도 있을 것이다.

유네스코가 주도하는 두 번째 분야는 교육의 전체 목표를 다루고 있다. 1996년, 유네스코는 자크들로르가 맡고 있던 국제 21세기 교육 위원회 보고서를 출판했다. 보고서는 특히 교육 시스템과 과정을 위한 4가지 기본 사항을 나열한 것으로 알려져 있다(들로르 1996: 97).

- 지식의 습득을 배운다(learning to know).
- 행동으로 옮기는 것을 배운다(learning to do).
- 공생하는 방법을 배운다(learning to live together).
- 자아를 만들어 나가는 법을 배운다(learning to be).

위원회는 (p.86) 일반 교육은 주로 익히는 법과 실행하는 법을 배우는 데 초점을 맞춰왔고 나머지 두 가지 요소는 운에 맡기거나 앞의 두 가지를 배우면 자연스럽게 따라오는 산물로 여겨왔다고 밝혔다.

보고서는 이 4가지 기본 사항에 모두 주의를 기울여 “교육이 평생 동안의 통합적인 경험으로 받아들여지고, 이해력과 응용력을 모두 키우고, 개인과 사회 안에서 그 개인이 설 자리에 초점을 둘 수 있도록” 하는 것이 좋다고 제언했다(p.86) 하지만 이러한 생각에 많은 이들이 공감하고 있음에도, 현재 양상에 대한 평가를 보면 위에 제시한 사항들을 강조하는 움직임은 보이지 않고 있다(Tawil & Cougoureux 2013; 유네스코 2013). 이는 현재 교육이라는 것이 대학에 진학하는 사람과 그렇지 않은 사람, 대학 교육의 형태(예. 기관 및 프로그램 형태), 그리고 그러한 교육을 통해 향후 나아가게 될 진로 등을 결정하는 사회 계층화 도구의 역할을 하고 있음을 반영하는 것이다(Lee 2004; Davies & Guppy 2010; Ballantine & Hammack 2012). 많은 나라들이 모든 것을 결정하는 입시 제도를 주 관문으로 하는 시스템에 의존하고 있기 때문에 학생이나 가족, 학교들이 모두 이러한 시험에 큰 관심을 두고 있다. 이러한 시험은 행동으로 옮기는 법, 공생하는 법, 자아를 만들어 나가는 법 보다는 주로 지식을 습득하는 법을 요구하기 때문에 여전히 위의 기본 사항 중 첫 번째 항목만이 강조되고 있다. 결국, 사교육의 역할에 대한 질문이 남게 된다. 일부 사교육은 그 범위를 확대하여 자아를 만들어 나가는 법, 행동으로 옮기는 법, 공생하는 방법을 강

조하기도 한다. 하지만 대부분이 시험에 맞춰져 있어 우선적으로는 지식의 습득 부분에 적용되어 있는 실정이다. 일부 개혁가들은 시험 제도와 관련 관문 제도를 바꾸자는 목소리도 있다.

이러한 생각도 분명 일리가 있고, 일부 국가에서는 이러한 생각에 귀를 기울이고 있다(Eckstein & Noah 1993; Berry & Adamson 2011). 하지만 그 외 국가들에서는 시험 제도가 선호되고 있는데, 시험이라는 것이 모든 이에게 동등한 기회를 주는 것처럼 보이기 때문이다. 현실에서는 더 좋은 사교육을 더 많이 받을 수 있는 경제적 능력 등 가정 형편과 기타 요인들로 인해 일부 사람들에게 더 많은 기회가 주어진다. 그래서 실질적으로 현재의 시험 제도는 언뜻 보이는 것보다 평등하지 않을 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 교육개혁 단행이라는 난제와 연결된 정치적인 이유 등으로 인해 정부 차원에서 이미 만들어진 틀 안에서 시험 제도와 기타 교육 구조를 유지할 수도 있는 것이다. 경쟁적인 환경에서 사는 아이들에게 공생하는 법과 자아를 만들어 나가는 법은 나름대로 가치 있고 배워두면 좋은 것이지만 경쟁에서 살아남아 이기는 데 있어서 꼭 필요한 것이 아닌 것처럼 보일 것이다. 그런 경우, 사교육은 특히 중요한 입시와 그 이전의 모든 단계에서 강한 요소로 작용할 것이다.

## • 균형 찾기

다음 질문은 이 책의 구체적인 초점으로 돌아가 전체적인 그림이 담고 있는 성질의 맥락적인 측면에서의 사교육 규제 방안

에 대한 것이다. 전반적으로 봤을 때 사교육(shadow education)과 기타 다른 형태의 사교육에 대한 규제는 특히 학교와 기타 사회 기관들과 비교했을 때 미미한 수준이다.

이러한 시각은 중간 및 저소득 사회뿐 아니라 일부 고소득 사회에도 적용할 수 있다. 사교육을 통해 돈을 벌고자 하는 대학생들과 기타 자영업자들은 소비자 보호를 위한 교육이나 별도의 체계 등 별도의 제한이 없다. 학원 등의 대규모 기업들은 등록 의무 및 건물 및 상업 규제를 준수해야 할 의무가 있을 수 있다. 하지만 이런 기업들조차도 교과 과정, 수업 규모 등에 있어 교육 규제가 거의 없는 실정이고, 있다 하더라도 이러한 규제들이 항상 시행되는 것은 아니다. 중간자 역할로서의 중개 회사들도 교육 관련 규제들보다는 상업 규제에만 귀를 기울이게끔 되어 있다. 인터넷 과외의 경우에는 정부 규제의 사각지대에 놓여 있는 듯 하다. 사교육을 받고 있는 학생들의 수, 사교육 교사들의 수, 사교육 산업의 매출 규모, 사교육을 통해 얻는 학생들의 학습 성취도 등에 관한 믿을 만한 통계를 갖고 있는 나라는 거의 없다.

이런 면에서 사교육 감독 및 규제 상황은 20세기에 들어서 첫 10년 간의 정규 교육 과정 감독 시스템과 유사하다. 당시 많은 국가들이 각기 다른 부처에 의해 운영되는 학교들의 수와 이들 학교 내에서 행해지는 활동들에 대해 아주 기초적인 정보만 갖고 있었다. 20세기가 지나가면서 학교 시스템에 대한 감독과 규제가 강화되었고 현재 각국 정부들은 학교 등록 현황뿐 아니라 학생 및 교사들의 출석 현황, 교과 과정, 회계, 학습 성취도

등 많은 항목들에 대한 상세한 정보를 보유하고 있다.

일부 시각에서는 20세기와 21세기 초까지 정규 학교 시스템에 대한 규제가 과도해졌으며 많은 국가들이 시계를 거꾸로 돌려놓기까지 했던 점을 지적하기도 한다(예 Belfield & Levin 2002; Zajda 2006 참조). 일부 사교육 강사 및 기업들은 정규 학교들에 대한 규제가 강화되면서 조직이 관료화, 표준화되었기 때문에 사교육의 역할이 필요하다고 주장하고 있다. 이들은 사교육 분야가 많은 이들에게 어필하고 그 필요성이 높아지는 것은 교과 과정, 인적 자원, 기간, 시간, 장소 등에 있어 유연성을 발휘하기 때문이라고 주장한다. 이들의 주장도 일리가 있지만 이는 사교육 분야의 일면에 지나지 않는다. 이러한 긍정적인 면이 다른 부분들까지 쉽게 가릴 수는 없다. 그렇기 때문에 이 책에서는 사교육 분야의 규제가 충분하지 않으며, 이에 대한 더 많은 관심이 요구된다고 주장하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 균형점을 찾아야 한다. 규제 시행에 있어 인적, 재정적 부담이 클 수도 있다. 그리고 정부에서도 세세한 규제를 시행하는 데 드는 비용이 그 편익보다 더 클 것이라고 생각할 수도 있다. 중국 충칭 시 정부는 일부 규제에 있어서는 그 필요성에 있어 비현실적인 부분이 있다는 것을 알게 되었다.

다른 정부들도 비슷한 경험을 했을 수도 있다. 싱가포르 교육부는 일부 동조의 의미로 웹사이트 상에 Straits Times 신문 사설(2012년 8월 21일자)을 게시했다. 본 사설은 내일의 일꾼들이 될 학생들을 담당하고 있는 교육부가 학생들이 사회가 요구하는 기준에 지속적으로 부합할 수 있도록 하는 동시에 다양한 능력

을 가진 학생들의 창의력, 가치, 그리고 이들이 나아갈 수 있는 더 많은 통로를 만드는 데 있어 당면 과제가 산적해 있는 상황에서, 다분히 개인의 선택이 중시되는 사교육 분야에 대한 세세한 간섭으로 스스로 부담을 가중시키는 상황이 되어서는 안 된다고 주장하고 있다.

홍콩 정부도 이와 유사하게 “규제를 통한 통제, 자체 규제, 소비자 보호 및 교육 사이의 균형을 맞춰야 한다.” 고 강조했다 (홍콩, Legislative Council Panel on Education 2003: 4).

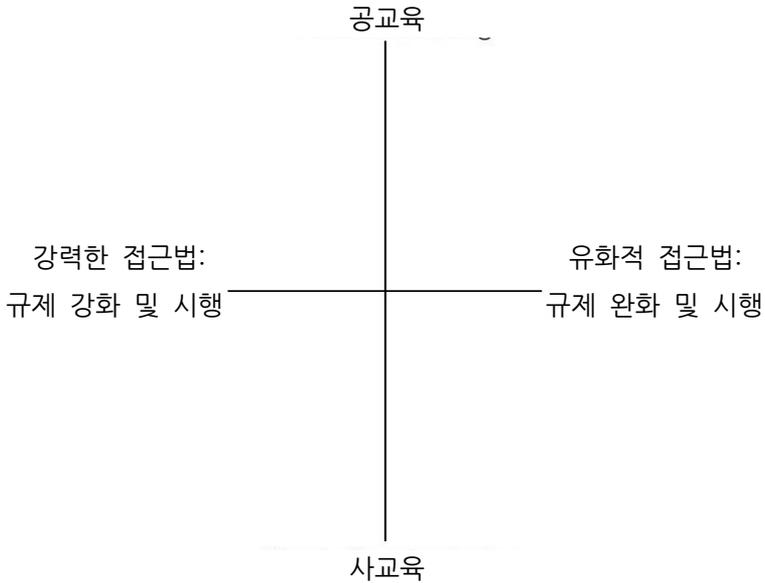
문제는 어느 선에서 균형을 찾아야 하는가 이다. 물론 그 해답은 해당 정부의 능력과 정책적 우선순위, 그리고 유관 기관들과 어느 정도의 협력을 이끌어 내느냐에 따라 결정된다. 일정 규모 이상의 기업들에게는 건물 표준 요건과 과세를 목적으로 한 회계 보고처럼 사업 등록을 의무화하는 것도 분명 합리적으로 보인다. 많은 나라에서 교과 과정에 대해서는 유연성을 허용한다. 일부 국가를 예로 든다면, 몰디브의 경우 교과 과정 전문가들이 이슬람어와 디베히어를 제외한 모든 학교 과목을 영어로 가르쳐야 하고 다만 사교육 기관의 경우 모국어 혹은 영어와 모국어를 혼용하여 가르치는 것을 허용하도록 해야 한다고 주장한다. 이는 영어 과목 시간에도 적용될 수도 있는데, 일부 교육전문가들은 영어 과목 시간엔 영어로 수업을 하도록 해야 한다고 주장하지만 많은 국가들의 사교육 기관들은 모국어와 영어를 혼용할 수 있게 되어 있다. 마찬가지로 정부들이 사교육 부문의 수강료 상한선을 두지 않고, 안전 문제가 없다면 수업 규모에 대한 제한도 두지 않는 것이 현명한 방법일 지도 모른다. 교사

에 대한 자격에 대해서도 정부가 유연성을 발휘하여 시장 원리에 기반하여 교사들의 자격에 대한 결정권을 각 가정에 맡겨 두고 있기도 하다.

이 책은 사교육을 금지시키기보다는 규제를 활용하는 데 초점을 맞추고 있다. 캄보디아, 미얀마, 한국 등 일부 국가들은 사교육 금지를 시도했지만 (Bray 1999: 77; Dawson 2009: 56; Lee et al. 2010), 결국 실패로 돌아갔다. 한국의 경우 1980년 사교육을 전면 금지시키는 아주 충격적인 방법을 선택한 바 있다(Lee et al. 2010: 101). 이를 통해 사교육 산업의 규모가 급격히 축소되었지만, 완전히 뿌리 뽑지는 못했다. 일부 사교육은 은밀하게 진행되었다(수강료는 더 높아졌다.). 사교육 금지법을 완화해야 한다는 압박에 정부는 단계적으로 수위를 낮추었다. 여러 시민 단체들이 이 문제를 법정으로 끌고 갔고, 2000년 사교육 금지법은 위헌으로 결정되었다. 그 이후로 한국은 사교육 산업을 금지시키기보다는 규제하는 방향을 선택했다. 또한 공교육 시스템을 개선함으로써 사교육의 필요성을 느끼지 않도록 하는 노력을 기울여왔다.

규제를 마련하는 데 있어 각 정부는 사교육 부문만이 아닌 정규 교육 부문에도 유화적인 접근법과 강력한 접근법을 균형 있게 활용해 볼 수도 있다. 그림 4는 그 균형을 통상적인 구조에 도식화한 것이다. 예를 들어, 한국은 학교와 사교육 기관 모두를 대상으로 강력한 통제 정책을 펼치는 것이 적합하고 또 가능했던 때가 있었고, 좀 더 유화적인 접근법을 요구하던 시기도 있었고 당시에는 그런 접근이 더 효과적이었다(Kim 2013).

〈그림4: 접근법과 관계의 구조〉



출처: Kim (2013)을 각색한 것임.

#### • 비교를 통해 배운다

본 책의 주제는 정책 결정자들 간의 상호 학습이다. 모든 사회에 일괄적으로 한 가지 모델만을 제시할 수는 없다. 하지만 다른 나라들의 정책을 교훈 삼아 아이디어를 얻을 수 있다. 꼭 부유한 나라들이 빈곤한 나라들보다 훌륭한 규제 정책을 펴고

있다고 속단할 수는 없다. 많은 부분이 정책 집행에 있어 입법적인 관행과 문제를 다루는 데 있어 얼마나 단호한가에 따라 결정된다.

비교교육 분야에는 맥락에 큰 비중을 둔다(Crossley 2009). 이는 1900년에 마이클 새드럴 경이 쓴 책에 잘 나와 있다(1964년 재판, p.310). 우리는 수시로 세계의 교육 시스템들을 이리저리 따라다닐 수 없다. 마치 정원을 노니는 아이 같이 여기 꽃단지에서 이 꽃, 저기 풀 숲에서 저 잎을 따서 그것들을 우리 집 마당에 옮겨 심으면 살아 있는 정원을 가질 수 있을 것이라 기대하는 것과 같다.

다시 말하면, 정책 집행자들은 사회 내 다른 분야의 규제들의 정치적인 역사와 과거 사례들을 비롯한 자신들이 속한 환경에 대해 심사숙고 해야 한다.

이러한 차원과 관련하여, 사교육은 아시아 지역에서 쉽게 찾아 볼 수 있는 현상이 되었다. 하지만 일부 국가의 경우 다른 국가들보다 그 양상이 강하게 나타나고 있다. 각국 정부는 부정적인 영향이 더 커질 때까지 기다릴 것이 아니라 바로 행동을 취하는 것이 현명한 일일 것이다. 방글라데시, 한국, 싱가포르 등 각국의 경험을 통해 사교육이 문화 속에 뿌리를 내리게 되면 이를 줄이기란 쉬운 일이 아니다. 이는 영리 기업 분야의 사교육만이 아닌 교사들이 제공하는 사교육에도 똑같이 적용된다. 현재까지 부정적인 영향이 크게 눈에 띄지 않는다면, 정부에서는 문제가 깊이 뿌리 내릴 때까지 기다리지 말고 지금 당장 행동에 옮겨 문제가 심각해지는 것을 미연에 방지하는 것이 좋다.

이는 아시아 지역 외 국가에도 적용될 수 있다. 이 책은 아시

아 독자들을 위해 아시아에 초점을 맞추고 있지만 다른 지역 국가들의 정책 결정에도 유용할 수 있다. 사교육은 전 세계적으로 확충되고 있고, 아시아의 경험이 규제 없는 성장의 위험성을 잘 보여주는 한 예가 된다면, 이는 다시 부주의에 대한 경고의 목소리로서의 역할을 할 수 있다. 보다 긍정적인 차원에서, 아시아 국가들이 사교육의 긍정적인 면을 권장하는 정책 등 관련 문제에 대한 좋은 해답을 찾는다면, 전 세계 다른 국가들이 이러한 경험에서 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 하지만, 앞으로 해야 할 일들이 많이 남아 있다. 책 지면 및 가능한 정보의 한계로, 이 책은 해당 주제의 개괄적인 면만 다루었다. 모든 국가들은 결과가 좋았던 혹은 좋지 않았던 사례, 그리고 향후 나아가야 할 방향에 대한 더 많은 정보가 절실할 것이다. 이 책의 공동 출판인인 홍콩 대학의 비교교육연구센터(Comparative Education Research Centre at the University of Hong Kong)와 유네스코 아태교육지역국(UNESCO Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific)은 아시아 지역 및 전 세계의 경험을 배우고, 이러한 정보를 전 세계와 기꺼이 공유하고자 한다.





## 참고문헌

- Aryan, Seyedeh Khadijeh (2012): *Shadow Education and Private Tutoring among Students in the City of Tehran: Nature, Scope, Reasons and Impacts*. Tehran: Faculty of Psychology and Education, Allamed Tabataba i University. [in Farsi]
- ASER-Pakistan (2013): *Annual Status of Education Report 2012: National*. Islamabad: South Asian Forum for Education Development (SAFED). <http://www.aserpakistan.org/document/aser/2012/reports/national/National2012.pdf>, accessed 26 February 2014.
- Aslam, Monazza & Atherton, Paul (2012): *The 'Shadow' Education Sector in India and Pakistan: The Determinants, Benefits and Equity Effects of Private Tutoring*. ESP Working Paper 38, Budapest: Education Support Programme, Open Society Foundations.
- Aslam, Monazza & Mansoor, Suwaibah (2012): *The Private Tuition Industry in Pakistan: An Alarming Trend*. Policy Brief. Lahore: Annual Status of Education Report. [http://www.aserpakistan.org/document/aser\\_policy\\_briefs/2011/Tuition%20Brief.pdf](http://www.aserpakistan.org/document/aser_policy_briefs/2011/Tuition%20Brief.pdf), accessed 26 February 2014.
- Askew, Mike; Hodgen, Jeremy; Hossain, Sarmin & Bretscher, Nicola (2010): *Values and Variables: Mathematics Education in High-Performing Countries*. London: Nuffield Foundation.
- Aurini, Janice; Davies, Scott & Dierkes, Julian (eds.) (2013): *Out of the Shadows: The Global Intensification of Supplementary Education*. Bingley: Emerald.
- Australian Tutoring Association (ATA) (2011): *Code of Conduct*. Sydney: Australian Tutoring Association. <http://www.ata.edu.au/sites/default/files/ATA%20Code%20of%20Conduct%20April%202011.pdf>, accessed 26 February 2014.
- Azizan, Byhariati; Tan, Ee Loo & Tan, Ee Lyn (2006): 'Union: Many Complying with Rules on Tuition'. *The Star*, 12 September. <http://www.thestar.com.my/story.aspx?file=%2f2006%2f9%2f12%2fnation%2f15401220&sec=nation>, accessed 26 February 2014.
- Bagdasarova, Nina & Ivanov, Alexander (2009): 'Private Tutoring in Kyrgyzstan', in Silova, Iveta (ed.), *Private Supplementary Tutoring in Central Asia: New Opportunities and Burdens*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP), pp.119-142.
- Ballantine, Jeanne H. & Hammack, Floyd M. (2012): *The Sociology of Education: A Systematic Analysis*. Seventh edition. Boston: Pearson.
- Basu, Somdatta (2011): 'Teachers to Face Tuition Ban Heat Soon'. *Times of India*, 16 June, p.7. [http://epaper.timesofindia.com/Repository/getFiles.asp?Style=OliveXLib:LowLevelEntityToPrint\\_TOINEW&Type=text/html&Locale=english-skin-custom&Path=TOIKM/2011/06/16&ID=Ar00700](http://epaper.timesofindia.com/Repository/getFiles.asp?Style=OliveXLib:LowLevelEntityToPrint_TOINEW&Type=text/html&Locale=english-skin-custom&Path=TOIKM/2011/06/16&ID=Ar00700), accessed 26 February 2014.
- Belfield, Clive R. & Levin, Henry M. (2002): *Educational Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications*. Fundamentals of

- Educational Planning 74, Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Benveniste, Luis; Marshall, Jeffrey H. & Santibañez, Lucrecia (2008): *Teaching in Lao PDR*. Washington DC: Human Development Sector, East Asia and the Pacific Region, World Bank, and Vientiane: Ministry of Education, Lao People's Democratic Republic.
- Berry, Rita & Adamson, Bob (eds.) (2011): *Assessment Reform in Education: Policy and Practice*. Dordrecht: Springer.
- Bihar, Government of (2010): *Bihar Coaching Institute (Control and Regulation) Act 2010*. Patna: Government of Bihar, India. <http://www.bihar.gov.in/node/239>, accessed 26 February 2014.
- Bray, Mark (1999): *The Shadow Education System: Private Tutoring and its Implications for Planners*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Bray, Mark (2003): *Adverse Effects of Supplementary Private Tutoring: Dimensions, Implications, and Government Responses*. Series: 'Ethics and Corruption in Education'. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Bray, Mark (2009): *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?* Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Bray, Mark (2011): *The Challenge of Shadow Education: Private Tutoring and its Implications for Policy Makers in the European Union*. Brussels: European Commission.
- Bray, Mark (2013): 'Benefits and Tensions of Shadow Education: Comparative Perspectives on the Roles and Impact of Private Supplementary Tutoring in the Lives of Hong Kong Students'. *Journal of International and Comparative Education*, 2 (1): 18-30.
- Bray, Mark & Lykins, Chad (2012): *Shadow Education: Private Supplementary Tutoring and its Implications for Policy Makers in Asia*. Manila: Asian Development Bank, and Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Bray, Mark; Zhan, Shengli; Lykins, Chad; Wang, Dan & Kwo, Ora (2014): 'Differentiated Demand for Private Supplementary Tutoring: Patterns and Implications in Hong Kong Secondary Education'. *Economics of Education Review*, Vol.22, No.6, pp.611-620.
- Brehm, William; Silova, Iveta & Tuot, Mono (2012): *The Public-Private Education System in Cambodia: The Impact and Implications of Complementary Tutoring*. ESP Working Paper 39, Budapest: Education Support Programme, Open Society Foundations.
- Bregvadze, Tamar (2012): 'Analysing the Shadows: Private Tutoring as a Descriptor of the Education System in Georgia'. *International Education Studies*, 5 (6): 80-89
- Buchmann, Claudia (2002): 'Getting Ahead in Kenya: Social Capital, Shadow Education, and Achievement', in Fuller, Bruce & Hannum, Emily (eds.), *Schooling and Social Capital in Diverse Cultures*. Amsterdam: JAI Press, pp.133-159.

- Byun, Soo-yong & Park, Hyunjoon (2012): 'The Academic Success of East Asian American Youth: The Role of Shadow Education'. *Sociology of Education*, 85 (1): 40-60.
- Cambodia, Kingdom of (2008): *Sub-Decree on Ethical Code for the Teaching Profession*. Phnom Penh: Government of Cambodia. [in Khmer]
- Cameron, Stuart (2012): *The Urban Divide: Poor and Middle Class Children's Experiences of School in Dhaka, Bangladesh*. Florence: UNICEF Office of Research.
- Ceylon, Government of (1943): *Report of the Special Committee on Education*, Sessional Paper XXIV, Colombo: Ceylon Government Press, quoted by Suraweera, A.V. (2011): *Dr. Kannangara's Free Education Proposals in Relation to the Subsequent Expansion of the Tuition Industry*. Dr. C.W.W. Kannangara Memorial Lecture 22, Mahargama, Sri Lanka: Department of Research and Development, National Institute of Education.
- Chhappia, Hemali (2013): 'Line is Blurring between Schools, Coaching Classes'. *Times of India*, 16 March. [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-03-16/mumbai/37766506\\_1\\_school-teachers-value-education-secondary-school-code](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-03-16/mumbai/37766506_1_school-teachers-value-education-secondary-school-code), accessed 26 February 2014.
- China, People's Republic of (2008): *Rules of Professional Ethics of Teachers in Primary and Secondary Schools*. Beijing: Ministry of Education. [in Chinese]
- China, People's Republic of (2013): *Opinions on Establishing Long-term Mechanism for Constructing Professional Ethics of Teachers in Primary and Secondary Schools*. Beijing: Ministry of Education. [http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7085/201309/xxgk\\_156978.html](http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7085/201309/xxgk_156978.html), accessed 26 February 2014. [in Chinese]
- Choi, Hoon (2013): *Does Hagwon Curfew Work? Effect of a Regulation over Operating Hours of Private Tutoring Institutions on Private Tutoring Expenditures in Korea*. Masters thesis in Economics, Lund University.
- Chou, Chuing Prudence & Ching, Gregory (2012): *Taiwan Education at the Crossroad: When Globalization Meets Localization*. New York: Palgrave Macmillan.
- Clement, Victoria (2006): *Trends in Secular and Religious Education in Turkmenistan*. Seattle: National Bureau of Asian Research.
- Crossley, Michael (2009): 'Rethinking Context in Comparative Education', in Cowen, Robert & Kazamias, Andreas M. (eds.), *International Handbook of Comparative Education*. Dordrecht: Springer, pp.1173-1187.
- Daily Mirror [Sri Lanka] (2013): 'S'gamuwa Bans Poya Tuition'. 6 May. <http://www.dailymirror.lk/news/3576-sgamuwa-bans-poya-tuition.html>, accessed 26 February 2014.
- Dang, Hai-Anh (2007): 'The Determinants and Impact of Private Tutoring Classes in Vietnam'. *Economics of Education Review*, 26 (6): 648-699.

- Dang, Hai-Anh (2011): 'A Bird's-eye View of the Private Tutoring Phenomenon in Vietnam'. *IIAS Newsletter* (University of Leiden, International Institute for Asian Studies), 56: 26-27. [http://213.206.241.179/files/iias\\_nl56\\_1819.pdf](http://213.206.241.179/files/iias_nl56_1819.pdf), accessed 26 February 2014.
- Dang, Hai-Anh (2013): 'Private Tutoring in Vietnam: A Review of Current Issues and its Major Correlates', in Aurini, Janice; Davies, Scott & Dierkes, Julian (eds.), *Out of the Shadows: The Global Intensification of Supplementary Education*. Bingley: Emerald, pp.95-128.
- Dang, Hai-Anh & King, Elizabeth (2013): 'Teacher Effort and Responses to Monetary and Non-Monetary Incentives: Evidence from a Low-Income Country'. Washington DC: The World Bank.
- Davies, Scott & Guppy, Neil (2010): *The Schooled Society: An Introduction to the Sociology of Education*. Second edition, Toronto: Oxford University Press.
- Dawson, Walter (2009): 'The Tricks of the Teacher: Shadow Education and Corruption in Cambodia', in Heyneman, Stephen P. (ed.), *Buying your Way into Heaven: Education and Corruption in International Perspective*. Rotterdam: Sense, pp.51-74.
- Dawson, Walter (2011): 'Supplementary Education in Cambodia.' *IIAS Newsletter* (University of Leiden, International Institute for Asian Studies), 56: 18-19. [http://213.206.241.179/files/iias\\_nl56\\_1819.pdf](http://213.206.241.179/files/iias_nl56_1819.pdf), accessed 26 February 2014.
- De, Rathindranath; Barik, Hirakkumar; Samanta, Saswata; Bhattacharya, Gautam; Biswas, Subrata Kumar; Dasgupta, Sridebi & Raychaudhuri, Anasuya (2009): *Implications of Private Tuition in West Bengal*. Kolkata: State Council of Educational Research and Training (SCERT).
- de Castro, Belinda V. & de Guzman, Allan B. (2010): 'Push and Pull Factors Affecting Filipino Students' Shadow Education (SE) Participation'. *KEDI Journal of Educational Policy*, 7 (1): 43-66.
- de Castro, Belinda V. & de Guzman, Allan B. (2013): 'Proliferation of Shadow Education Institutions (SEI's) in the Philippines: A Time Series Analysis'. *Asia-Pacific Education Researcher*, 22 (3): 341-345.
- Delors, Jacques (Chairman) (1996): *Learning: The Treasure Within. Report to UNESCO of the International Commission for the Twenty-First Century*. Paris: UNESCO.
- Dhall, Mohan (2011): 'Trends and Issues with Private Tuition: A Global Perspective'. *NTA Newsletter* (National Tutoring Association, USA). Winter 2011: 1, 5-15.
- Dierkes, Julian (2008): 'Japanese Shadow Education: The Consequences of School Choice', in Forsey, Martin; Davies, Scott & Walford, Geoffrey (eds.), *The Globalisation of School Choice?*. Oxford: Symposium, pp.231-248.
- Dong, Alison; Ayush, Batjargal; Tsetsgee, Bolormaa & Sengedorj, Tumendelger (2006): 'Mongolia', in Silova, Iveta; Būdienė, Virginija & Bray, Mark (eds.), *Education in a Hidden Marketplace: Monitoring of Private Tutoring*. New York: Open Society Institute, pp.257-277.
- Eckstein, Max A. & Noah, Harold J. (1993): *Secondary School Examinations:*

- International Perspectives on Policies and Practice*. New Haven: Yale University Press.
- Educomp (2014): 'Educomp Online'. <http://www.educomponline.com/aboutus.aspx>, accessed 24 January 2014.
- EPPM [International Institute of Education Policy, Planning and Management] (2011): *Study of Private Tutoring in Georgia*. Tbilisi: EPPM. [in Georgian]
- Fielden, John & LaRocque, Norman (2008): *The Evolving Regulatory Context for Private Education in Emerging Economies: Discussion Paper*. Washington DC: The World Bank and International Finance Corporation.
- George, Cherian (1992): 'Time to Come out of the Shadows'. *Straits Times* [Singapore], 4 April.
- Georgia, Republic of (2010): *Teachers' Code of Ethics*. Tbilisi: Professional Development Centre, Ministry of Education and Science. [in Georgian]
- Gunasekara, P.D.J. (2009): 'A Study of the Attendance Patterns of G.C.E. (A/L) Student at School'. *Sri Lankan Journal of Educational Research*, 11: 56-89.
- Hallak, Jacques & Poisson, Muriel (2007): *Corrupt Schools, Corrupt Universities: What Can be Done?*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Hamid, M. Obaidul; Sussex, Roland & Khan Asaduzzaman (2009): 'Private Tutoring in English for Secondary School Students in Bangladesh'. *TESOL Quarterly*, 43 (2): 281-308.
- Hart, Keith (2010): 'Informal Economy', in Hart, Keith; Lavielle, Jean Louis & Cattani, Antonio David (eds.), *The Human Economy: A Citizen's Guide*. Cambridge: Polity Press, pp.142-153.
- Ho, Sui Chu; Kwong, Wai Leung & Yeung, Wai Nam (2008): *Shadow Education and Related Services in Macao: The Phenomenon and its Impact*. Macao: Department of Education and Youth Affairs. [in Chinese]
- Hong Kong, Council on Professional Conduct in Education (1995): *Code for the Education Profession of Hong Kong*. Hong Kong: Council on Professional Conduct in Education. <http://cpc.edb.org.hk/english/code02.htm>, accessed 9 October 2013.
- Hong Kong, Education Bureau (2007): 'Education (Exemption) (Private Schools Offering Non-Formal Curriculum) Order (Cap. 279F)'. Education Bureau Circular No.7/2007 EMB(SCR)15/58/00 Pt.3. [http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/circular\\_exor\(e\)-r1.pdf](http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/circular_exor(e)-r1.pdf), accessed 26 February 2014.
- Hong Kong, Education Bureau (2012): 'Education (Exemption) (Private Schools Offering Non-Formal Curriculum) Order'. Cap 279, Section 9(3). [http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/8346DC44CC7651F4482575EE00565682?OpenDocument&bt=0](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/8346DC44CC7651F4482575EE00565682?OpenDocument&bt=0), accessed 26 February 2014.
- Hong Kong, Education Bureau (2013a): 'Records of Contraventions of the

- Education Ordinance and Convictions in Respect of Unregistered Schools (since January 2011)'. [http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/offences\\_uts\\_e.pdf](http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/offences_uts_e.pdf), accessed 26 February 2014.
- Hong Kong, Education Bureau (2013b): 'Records of Contraventions of the Education Ordinance and Convictions in Respect of Registered or Provisionally Registered Schools (since January 2011)'. [http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/offences\\_ts\\_e.pdf](http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/offences_ts_e.pdf), accessed 26 February 2014.
- Hong Kong, Education Bureau (2013c): 'Notes on Choosing Private Schools Offering Non-formal Curriculum'. <http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/pamphlet.pdf>, accessed 26 February 2014.
- Hong Kong, Legislative Council Panel on Education (2003): 'Changes in the Regulatory Control of Private Schools Offering Non-Formal Curriculum'. Paper No.CB(2)312/03-04(01). Hong Kong: Legislative Council Panel on Education. Available on <http://www.edb.gov.hk/attachment/en/edu-system/other-edu-training/non-formal-curriculum/ed1117cb2-312-1e.pdf>, accessed 26 February 2014.
- Huang, Juiling & Hung Lili (2007): 'Business Analysis of Children's Mathematics Tutoring Schools in Taiwan'. *Journal of Services Research*, 6 (2): 206-218.
- Independent, The (2012): 'Teachers Barred from Coaching Own Students'. 15 June. Dhaka.
- India, Government of (2009): *The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*. New Delhi: Ministry of Law and Justice. [http://mhrd.gov.in/sites/upload\\_files/mhrd/files/rte.pdf](http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/rte.pdf), accessed 26 February 2014.
- Japan, Government of (2006): *Rules for Public Educational Personnel and Staff Act for National and Local Public Officers*. Tokyo: Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology <http://www.shimonoseki-cu.ac.jp/~nishida/zaisei-law2.htm>, accessed 26 February 2014. [in Japanese]
- Japan, Ministry of Education and Training (2008): *Report on the Situation of Academic Learning Activities of Children*. Tokyo: Monbukagakusho Hokokusho. [in Japanese]
- Jayachandran, Seema (2013): 'Incentives to Teach Badly: After-School Tutoring in Developing Countries'. Northwestern University, USA. <http://faculty.wcas.northwestern.edu/~sjv340/tutoring.pdf>, accessed 26 February 2014.
- Jelani, Juliana & Tan, Andrew K.G. (2012): 'Determinants of Participation and Expenditure Patterns of Private Tuition Received by Primary School Students in Penang, Malaysia: An Exploratory Study'. *Asia Pacific Journal of Education*, 32 (1): 19-35.
- Johnson, Eric M. (2011): 'Blaming the Context not the Culprit: Limitations on Student Control of Teacher Corruption in Post-Soviet Kyrgyzstan', in Silova, Iveta (ed.), *Globalization on the Margins: Education and*

- Postsocialist Transformations in Central Asia*. Charlotte: Information Age Publishing, pp.233-258.
- Kalikova, Saule & Rakhimzhanova, Zhanar (2009): 'Private Tutoring in Kazakhstan', in Silova, Iveta (ed.), *Private Supplementary Tutoring in Central Asia: New Opportunities and Burdens*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP), pp.93-118.
- Kang, Shin-who (2010): 'Hagwon Curfew Backsliding'. *Korea Times*, 1 April 2010. [http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2010/04/113\\_63489.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2010/04/113_63489.html), accessed 26 February 2014.
- Kannangara, Ananda (2013): 'Ministry to keep close tab on tuition classes on Poya days', *Sunday Observer* [Sri Lanka], 1 July. <http://www.sundayobserver.lk/2007/07/01/new16.asp>, accessed 26 February 2014.
- Kedmey, Dan (2013): 'Rich and Famous: Why Hong Kong's Private Tutors are Millionaire Idols'. *Time*, 30 December. <http://world.time.com/2013/12/30/rich-and-famous-why-hong-kongs-private-tutors-are-millionaire-idols>, accessed 26 February 2014.
- Kenayathulla, Husaina Banu (2013a): 'Shadow Education in Malaysia'. Presentation at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Kenayathulla, Husaina Banu (2013b): 'Household Expenditures on Private Tutoring: Emerging Evidence from Malaysia'. *Asia Pacific Education Review*, 24(2): 629-644.
- Kim, Kyung-keun (2010): 'Educational Equality', in Lee, Chong Jae; Kim, Seong-yul & Adams, Don (eds.), *Sixty Years of Korean Education*. Seoul: Seoul National University Press, pp.285-325.
- Kim, Hyunjin (2013): 'Shadow Education in the Republic of Korea'. Presentation at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Kip McGrath (2013): 'About us'. <http://www.kipmcgrath.com/About-Us/About-Us.aspx>, accessed 26 February 2014.
- Kobakhidze, Magda Nutsa (2013): 'Shadow Education in Georgia'. Paper presented at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Kodirov, Shodibeg & Amonov, Nodir (2009): 'Private Tutoring in Tajikistan', in Silova, Iveta (ed.), *Private Supplementary Tutoring in Central Asia: New Opportunities and Burdens*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP), pp.143-165.
- Korea, Republic of (2013a): *Law Regulating the Establishment and Management of Tutorial Centres and Private Supplementary Tutoring*. Law No.2013.3.23. Seoul: Ministry of Education. [in Korean] <http://www.law.go.kr/LSW/LsiJoLinkP.do?docType=JO&ls>

- [Nm=%ED%95%99%EC%9B%90%EC%9D%98+%EC%84%A4%E B%A6%BD%E3%86%8D%EC%9A%B4%EC%98%81+%EB%B0%8F+%EA%B3%BC%EC%99%B8%EA%B5%90%EC%8A%B5%EC%97%90+%EA%B4%80%ED%95%9C+%EB%B2%95%EB%A5%A0&joNo=&languageType=KO&paras=1#0000](http://nm.ed95%99%ec%9b%90%ec%9d%98+%ec%84%A4%E B%A6%BD%E3%86%8D%ec%9A%B4%ec%98%81+%EB%B0%8F+%EA%B3%BC%ec%99%B8%EA%B5%90%ec%8A%B5%ec%97%90+%EA%B4%80%ED%95%9C+%EB%B2%95%EB%A5%A0&joNo=&languageType=KO&paras=1#0000), accessed 26 February 2014.
- Korea, Republic of (2013b): 'Ministry of Education: Organization'. [http://english.moe.go.kr/web/1689/site/contents/en/en\\_0201.jsp](http://english.moe.go.kr/web/1689/site/contents/en/en_0201.jsp), accessed 26 February 2014.
- KOSIS [Korean Statistical Information Service] (2013): 'Private Education Participation Rate by School Level'. Seoul: KOSIS. <http://kosis.kr/nsieng/view/stat10.do>, accessed 26 February 2014.
- Kowaski, Robin M.; Limber, Susan P. & Agatston, Patricia W. (2012): *Cyberbullying: Bullying in the Digital Age*. 2<sup>nd</sup> edition. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Kumon (2014): 'What is Kumon?'. <http://www.kumon.com/AboutUs.aspx> accessed 26 February 2014.
- Kwan-Terry, Anna (1991): 'The Economics of Language in Singapore: Students' Use of Extracurricular Language Lessons', *Journal of Asian Pacific Communication*, 2 (1): 69-89.
- Kwo, Ora & Bray, Mark (2011): 'Facing the Shadow Education System in Hong Kong'. *IIAS Newsletter* [University of Leiden, International Institute for Asian Studies], No.56, p.20.
- Kwo, Ora & Bray, Mark (2013): 'Being a Responsible Parent'. Handout at Education Seminar *Between Free Education and Private Tutoring: Dilemmas and Choices for Parents*. 8 June, Hong Kong: The University of Hong Kong.
- Kwok, Percy (2010): 'Demand Intensity, Market Parameters and Policy Responses Towards Demand and Supply of Private Supplementary Tutoring in China'. *Asia Pacific Education Review*, 11 (1): 49-58.
- Kwok, Shirley (1997): 'Pupils Warned of Illegal Schools'. *South China Morning Post* [Hong Kong], 8 April, p.5.
- Lao, Rattana (2014): 'Understanding the Thai State Policy on Private Tutoring: The Domination of Market Discourse'. *Asia Pacific Journal of Education*, in press.
- Lee, Chong-Jae; Park, Hyun-Jeong & Lee, Heesook (2009): 'Shadow Education Systems', in Sykes, Gary; Schneider, Barbara & Plank, David N. (eds.), *Handbook of Education Policy Research*. New York: Routledge for the American Educational Research Association, pp. 901-919.
- Lee, Chong Jae; Lee, Heesook & Jang, Hyo-Min (2010): 'The History of Policy Responses to Shadow Education in South Korea: Implications for the Next Cycle of Policy Responses'. *Asia Pacific Education Review*, 11 (1): 97-108.
- Lee, Ji Yun (2013): *Private Tutoring and its Impact on Students' Academic Achievement, Formal Schooling and Educational Inequality in Korea*. PhD dissertation, Columbia University.

- Lee, W.O. (2004): *Equity and Access of Education: Themes, Tensions, and Policies*. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong, and Manila: Asian Development Bank.
- Li, Titus Siu Pang & Choi, Ben Cheong (2013): 'Regulating Private Supplementary Tutoring in Macao: Past, Present and the Future'. Paper presented at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Lin, T.S. & Chen, Y.F. (2006): 'Effectiveness Analysis of Private Tutoring Participation by High School Students in Taiwan'. *Bulletin of Educational Research*, 52 (4): 35-70. [in Chinese]
- Liu, Jeng (2012): 'Does Cram Schooling Matter? Who Goes to Cram Schools? Evidence from Taiwan'. *International Journal of Educational Development*, 32 (1): 46-52.
- Liu, Kwok-chu & Fung Suk-wan (2013): 'Tight-rope Walk for Tutorial Centres as Commercial Laws Extend Regulatory Control'. *Oriental Daily* [Hong Kong], 3 July. [http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20130703/00176\\_012.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20130703/00176_012.html), accessed 26 February 2014. [in Chinese]
- Lu, Chen Yan (2004): 'Teachers' Part-time Employment Outside School Hours'. Director of Personnel, Singapore: Ministry of Education. <http://www.moe.gov.sg/media/forum/2004/11102004.htm>, accessed 26 February 2014.
- Macao, Government of (2002): *Administrative Order No.34/2002 on Amending Regulation and License of Private Supplementary Pedagogic Supporting Centres*. Macao: Government Printer. [in Chinese]
- Macao Daily Times (2009): 'Tutor Charged with Sexual Assault of Schoolboys'. 27 November. <http://www.macaodailytimes.com.mo/macau/6430-Tutor-charged-with-sexual-assault-schoolboys.html> accessed 26 February 2014.
- Mahdini, Waleed P.D. (2009): 'MoE Comes down Hard on Private Tuitions'. *Borneo Bulletin*, 14 October. <http://www.brusearch.com/news/52655>, accessed 26 February 2014.
- Mahmud, Rafsan (2013): 'Shadow Education in Bangladesh'. Paper presented at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Malaysia, Government of (2006): 'Guidelines for Approval to do Jobs Outside as Tutors or Part-time Trainers'. Service Circular No.1 of 2006. Putrajaya: Ministry of Education. [in Malay]
- Marimuthu, T.; Singh, J.S.; Ahmad, K.; Lim, H.K.; Mukherjee, H.; Osman, S.; Chelliah, T.; Sharma, J.R.; Salleh, N.M.; Yong, L.; Lim, T.L.; Sukumaran, S.; Thong, L.K. & Jamaluddin, W. (1991): *Extra-school Instruction, Social Equity and Educational Quality* [in Malaysia]. Singapore: International Development Research Centre.
- Mariya, Maryam (2012): *'I Don't Learn at School, so I Take Tuition': An*

- Ethnographic Study of Classroom Practices and Private Tuition Settings in the Maldives*. PhD dissertation, Massey University.
- Matiashvili, Anna & Kutateladze, Nino (2006): 'Georgia', in Silova, Iveta; Būdienė, Virginija & Bray, Mark (eds.), *Education in a Hidden Marketplace: Monitoring of Private Tutoring*. New York: Open Society Institute, pp.191-210.
- Mauritius, Parliament of (2011): Debate No.19 of 2011, Sitting of Tuesday 25 October 2011, Second Reading of the Education (Amendment) Bill. Port Louis: Parliament of Mauritius.
- McLean, John (2009): 'Japan's *Academic Juku* (1): Teachers, Pupils, Focus on Courses, Class Sizes, Fees and Admission Criteria'. *Journal of Yasuda Women's University*, 37: 153-167.
- Milovanovich, Mihaylo (2014): 'Fighting Corruption in Education: A Call for Sector Integrity Standards', in Cissé, Hassane; Menon, N.R. Madhava; Cordonier Seggar, Marie-Claire & Nmehielle, Vincent O. (eds.), *World Bank Legal Review. Vol.5: Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity*. Washington DC: The World Bank, pp.367-380.
- Mishra, Shabnam (2010): 'Bihar Passes Bill to Regulate Coaching Institutes'. 31 March. <http://www.igovernment.in/site/bihar-passes-bill-regulate-coaching-institutes-37262>, accessed 26 February 2014.
- Modern Education Group Limited (2013): *Interim Report 2013*. Hong Kong: Modern Education Group Limited.
- Mori, Izumi & Baker, David (2010): 'The Origin of Universal Shadow Education: What the Supplemental Education Phenomenon tells us about the Postmodern Institution of Education'. *Asia Pacific Education Review*, 11 (1): 36-48.
- Myanmar Education Research Bureau (1992): *Education Sector Study Phase 1: Final Report*. Yangon: Myanmar Education Research Bureau.
- Namazov, Bakhtiyor (2013): 'Shadow Education in Uzbekistan'. Presentation at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Nath, Samir Ranjan (2008): 'Private Supplementary Tutoring among Primary Students in Bangladesh'. *Educational Studies*, 34 (1): 55-72.
- Nath, Samir Ranjan (2011a): 'The Role of NGOs in Education: The Case of Bangladesh and its Wider Implications'. Presentation at the ANTRIEP (Asian Network of Training and Research Institutions in Educational Planning) Policy Seminar, New Delhi, 19-21 October.
- Nath, Samir Ranjan (2011b): 'Private Tutoring'. *The Daily Star*, 21 August. <http://archive.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=199463> accessed 26 February 2014.
- Nazeer, Abdulla (2006): *Teaching Economics at Secondary School Level in the Maldives: A Cooperative Learning Model*. PhD thesis, University of Waikato.
- Ngai, Angela & Cheung, Sharon (2010): *Students' Participation in Private*

- Tuition*. Youth Poll Series No.188. Hong Kong: Hong Kong Federation of Youth Groups.
- Pallegedara, Asankha (2012): 'Demand for Private Tutoring in a Free Education Country: The Case of Sri Lanka'. *International Journal of Education Economics and Development*, 3 (4): 375-393.
- Pakistan, Federal Government of (2013): 'Islamabad Capital Territory Private Educational Institutions (Registration and Regulation) Act, 2013'. *The Gazette of Pakistan*, 340 (13)/Ex/Gaz. [http://www.senate.gov.pk/uploads/documents/1364479941\\_715.pdf](http://www.senate.gov.pk/uploads/documents/1364479941_715.pdf), accessed 26 February 2014.
- Pant, Tap Raj (2013): 'Shadow Education in Nepal. Presentation at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Poisson, Muriel (2009): *Guidelines for the Design and Effective Use of Teacher Codes of Conduct*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP).
- Portes, Alejandro & Haller, William (2005): 'The Informal Economy', in Smelser, Neil J. & Smedberg, Richard (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, 2<sup>nd</sup> edition, Princeton: Princeton University Press, pp.403-426.
- Pratham (2013): *Annual Status of Education Report 2012*. Mumbai: Pratham. <http://pratham.org/file/ASER-2012report.pdf>, accessed 26 February 2014.
- Pratichi (2009): *The Pratichi Education Report II: Primary Education in West Bengal – Changes and Challenges*. Kolkata: Pratichi (India) Trust. [http://pratichi.org/sites/default/files/Pratichi\\_Education-Report\\_II.pdf](http://pratichi.org/sites/default/files/Pratichi_Education-Report_II.pdf), accessed 20 October 2013.
- Pratichi (2012): 'Private Tuition in Primary Education: A Few Counter-Questions'. <http://pratichi.org/content/private-tuition-primary-education-few-counter-questions>, accessed 26 February 2014.
- Punyasavatsvt, Chaiyuth (2011): *Taxation of Private Tutoring Schools*. Bangkok: Office of Education Council. [in Thai]
- Roesgaard, Marie H. 2006. *Japanese Education and the Cram School Business: Functions, Challenges and Perspectives of the Juku*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press.
- Rong, Chhun (2012). President of Cambodian Independent Teachers' Association, interviewed on video 'Private Tutoring in Cambodia', Privatisation in Education Research Initiative (PERI), <http://www.periglobal.org/role-state/video/video-private-tutoring-cambodia>, accessed 26 February 2014.
- Sadler, Sir Michael (1900): 'How Far can we Learn Anything of Practical Value from the Study of Foreign Systems of Education?'. Reprinted 1964 in *Comparative Education Review*, Vol.7, No.3, pp.307-314.
- Sen, Amartya (2010): 'Primary Schooling in West Bengal'. *Prospects: Quarterly Review of Comparative Education*, 40 (3): 311-320.

- Sergiovanni, Thomas J.; Kelleher, Paul; McCarthy, Martha & Fowler, Frances C. (2009): *Educational Governance and Administration*. 6<sup>th</sup> edition, Boston: Pearson.
- Seth, Michael J. (2002): *Education Fever: Society, Politics, and the Pursuit of Schooling in South Korea*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Shen, Hua (2008): 'An Investigation on Factors Influencing Private Supplementary Tutoring at the Level of Compulsory Education'. *Economics of Education Research*, 6 (3): 1-10. [in Chinese].
- Silova, Iveta (2009a): 'Global Patterns and Post-Socialist Realities in the Private Tutoring Market: Conceptual and Methodological Considerations', in Silova, Iveta (ed.), *Private Supplementary Tutoring in Central Asia: New Opportunities and Burdens*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP), pp.33-47.
- Silova, Iveta (2009b): 'Education and Post-Socialist Transformations in Central Asia', in Silova, Iveta (ed.), *Private Supplementary Tutoring in Central Asia: New Opportunities and Burdens*. Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning (IIEP), pp.49-68.
- Silova, Iveta (2010): 'Private Tutoring in Eastern Europe and Central Asia: Policy Choices and Implications'. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40 (3): 327-344.
- Silova, Iveta; Būdienė, Virginija & Bray, Mark (eds.) (2006): *Education in a Hidden Marketplace: Monitoring of Private Tutoring*. New York: Open Society Institute.
- Silova, Iveta & Kazimzade, Elmina (2006): 'Azerbaijan', in Silova, Iveta; Būdienė, Virginija & Bray, Mark (eds.), *Education in a Hidden Marketplace: Monitoring of Private Tutoring*. New York: Open Society Institute, pp.113-142.
- Singapore, Ministry of Education (2012): 'Parliamentary Replies: Monitoring of Tuition Centres and Agencies'. 10 September. <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2012/09/monitoring-of-tuition-centres-.php>, accessed 26 February 2014.
- Smith, Peter K.; Mahdavi, Jess; Carvalho, Manuel; Fisher, Sonja; Russell, Shanette & Tippett, Neil (2008): 'Cyberbullying: Its Nature and Impact in Secondary School Pupils'. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 49 (4): 376-385.
- South China Morning Post [Hong Kong] (2012): 'Teacher Jailed for Molesting Pupil', 22 November, p.C4.
- Stevenson, David L. & Baker, David P. (1992): 'Shadow Education and Allocation in Formal Schooling: Transition to University in Japan'. *American Journal of Sociology*, 97 (6): 1639-1657.
- Sujatha, K. & Rani, P. Geetha (2011): *Management of Secondary Education in India*. New Delhi: Shipra and National University of Educational Planning and Administration (NUEPA).
- Suraweera, A.V. (2011): *Dr. Kannangara's Free Education Proposals in Relation to the Subsequent Expansion of the Tuition Industry*. Dr. C.W.W. Kannangara Memorial Lecture 22, Mahargama, Sri Lanka:

- Department of Research and Development, National Institute of Education.
- Suryadarma, Daniel; Suryahadi, Asep; Sumarto, Sudarno & Rogers, A. Halsey (2006): 'Improving Student Performance in Public Primary Schools in Developing Countries: Evidence from Indonesia'. *Education Economics*, 14 (4): 401-439.
- Sweeney, Gareth; Despota, Krina & Lindner, Samira (2013): *Global Corruption Report: Education*. London: Transparency International and Routledge.
- Taiwan (2004): *Supplementary and Continuing Education Law*. Taipei: Ministry of Education. <http://140.111.1.127/content.asp?CuItem=8207&mp=1> accessed 26 February 2014.
- Tan, Jason (2009): 'Private Tutoring in Singapore: Bursting out of the Shadows'. *Journal of Youth Studies* (Hong Kong), 12 (1): 93-103.
- Tan, Peck Leong (2011): *The Economic Impacts of Migrant Maids in Malaysia*. PhD thesis, University of Waikato.
- Tawil, Sobhi & Cougoureux, Marie (2013): *Revisiting Learning: The Treasure Within – Assessing the Influence of the 1996 Delors Report*. UNESCO Education Research and Foresight Occasional Paper 4, Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002200/220050E.pdf>, accessed 27 February 2014.
- Thapa, Amrit (2011): *Does Private School Competition Improve Public School Performance? The Case of Nepal*. PhD dissertation, Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University.
- Thailand, Economic Research and Training Centre (2011): *Taxation of Private Tutoring in Thailand*. Bangkok: Office of Education Council. [in Thai]
- Thailand, Ministry of Education (2013): *Education Statistics*. Bangkok: Office of Private Education, Ministry of Education.
- Thailand, Office of Education Council (2010): *The Impact of Private Tutoring Schools on the Education System: Economic Perspective and Overall Educational System*. Bangkok: Office of Education Council. [in Thai]
- Times of India (2010): 'All Teachers Now under Pvt Tuition Ban'. 28 December. [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-12-28/kolkata/28262957\\_1\\_private-tuitions-private-schools-teachers](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-12-28/kolkata/28262957_1_private-tuitions-private-schools-teachers), accessed 26 February 2014.
- Times of India (2013): 'Private Tutor Held for Raping Class-IV Girl'. 13 June. [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-06-26/kolkata/40206025\\_1\\_girl-private-tutor-daughter](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-06-26/kolkata/40206025_1_girl-private-tutor-daughter) accessed 26 February 2014.
- Toh, Mavis (2008): 'Tuition Nation'. *Asiaone News*, 17 June. <http://www.asiaone.com/News/Education/Story/A1Story20080616-71121.html>, accessed 26 February 2014.
- TutorVista (2013): 'About Us'. <http://www.tutorvista.com/corporate.php>, accessed 26 February 2014.
- UNDP [United Nations Development Programme] (2007): *Educational Transformations in Armenia: National Human Development Report*

- 2006): Yerevan: United Nations Development Programme (UNDP).
- UNESCO (2012): *Youth and Skills – Putting Education to Work*. EFA Global Monitoring Report 2012. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2013): *Rethinking Education in a Changing World: Meeting of the Senior Experts' Group, Paris, 12-14 February 2013*. Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002247/224743e.pdf>, accessed 27 February 2014.
- UNESCO (2014a): *Teaching and Learning – Achieving Quality for All*. EFA Global Monitoring Report 2013/4. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2014b): 'World Education Forum 2015'. <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/world-education-forum-2015>, accessed 26 February 2014.
- United Nations (2000): *Millennium Development Goals*. New York: United Nations.
- United Nations (2014): 'Millennium Development Goals and Beyond 2015'. <http://www.un.org/millenniumgoals/beyond2015-overview.shtml> accessed 26 February 2014.
- Vietnam, Socialist Republic of (2012): 'Circular: On the Promulgation of the Regulation on Private Tutoring', 17/2012/TT-BGDĐT, Hanoi: Ministry of Education and Training. [in Vietnamese]
- Vietnamnet (2012): 'MOET Attempts to Force Teachers to Pay Tax for Private Tutoring'. 21 February. <http://english.vietnamnet.vn/fms/education/18790/moet-attempts-to-force-teachers-to-pay-tax-for-private-tutoring.html>, accessed 26 February 2014.
- Vong, S.K. (2011): 'Discussion on the Issue of Private Tutoring Problems in Macao'. *Macao Daily*, 4 April. [in Chinese]
- Vora, Nikhil & Dewan, Shweta (2009): *Indian Education Sector: Long Way from Graduation!*. Mumbai: IDFC-SSK Securities Ltd.
- West Bengal, Government of (2001): *West Bengal Primary Education Conduct of Service Rules, 2001*. Calcutta: Primary Branch, Department of School Education, Government of West Bengal. <http://wbxpress.com/west-bengal-primary-education-conduct-of-service-of-primary-schools-rules>, accessed 26 February 2014.
- West Bengal, Government of (2012): *West Bengal Right of Children to Free and Compulsory Education Rules, 2002*. Kolkata: Law Branch, School Education department, Government of West Bengal. <http://www.wbsed.gov.in/wbsed/readwrite/notifications/120113011405002.pdf>, accessed 26 February 2014.
- Wong, Khoon Yoong; Kaur, Berinderjeet; Koay, Phong Lee & Jamilah binti Hj Mohd Yusof (2007): 'Singapore and Brunei Darussalam: Internationalisation and Globalisation through Practices and a Bilateral Mathematics Study', in Atweh, Bill; Calabrese Barton, Angela; Borba, Marcelo C.; Gough, Noel & Keitel, Christine (eds.), *Internationalisation and Globalisation in Mathematics and Science Education*. Dordrecht: Springer, pp.441-463.
- WCEFA [World Conference on Education for All] (1990a): *World*

- Conference on Education for All: Final Report*. New York: Inter-Agency Commission, WCEFA.
- WCEFA [World Conference on Education for All] (1990b): *World Declaration on Education for All*. New York: Inter-Agency Commission, WCEFA.
- WEF [World Education Forum] (2000): *The Dakar Framework for Action – Education for All: Meeting our Collective Commitments*. Paris: UNESCO.
- Wu, K.Y. (2013): information from the Education Bureau of the Hong Kong government presented during the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Xue, Hai-ping & Ding Xiao-hao (2009): 'A Study on Additional Instruction for Students in Cities and Towns in China'. *Educational Research*, 30 (1): 39-46. [in Chinese]
- Yamato, Yoko (2013): 'The Out-of-School Private Educational Services in Japan and their Roles in the Public Education Sector'. Paper presented at the annual conference of the Comparative Education Society of Hong Kong.
- Zajda, Joseph (ed.) (2006): *Decentralisation and Privatisation in Education: The Role of the State*. Dordrecht: Springer.
- Zhan, Shengli (2013): 'Shadow Education in Taiwan'. Paper presented at the Policy Forum on *Regulating the Shadow Education System: Private Tutoring and Government Policies in Asia*, 8-9 April. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong.
- Zhan, Shengli; Bray, Mark; Wang, Dan; Lykins, Chad & Kwo, Ora (2013): 'The Effectiveness of Private Tutoring: Students' Perceptions in Comparison with Mainstream Schooling in Hong Kong'. *Asia Pacific Education Review*, 14(4): 495-509.
- Zhang, Wei (2013a): *Private Supplementary Tutoring Received by Grade 9 Students in Chongqing, China: Determinants of Demand, and Policy Implications*. PhD thesis, The University of Hong Kong.
- Zhang, Wei (2013b): Fieldwork and interview data in China. Hong Kong: Faculty of Education, The University of Hong Kong.
- Zhang, Yu (2011): *The Determinants of National College Entrance Exam Performance in China – With an Analysis of Private Tutoring*. PhD thesis, Columbia University, New York.
- Zhou, Min & Kim, Susan S. (2006): 'Community Forces, Social Capital, and Educational Achievement: The Case of Supplementary Education in the Chinese and Korean Immigrant Communities'. *Harvard Educational Review*, 76 (1): 1-29.



저자와의  
협의하에  
인지 생략

---

공익을 위한 사교육규제: 2015년 6월 22일 인쇄  
아시아 국가들을 위한 정책적 제안 2015년 6월 29일 발행

---

역 자 이 지 윤  
발 행 자 연세대학교 교육연구소

---

발 행 처 강현출판사  
서울 중랑구 속선동주로 3길40 (목동 58-5)제1호  
전화 : 02) 965-4955, 02)3421-9666, 010-5712-9630  
등록 : 2007년 5월 21일(제306-2010-5호)  
E-mail : oods1205@hanmail.net

---

♣ 잘못된 책은 교환해 드립니다.

정가 15,000원

---

ISBN 978-89-94320-71-7 (93370)