

연구논문

우리나라 중등교육제도의 변화원인에 대한 분석: Oliver의 탈제도화이론을 중심으로

박 상 규*

- I. 서론
- II. 제도화과정이론과 탈제도화이론
- III. 중등교육제도의 역사적 변천내용
- IV. 중등교육제도의 변화 원인 분석
- V. 결론

〈 요약 〉

본 연구는 Oliver의 탈제도화이론을 적용하여 우리나라 중등교육제도의 변화원인을 분석하였다. Oliver의 탈제도화이론은 제도변화의 원인분석에 적합한 이론체계를 가지고 있다. 이 이론에 의하면 제도변화의 원인은 정치적 요인, 기능적 요인, 사회적 요인으로 구분한다. 이러한 논리적 틀을 적용하여 본 결과, 우리나라 중등교육제도의 변화원인은 다음과 같이 분석되었다. 중학교무시험입학제도의 채택원인은 기능적 요인에 기인하고, 중학교무시험입학제도에서 고교평준화제도로의 변화원인은 정치적 요인에 기인하는 것으로 분석되었다. 고교평준화제도에서 교육개혁제도로의 변화원인으로는 사회적 요인에, 교육개혁제도에서 과외규제조치 위헌판결이후 제도변화원인은 정치적 요인과 기능적 요인에 기인하는 것으로 분석된다. 전반적으로 평가할 때, 우리나라 중등교육제도 변화 원인은 정치적 및 기능적 요인에 기인하며, 상대적으로 사회적 요인은 약한 것으로 분석된다. 이상과 같은 연구결과로부터 얻은 시사점은 우리나라 중등교육제도변화에 학부모와 전문가집단이 강력한 영향을 미치는 집단이었으며, 정부는 정치적 차원에서 학부모들의 입장을 반영할 수 밖에 없었기에 교육문제에 대한 근본적·합리적 차원의 접근은 어려웠던 것으로 분석된다.

[주제어: 중등교육제도, 제도변화, 탈제도화]

I. 서론

제도화된 조직 활동은 본질적으로 가치가 있는 것이며, 조직 행태면에서 규칙과 같은 패턴으로 간주되어진다. 조직 활동이 제도화되는 것은 사회적 실체에

* 나사렛대학교 비서행정학과 조교수(skpark@kornu.ac.kr)

대하여 조직구성원들 사이에서 공유되어지는 개념화에 대한 동조와 조직의 특별한 활동과 패턴에 대하여 의미와 정당성에 대한 합의가 이루어졌기 때문이다 (Meyer & Rowan, 1977: 340). 제도주의이론가들이 제도라는 개념을 도입하여 조직활동에 대한 설명력을 높이는데 가장 의미있게 기여한 것은 제도의 상대적인 영구성이다¹⁾. 이처럼 역사적 제도이론에 따르면 일단 제도화가 이루어지면 지속적인 정당화를 입증하지 않아도 안정되고, 저항에 견디어 낼 수 있으며, 재생산적이고, 지속가능하기 때문이다(Zucker, 1977: 726).

그러나 조직의 제도화된 활동이라고 해서 제도주의이론가들이 제안한 것 만큼 고정불변의 것도 아니고 합리성과 순기능성을 지속적으로 유지하는 것도 아니다. 다양한 조건 하에서 고도로 제도화된 조직활동이라도 그것의 의미와 정당성은 의문을 불러일으키고 재평가 받을 수도 있는 것이다. 그러한 과정을 거치면서 기존의 조직 활동이 탐탁치 못한 것이 될 수도 있는 것이다. 따라서 역사적 제도주의에서는 제도의 특성인 안정성과 지속성 때문에 제도변화현상을 설명하지 못하는 한계가 있으며, 따라서 제도변화에 따른 정책변화라는 논리적 인과구조에 대한 연구는 미흡한 것이 사실이다(배응환, 2001: 108). 그러므로 제도주의 이론이 현상에 대한 설명력을 제고하기 위해서는 제도의 지속성뿐만 아니라 기존 제도가 근본적으로 변화하고 새로운 제도가 창출되는 원인과 조건에 대한 연구가 진행될 필요가 있다(Cammack, 1992:415; 하연섭, 1999:35).

따라서 교육제도가 환경적 변화에 영향을 받으면서 변화하는 것을 제도주의 이론을 적용하여 분석한다는 것은 의미있는 작업일 것이다. 중요한 것은 그러한 환경변화에 적응하는 교육제도의 변화 양상 및 원인에 대한 분석이다. 따라서 본 연구는 Oliver의 탈제도화의 원인 변수에 대한 체계화된 이론을 우리나라 교육제

1) 이러한 제도의 특성은 역사적 제도화이론에서는 경로의존성(path dependence)의 개념으로 설명한다. 즉 일반적으로 제도는 시대환경 흐름 속에서 역사적 맥락에 의해 형성된 것이므로 일단 형성되고 나면 그 형성배경이 되었던 기저의 환경조건들이 달라진다고 하여도 잘 변화하지 않고 그대로 지속된다는 것이다. 이와같이 제도의 지속성과 경로의존성을 강조하는 연구로는 Skowronek(1982)의 연구와 Ikenberry(1988) 그리고 Hall(1993) 등이 있다. 이들은 따라서 제도적 변화의 우연성, 급작성 등을 강조한다. 예를 들면, Ikenberry(1988:233-234)는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점(historical junctures), Krasner(1984, 1988)는 제도의 변화의 중대한 전환점(critical junctures)을 강조하고, 이를 단속적 균형(punctuated equilibrium)으로 칭하고 있다. 이것은 주로 제도의 경로의존성을 강조하는 것으로 이해할 수 있다(하연섭, 1999. 24-28).

도의 시대별 변화 원인 분석에 적용하였다²⁾. Oliver의 이론에 입각하는 경우 우리나라의 교육제도 변화는 어떠한 특성을 갖는지를 알아보고자 한다. 다시 말하면, 우리나라 교육제도의 변화는 어떠한 제도변화의 원천이 주로 작용하는지, 즉 정치적 요인에 의한 것인가, 기능적인 요인에 의한 것인가, 혹은 사회적인 요인에 의한 것인가에 대한 분석은 의의가 있을 것이다. 단순한 제도변화의 원인을 분석하였다는 차원에서 의의라기 보다는, 향후 제도변화의 바람직한 설계 혹은 전략을 구상함에 있어서 함의를 가질 수 있다고 본다. 또한 제도변화의 원인에 따라서 선진화된 사회 혹은 그렇지 못한 사회적 특성이 자연스럽게 반영된다는 점을 고려하면 우리 나라에서의 교육제도변화에 어떠한 사회적 특성이 반영되었는지를 분석할 수도 있다는 점에서 기초연구로서 의의가 있다고 판단하는 것이다.

II. 제도화과정이론과 탈제도화이론

1. 제도화의 과정이론

제도화³⁾과정에 대한 연구는 거시분석수준에서 제도를 연구하는 관점에서 소수의 학자에 의하여 이루어져 왔다. 초기의 연구는 Berger & Luckman(1967)의 연구인데 그들은 제도화과정을 외재화(externalization), 객관화(objectivation), 내면화

2) Oliver는 제도화의 과정 속에서 제도가 새롭게 재구성되거나 변화되는 과정 혹은 원인에 주목하여 소위 탈제도화(deinstitutionalization)의 개념을 사용하였다. 기존 제도화이론이 환경적 영향 혹은 압력에 대한 조직의 다양한 전략적 선택과 같은 대응을 경시한 측면에 대하여 Oliver의 탈제도화이론은 제도변화의 원인으로 환경적 요인 뿐만 아니라 조직 내적 요인도 동시에 다루었다. 그러나 본 연구사례는 조직 내에서의 제도변화 양상을 분석한 것이 아니라 교육제도의 변화 양상을 다루는 사례이므로 Oliver의 이론을 적용함에 있어서 조직내적 요인분석보다는 환경적 요인분석에 초점을 두고자 한다.

3) 제도와 제도화의 차이는 간단하다. 제도는 제도화된 상태, 즉 결과적 측면을 강조하는 개념인 반면, 제도화는 제도의 지위를 획득하는 과정을 강조하는 개념이다. 본 연구는 제도적 환경과 교육정책 사이에 변화 메카니즘에 대한 분석을 시도하는 것이기 때문에 결과적 측면보다는 과정적 측면에 초점을 둔다. 따라서 institutionalization을 본 연구에서는 제도화라는 용어로 통일하고자 한다.

(internalization)의 3단계로 구분하였다.⁴⁾ 이후 Rowan(1982)과 Jepperson(1991)의 제도화과정 연구는 보다 체계화되었다. Rowan(1982)은 제도화과정을 제도화의 수립단계(institution building)·확산단계(institution diffusion)·정착단계(institution stabilization)로 나누었다. Jepperson(1991)은 제도화의 형성단계(institutional formation), 발달(정교화)단계(institutional formation or elaboration), 탈제도화단계(deinstitutionalization), 재제도화단계(reinstitutionalization)로 나누고 있다. Jepperson의 분류에서는 Rowan의 제도화 확산 및 정착단계를 제도화 발달(정교화)단계로 통합하였으며, Rowan이 제시하지 않은 탈제도화와 재제도화단계를 추가함으로써 제도화과정의 안정성과 변화를 다루었다라는 점에서 주목을 받는다. 이와 같은 여러 학자들의 견해를 종합하여 대별하면, 제도화의 수립단계·확산단계·정착단계 및 재제도화와 탈제도화 단계로 이루어진다(신유근 외, 1999: 509-515).

제도화의 수립단계(institutional building)단계에는 세 가지 요인이 영향을 미친다(Rowan, 1982: 259-260). 첫째 요인은 외부행위자에 근거하는 것이다. 국가나 주 정부에 의해서 수립된 합법적 힘 또는 전문가집단에 의한 것이다. 이 중에서 특히 정부의 법적인 조치를 강조한다⁵⁾. 한편, 전문가집단은 규범적인 규칙이나 기준들을 그들의 이익에 유리하도록 만들어 사람들이 이를 따르도록 함으로써 그들의 파워를 증대시킨다는 것으로 DiMaggio & Powell(1983)의 전문가에 의한 규범적 제도화(normative isomorphism)의 과정이 이에 해당한다. 제도화수립에 영향을 미치는 둘째 요인은 조직의 場⁶⁾(organization fields)에 존재하는 타 조직들의 행동을 들 수 있다. 불확실성이 증가할수록 조직은 확실성을 획득하기 위해 타 조직들의 행동을 모방하고자 하며 그 결과 제도화가 일어나게 된다는 것이다

4) 사람들이 어떤 행동을 하게 되면(외재화), 이러한 행동들은 행위자와는 별개의 외적인 실체를 갖는 것으로 해석되고(객관화), 이러한 외적인 실체는 사회화 과정을 통해서 주변 사람들에게 인식되는(내면화) 일련의 과정을 제도화과정으로 설명한다(신유근 외, 1999: 509).

5) DiMaggio & Powell(1983)의 강압적 구조동일화(coercive isomorphism)의 과정, Meyer & Rowan(1977)의 법적 명령(legal mandate), Zucker(1987)의 법적 환경(state via law and regulation)이 이에 해당한다.

6) 제도화의 확산과정에서 조직의 장에서의 상호영향력을 실증연구들은 강조한다. 조직의 장이란 높은 응집력과 구조적으로 동일한 역할을 수행하는 상호연결된 조직들로 구성되는데, 이러한 조직의 장 개념은 제도적 관행이나 패턴의 확산이 일어나는 경계를 규정지어 준다는 점에서 중요하다(DiMaggio & Powell, 1983).

(DiMaggio & Powell, 1983: 76; Fligstein, 1985).⁷⁾ 세 번째 요인은 제도화의 주요한 원천으로 조직의 내적인 차원을 강조하는 것으로서 제도화된 조직관행을 창출·유지하기 위해서는 조직 내 관리자들의 역할을 강조하는 것이다⁸⁾.

Davis(1991)의 연구에 따르면 제도화의 확산(institutional diffusion)은 다음 두 가지 방법에 의한다. 하나는 조직의 연계네트워크(organizational linkage network)에 의한 방법이다. 사회적 연결고리를 제공해 주는 조직간 연계로 인해서 정당하다고 인정되는 활동들의 확산이 촉진된다는 것이다. 다른 하나는 조직들간의 모방 과정에 의한 것이다. 타 조직의 행동이 성공적인 것으로 지각될 때, 조직은 타조직들의 행동을 모방하게 되는데 이러한 모방의 과정을 통해서 제도화의 확산은 촉진될 수 있다는 것이다.

확산과정을 거친 제도적 요소들은 조직구성원들에 의해 사회화되어 오랜 시간 조직에서 지속되게 된다. 이것이 제도화의 안정화(institutional stabilization)단계이다. 사회화를 통해 안정성을 획득한 제도적 패턴들은 주어진 맥락 속에서 그 의미를 창출하며, 창출된 의미는 재사회화과정을 통해 하나의 제도로써 다시 조직에 정착하는 것이다. 따라서 이때의 안정성이란 조직이 보다 큰 집합적 시스템, 즉 제도적 환경의 일부가 됨으로써 존속의 용이함이나 변화의 압력에 대하여 현재 상태의 유지가 상대적으로 용이하다는 측면이다. 제도적 환경에 조직의 구조동질화 혹은 환경과의 적합성을 유지할 때 조직의 내적 및 외적 관계는 안정적일 가능성이 높은 것이다. 이 경우 조직의 생존은 성과에 의해 좌우되는 것이 아니라 합의(agreement)에 의해 보장되는 것이다. 제도적 환경은 그 환경 속에 포함되어 있는 조직을 소용돌이로부터 보호막 역할을 해주는 것이다(Meyer & Rowan, 1977: 351-352). 이때 제도화된 패턴들은 결국 조직문화의 핵심이 되며, 특정관행이 조직 내 하나의 제도로써 정착되기 위해서는 조직 내에 효과적인 학습체계의 구축이 필요하다(신유근 외, 1999: 512).

한편, 제도화의 재제도화(reinstitutionalization)단계란 Jepperson(1991)에 의해 제

7) DiMaggio & Powell(1983)의 모방적 구조동일화(mimetic isomorphism), Meyer & Rowan(1977)의 복잡한 관계네트워크의 정교화(the elaboration of complex relational networks), Zucker(1987)의 타 조직(other organizations)이 이에 해당한다.

8) Meyer & Rowan(1977)의 특정조직의 전략적 리더십(leadership efforts of local organizations), Zucker(1987)의 내부조직구조(internal organizational structure)가 이에 해당한다.

기된 것으로서, 기존의 제도화된 형태에서 상이한 원칙이나 규율로 구성된 또 다른 제도화된 형태로의 변화를 의미한다. 이 과정에서는 기존의 제도 자체가 근본적으로 변화하기보다는 제도에 적용되는 원칙이나 규범의 변화에 의해서 기존제도의 수정이 일어난다.

그러나 제도 자체가 더 이상 제도적 환경으로부터 정당성을 인정받지 못할 때에는 탈제도화가 일어나게 된다. 따라서 탈제도화(deinstitutionalization)단계란 정당화되고 당연시되던 제도화된 조직관행들이 더 이상 정당성을 가질 수 없게 되는 경우를 의미한다(Oliver, 1992).

2. 제도화과정이론의 한계

제도화이론에서는 제도적 관행이 상대적인 영속성과 정당화의 과정 및 제도적 환경에 대한 조직의 순응과 같은 안정적인 측면을 강조하여 왔다. 그 결과 일단 조직활동이 제도화되면 이들은 계속적인 정당화작업 없이도 시간이 흐를수록 비교적 안정적이며, 지속적이고, 재생산이 가능한 상태를 유지한다고 봄으로써, 제도화된 조직관행에 도전하고 그러한 관행의 실시를 중단하게 만드는 변화요인들에 대한 연구가 상대적으로 간과되었다(신유근 외, 1999: 513-514).

다시 말하면, 제도화과정을 다룬 대부분의 연구들에서 볼 수 있는 문제점은 제도화된 조직패턴의 기원에 대해서는 다루고 있지 않다는 점이다. 즉, 제도화이론에서는 특정 조직패턴이 정당성을 얻는 메커니즘과 이것의 확산과정이 어떻게 이루어지고 있는지에 대해서는 유용한 설명의 틀을 제공해 주지만, 패턴의 변화 원인 및 방법에 관해서는 거의 설명해 주지 못하고 있는 실정이다. 이러한 문제점으로 인해서 제도화이론에 의해 제기되는 명제나 실증결과들이 제도변화에 관한 종합적인 관점을 제시하기에는 한계가 있다. 따라서 조직현상에 대한 보다 설득력있는 주장을 하기 위해서는 조직패턴의 제도화과정에 관한 연구 뿐만 아니라 그러한 패턴의 변화에 대한 연구가 요청된다. 특정한 상황에서의 조직행동이나 변화는 사회적 합의나 제도적 압력에 대한 순응에 의해서 설명되기보다는 조직행동의 정당성 수립에 대한 조직의 실패에 의해서 보다 잘 설명될 수 있기 때문이다(신유근 외, 1999: 523).

이상에서 보듯이 기존의 제도화이론이 조직과 환경 간의 관련성연구에 새로운 통찰력을 제시했다 하더라도, 제도적 환경에서 조직의 안정성과 예측력에 대한 강조는 결국 근본적인 조직변혁에 대한 연구의 결핍을 초래하였다.

이러한 기존 제도화연구의 한계를 극복하려는 의도에서 나온 탈제도화에 대한 연구는 아직까지 개념적으로나 실증적으로 거의 연구가 이루어지지 못하고 있다. Oliver(1992)는 이러한 탈제도화과정을 본격적으로 연구한 최초의 학자로서 제도변화에 대한 연구에 새로운 전기를 제시하고 있다(신유근 외, 1999: 513-514).

3. Oliver의 탈제도화이론

1) 개관

Oliver는 제도화의 과정 속에서 제도가 새롭게 재구성되거나 변화되는 과정 혹은 원인에 주목하여 소위 탈제도화(deinstitutionalization)의 개념을 사용하였다. 그에 의하면, 탈제도화란 조직의 제도화된 활동 혹은 절차(practice)가 소멸하거나 지속되지 않는 것을 의미한다. 역사적 제도화이론에서는 조직의 제도화된 행태의 지속성을 강조하지만, 사회학적 제도화이론에서는 시간의 흐름에 따라서 조직의 제도화된 행태가 소멸되거나 거부되는 조직 내적 혹은 환경적 요인이 존재함을 강조한다. 이러한 조직의 제도화된 행태들이 어떤 특정의 조건 하에서 소멸되거나 거부되거나 대체되는 것에 대한 연구는 의의가 있을 것이다(Oliver, 1992: 563).

좀 더 구체적으로 정의하면, 탈제도화란 조직의 기(既) 확립된 혹은 제도화된 관례나 절차의 정당성이 소멸되거나 연속되지 않는 과정을 의미한다. 다시 말하면, 종전까지 정당화되거나 혹은 당연시되었던 조직 활동의 성과산출에 실패하거나 또는 기존의 이러한 조직활동에 대한 새로운 도전에 의해서 기존의 조직의 제도화된 혹은 확립된 조직의 관례나 절차가 정당성을 상실하는 것을 의미한다 (Oliver, 1992: 564).

탈제도화 논의가 가지는 의의는 다음과 같다. 조직활동이 제도화되면 이들은 계속적인 정당화작업 없이도 시간이 흐를수록 비교적 안정적이며 지속적이고 재생산이 가능한 상태를 유지한다고 봄으로써 제도화된 조직관행에 도전하고 그러

한 관행의 실시를 중단하게 만드는 변화요인들에 대한 연구가 상대적으로 간과되어 왔었다. 그러나 특정한 상황에서의 조직행동이나 변화는 사회적 합의나 제도적 압력에 대한 순응에 의해서 설명되기 보다는 조직행동의 정당성 수립에 대한 조직의 실패에 의해서 보다 잘 설명될 수 있다는 점이다(신유근 외, 1999: 513).

한편, Oliver(1992: 564-565)는 네 가지 차원에서 이를 설명한다.

첫째, 탈제도화과정에 관한 연구는 조직변화에 대한 설명의 폭을 확대하였다. 제도화 이론에서는 설명하지 못하였던 제도적 현 상태에 대한 도전, 관습의 포기 그리고 제도화된 행동에 내재된 가치에 대한 조직적 합의의 저하에 대하여 관심을 둠으로써 조직변화의 논리를 보다 공고히 하였다는 측면이다.

둘째, 제도적 압력이 조직에 지속적인 영향력을 발휘할 수 없을 때 탈제도화 과정을 고려할 수 있다는 것이다. 즉 기존의 제도화이론에서는 제도화된 조직의 형태와 과정에 관한 문화적 지속성을 강조하는 반면에, 탈제도화 연구에서는 제도화된 가치와 관행들의 안정성에 의문을 던질 뿐만 아니라 다양한 상황에서 제도화된 관행들이 도전받거나 재평가, 또는 거부되기 쉬움을 지적함으로써 조직이 실제로 직면하게 되는 다양한 상황들을 다루고 있다는 점이다(Oliver, 1992).

셋째, 제도화된 규칙에 대한 동조나 공유된 해석을 강요하는 제도적 압력이 이루어지는 특정 조건을 탈제도화이론은 기술할 수 있다. 그러므로 탈제도화가 이루어지는 요인(pressures)을 통해서 제도화의 원인이나 조건을 설명할 수 있으며, 그렇게 함으로써 제도화의 과정에 대한 조건 혹은 조직적 맥락을 파악할 수 있다.

넷째, 제도적 환경에 대한 조직의 대응논리에 있어서 비제도적 요인(non-institutional factors) 뿐만 아니라 정치적 요인을 제도화이론은 설명하지 못한다는 비판을 받는다. 그러나 탈제도화이론은 탈제도화를 촉진하는 요인을 설명하기 위하여 제도화의 틀 속에 정치적·기능적·사회적 요인을 종합적으로 다루고 있다.

이처럼 기존의 제도화이론이 조직과 환경 간의 관련성 연구에 새로운 통찰력을 제시했다 하더라도 제도적 환경에서 조직의 안정성과 예측력에 대한 강조는 결국 근본적인 조직변혁에 대한 연구가 필요한 것인데 이러한 필요성에 의거하

여 탈제도화의 과정에 대한 연구는 의의가 있는 것이다.

2) 탈제도화의 원인 변수

Oliver(1992)는 탈제도화를 야기시키는 변수들을 원인별로 정치적·기능적·사회적 압력으로 구분하였으며, 분석수준으로는 조직 내적인 측면과 환경적 측면으로 구분하였다. 그러나 Oliver 자신도 이러한 수준이나 원인별 내용을 명확하게 정리하고 있지는 못한 것 같다. 현실적으로 이들의 경계는 닫혀진 독립된 체계라기 보다는 열려진 연계된 체계이기 때문일 것으로 생각된다. 따라서 Oliver의 경우도 설명의 편의상 이를 단편화하기도 하고 동태화하여 설명하기도 한다. 본 연구에서는 연구사례에 적합한 이론적 틀을 보다 명확히 하기 위하여 조직 내적 요인 보다는 환경적 요인에 초점을 두고 설명한다.

〈표 1〉 탈제도화의 환경적 요인

원인 분석수준	정치적 요인	기능적 요인	사회적 요인
환경	-혁신압력의 증가 -외부의존요인 변화	-자원에 대한 경쟁의 증가 -사건과 자료의 출현	-제도적 규칙과 가치의 변화 -구조적 분열의 증가

출처 : Oliver, 1992: 567.의 부분 수정.

(1) 정치적 요인

제도화된 실행과 절차(institutionalized practices)는 그것의 효용성이나 정당성이 의문시되기 시작하면서 소멸이나 대체의 위협 아래에 놓이게 된다. 조직의 실행과 절차가 정당성을 상실하는 정치적인 조건은 성과위기의 증가에 따른 혁신적인 방법을 도입하여야 한다는 조직에 대한 압력의 증가, 그리고 환경적 요소에 대한 의존성의 감소 등이다.

성과위기의 증가는 제도화된 활동을 소멸시키고 내적으로 정치적인 불화를 창출하는 경향이 있다. 제도의 정당성이나 생존을 위협하는 문제는 종전까지 제도의 이익을 효과적으로 수행하여 왔던 제도의 타당성에 대하여 의문을 가지게 되는 것이다. 따라서 성과위기의 발생은 잠재되어 있는 내부갈등을 악화시키며,

적절한 조직 행태에 대한 공유된 해석이 분분해지게 만든다. 그러므로 성과상의 문제나 위기발생은 제도화된 절차의 정당성과 적절성에 심각한 의문을 제기하는 경향이 있으며, 현존하는 문제를 교정하기 위하여 철회되거나 개정될 필요가 있는 제도에 대한 내부 이견의 단초를 제공하는 경향이 있는 것이다.

조직간 갈등 또한 동일한 제도화된 영역에 있는 조직들간에 동의의 붕괴 원인이 되기도 한다. 기관 간 협력에 대한 제도적으로 잘 정의된 규범도 각 기관이 생존권이 위협받게 되면 흔들리게 되는 것이다. 따라서 조직의 형태 혹은 활동의 의미, 가치 그리고 타당성에 대한 기관들간에 동의 혹은 상호호혜의 상징(reciprocal typifications)은 제도화된 패턴의 지속적인 동조에 근본적인 조건이 되기 때문에, 특정한 관습의 가치에 대한 조직들간에 동의를 붕괴시키는 정치적 이견 혹은 이해갈등의 심화는 탈제도화의 중요한 전조가 되는 것이다.

한편, 기존의 성과가 미흡하거나 조직에 대한 성과향상을 기대하는 경쟁적인 압력이 거세어지거나 혹은 혁신적인 절차가 개발되는 경우는 특히 탈제도화가 촉진된다.⁹⁾

탈제도화의 촉진을 이루는 또 다른 요인으로 제도화된 많은 절차들은 구체적인 환경적 요소에 대한 지속적인 의존 패턴에 따라서 이루어지는 경우가 많다는 것이다. 제도화된 관습을 정당화시켜주었던 환경적 요소가 지속적으로 감소하거나 사라지는 경우 탈제도화는 가속화되는 것이다.

결국 탈제도화는 성과 위기, 경쟁적이거나 혁신적이어야 한다는 외부로부터의 지속적인 압력에서 발생하는 것이다. 이러한 조건 하에서의 탈제도화는 조직이 자신의 이익보호나 생존을 위하여, 또는 제도화된 조직활동에 대한 정당성 혹은 가치를 둘러싸고 일어나는 정치적 갈등을 해결하고자 하는 정치적 노력으로부터 발생하는 것이다.

(2) 기능적 요인

탈제도화를 초래하는 혁신압력과 성과위기의 문제는 잠재적으로 기술적 혹은 기능적 요인들과 연관되어 있다. 왜냐하면 기능적 요소들은 제도화된 관습의 수

9) 예를 들면 조직관리자가 종전까지 수용되고 있는 활동과 전략의 탈제도화를 촉진시키기 위하여 조직의 현 상태를 흔들기 위한 목적으로 인사를 채용하는 경우도 있을 것이다. 최근 몇 년전부터 시행되고 있는 개방형임용제도가 바로 이러한 경우가 될 것이다.

단적 가치에 대하여 의문을 제기하기 때문이다. 즉 탈제도화라는 것은 결국 제도화된 패턴의 기술적 수단성 혹은 효용성의 변화에 따른 결과이기 때문이다. 이러한 변화는 특히 제도화의 환경적 요소가 제도화된 활동의 유지와 연관되어서 발생하는 보상이 감소할 때, 제도의 성패에 대한 사회적 혹은 경제적 기준이 서로 간에 심각하게 대립될 때, 조직이 자신들의 기술적인 전문성 혹은 목표의 명료성 차원에서 향상을 경험할 때 발생할 것으로 예측되는 것이다. 이러한 변화들은 또한 환경 변화에 매우 연관이 깊다.

또한 제도화된 활동이 지속되지 못하는 원인은 그것의 지속이 더 이상 보상을 만들어 내지 못하기 때문이다. 이때의 보상에는 경제적 측면 뿐만 아니라 조직의 정당성이나 위신의 획득(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Scott, 1983), 중요 자원에 대한 접근성의 개선(Pfeffer & Salancik, 1978; DiMaggio & Powell, 1983), 또는 사회적 지지나 승인(Meyer, Scott & Deal, 1983) 등을 포함하는 것이다.

또한 조직이 직면하고 있는 환경으로부터 조직의 제도화된 것에 동조하지 않는 정보나 예기치 못하거나 반박하기 어려운 사건들은 조직의 운영체제의 효용성에 당연히 의문을 제기하게 된다. 이러한 사건이나 데이터가 일반적이지도, 반복적이지도, 아니며 예측불가능 할지라도 그것으로부터 발생한 결과는 현존하는 신념과 활동의 탈 제도화의 촉진이라는 측면에서 보면 심각한 것이 될 수 있다. 예기치 못한 새로운 증거는 구성원들 간에 공유된 공통성과 적절한 행위규범이라는 합의된 개념을 동요시키게 하는 요인이 된다.

요약하면, 특정의 조건 하에서는 탈제도화의 원인이 정치적인 것보다 기능적인 측면이 강하다. 제도화된 관습의 기능적 효용성은 다음과 같은 경우에 재평가 받게 되는 것이다. 동조에 대한 반대급부로서 수단적 보상이 줄어들 때, 그리고 제도화된 기존의 것들과 동조하지 않는 사건과 데이터는 전통적으로 받아들여지고 있는 조직 전제(organization assumption)에 대하여 동요케 할 때 등이다. 이러한 조건하에서 제도화된 활동의 기능적 필요성은 심각하게 도전받게 되는 것이며, 그것의 효용성은 권력 내분 관계나 정치적 이익이라는 차원에서 보다는 경제적 측면에서 도전 받거나 거부되는 것이다.

(3) 사회적 요인

탈제도화의 메카니즘에 공통된 가정은 조직의 구성원들은 제도화된 관습을 포기할 필요성을 심각하게 인식하게 되고 그러한 인식에 기초하여 행동한다는 것이다. 탈제도화를 촉진하는 사회적 압력은 조직이 탈제도화에 대한 주도적인 행위자도 아니며 특정한 제도화된 전통을 포기시키거나 거부하는 집중적인 의도 없는 조건하에서의 많은 부분들을 설명해준다.

이러한 조건들에는 다른 조직의 변화의 부산물으로써 조직 내부의 규범적인 단편화(fragmentation)의 증가¹⁰⁾, 조직의 역사적 연속성의 붕괴, 제도화된 관습의 지속을 금지하거나 낙담시키는 국가의 법이나 사회적 기대의 변화, 조직이나 조직을 둘러싸고 있는 환경에 구조적인 변화는 공동체적 규범과 가치를 분열시키는 것들이 포함된다.

조직 역사의 연속성의 붕괴와 조직패턴에 대한 규범적인 동의의 일치성의 파괴는 기존의 외면화된 행위와 관습에 대하여 조직구성원들로부터 회의를 불러일으켜지고, 조직의 전통을 변화시키라는 압력을 조직에 행사하게 되는 것이다.

조직의 환경이라는 차원에서 국가와 사회적 요인(forces)은 제도적 변화의 가장 중요한 요인들이다. 공중의 요구와 기대에(예를 들면, 직업보장, 환경오염 통제) 부응해야 한다는 국가의 조직에 대한 압력은 이전의 제도화된 관습을 대체 혹은 탈제도화를 시키는 전형적인 요인이다. 이처럼 조직에게 가해지는 구조 동일화와 동조화에 대한 국가와 사회적 압력은 제도화 및 탈제도화의 강력한 요인이기도 하다.

결국 변화를 추구하는 사회적 압력은 조직이 의식적인 인식을 못하는 사이에 혹은 이러한 변화를 통제할 수 없을때 혹은 현재 상태를 지속시키고자 하는 조직의 의도에도 불구하고 이미 확립된 활동을 탈제도화 시키게 되는 것이다.

이상의 탈제도화의 촉진요인을 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

10) 규범적인 단편화(normative fragmentation)란 조직구성원들이 조직의 계속되고 있는 과업이나 활동에 부여하고 있는 의미와 해석에 대하여 그들간에 문화적 합의 또는 동의의 손실을 의미한다. 조직의 관습이 제도화 될 때, 이러한 관습은 객관적, '사실 같은' 혹은 외면화된 특성을 가장함으로써 조직 구성원들 사이에서 지극히 당연한 것으로 받아들여지는 것이다(Oliver, 1992: 575).

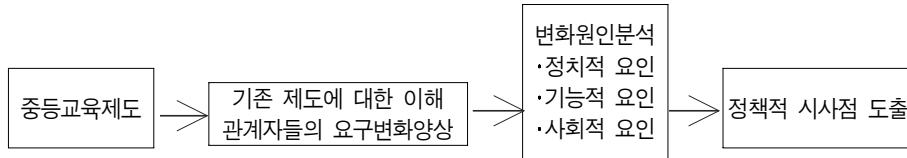
〈표 2〉 탈제도화의 촉진 요인

구분	촉진요인	결과
정치적 요인	· 기존의 성과가 미흡하거나 조직에 대한 성과향상을 기대하는 경쟁적인 압력이 거세어지거나 혹은 혁신적인 절차가 개발되는 경우 · 제도화된 것을 정당화시켜주었던 환경적 요소가 지속적으로 감소하거나 사라지는 경우	· 이러한 조건 하에서의 탈제도화는 조직이 자신의 이익보호나 생존을 위하여, 또는 제도화된 조직활동에 대한 정당성 혹은 가치를 둘러싸고 일어나는 정치적 갈등을 해결하고자 하는 정치적 노력으로부터 발생하는 것
기능적 요인	· 자원에 대한 경쟁의 심화: 경쟁의 심화는 조직의 현 상태의 지속을 거부하게 되며, 조직은 현존하는 전략과 활동들에 대하여 재평가를 해야 하는 압력을 받게 됨 · 제도화된 활동의 지속여부에 직접적으로 영향을 주는 불일치되는 정보 또는 기대치 못한 사건이 환경으로부터 제공되거나 발생할 때 · 제도화된 활동이 지속되지 못하는 원인은 그것의 지속이 더 이상 보상을 만들어 내지 못하기 때문	· 기존의 지속되고 있는 조직 관습의 탈제도화를 초래하는 혁신압력과 성과위기의 문제는 잠재적으로 기술적 혹은 기능적 요인들과 연관되어 있음. · 왜냐하면 기능적 요소들은 제도화된 패턴의 수단적 가치에 대하여 의문을 제기하기 때문임. · 즉 탈제도화라는 것은 결국 제도화된 패턴의 기술적 수단성 혹은 효용성의 변화에 따른 결과이기 때문임 · 이때 효용성은 권력 내분 관계나 정치적 이익이라는 차원에서 보다는 경제적 측면에서 도전 받거나 거부되는 것임
사회적 요인	· 조직의 환경이라는 차원에서 국가와 사회적 요인(forces)은 제도적 변화의 가장 중요한 요인들임 · 공중의 요구와 기대에 부응해야 한다는 국가의 조직에 대한 압력은 이전의 제도화된 관습을 대체 혹은 탈제도화를 시키는 전형적인 요인임	· 변화를 추구하는 사회적 압력은 조직이 의식적인 인식을 못하는 사이에 혹은 이러한 변화를 통제할 수 없을 때 혹은 현재 상태를 지속시키고자 하는 조직의 의도에도 불구하고 이미 확립된 활동을 탈제도화 시키게 되는 것.

4. 연구 분석틀의 설계

본 연구는 우리나라 중등교육제도의 변화원인을 분석하기 위하여 크게 4단계로 구분하였다. 단계별은 구분은 제도변화의 결과에 따른 것이다. 따라서 이러한 제도변화의 원인분석은 각 시기별 이해관계당사자들의 영향력을 분석하고, 이를 토대로 제도변화의 결정적 요인을 탐색하여 보는 것이다. 이러한 연구 분석틀에 의한 결과는 향후 우리나라 제도변화에 대한 정책적 시사점을 찾아내는데 도움이 될 것이다.

〈연구 분석 틀〉

Ⅲ. 중등교육제도의 역사적 변천내용¹¹⁾

1. 1968. 7. 15. 중학교무시험입학제도

1) 개요

우리나라의 의무교육은 1950년 6월 1일을 기하여 시행되었다. 그러나 실질적으로는 「의무교육완성 6개년 계획」의 수립과 추진이었다. 이 계획은 1954년도에 시작하여 1959년도에 끝나는 것으로서 목표 연도에 7세에서 12세에 이르는 총 학령아동의 취학률을 96%까지 끌어올리고 부족교실을 신축하며, 이에 필요한 재정을 확보하는 것 등을 주요 내용으로 하였다.

그러나 초등교육 의무화정책에 따라 교육인구가 급속히 팽창하면서 중학교 진학단계의 병목현상이 심화되기 시작하였다. 1960년대 말에 이르러 중학교 입시 경쟁이 극도로 치열해짐에 따라 ‘과열과외’라는 현상이 급속히 대두하게 되면서 과외문제가 심각한 사회적 문제가 되기 시작한 것이다¹²⁾.

11) 중등교육제도의 역사적 변천내용은 주로 이기호(2001)의 자료, 윤상섭(한국 국립대학제도의 변화양태와 발전에 관한 연구, 충남대학교 행정학박사학위논문, 2005), 한기온(한국 교육체계내의 학원교육 실태분석: 공·사교육 역할의 쟁점을 중심으로, 대전대학교 행정학박사학위논문, 2007)를 중심으로 정리하였다.

12) 1970년 중학교 입학자는 50만 6천명으로 1965년 대비 25만 여명이나 늘어나게 되어 같은 기간에 무려 83.1%의 증가율을 보였다. 이러한 중학교 수용능력의 계속적 확대에 따른 입학자의 증가율에도 불구하고 1960년대에는 중학교 진학률이 50% 수준 정도에 머물다가 1970년에 이르러서야 겨우 중학교 진학률이 63%를 약간 상회하였다. 중학교 입학자가 대폭 늘어났음에도 불구하고 초등학교 졸업생의 증가는 그 보다 더 빨리 증가되었기 때문에 중학교 입시경쟁이 치열해진 것이다. 1965년의 초등학교 6학년 졸업생의 수는 약 61만 명이었으나, 1970년에는 그 숫자가 약 80만 명으로 늘어나게 되었던 것이다.

1968년 7월 15일 권오병(權五炳) 문교부 장관은 「중학교 무시험제」라는 새로운 정책으로 이 사태에 대응하였다. 1969학년도부터 1971학년도까지 3개년계획으로 중학교 입시지옥으로 인한 과외수업의 폐단을 근절하고, 학부형의 과외비 부담 과중을 해소하기 위하여 중학교 입학시험 제도를 폐지하고, 학군별 추천제를 실시하여 중학교 입학에 무시험으로 시행하겠다는 이른바 「7.15 입시개혁안」을 발표하였다.

2) 제도변화와 이해관계당사자들의 영향

정부의 중학교 무시험제도의 결정까지 이 문제를 둘러싼 이해관계당사자들의 영향을 학부모와 학생, 학교·교사·교직단체, 학원, 전문가·공익집단의 영향으로 구분하여 보면 다음과 같다.

정부의 「의무교육완성 6개년 계획」의 추진으로 1960년대 말부터 중학교 입학시험에서 심각한 병목현상이 발생하면서 학부모와 학생에게 탈출구는 과외과외의 성행이었다. 그러나 고비용과외 자체의 문제 및 과외로도 해결이 안되는 입시지옥은 정치적 압력으로 누적되었다. 즉 정부는 학부모라는 거대한 이익집단의 정치적 영향력의 무게를 고려하여 채택하게 된 것은 중학교 무시험 입학제도 이었다.¹³⁾

13) 이러한 학부모집단의 교육정책에 관한 영향력은 ‘무ழு파동’과 ‘창칼파동’을 통하여 알 수 있다. ‘무죽파동’이란 1964년 12월 서울시내 전기 중학입시의 선다형으로 출제된 “엿 기름 대신에 넣어서 엿을 만들 수 있는 것이 무엇인가?”의 정답이 ‘디아스타제’뿐만이 아니고 ‘무죽’도 될 수 있다는 것에서 빚어진 파동이다. 이 사건은 1965학년도 입시합격자 확인소송으로까지 번지게 되었고 서울고등법원이 1965년 3월 30일에 ‘무죽도 디아스타제와 더불어 정답’이라는 판결을 내림으로써 불합격된 38명의 수험생들이 모두 구제조치를 받는 과정에서 학부모들의 영향력 행사와 이에 따른 서울시 교육위원회의 하루 사이에 번복되는 정답발표 등 심각한 사회적 이슈가 되었다. 한편, ‘창칼파동’은 1967년 12월 경기중학교 입시문제 미술과목 13번 문제 “목판화를 새길 때 창칼을 바르게 쓰고 있는 그림은 어느 것인가?”에 대하여 경기중학교가 ②, ③번을 모두 정답으로 채점한 것에서 비롯된 사건이다. 자녀들이 낙방한 학부모들이 시교위의 채점기준을 따르지 않았다고 경기중학교의 교장·교감·서무과장 3인을 호텔에 연금하는 등 실력행사를 시작하였다. 결국 학부모들은 서울고등법원에 합격확인소송을 제기하여 1968년 3월 30일에 17명의 낙방생을 구제하라는 판결을 이끌어내 승소하였다. 즉 경기중학이 ‘복수정답을 채택한 것은 재량권의 남용’이라고 판결하였다. 이에 경기중학이 상고하자 최종적으로 대법원은 1968년 10월 22일에 “경기중학교 입학시험 합격확인 및 불합격처분 취소청구 상고심 공판”에서 고등법원의 판결을 파기하고 이를 고등법원으로 환소 시킴으로써 종결되었다. 그 내용은

한국교원단체총연합회(1989년 이전까지는 대한교육연합회)를 통하여 나타난 학교·교사 및 단체의 입장은 다음과 같다. 당시의 대한교련은 1967년경에 이르러 중학교 입시지옥현상이 절정에 달하자 1967년 10월 11일 ‘의무교육의 정상화와 교육의 질적 향상을 위한 당면과제’를 주제로 심포지엄을 개최하고, 5개항의 건의문¹⁴⁾을 채택하여 행정부, 국회 및 정당 등 관련기관에 전달하였다. 이러한 활동은 과외공부를 추방하기를 염원하는 교직사회라는 이익집단의 영향력의 결과가 나타난 것이라고 볼 수 있다.

1968년의 중학교 입학제 당시의 학원이라는 이익집단의 영향력은 상대적으로 미약하였던 것 같다. 1960년대 후반기부터 나타나기 시작한 고등학교와 대학의 입학을 위한 재수생 적체현상이 생기면서 일부 종합반 학원이 많이 개원되었으며, 1970년대에 들어와서는 그 현상이 두드러지게 나타났다. 하지만 1960년대 후반에 이르기까지에는 우리나라의 학원들은 경제개발계획의 추세에 맞춘 기술계 학원 위주로 설립·운영되고 있었으므로 과외과의 정책과 관련한 이익집단으로서 실체가 갖추어 졌다고 보기는 어렵다.

1968년의 중학교 무시험 입학제도 결정 당시의 전문가와 공익집단이라고 볼 수 있는 학계나 언론 등은 과외과의외로 인한 치열한 입시지옥을 해소하고 어린이의 정상적인 발달과 초등학교의 교육과정의 운영을 정상화할 수 있도록 과외에 대한 규제를 절대적으로 지지하는 입장을 견지하고 있었다¹⁵⁾.

“교육적 가치판단 아래 경기중학이 그 재량으로 ②번과 ③번 모두 정답으로 처리한 것은 정당하고 재량의 범위를 벗어난 것이 아니다”라고 판시하였다. 이상의 내용에 대해서 더 자세한 것은 이기호(2001: 100-102) 및 손인수(1994, “1960년대 교육의 역사인식” 『한국교육운동사』 서울:문음사), 윤천주(나의 문교부장관 시절(9), 교육복지신보, 1958. 24.)의 자료를 참조할 것.

14) 5개항은 입시지옥 해소책, 교원의 처우문제, 자녀교육에 대한 부모의 역할, 교실난 해소와 다부제 수업의 철폐이다.

15) 당시의 일간지 기사를 살펴 보면 다음과 같다. “나라의 새싹이 입시지옥으로 병들어 시들고 있다. 새벽 5시 눈뜨기가 무섭게 시작되는 과외수업을 밤 12시에 잠자리에 들 때까지 세 번 이상의 강행군이 짜여 있어 어린이들은 ‘입시공포증’에 걸려있는 것이다”(조선일보 1967년 10월 12일자 기사), “과외공부의 광풍에 제언이라는 사설 가운데에 어느 학부형을 보아도 어린이들을 과외가 좋아서 보내는 일은 없을 것이다. 이웃 어린이는 과외공부를 하는데 자기의 아이를 과외에 보내지 않고 버틴다는 것은 불가능한 일이다. 일류중학, 일류고교, 일류대학, 취직, 출세는 학부형의 사고에서 고정되어 있다. 문교당국은 교육전문가를 즉각 초청하여 과외공부의 광풍을 진압할 수 있는 대책을 시급히 강구하라”(조선일보 1967년 10월 20일자 사설). 한편 당시의 문흥주 문교부장관의 막내아들의 경우에도 과

3) 성과와 문제점

중학교 무시험 입학제는 대체로 환영을 받았고 성공적인 정책으로 평가되고 있었다. 당시의 극심하고 비참했던 입시준비 교육과 과열과외의 상황 아래서 단기적이거나 그 같은 현안문제의 해결은 무엇보다 시급한 것이었다. 그러나 과열과외 문제를 해결하기 위한 교육정책으로서는 단기적이고, 국부적인 해결책에 그쳤고 몇 년 안 되어 고교입시 문제에서 다시 이 문제가 더 심각하게 재연되는 상황을 막을 수는 없었다는 점이다¹⁶⁾.

한편 공교육의 내실화 추진의 효과라는 측면에서 보면 긍정적이다. 1968년 7월 15일 중학교무시험 입학정책 시행이후에는 2차 경제개발 5개년 계획과 병행하여 제2차 의무교육 시설확충 5개년 계획(1967년-1971년)을 추진하여 교육여건 개선에 정부의 노력이 집중되었다고 할 수 있다. 당초계획은 5년 간 교실신축 및 개수에 총 339억 원을 투자하여 3만 3천 개의 교실 신·개축을 이룩할 계획이었으나, 결과는 총 649억 원이 투자되어 3만5천 개의 교실을 신축하는 등의 실적을 거두었다¹⁷⁾.

반면 과외규제정책은 1961년 9월 18일 법률 제719호로 「사설강습소에관한법률」이 제정 공포되면서 학원에 대한 통제의 성격으로 수정되었다.

2. 「1973. 2. 28 고교평준화」 정책

1) 개요

1969년부터 시작된 중학교 무시험 입학제에 따라 양적으로 증가하기 시작한

외를 하였다면서 일요아침의 대화라는 기사에서는 과외를 없애는 방안에 대하여 뾰족한 방안이 없어서 특단의 처방을 내어놓지 못하고 있다(조선일보 1967년 10월 29일자).

16) 오랜 유교적 전통의 영향을 받은 학부모의 높은 교육열, 신분의식이 강한 부모세대들이 스스로는 굶으면서도 자식은 가르쳐서 출세를 시켜야 한다는 강력한 욕구는 이 정책으로 는 전혀 해결되지 못한 채 다만 그 경쟁의 시점을 고등학교의 입학시험으로 이행하는데 그치고 말았다.

17) 당시에 정부 내에서 문교부뿐만 아니라 과외비 문제가 정부전체의 과제로서 교육여건 개선사업과 교육재정투자가 이루어 진 것이라고 볼 수 있다. 이는 전체 정부의 관심사가 될 정도에 이르렀고, 이에 따라 범정부적 차원에서 사업이 추진되었기에 이와 같은 실질적인 성과가 가능하였던 것 같다.

중학생들이 고등학교에 입학하기 시작했던 1972학년도부터 고등학교 입시가 또 다시 심각한 문제로 부상하게 되었다. 고등학교 입시 경쟁으로 인한 과열과외와 재수생 문제는 다시 심각한 사회문제로 등장하였다. 일류병, 과외, 재수로 인한 병폐는 교육계는 물론 가정과 사회에도 커다란 부담을 주고 심각한 경제적 및 사회적 파행을 빚는 이슈로 고질화하기 시작한 것이다.¹⁸⁾ .

1973년 2월 28일 민관식(閔寬植) 문교부 장관은 기자 회견을 통하여 인문고는 학군별로 지원하고, 추천 배정으로 선발한다는 고교입시 제도 개선 방안을 발표하기에 이르렀다. 1974학년도부터 시행된 고교입시 제도는 전적으로 고등학교의 평준화를 전제로 한 것이었으며, 세칭 일류학교와 기타 학교간의 학교차를 없애는 것을 의미하는 정책이었다.

2) 제도변화와 이해관계당사자들의 영향

1973년의 「고교평준화 정책」의 정책결정 과정에서 보인 학부모 및 학생들의 입장도 1968년의 중학교 무시험 입학 때의 상황이 5년 뒤에 재현된 것이라고도 할 수 있었다. 당시의 과열 과외와 재수로 인한 병폐는 교육계에는 물론 가정과 사회에 커다란 부담을 주고 파행을 빚게 되었다. 고교평준화 시책을 발표하던 1973년도의 고등학교 진학률을 65.3%(467,665명 중학교 졸업자 중 305,545명 진학)인 것을 보면, 학부모와 학생들의 재수로 인한 병폐가 어느 정도에 이르고 있었는지를 짐작할 수 있다.

1973년 대한교련은 고교진학제도 개선을 위하여 동년 12월 관계 전문가로 구성된 연구위원회를 구성하여 새로운 고등학교 진학제도 개혁안으로 학군별전형

18) 당시의 입시제도를 개선해야 할 이유와 병폐는 다음과 같이 지적되었다. 첫째로 교육적 측면에서는, ① 과중한 학습부담으로 인하여 학생들의 신체발달이 저해되고 있고, ② 합격에 대한 강박관념으로 학생들은 정서적 불안감이 조성되고 있으며, ③ 입시위주의 주입식 교육으로 교육과정의 비정상적으로 운영되고 있고, ④ 입시경쟁으로 인하여 학생들은 이기적이며 비 협동적인 성격이 형성되고 있는 한편, ⑤ 학교간의 격차가 더욱 조장되어 입시 경쟁을 부채질하고 있다고 지적하고, 둘째 사회·경제적 측면으로서는, ① 과중한 과외비 부담으로 가정경제에 큰 영향을 미치고 있고, ② 학교교육에 대한 불신풍조가 조성되어 학교 밖의 과외수업이 더 성행되고 있으며, ③ 출신학교 기준(간판위주)의 인간 평가 풍조로 이른바 일류병이 만연되어 가고 있고, ④ 수험준비 학원의 발호와 학원출입으로 학생들의 불량한 행동을 할 수 있는 기회가 더 생기는 등 심각한 현상을 빚고 있다고 지적하였다.

제를 고교진학제도 개선안으로 마련하였다¹⁹⁾. 대한교련은 고등학교 학군별전형제를 정부 관련기관에 건의하고, 이 안을 1974학년도부터 고교입시방법으로 채택하여 줄 것을 건의하였는데, 이것이 정부가 1973년 2월에 단행한 고등학교 진학제도 개혁을 이끌어 낸 촉매제 역할을 하였다고 주장하였다.

한편, 1973년의 고교평준화 정책에 관련한 학원들의 입장이나 영향력을 살펴보면, 중학생들의 과열과외를 완화하기 위한 1973년의 고교 평준화 정책에 대하여는 학원들의 생존과 직접적으로 관련되는 것이므로²⁰⁾ 학원들이 정부의 이러한 정책에 반대하는 공식적인 입장을 표명한 자료는 구할 수가 없었지만 학원을 경영하는 위치에 있는 사람들은 내면으로는 이 정책에 반대하는 입장을 취하고 있었을 것으로 본다(이기호, 2001: 107).

또한, 전문가·공익집단의 영향은 1972년에 문교부는 교육정책의 이슈들이 점점 복잡해지고, 전문화되면서 그러한 정책문제에 관한 심층적·전문적 연구를 통한 정책방안 마련이 중요해짐에 따라 문교부 산하에 한국교육개발원(KEDI)을 설립하였고, 이러한 연구기관의 설립은 당시의 교육문제의 심각성을 해결하기 위한 정부의 노력의 일환으로 평가할 만하다.

또한 과열과외에 대하여 언론 등에 나타난 입장들은 그 당시의 기사를 통하여 살펴보면, 치열한 입시경쟁에 시달리는 학생들의 실상과 어떠한 방법으로 해결하든지 과열과외문제는 해결되어야 한다는 논지로 1967년과 1968년 중학교무시험 입학제도 개선 당시와 별 차이가 없음을 알 수 있다.

3) 성과와 문제점

새 고교 입시제도는 여러 가지 긍정적인 효과가 있었으나, 중학교 무시험 입학제처럼 강력히 추진되지 못하고 전국 확대가 어려웠던 것은 여러 가지 여건이

19) 그 주요 골자를 보면 다음과 같다. ① 각 시도에 고등학교 학군을 설치하고, ② 고등학교 진학희망자는 국가의 고등학교 진학 종합고사에 의하고, ③ 각 고등학교는 동일 학군내의 지원자 중에서 학생을 선발하고, ④ 실업계 고등학교는 학군의 제한을 받지 않는다.

20) 1974년에 고교 평준화 정책을 실시하면서 학력이 낮은 일부 중학생들의 실업계학교 진학을 제외하고는 대부분의 중학생들은 근처의 고등학교에 추천하여 진학을 하도록 고교입시제도가 변경이 되자, 그 경쟁이 대학입시를 준비하는 고등학교로 집중되었으며 이로 인해 입시분야 학원은 더욱 전문화, 대형화되었던 사실은 이러한 근거를 타당하게 만드는 요인이 된다.

중학교의 경우와는 달랐기 때문이다²¹⁾).

고교평준화 시책의 교육적 측면에서의 문제점²²⁾보다도 주요한 것은 학부모와 학생의 반응이었다. 즉 과열과외의 수요계층인 학부형들의 신분상승욕구 문제나 노동시장의 문제, 학력위주의 채용풍토 등에 대하여는 교육정책으로만 접근하려는 정부의 대응체제로서는 다루기 힘든 과제라는 측면에서 본질적인 어려움이 내재되어 있으며, 따라서 과열과외로의 몰입시기를 대학입시 지점으로 이행시키는데 불과 했다.

한편, 공교육의 내실화 추진의 효과라는 측면에서 보면 긍정적이지 못하다. 즉 과외문제 해결을 위하여 범정부적 지원이 부족한 채 문교부 정책만으로 해결하려 했기 때문에 그 효과가 제한적이었다고 할 수 있다.

당시의 정부의 역할은 이미 경제개발 제일주의로 정부 내에서도 정책의 주도권이 바뀐 상태이므로 범정부적인 차원의 ‘교육여건 개선’을 위한 ‘교육재정의 지속적인 투자’는 우선순위가 뒤로 밀리고 만 상태였다. 따라서 과외비 경감정책을 교육정책만으로 접근하고, 공교육내실화를 위한 재정투자가 삭감되는 등²³⁾ 정부의 역할은 상당히 후퇴하게 되었다.

다른 한편, 1970년대에도 학원에 대한 정부의 정책은 과외교습을 규제하는 정책으로 일관되게 유지되어왔는데, 서정쇄신과 물가상승억제 정책으로 학습자가 부담하는 학원 수강료를 거의 동결한 것을 보면 알 수 있다(이기호, 2001: 122).

-
- 21) 중학교의 경우 명문교를 폐교시키면서까지 강력하게 추진할 수 있었던 것은 상응하는 재정투자를 할 수 있었기 때문이었다. 고등학교는 사립고의 비중이 높아 많은 재정투자가 필요했고, 또 중학교 때는 중학교까지의 의무교육을 전제로 진학 희망 국민학생을 전원을 수용했지만, 고등학교의 경우는 그러하지 못했기 때문이다.
- 22) 문제점으로 지적되는 것은 첫째, 개인차에 따른 학습지도와 교육의 질적 저하문제, 둘째, 사립고등학교의 특수성 상실과 재정난의 문제, 셋째, 교육 당사자인 학생들의 학교선택권과 학교의 학생 선발권의 제약 문제 등이었다.
- 23) 제3차 경제개발 5개년 계획의 경제중점 시책에 밀려, 1972년 8월 3일에 경제안정과 성장에 관한 대통령 긴급명령(緊急命令)으로 당해 연도 내국세(內國稅)총액의 12.98%인 법정교부율에 관한 조항의 효력이 정지됨으로써 교육재정상의 위기가 시작되었다. 이른바 8.3조치로 1973년부터 지방교육재정교부율이 법정교부율 12.98%이하로 내려갔기 때문에 1981년까지 법정교부금 감손 규모가 교실 신축 103,373개 분에 해당되며, 여기에 ‘81년도 교실단가 1,370만원을 곱하면 총 1조 4,162억 원에 달하는 규모였다. 국민학교의 과밀학급 및 과대규모화 그리고 2부제수업, 노후교실의 증가 등이 1970년대의 후반에는 자주 거론되었다.

3. 「1980. 7. 30 교육개혁조치」 정책

1) 개요

1980년 7월에 ‘국가보위비상대책위원회’는 이른바 「7.30 교육개혁조치」라는 획기적인 교육정책을 발표하였는데, 이는 학교교육의 정상화와 과열과외의 해소 방안을 주요 내용으로 한 것이었다.

1970년대 후반에 이르면 산업사회의 인력수요가 고학력자 위주로 기울면서 대학 선호의 열을 한층 더 고취시키기에 이르게 되고 동시에 대학의 정원은 크게 늘어나지 아니하여 대학 진학 경쟁은 가일층 견잡을 수 없이 되면서, 이제는 대학입시를 위한 과외 수업이 또한 극성을 부리게 되었다. 이 과외 열풍은 또 다시 국민적 위화감을 일으키는 사회 문제일 뿐 아니라 국가 경제의 근본을 흔드는 암적 존재가 되기에 충분했으며 비밀과외의 경우 특히 그러했다²⁴⁾.

우리 사회에서 교육이 갖는 높은 사회적 효용과 기대에 비하여 고등교육의 기회가 제약 되어 있기 때문에 극렬한 과열 과외가 빚어지게 되었으며, 전인교육을 지향하는 학교교육보다는 오히려 입시전문 지향인 과외교육에 치중할 수 밖에 없게 되었고, 그럴수록 학교 교육은 불신과 외면을 받게 되었다. 과다한 과외비 지출로 가정 경제가 타격을 받았고, 과외를 시키는 사람과 못 시키는 사람들 간의 사회 계층적 위화감이 형성되어, 정치적 안정과 사회적 화합을 요구하는 시대 상황으로서는 그냥 지나칠 수 없는 과제로 부각되면서 새로운 정책적 대응이 필요하게 되어, 이것이 바로 1980년의 7·30교육 개혁 조치로 나타나게 되었던 것이다.

2) 제도변화와 이해관계당사자들의 영향

1980년의 7.30교육개혁 조치 당시의 학부모 및 학생의 입장도 똑같은 논리가 반복되어 과열과외를 없애야 한다는 쪽으로 모아지고 있었다. 재수생을 둔 학부모와 직접 당사자인 학생들의 과열 과외에 관한 폐지나 규제를 요구하는 이익집

24) 1980년 당시 과외공부를 하던 학생은 약 150만 명으로 추산되었는데, 이는 전체 학생수 980만 명의 15%이상에 해당되는 숫자이고, 또 여기에 소요되는 과외비는 연간 약 3,300억원(1991년 초의 물가지수를 추산하여 약 3조원이 넘는다)으로 추정되었다.

단으로서 영향력을 행사한 구체적이고 직접적인 자료를 구할 수는 없었으나, 많은 재수생들의 통계를 확인해 보면²⁵⁾ 과외규제를 포함한 7. 30교육개혁의 조치가 학부모들로부터 환영을 받을 만한 정책이 될 것이라는 정책입안자들의 판단에 영향을 미친 결과라고 보아도 무방할 것이다.

또한, 교직원단체에서도 학부모들의 입장과 대동소이하게 과외로부터의 해방을 관계 요로에 건의하면서 과외금지 정책을 강력히 지지하는 이익집단에 속했음을 알 수 있다.

반면, 1980년의 7.30교육개혁 조치는 비상시기에 해당되어 관련단체나 관련당사자들과 협의를 하거나 의견수렴의 과정이 생략된 긴급조치였기 때문에 이에 대하여 학원연합회가 사전에 건의를 하거나 의견을 낼 기회가 없었으리라고 생각된다. 그러나 과외 공급자의 입장인 학원을 과외교습의 열기를 상업적 기회의 바탕으로 삼고 있었기 때문에 과외금지를 반대하는 집단이었다고도 볼 수 있다.

다른 한편 전문가·공익집단의 영향력을 살펴 보면, 1980년 2월 13일에는 한국 교육개발원이 ‘과열과외 공부 해소 대책’이라는 임시보고서에서 크게 두 가지로 나누어서 그 방안들을 제시하고 있는데, 교육부문 대책으로서 대학입시제도 개선, 고등교육의 균형발전, 학교교육의 충실화, 학교교육 지원을 위한 재원확보 대책을 명시하였으며, 또한 사회대책으로는 산업체 고용정책의 개선, 과열과외의 단속방안 연구검토, 지역사회, 경제·문화 격차해소를 위한 지역개발 정책수진, 사회의식구조 개선 등을 포함하고 있다.

문교부도 1980년 3월초에 「과열과외 해소대책 연구추진계획개요」를 작성하였는데 ‘공부하는것’을 금지하는 것이 아니라 ‘과열된 과외’만을 그 대책의 제한된 대상으로 삼았고 또 단발적이고 대중요법적인 직접 ‘금지’보다는 종합적인 내과적 치료로서 자연적 ‘해소’를 정책수단으로 상정하였던 것이다.

결국 1980년 7월 29일 ‘교육정상화 및 과열과외 해소방안’이라는 정책안을 문

25) 당시 대학입학을 위한 재수생의 문제가 얼마나 심각하였는지는 다음의 표와 같다.

년도	재수생수 (응시자에 대한 비율)	년도	재수생수 (응시자에 대한 비율)	년도	재수생수 (응시자에 대한 비율)
1970	45,665명(37.86%)	1974	64,182명(32.93%)	1978	117,184명(36.64%)
1971	45,955명(32.16%)	1975	66,674명(29.88%)	1979	140,486명(36.12%)
1972	55,955명(34.36%)	1976	76,211명(30.04%)	1980	189,802명(37.85%)
1973	64,545명(35.33%)	1977	93,498명(32.21%)		

자료: 문교부, 『문교40년사』, 1988. p.401.

교부로부터 보고 받은 국보위가 1980년 7월 39일에 “교육정상화 및 과열과외해소방안”을 채택하여 이른바 「7.30교육개혁안」이라는 정책을 적극적으로 수립 실천한 것도 당시의 사회와 언론 그리고 기업 등의 과외규제에 대한 이익집단들의 입장을 잘 대변한 것이라고 볼 수 있다.

3) 성과와 문제점

「7.30 교육개혁 조치」는 전반적인 시각에서 보면, 과감한 개혁적인 정책들은 결정함으로서 적어도 단기적으로는 과열 과외라는 고질적인 폐해를 일소하는 등 그 의도하는 바의 목적을 달성하였고, 고등학교 교육과정 운영을 정상화시키는 데에도 상당히 공헌하였다고 할 수 있다.

그러나 과외의 진압은 권력적 방법에 의한 일시적인 현상이었을 뿐이고, 점차 이탈자가 많아지면서 그 효과가 오래가지 못하였다. 특히 여건이 정비되지 못한 상태에서 갑작스런 고등교육기회의 확대는 대학교육의 질적 저하를 초래할 수 있다는 문제점을 던져 주었다. 미비된 고등교육 여건으로 인하여 밀도 높은 교육 활동이 이루어질 수 없음에 따라 손실을 가져올 우려가 있었다는 점이다.

학부모·학생의 이 정책에 대한 반응은 이를 반증한다. 즉 입시경쟁이 있는 한 그 경쟁에서 우위를 점하려는 욕구가 있게 마련이고 따라서 엄중한 단속에도 불구하고 과외는 사라지지 않았다. 오히려 상당한 권력적 규제 때문에 불법 비밀과외로 음성화하면서 위험부담에 따른 과외비의 고액화를 낳았고, 처음에는 부유층의 전유물처럼 은밀히 이루어지다가 점차 중산층에도 과급되면서 많은 국민들이 불법행위에 가담하는 결과를 빚게 되었다. 오로지 고교입시에서 대학입시 시점을 과외대상 시점을 변동시키거나, 전체 초·중등 교육기간으로 확산시켜 일류대학을 향한 경쟁심리가 학부모들 사이에 상존하고 있으며, 과외를 맹신하는 불안심리가 상존하고 있고, 또 성적위주, 경쟁위주의 교육관 및 학력관에는 아무런 변화를 주지 못하였다. 따라서 이 조치는 대단히 단기적이고도 일면적인 조치에 불과하게 된 것이다.

반면에 정부의 일단의 후속조치는 매우 적극적이었다. 7·30 교육개혁 조치의 성패는 과외비 경감을 위하여 정부가 공교육의 내실화를 위하여 재정투자를 얼마나 하느냐에 의존하기 때문이다. 따라서 정책시행이후 교육목적제 신설 등으로

연간 6,000억 원 내지 1조원의 교육예산 확보방안의 모색도 포함되었다.²⁶⁾

이처럼 교육세를 신설함으로서 과외비 경감정책의 내실화를 위한 정부의 지속적인 교육여건 개선 노력을 문교부만의 정책이 아닌 범정부적 정책으로 확정하여 시행하였다.

이와 같은 정부의 강력한 방침 하에 교육개혁조치 이후로는 과외정책이 일대 전환이 이루어졌다. 즉, 1980년 8월 7일부터는 과외단속 지침이 시행되었는데, 개인이나 집단적으로 과외를 할 수가 없고 학원에서도 과외를 금지하는 단속이 시작이 되었고 동시에 학교에서도 보충수업이 금지되었다. 1980년 8월 27일에는 학교 내에서 예·체능과목의 경우에는 집단적인 실기지도가 허용되었다. 그러나 1981년 3월 30일에는 학습자료와 관련된 유사 과외교습을 규제하게 되었다. 물론 이후로는 조금씩 현실에 맞게 강력하였던 과외금지 정책이 허용되는 것을 볼 수가 있다²⁷⁾.

26) 문교부의 안은 목적부가세형의 교육세를 신설함으로써, 1981~1986년 사이에 총 4조 6,787억 원(연평균 7,800억 원)의 재원을 확보한다는 내용이었다. 1981년 2월 27일에 수립된 초·중등교육정상화를 위한 교육재정 확보방안은 동년 5월 경제기획원에 제출되었는데 이 안은 계획기간동안의 교육세부담을 3조 8,360억 원(연평균 3,836억 원, '81년 불변가격)으로 잡았다. 1981년 5월 18일에 경제기획원은 교육세를 제 5차 경제사회개발 5개년 계획에 포함시켜 5년 동안 2조 2,100억원(연평균 4,420억 원)규모로 한다는 내용으로 조정되었다. 1981년 12월 5일에 정기국회에서 통과된 교육세법에 의하면 1982~1986년 사이에 교육세 부담은 다시 축소되어 1조 5,280억 원(연평균 3,056억 원)으로 확정되었다(문교부, 1988: 107-110).

27) 1982년 7월 13일에는 어학계 및 고시계로 인가된 학원에서 대학생들에 대한 과외 수강이 허용되었으며, 1983년 8월 12일에는 학습이 부진한 하위 5%에 해당되는 학생에게는 학교에서의 보충수업이 허용되었으며, 그 이듬해 1월 6일에는 학습부진학생 하위 20% 해당자에게까지 보충수업이 허용되었다. 1984년 4월 6일에는 고등학교 3학년 학생들에게는 겨울방학 중에 사설외국어 학원에서의 학원수강이 허용되었으며, 1988년 5월 6일부터는 모든 학생에 대한 학교의 보충수업이 종전처럼 부활되었다. 1989년 6월 16일에는 학습용 녹화테이프를 제작하고 판매하는 것이 허용되었으며, 1991년 7월부터는 보충수업 운영이 학교장에게 일임되었으며, 동시에 초·중·고교의 재학생들에게 방학 중 학원수강이 허용되었다.

4. 「2000.4.27 학원의설립·운영에관한법률 제3조 등(과외규제조치) 위헌」 결정

1) 개요

1998년 11월 10일 서울지방법고등법원은 피시(p.c)통신을 통한 과외교습 행위의 위법사건에 대한 소송을 진행 중이었는데, 피고인 이용선에게 적용된 학원의설립·운영에관한법률 제3조 및 제22조 제1항 제1호의 내용이 헌법위반의 의심이 있다고 하여 직권으로 헌법재판소에 위헌여부의 심판을 제청하였고, 또 다른 사건은 전문음악인들이 같은 법률 조문에 대하여 헌법소원심판을 청구하였다.²⁸⁾

교육부는 2000년 4월 27일에 헌법재판소에서 「학원의설립·운영에관한법률」 제3조 및 동 법 제22조 제1항 제1호(각 1995.8.4 법률 제4964호로 전문 개정된 이후의 것)가 헌법에 위반된다는 판결이 나온 이후, 그에 따른 대응책을 마련해 나갔다.

교육부로서는 헌법재판소의 결정을 존중하면서 위헌결정에 따른 사회적 부작용을 최소화하고 과열과외를 예방하기 위해 단계적이고도 종합적인 대책을 마련하기로 하고, 이에 따라 국민 여론의 결집과 국민적 합의를 도출 할 수 있는 새로운 대책을 마련하기 위해 학계, 언론계, 법조계, 학무도 대표, 교원 및 교원단체 대표 등 각계인사 총21명으로 과외교습대책위원회(위원장: 교육부차관)를 구성하여 2000년 5월 3일부터 활동을 개시하였다.

이 위원회는 같은 해 6월 27일까지 8차에 걸친 회의를 열고 ‘종합보고서’형태로 그 대책을 수립하였는데, 이 보고서는 공교육의 내실화를 기하고 과열과외육구의 해소를 위한 대책을 수립하였다²⁹⁾.

28) 사건의 개요는 앞의 사건은 「하누리교육」의 대표가 1995년 12월 초순경부터 1997년 10월 16일경까지 사이에 천리안·미래텔에 개설한 「하누리방」을 통하여 회원으로 가입한 2,415명으로부터 약 3억 7천만 원을 받고 수 천 회에 걸쳐 문제를 내고 질의·응답하는 방식으로 과외교습을 함으로써, 위 법률에 위반하였다는 것이고, 뒤의 사건은 음악전문인인 김용진외 4인의 음악에 재능이 있는 어린이들에게 과외교습을 하는 것을 막는 규제조치는 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구한 것이다.

29) 과외교습대책위원회는 과외대책 추진의 기본 방향으로 다음의 4가지를 제시하였다. 첫째로, 공교육 내실화로 과열과외육구의 근원적으로 해소하기 위하여, OECD 수준으로 교육여건을 획기적으로 개선하고, 제7차 교육과정의 내실있는 시행 및 새 대학입학제도의 성공적 정착 등으로 초·중등 교육 정상화의 기틀을 마련함으로써 소모적인 과열 과외 육구의 근원적인 해소를 지향한다. 교육여건을 개선하기 위해서는 선진국 수준으로 학급당

2) 제도변화와 이해관계당사자들의 영향

헌법재판소가 2000년 4월 27일 과외금지를 규정한 「학원의설립및운영에 관한 법률」이 위헌³⁰⁾이라는 결과 발표 후 학부모나 학생들의 경우에도 직접적으로 과외를 지지하는 입장으로 바뀌었다고 보이는 기록을 찾아보기는 어렵다.

마찬가지로 헌법재판소의 과외금지에 관한 법률이 위헌이라는 결정에 대하여 한국교원단체총연합회 및 학원들이 관련 이익집단으로서 어떠한 영향력을 행사하였는지에 대하여는 자료를 찾아보기가 어렵지만, 학원의 경우는 헌법재판소의 위헌 판결이 나기 전부터 재학생의 학원 수강을 금지한 「학원의 설립·운영에 관한 법률」이 헌법에 보장된 교육받을 기회가 침해되고 있다는 논리로 과외를 규제하는 정책에 대하여는 꾸준히 반대의 입장에 서 있었음을 알 수가 있다.

한편, 1997년 봄 ‘교육개혁위원회’가 ‘과외비 감소 및 사교육비경감방안’이라는 제목으로 공청회를 개최하여 교육개혁안으로 성안하고자 한 바가 있었다. 그 당시 학자들은 과외비를 금지하는 정책보다는 과외교습을 등록을 통하여 양성화하고 체계적인 관리가 필요한 것으로 토론한 바 있었다. 그러나, 이러한 공청회의 결과가 언론에 보도된 이후 학부모들의 강력한 반대, 즉 현행 과외금지 체제의 유지를 골자로 한 여론이 들끓자 당시의 대통령 자문 교육개혁위원회도 3월 26일의 공청 외에서 토의한 안을 끝까지 개혁안으로 채택하지 못하고, 2008년 이

학생 수를 감축하고, 학교 교육환경을 개선하며, 학교정보화 기반을 조기에 구축하며, 이를 위한 소요재원의 확보방안도 모색한다. 둘째로는 학교 내의 특기·적성 교육활동을 강화하고자, 2002년 새 대입제도에 맞는 다양한 특기·적성 교육 기회를 학교에서 제공하여 학부모의 과외비 경감을 유도하고 이에 소요되는 예산 지원을 확대한다. 셋째로 소외계층에 대한 학교 내의 교육지원을 확대하기 위하여, 저소득층 중·고등생에 대한 학비 지원을 계속하고 균등한 교육기회를 부여하며 이들에게도 정보화 교육 및 우수학생에 대하여 컴퓨터를 보급하는 등 지식정보화 사회에의 동참을 유도한다. 넷째로는 과외운영형태의 다양화와 합리화를 유도하고자, 학원의 건전한 운영 및 자율규제 풍토를 조성한다. 끝으로 과외전면 허용에 따른 사회적인 부작용을 최소화하기 위하여, 고액과의 기준의 설정과 형사처벌 방안이 어려운 점을 감안하여 과외교습자의 신고제를 검토한다.

- 30) 당시 헌법재판소의 판결 내용은 “과외교습에 따른 일부 사회병리 현상을 해결하기 위하여 사교육의 영역을 원칙적으로 포기하는 것은 무한경쟁의 시대를 살고 있는 국민의 능력계발에 커다란 장애가 되고…”, “스스로의 시간, 자금, 노력으로 지식과 아이디어를 얻겠다는 노력을 불법시하는 것은 타당하지 않으며, 학교 교육 외에 사교육에 의하여 수월성을 추구하는 것을 금지하는 것은 헌법 제10조의 행복추구권 보장규정에 위배된다.” 라고 헌법재판소의 결정문에서 밝히고 있다.

후에 정상화하기로 결정을 하였다. 즉, 현행 체제 아래 불법과외를 집중단속하면서 학교교육을 강화한 뒤 단계별로 과외를 자율화하기로 한 바 있다(이기호, 2001: 110-111).

3) 성과와 문제점

헌법재판소의 과외금지가 위헌이라고 결정한 것이 학부모나 학생들의 꾸준한 과외요구에 대한 급격한 심리적 변화를 가져오도록 하였다고는 보기 어려운 것은 위헌결정 이전과 이후의 과외비 증가에 큰 변화가 없었다는 것에서 알 수 있다³¹⁾.

한편, 2000년 4월 27일 헌법재판소가 과외금지는 위헌이라고 결정한 이후의 공교육의 내실화 추진에 관하여는, 2001년 7월 20일에 대통령이 주재하는 「7.20 교육여건개선」 사업을 정부차원에서 추진하였다. 이 정책의 주요한 내용은 2002년 3월 신학기에 고등학교의 학급당 학생의 수를 OECD국가 수준인 35명으로 낮추고, 초등학교와 중학교의 경우에는 2003년 까지 35명으로 낮춘다는 계획으로서 정부의 관련부처의 협의를 거쳐서 발표된 것이었다.

다른 한편, 과외규제정책의 변화를 살펴 보면, 1992년 8월부터는 정부가 대학생에 대하여 비영리적인 과외교습을 허용하고 동시에 초·중·고교의 재학생들에게 학기 중에 학원수강이 허용됨으로써, 1980년 7월 30일 과외의 전면 금지조치 이후 재학생에 대하여는 학원수강이 허용되었다. 또한, 교육개혁의 일환으로 과외비 감소정책을 위하여 불법교액과외 단속과 학원의 편법운영의 방지책으로 1997년 9월 1일부터 1998년 8월 31일까지 1년간 시한으로 불법학원 실태신고제를 실시하여 과외에 대한 규제정책이 이루어졌다. 그 뒤로 1997년 봄 교육개혁위원회가 「과외비 감소 및 사교육비 경감방안」이라는 제목으로 공청회를 개최하여 정부의 정책인 교육개혁안으로 성안한 바 있지만, 학부모와 여론의 반대때문에 현실화되지 못하였다.

그 뒤 2000년 4월 27일 헌법재판소가 학원의설립·운영에관한법률 제3조 등의

31) 헌법재판소의 과외교습이 전면 허용으로 결정이 나기 이전인 2001년 1월부터 4월까지의 과외비와 헌법재판소의 위헌결정 이후인 2001년 5월 이후의 평균 과외비가 1.7만원 이상이 증가한 것으로 나타났으며, 특히 개인 및 그룹과외는 2.9만원이 높아졌다(이기호, 2001: 117).

과외금지 조치를 위헌으로 결정함으로써, 과외규제정책은 행정부 바깥의 논리에 의하여 금지 정책으로부터 과외교습자의 자유로운 신고에 의하여 과외를 할 수 있는 것으로 그 정책이 변경되었다.

IV. 중등교육제도의 변화 원인 분석

Oliver의 탈제도화이론을 적용하여 우리나라 교육제도의 변화원인을 분석함에 있어서 다음과 같은 점은 전제되어야 한다. Oliver는 제도변화의 원인을 세 가지 차원으로, 그리고 분석 수준은 조직 내적 차원과 환경적 차원으로 구분하였다. 그러나 실제 제도 변화의 동태적 양상을 파악함에 있어서 Oliver의 분석처럼 명확하게 경계를 구분하기는 용이하지 않다. 수준별로는 조직 내부 문제와 환경적 요인이 결부되고, 원인별로는 정치적·기능적 및 사회적 요인이 혼합되고 결부되는 것이다. Oliver 자신도 논리를 전개함에 있어서 분석 수준별 뿐만 아니라 원인 별로도 모호하고 혼동되는 설명을 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 수준별 및 원인별 경계의 모호함을 명료하게 하고자 한다. 분석 수준 차원에서는 제도변화를 설명하는 본 연구의 목적에 적합하게 환경의 변화에 따른 제도변화의 과정을 분석하기 위하여 조직 내적 요인은 포함하지 않고 환경적 요인만을 다룬다³²⁾. 또한 원인별로는 정치적·기능적·사회적 요인이 동태적 과정을 보이는 것은 사실이나 이를 연구 방법론상 중요한 영향력의 흐름으로 이해하고자 한다. 그러한 영향력의 전 과정을 특정 요인으로 수렴하는 것은 논리적 근거가 미흡하다. 따라서 본 연구에서는 객관적 기준이지는 못하더라도 체계화를 위한 근거를 제시하기 위하여 제도변화의 결정적 요인을 중심으로 세 가지 원인 중에서 ‘강’ ‘중’ ‘약’ 요인으로 구분하여 제도변화의 영향력 정도를 분석하고자 한다.

32) 제도화이론의 강점은 조직이나 제도가 제도적 환경의 요구에 순응하는 혹은 요구를 반영하는 주된 이유는 경제적 효율성의 추구보다는 환경으로부터 제공되는 사회적 정당성의 확보에 있는 것을 설명함으로써 조직이나 제도의 실질적이고 비합리적인 측면도 설명할 수 있다는 점이다. 따라서 제도변화의 원인분석을 환경적 요인에 초점을 두는 것은 제도화이론의 관점을 더욱 부각시키는 장점도 있으며, 본 연구의 분석사례가 교육제도라는 측면에서 보면 특정의 조직 내부의 입장을 대변하는 주체가 없다는 측면에서도 사례분석을 위한 이론의 정합성 차원에서도 바람직하다고 판단된다.

1. 중학교무시험입학제도의 채택 원인

1968년도의 중학교무시험입학제도의 형성배경은 정부주도의 의무교육의 확대에서 기인한다. 이러한 조치는 1960년대말부터 중학교 입시경쟁이 치열해 지면서 과열과외라는 사회적 질병을 초래한다. 이로 인하여 학부모와 학생, 한국교총, 학원 및 전문가 집단들의 다양한 영향력이 행사되어 정부는 중학교무시험입학제도를 채택하였다.

이러한 일단의 과정에서 강력하게 영향력을 미치게 되는 촉발요인은 ‘무잡과동’과 ‘창칼과동’으로 인한 것이다. 입시문제의 정·오답 처리에 대한 학부모의 입장이 격렬하고 집요하게 문제 제기되면서 치열한 입시문제 및 과열과외에 대한 사회적 문제인식이 심화된 것이다.

이러한 측면에서 분석하면, 1968년 중학교무시험입학제도의 채택(변화) 원인은 기능적 요인이 가장 영향력있는 원인변수로 설명된다. 즉 Oliver의 탈제도화이론에 의하면, 조직이 직면하고 있는 환경으로부터 조직의 제도화된 것에 동조하지 않는 정보나 예기치 못하거나 반박하기 어려운 사건들은 조직의 운영체제의 효율성에 당연히 의문을 제기하게 된다. 이러한 사건이나 데이터가 일반적이지도, 반복적이지도 않으며, 또한 예측불가능 할지라도 그것으로부터 발생한 결과는 현존하는 신념과 활동의 탈 제도화의 촉진이라는 측면에서 보면 심각한 것이 될 수 있기 때문이다.

이러한 기능적 요인은 정치적 요인, 즉 의무교육확대에 따른 입시병목현상 초래 및 이의 탈출구로 과열과외의 성행, 그러나 과외의 폐해 및 실패(학생의 입시실패) 등으로부터 발생하는 입시문제에 대한 분열과 이견은 중학교무시험입학제도의 문제에 대하여 위기가 증가된 것에 기인한다. 그러나 무잡과동과 창칼과동은 이러한 성과위기라는 정치적 요인 보다 영향력이 크게 작용하였다. 또한 이러한 기능적 요인과 정치적 요인으로부터 정부는 공중이 이해와 기대에 부응하는 차원에서 무시험제도의 채택이 이루어졌다. 따라서 기능적 요인 → 정치적 요인 → 사회적 요인으로 큰 영향의 흐름으로 분석할 수 있겠다. 이러한 내용은 <표 3>과 같이 정리된다. 특히 제도변화의 성과는 과열과외를 해소하지 못한 점, 중학교입시문제를 고등학교 입시문제로 재연되게 하였다는 점 등에서 성공적이

지 못하였다.

〈표 3〉 중학교무시험입학제도의 변화원인

구분	내용	영향력의 수준	중학교무시험입학제도의 성과(문제점)
정치적 요인	·성과위기의 증가: 의무교육확대실시로 인한 중학교입시경쟁 심화 따른 과열과 외 성행 유발, 이에 대한 학부모·전문가 및 여론 악화	중간	·과열과외 문제 해결 위한 교육정책으로서는 단기적, 국부적임
기능적 요인	·제도화된 practice와 일치 않는 사건의 발생 : 무준파동 및 창칼파동으로 입시경쟁 및 과열과외 문제에 대한 사회적 촉발기제	강(近因)	·고교입시 문제에서 다시 이 문제가 더 심각하게 재연되는 상황 초래
사회적 요인	·공중의 요구와 기대에 부응해야 한다는 국가의 법적 조치	약(遠因)	

2. 중학교무시험입학제도에서 고교평준화제도로의 변화원인

1969년부터 시작된 중학교 무시험 입학제에 따라 양적으로 증가하기 시작한 중학생들이 고등학교에 입학하기 시작했던 1972학년도부터 고등학교 입시가 또 다시 심각한 문제로 부상하게 되었다. 고등학교 입시 경쟁으로 인한 과열과외와 재수생 문제는 다시 심각한 사회문제로 등장하였다. 일류병, 과외, 재수로 인한 병폐는 교육계는 물론 가정과 사회에도 커다란 부담을 주고 심각한 경제적 및 사회적 파행을 빚는 이슈로 고질화하기 시작한 것이었으며, 결국 정부는 고교입시제도를 평준화하는 방안으로 변화시킨 것이다.

1968년 중학교무시험입학제도에서 1973년 고교평준화제도로의 변화원인에 대한 정치적 원인이 가장 중요한 것으로 분석된다. Oliver의 탈제도화이론에 의하면 혁신적인 절차가 개발되는 경우 탈제도화가 촉진된다는 것이다. 이때 전문가집단의 역할이 강조된다. 고교평준화제도로의 제도변화에 있어서 당시의 대한교련 소속의 관계전문가로 구성된 연구위원회 및 문교부 산하의 한국교육개발원이 상당한 영향력을 행사한 것으로 보아 정치적 요인도 중요한 변수로 분석되는 것이다.

한편 1968년 중학교무시험입학제도에서 1973년 고교평준화제도로의 변화원인은 기능적 요인에서도 찾을 수 있다. Oliver의 탈제도화이론에 의하면 자원에 대

한 경쟁의 심화는 제도의 현 상태의 지속을 거부하게 되며, 제도는 현존하는 전략과 활동들에 대하여 재평가를 해야 하는 압력을 받게 된다. 이러한 측면에서 볼 때, 중학교무시험입학제도는 고교입학학령인구의 증가를 가져 왔고 이러한 입시병목 현상 앞에서 학부모와 학생들은 과외에 의존하게 되는 악순환 구조를 초래하였다.

결국 사회적 요인으로 국가의 법과 사회적 요인(forces)은 제도적 변화의 가장 중요한 요인들이다. 사회적 요구에 부응하여야 한다는 차원에서 정부의 강력한 법적 조치는 탈제도화의 원인이다. 본 연구사례에서도 정부가 제도변화를 꾀하긴 하였더라도 이미 기능적 요인이 더 큰 영향력을 행사했다고 볼 수 있다. 따라서 중학교무시험입학제도에서 고교평준화제도로의 변화원인은 정치적 요인 → 기능적 요인 → 사회적 요인으로 큰 영향의 흐름으로 분석할 수 있겠다. 이러한 내용은 <표 4>와 같이 정리된다. 또한 제도변화의 성과라는 측면에서 보면, 과열과외 및 입시문제를 근본적으로 접근하지 못하였다는 점에서 부정적이다. 특히 공교육의 내실화문제도 범정부적 차원에서 지원의 부족 등으로 성공적이라는 평가를 받을 수 없게 된다.

〈표 4〉 중학교무시험입학제도에서 고교평준화제도로의 변화원인

구분	내용	영향력의 수준	고교평준화제도의 성과(문제점)
정치적 요인	·전문가집단에 의한 혁신적인 절차나 대안의 개발	강(近因)	·과열과외의 수요계층인 학부모들의 신분상승욕구문제, 노동시장의 문제, 학력 위주의 채용풍토 등에 대하여 교육제도만으로 접근하려는 정부의 대응체제로서는 한계
기능적 요인	·자원에 대한 경쟁의 심화 : 입시경쟁 과열 및 과열과외 파행으로 인한 타개책으로 고교평준화 조치	중간	·따라서 과열과외로의 몰입시기를 대학 입시 지점으로 이행. ·공교육의 내실화 추진 효과 미흡 - 범정부적 지원의 부족
사회적 요인	·공중의 요구와 기대에 부응해야 한다는 국가의 법적 조치	약(遠因)	- 당시 정부 역할은 경제개발 제일주의로 정책의 주도권이 교육재정 지속적 투자로부터 전환된 상태

3. 고교평준화제도에서 교육개혁제도로의 변화원인

1980년 7월에 ‘국가보위비상대책위원회’는 이른바 「7.30 교육개혁조치」라는 획기적인 교육정책을 발표하였는데, 이는 학교교육의 정상화와 과열과외의 해소 방안을 주요 내용으로 한 것이었다.

우리 사회에서 교육이 갖는 높은 사회적 효용과 기대에 비하여 고등교육의 기회가 제약 되어 있기 때문에 극렬한 과열 과외가 빚어지게 되었으며, 전인교육을 지향하는 학교교육보다는 오히려 입시전문 지향인 과외교육에 치중할 수 밖에 없게 되었고, 그럴수록 학교 교육은 불신과 외면을 받게 되었다. 과다한 과외비 지출로 가정 경제가 타격을 받았고, 과외를 시키는 사람과 못 시키는 사람들 간의 사회 계층적 위화감이 형성되어, 정치적 안정과 사회적 화합을 요구하는 시대 상황으로서는 그냥 지나칠 수 없는 과제로 부각되면서 새로운 정책적 대응이 필요하게 되어, 이것이 바로 1980년의 7·30교육 개혁 조치로 나타나게 되었던 것이다.

이러한 일련의 과정에서 제도변화에 영향력이 행사된 요인은 다음과 같이 분석된다. 1980년의 7.30교육개혁 조치는 비상시기에 해당되어 관련단체나 관련당사자들과 협의를 하거나 의견수렴의 과정이 생략된 긴급조치였기 때문에 소위 ‘국보위’에서 강한 법적 영향력을 행사하여 추진된 것이다. 따라서 Oliver의 탈제도화이론으로 볼 때 사회적 요인이 강한 것으로 분석된다. 탈제도화이론의 사회적 요인에 의하면, 탈제도화의 요인으로 국가의 법에 의한 요인이 강력한 것으로 분석한다. 이러한 측면에서 종합하면, 고교평준화제도에서 교육개혁제도로의 변화원인은 사회적 요인 → 기능적 요인 = 정치적 요인이라는 영향력의 정도가 분석된다. 또한 제도변화의 성과라는 측면에서 보면, 권력적 과외진압은 일시적으로 효과가 있었으나, 과열양상의 지속 및 비밀과외를 음성화하였다는 점에서 문제가 있다.

〈표 5〉 고교평준화제도에서 교육개혁제도로의 변화원인

구분	내용	영향력의 수준	고교평준화제도의 성과(문제점)
정치적 요인	·사회적 합의도출과정의 미흡 ·전인교육을 지향하는 학교교육보다 입시전문 과외교육에 치중 ·과다한 과외비 지출로 가정 경제 타격 및 과외를 시키는 사람과 못 시키는 사람들 간 사회 계층적 위화감 조성에 의한 갈등형성	약(遠因)	·권력적 방법에 의한 과외의 진압 효과는 일시적인 현상 ·여건이 정비되지 못한 상태에서 갑작스런 고등교육기회의 확대는 대학교육의 질적 저하 초래
기능적 요인	·자원에 대한 경쟁의 심화 : 입시 경쟁 과열 및 과열과외 파행, 재수 생누적	약(遠因)	·과외에 대한 상당한 권력적 규제 때문에 불법 비밀과외로 음성화
사회적 요인	·공중의 요구와 기대에 부응해야 한다는 국가의 법적 조치 : 7·30 고등교육개혁 조치	강(近因)	

4. 교육개혁제도에서 과외규제조치 위헌판결이후 제도변화 원인

교육부는 2000년 4월 27일에 헌법재판소에서 「학원의설립·운영에관한법률」 제3조 및 동 법 제22조 제1항 제1호가 헌법에 위반된다는 판결이 나온 이후, 그에 따른 대응책을 마련해 나갔다. 교육부로서는 헌법재판소의 결정을 존중하면서 위헌결정에 따른 사회적 부작용을 최소화하고 과열과외를 예방하기 위해 단계적이고도 종합적인 대책을 마련하기로 하고, 이에 따라 국민 여론의 결집과 국민적 합의를 도출 할 수 있는 새로운 대책을 마련하기 위해 학계, 언론계, 법조계, 학무도 대표, 교원 및 교원단체 대표 등 각계인사 총21명으로 과외교습대책위원회(위원장: 교육부차관)를 구성하여 2000년 5월 3일부터 활동을 개시하였다. 이 위원회는 같은 해 6월 27일까지 8차에 걸친 회의를 열고 ‘종합보고서’형태로 그 대책을 수립하였는데, 이 보고서는 공교육의 내실화를 기하고 과열과외육구의 해소를 위한 대책을 수립하였다

이러한 일단의 과정에서 제도변화의 촉발기제가 된 것은 컴퓨터과외와 음악 과외교습이 기본권 침해라는 주장과 함께 헌법소원심판이 이루어지고 승소하였다는 것이다. 이것으로부터 정부의 과외제도에 전폭적인 변화가 초래되었다. 이러한 사건은 Oliver의 탈제도화이론에 의하면 기능적 요인으로 분석된다. 이러한

측면에서 종합하면, 교육개혁제도에서 과외규제조치 위헌판결이후 제도변화원인은 정치적 요인 = 기능적 요인→ 정치적 요인이라는 영향력의 정도가 분석된다. 또한 제도변화의 성과라는 측면에서 보면, 과외규제위주에서 양성화하였다는 긍정적인 측면은 있으나 여전히 과열과외로 인한 사회적·경제적 피해는 해소하지 못한 문제가 잔존한다.

〈표 6〉 교육개혁제도에서 과외규제조치 위헌판결이후 제도변화원인

구분	내용	영향력의 수준	고교평준화제도의 성과 (문제점)
정치적 요인	·전문가집단에 의한 혁신적인 절차나 대안의 개발 -헌법재판소의 과외금지조치 기본권 제한이유로 위헌 판결 -과외교습대책위원회 구성 활동	강(近因)	· 헌법재판소의 과외금지가 위헌이라고 결정한 것이 학부모나 학생들의 꾸준한 과외욕구에 대한 급격한 심리적 변화를 가져오도록 하였다고는 보기 어려운 것은 위헌결정 이전과 이후의 과외비 증가에 큰 변화가 없었다는 것에서 알 수 있음 ·학부모와 학생들은 개별적으로는 과외공부를 통해서 일류학교로 진학하고 신분상승을 이루려는 욕구가 강한 반면, 이것이 폭발적인 과외를 부추겨 엄청난 경제적·심리적 피해를 초래하게 되자 집단적으로는 과외로부터의 해방을 염원하고 정부를 그 방향으로 행동하도록 충동하는 자세를 보이는 이중적인 태도를 취하는 특성보임
기능적 요인	·제도화된 practice와 일치 않는 사건의 발생 : 컴퓨터과외와 음악과외 교습 소송사건 및 승소	강(近因)	
사회적 요인	·공중의 요구와 기대에 부응해야 한다는 국가의 대응논리 -교육부 헌법재판소의 결정을 존중, 위헌결정에 따른 사회적 부작용 최소화 및 과열과외 예방 위해 단계적 종합적 대책 마련 -국민 여론 결집과 국민적 합의를 도출 할 수 있는 대책 마련 -과외교습대책위원회(위원장: 교육부 차관) 구성 및 활동	약(遠因)	

V. 결 론

본 연구는 제도변화에 대한 제도화이론의 한계를 극복하고 제도변화의 원인 변수를 체계화시킨 Oliver의 탈제도화이론을 도입하여 우리나라 중등교육제도의 변화원인을 분석하였다. 분석 결과 중학교무시험입학제도의 채택원인은 기능적 요인에 기인하고, 중학교무시험입학제도에서 고교평준화제도로의 변화원인은 정치적 요인에 기인하는 것으로 분석되었다. 고교평준화제도에서 교육개혁제도로의

변화원인으로는 사회적 요인이, 교육개혁제도에서 과외규제조치 위헌판결이후 제도변화원인으로는 정치적 요인 및 기능적 요인으로 분석되었다.

정부의 잇단 과외정책에 대하여 학부모 집단은 처음에는 과외에 적극적으로 참여하는 집단으로 존재하다가, 극소수의 승자가 있을 뿐이고 대부분은 패자로 결론이 나는 게임이 되기 때문에 상대적 박탈감이 누적되는 집단으로 남게 된다. 따라서 정책결정과정에서 근본적으로 문제를 해결할 수 있는 과외비 경감 정책을 결정하고 이를 추진하여야 함에도 불구하고, 패자의 입장에 빠져버린 대부분의 학부모인 국민들이 투표권을 가진 집단이므로 우선 단기적으로 효과가 나타날 수 있는 규제위주의 정책이 결정되고 집행되어왔다고 분석이 된다. 과외정책에 관한 한 정부는 과열과외의 단기적 규제로 과열과외의 시점만을 뒤로 미루게 되는, 문제의 본질적 해결과는 거리가 멀고, 조만간 실패가 예견되는 정책을 답습하여 온 것이다. 결국 과외에 참여하였다가 고교 및 대학입시에 실패해서, 상대적으로 극심한 박탈감에 시달리고 있는 절대 다수의 학부모 집단의 표를 의식한 정부의 정치적 선택이 중요한 정책 결정요인으로 작용했음을 알 수 있고, 그렇게 보면 과외규제 정책에 관한 최종적인 정책의 결정은 합리적 과정이라고 보기는 어려운 것 같다(이기호, 2001:126-127).

이처럼 학부모와 학생들은 개별적으로는 과외공부를 통해서라도 일류학교로 진학하고 신분상승을 이루려는 욕구가 강한 반면, 이것이 폭발적인 과외를 부추겨 엄청난 경제적·심리적 폐해를 초래하게 되자 집단적으로는 과외로부터의 해방을 염원하고 정부를 그 방향으로 행동하도록 충동하는 자세를 보이는 이중적인 태도를 취한 이익집단으로 자리잡고 있음을 알 수가 있다(이기호, 2001: 104).

한편, Oliver의 탈제도화이론은 특히 환경적 영향 혹은 압력에 대한 조직의 다양한 전략적 선택과 같은 대응을 경시한 측면에 대하여 보완하여 제도변화의 원인으로 환경적 요인 뿐만 아니라 조직 내적 요인도 동시에 다루었다는 점에서 의의가 있다. 그러나 본 연구에서는 조직 내적 요인 분석은 이루어지 않았다. 연구사례가 조직의 제도변화라기 보다는 교육 제도변화라는 측면이기 때문에 내적 요인을 분석하기에 적합하지 않다.

제도변화에 대한 향후 연구의 과제는 제도화이론가들이 주장하는 것처럼 조직의 제도화된 활동이 조직의 정당화된 행태에 대한 공통적인 이해를 반영한 것

이라면 어느 정도의 합의가 이루어져야 제도화된 관습이 지속될 수 있는가? 반대로 제도화된 규범과 활동을 동요시키기에 충분하려면 의견의 차이가 혹은 가치에 대한 합의의 부족이 어느 정도가 되어야 하는가? 등의 문제는 향후 연구과제가 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 배응환. 2001. 환경변화, 제도변화 그리고 정책변화-신제도주의를 접근방법을 중심으로-. 『행정논총』. 39(2): 103-139.
- 신유근 외. 1999. 『조직환경론』 서울:다산출판사.
- 이기호. 2001. 과외비 경감을 위한 교육정책에 관한 연구. 행정학박사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 윤상섭. 2005. “한국 국립대학제도의 변화양태와 발전에 관한 연구”, 행정학박사학위논문 충남대학교 대학원.
- 최상근 외. 2003. 『사교육비 실태조사 및 경감대책연구』. 한국교육개발원 정책연구과제.
- 이명석. 1999. “합리적 선택론의 신제도주의”, 정용덕 외. 『합리적 선택과 신제도주의』. 대영문화사. pp. 9-30.
- 하연섭. 1999. “역사적 제도주의”, 정용덕 외. 『신제도주의 연구』. 대영문화사. pp. 9-36.
- 한기운. 2007. “한국 교육체계내의 학원교육 실태분석: 공·사교육 역할의 쟁점을 중심으로”. 행정학박사학위논문. 대전대학교 대학원.
- 문교부. 1988. 『문교40년사』, 대한교과서.
- Berger, Peter L., & Thomas Luckman. 1967. *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.
- Cammack, P. 1992. "The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change." *Economy and Society*. 21(4): 397-429.
- Davis, G. F. (1991). "Agents without Principles? The Spread of the Poison Pills through the Intercompany Network," *ASQ*. 36:583-613.

- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. in W. W. Powell & P. J. DiMaggio(eds.), *The New institutionalism in Organizational Analysis*. 63-82. Chicago : The University of Chicago Press.
- Evans P. & J. D. Stephens. 1998. "Studying Development Since the Sixties: The Emergence of a New Comparative Political Economy." *Theory and Society*. 17: 713-745.
- Fligstein, N. 1985. "The Spread of the Multidivisional Form among Large Firms, 1919-1979," *American Sociological Review*, 50: 377-391.
- Hall, P. A. & C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*. 44: 936-957.
- Hall, P. A. 1993. "Policy paradigms, Social Learning, and the Stage: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25: 275-296.
- Ikenberry, G. J. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy." in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michale Mastanduno (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Immergut E. M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics & Society*. 26(1): 5-34.
- Jepperson, R. L. 1991. "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism," in W. W. Powell & P. J. DiMaggio(eds.), *The New institutionalism in Organizational Analysis*. 143-163. Chicago : The University of Chicago Press.
- Koelble, T. A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative Politics*. 27: 231-243.
- Krasner, S. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*. 21(1):66-94.
- Krasner, S. 1984 "Approaches to the State: Alternatives Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16: 223-246.
- Meyer. J. W., & B. Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*. 83: 340-363.

- Meyer, J. W., & W. R. Scott. 1983. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA:Sage.
- Oliver Christine. 1992. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organizations Studies*. 13(4): 563-588.
- Rowan, Brain. 1982. Organizational Structure and the Institutional Environment : The Case of Public Schools. *ASQ*. 27: 259-279.
- Scott, W. R. 1987. "The Adolescence of Institutional Theory" *ASQ*. 32: 93-511.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration*. Evanston, III.: Row, Peterson.
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge Univ. press.
- Thelen, K. & Sven Steinmo. 1992. " Historical Institutionalism in Comparative Politics, in Sven Steinmo. Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tolbert, P. S. & L. G. Zucker. 1983. "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935." *ASQ*. 28: 22-39.
- Tolbert, P. S. 1988. "Institutional Source of Organizational Culture in Major Law Firms," in L. G. Zucker(ed.), *Institutional Patterns and Organizations*. 101-113. Cambridge : Ballinger.
- Zucker, L. G. 1977. "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence." *American Sociological Review*. 42.:726-743.