

한국교육의 현황과 특징

유 일 선*

〈目 次〉

- | | |
|-------------------|----------------|
| 1. 서론 | 5. 교육공급측면 |
| 2. 교육정책의 특징 | (1) 교육기회 |
| (1) 1945-1960교육정책 | (2) 지역별 교육인구분포 |
| (2) 1961-1980교육정책 | 6. 교육과 인구이동 |
| (3) 1981-1990교육정책 | 7. 결론 |
| 3. 국민의 교육수준 | 참고문헌 |
| 4. 교육수요측면 | |

1. 서 론

한국은 1960년대초부터 경제발전계획을 성공적으로 추진해옴으로써 지난 30여년동안 평균 9%의 높은 경제성장률을 기록한 아시아의 대표적인 신흥공업국가로 부상하였다. 이런 총체적인 경제성장과 더불어 각 경제구성부문에 많은 구조변화가 일어났다.

〈표 1〉은 국민총생산에서 해당산업의 총생산가치가 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 1950년대초에 1차산업의 비중이 47.3%이고 제조업(광공업, 전기 가스 수도 건설 포함)이 12.9%에 불과하던 것이 1990년 현재 농림어업등 1차 산업은 9.1%, 제조업 중 광공업은 29.7%, 사회간접자본에 해당하는 전기 가스 수도 건설은 15.1%, 서비스업은 45.1%로 전환되어 산

* 본 대학교 무역학과 조교수 경제학박사(국제경제학)

〈표 1〉 산업구조의 추이

산 업	1953	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
농 립 및 어 업	47.3	40.1	38.7	28.1	24.9	16.9	12.8	9.1
광 공 업	10.1	15.3	19.5	22.2	28.0	30.6	31.3	29.7
전기 가스 수도 건설	2.6	4.4	4.7	7.6	6.4	11.6	10.5	15.1
서 비 스 업	40.0	40.2	38.1	42.6	40.7	40.9	45.4	45.1

자료 : 경제기획원, 한국통계연보 해당연도

업구조가 1차산업에서 제조업 및 서비스산업중심으로 바뀌었다. 특히 70년대 이후에는 제조업내에서도 섬유 신발 전자조립제품 등 노동집약적 산업에서 철강 자동차 및 중화학제품 중심인 자본 기술집약적인 산업으로 산업구조가 더 고도화 되었다. 또한 서비스업에서도 50년, 60년대는 대부분 소매업 및 도매업, 개인서비스비중이 높았는데 70년 이후에는 운수 보관 및 통신서비스부문과 금융 보험 부동산 및 사업서비스부문이 획기적으로 신장하여 제조업과 밀접한 관계를 유지하였다. 이런 산업구조를 뒷받침하기 위해 생산요소들이 산업간 지역간 활발하게 이동하였다. 특히 농촌-도시간 노동력이동은 세계에서 그 유례를 찾아보기 힘들 정도로 빠르게 진행되었다. 즉 농촌의 유희노동력이 도시의 제조업부문과 서비스부문으로 대거 흡수되었다는 것은 기존 많은 연구들이 입증하고 있다.¹⁾ 그러나 70년대부터 산업이 고도화되면서 단순노동력 뿐만아니라 숙련기술직, 전문기술직 및 경영관리직 등 고급노동력에 대한 수요가 증가하였다. 이에 따라 고급노동력시장이 단순노동시장과 분단되는 것이 관찰되고²⁾ 그 중요성이 강조됨으로써 그 요인을 분석하는 것이 중요하게 되었다. 그 요인들 중에서 교육부문이 가장 중요하게 취급되어 왔다. 이에 따라 교육을 하나의 사회적 또는 문화적 요인으로 간주하는 분석틀을 떠나 좀더 경제적인 시각에서 분석하려는 경향이 두드러졌다. 교육에 대한 경제적인 분석은 교육의 기능을 분석하는 다양한 관점 가운데 하나로서 교육을 경제적 자원배분 측면에서 이해하려는 관점이다. 이런 관점에서 한국교육은 산업화를 위해 필요한 여러 형태의 노동수요에 상응하여 많은 교육정책이 수립 추진되었고 경제성

1) 1960-1990년간 도시인구는 매년 평균 5.26%씩 증가하였으며 농촌인구는 1.64%씩 감소하였다. 그 결과 동기간 동안 도시인구비율은 1960년 28.0%에서 74.4%로 증가한 반면 농촌인구비율은 1960년 72.0%에서 1990년 25.6%로 감소하였다. 인구가동에 관한 연구는 다음을 참조한 것임.

경제기획원, 한국인구보건연구원(1984) 「1983인구이동특별조사 제1차보고서」

이번승(1990) 한국의 급격한 이촌향도형 인구이동과 농촌경제, 「한국개발경제」, 12.3: 한국개발연구원: 27-45

이은우(1993) 「한국의 농촌-도시간 인구이동에 관한 연구」, 서울대 경제학과 박사학위논문

2) 이효수(1988) 「노동시장구조론」 참조

장에 부응한 교육체제의 능률을 극대화시키려는 노력이 계속되어 왔다.³⁾

이 논문에서는 교육도 중요한 경제자원이라는 인식하에서 장차 노동시장, 소득분배와 인 구이동에 관한 이론 정립을 위한 기초자료를 체계적으로 정리하고 이것을 바탕으로 한국교육의 전반적인 현황에 대해서 살펴보고 그 특징(stylized facts)들에 대해서 추론하고자 한다.

2. 교육정책의 특징

한국교육은 해방이후 일반적으로 정부에 의해 모든 부문에 걸쳐 강력하게 통제되어 왔다. 즉 교육부는 공사립을 막론하고 국민학교에서 대학원에 이르기까지 학교의 설립, 학교의 정원, 학급수 및 학급당 학생수, 학과의 설립, 교육과정, 등록금액수, 공립학교의 교사수, 및 직원수 등 거의 전영역에 걸쳐 정책결정의 주도권을 행사하였다. 이러한 정부의 자의적인 교육정책중에서 노동시장과 관련하여 가장 직접적인 것이 고등교육의 정원결정문제이다. 특히 한국의 고등교육의 정원은 산업계의 노동수요, 사적교육수요, 정치적 판단 등 여러 요인들에 반영되어 결정되어 왔다(김영화 1993).

한국의 고등교육정원정책의 변천에 대한 연구들은 대체로 주요정책전환점을 기준으로 하여 변천과정을 시기구분하고 있다.⁴⁾ 이들 연구들은 각시기에 어떤 특성을 강조하느냐에 따라 차이가 있지만 일반적으로 1961년의 교육에 관한 임시특례법에 의한 학교정비기준령과 1980년 교육개혁조치에 따른 대학졸업정원제를 주요전환점으로 삼고 있다는 점에서 일치하고 있다. 그래서 여기서는 이 두시점을 기준으로 시기구분하고 각 시기의 특징을 간단히 요약하여 한국 교육정책의 특징을 추론하고자 한다.

3) 김영화, 박인중(1990) 「한국경제 및 노동시장구조변화에 대한 학교교육체제의 대응」, KEDI 연구보고 RR90-15참조

4) 여기서 언급하고 있는 고등교육 정원정책의 시기구분에 관한 연구들은 다음과 같다.

윤정일(1985, p366-376): (1) 양적팽창단계(1945-1960) (2) 조건정비단계(1960-1970)

(3) 계획,개혁단계(1970-)

강무섭(1986,p45-89): (1) 정원개방기(1945-1960) (2) 정원억제기(1961-1980)

(3) 정원확대기(1981-)

박희찬(1987,p9-36): (1) 대학정원정책의 부재기(1945-1954) (2)대학정원정책의 미확립기(1955-1964) (3) 대학정원령시행기(1965-1980) (4) 졸업정원제실시기(1981-)

송광용(1989,p8-31): (1) 자유방임기(1945-1960) (2) 정원억제기(1961-1972)

(3) 부분적 완화기(1973-1980) (4) 정원확대기(1981-1987)

김영화(1993,p11-56): (1) 자유방임기(1945-1969) (2) 1차정원억제기(1961-1972)

(3) 부분적 정원확대기(1973-1980) (4)정원확대기(1981-1984)

(5) 2차 정원확대기(1985-)

김영화(1993)에서 간접인용.

(1) 1945-1960교육정책의 특징

이 시기는 해방이후 국가의 힘이 미약하고 국가체제가 각 부문에 대한 확실한 계획이 없는 상태에서 시행착오가 거듭되었고 전쟁을 겪으면서 정부의 실질적이고 일관성있는 교육정책이 부재하였다. 그래서 초기 고등교육은 거의 사학에 의해서 이루어졌고 이에 따라 고등교육정원의 양적확대가 자유방임적으로 이루어졌다. 이 당시 고등교육정원확대에 큰 영향을 미친 것은 농지개혁법(1949)과 이 법의 파급효과를 예상하여 제정한 대학설립기준령(1946)이었다. 농지개혁법이 제정되자 지주들은 토지가 싼값으로 매수되기 전에 사학을 설립하거나 학교설립에 회사하였다. 대학설립기준령은 일정한 기본재산을 소유한 재단법인만 대학설립이 가능하도록한 조치인데 농지개혁법 이후 설립인가가 증가하여 고등교육기관의 수는 급격히 팽창하였다. 그러나 고등교육이 양적으로 팽창하면서 뒷받침되어야 할 교육여건들이 조성되지 않아 부실대학들이 만연하자 정부는 부실대학의 양적팽창을 억제하고 대학교육의 질적개선을 도모하기위해 대학설치기준령(1955)을 공포하였다. 이 기준령은 대학설립요건 강화, 문교부의 정원통제를 명시하였으나 제시된 기준들이 현실과 부합되지 못하여 실질적으로 유명무실해졌다. 즉 대학들은 입학정원은 정부에 의해 형식적으로 정해졌으나 대학들은 편입학등의 편법을 이용하여 얼마든지 정원을 확대할 수 있었다.

1955년 대학설치기준령이 제정되기는 했지만 해방이후부터 60년까지 국가는 고등교육정원에 대하여 대체로 자유방임적 입장을 견지하였다. 이러한 입장을 견지하게 된 정책적 배경으로, 첫째 일본식민지 통치하에 억눌렸던 사적 교육수요의 폭발, 둘째 교육전문인력에 대한 수요, 셋째 국가통제력의 미약함을 들 수 있다.

이 시기는 국가가 이런 국민들의 교육욕구와 고급전문인력에 대한 수요를 적극적으로 충족시킬 능력이 형성되지 못했으므로 사학들에 고등교육을 맡김으로써 소극적으로 국민들의 교육수요와 산업의 고급노동수요를 충족시키려 한 것으로 볼 수 있다.

(2) 1961-1980교육정책의 특징

1955년에 무분별한 대학설립을 억제하기 위해 대학 설치기준령이 제정되었음에도 대학이 양적팽창을 계속하자 당시 군사정부는 대학교육의 질적향상을 도모하고 산업의 노동수요에 실질적으로 부합시킨다는 명분하에 학교정비기준령(1961)을 공포하여 입학정원을 강력하게 통제하였다. 이 기준령은 문교부장관이 학교의 지역별, 종류별배치상황, 설립자의 경비부담능력, 학과의 시설기준을 고려하고 기타 필요할 때 문교재건 자문위원회의 자문을 거쳐 학과 또는 학생정원을 재조정할 수 있다고 규정하였다. 이 기준령에 입각하여 1961년도 4년제 대학의 정원은 66,410명으로 당시 규정정원에서 27%감소되었고 실제 대학생수 129,246명의 절반 수준에 머물렀다. 이와 같은 강력한 정원통제정책은 이후 한국의 고등교육의 정원정책

의 기본적인 틀을 제공하였는데 대체로 다음 두가지 원칙을 기준으로 하여 정원이 조정되었다.

첫째, 국가의 인력수급계획에 바탕을 두었다. 해방이후 지속적으로 확대된 고등교육인구가 60년대에 대량의 고등교육자 실업군을 형성하게 되어 사회문제화되자⁵⁾ 실질적으로 정원이 축소조정되었으며 정부의 정원조정정책에 정당성을 부여하였다. 1970년대는 지속적인 경제성장으로 고급노동이 필요하게 되자 공학계열을 중심으로 1974년부터 지역별로 실시된 특성화 대학 및 특성화 학과 정책의 추진으로 고등교육의 정원이 크게 확대되었다. 대학의 특성화 정책은 1970년대 초부터 시작된 중화학공업의 육성정책의 일환으로 지역사회의 개발과 국가발전에 대한 대학의 기여도를 감안하여 지역사회 산업적 특수성에 적합한 특성을 가지는 대학을 육성하고 대학의 역할 분담을 통하여 교육재정을 집중적으로 투자함으로써 지속적인 산업화를 효율적으로 수행하려는 필요성에 의해서 실시하게 된 것이다.

둘째, 수도권 인구억제 정책으로 수도권 고등교육 정원을 억제하였다. 경제성장으로 수도권에 집중되는 인구분산책으로 서울 소재 대학정원을 억제하고 지방대학을 육성한다는 목적이었다.

(3) 1981-1990 교육정책의 특징

1973-1980년사이 인력수급계획에 따라 부분적으로 고등교육정원이 확대되었지만 정부가 대체로 대학정원을 엄격하게 관리하여 사적 고등교육수요가 억압된 상황이었다. 그러나 이런 억압된 교육수요는 다른 형태의 사회문제를 야기하였다. 1980년 당시 과외를 받던 학생은 150만명으로 초·중·고 학생 총수인 980만명의 15.6%에 해당하고 특히 고등학생의 과외 비율이 41%에 이르고 연간 과외비는 3,300억원으로 추산되었다. 또한 1980년 대학예비고사 지원자수 중에 재수생이 차지하는 비율이 36.7%, 대학진학실패자 중 재수율이 84.5%나 되었고 재수생수가 1970년에 45,655명이었던 것이 1980년에는 183,909명으로 늘어나 10년 동안 4배이상 증가하였다. 그래서 정부로서는 입학정원을 확대함으로써 고등교육수요를 충족시킬 필요가 있었다. 1980년 국가보위 비상대책위원회는 7.30교육개혁조치를 발표하였는데 고등교육정원정책과 관련하여서는 졸업정원제와 대학입학인원의 확대조치를 그 특징으로 하고 있다. 그러나 이 제도는 1984년 졸업정원의 100-130%범위내에서 대학에 자율적으로 신입생을 모집한 권한을 부여하여 유명무실화되었다.⁶⁾ 결국 문교부는 고등교육정원을 확대

5) 1962년 대학정비를 단행하기 이전의 고등교육기관 졸업자의 취업률은 40%를 넘지 못한 것으로 보고되고 있으며 1963년에는 45.5%, 1965년에는 37.6%였고 이 중 4년제 대학 졸업자의 취업률은 1963년에는 38.7%, 1965년에는 34.7%에 불과하였다.

6) 신입생 모집비율의 자율화 결과 1985학년도에는 국립대학이 졸업정원의 115%, 사립대학이 126%를 모집하여 평균 123% 1986년에는 각각 112%, 124%모집하여 평균120%를 모집한 것으로 나타났다.

하여 일부 교육수요를 충족시키기는 했으나 진학에 대한 가수요가 확대되어 원래의 목적을 달성하지 못한 채로 1987년에 졸업정원제는 폐지되고 1988학년도부터 다시 입학정원제로 환원되었다.

이상 전체적으로 볼때 한국교육은 해방이후를 제외하고 1960년이후 대체적으로 산업인력 수급계획차원과 수도권인구억제의 차원에서 고등교육의 정원을 조정하는 원칙을 견지하면서도 정부의 자의적인 판단에 따른 정원통제정책으로 일관되어 왔다고 볼 수 있다.

3. 국민의 교육수준

국민의 학력구성을 보면 <표 2>에서 보듯이 국졸학력의 인구는 줄어들고 고졸, 대졸학력의 비율이 늘어나고 있다. 1966년 국졸이하의 국민이 전국민의 78.8%를 차지하지 하였으나 1990년 현재 33.4%로 줄어들었다. 중등학력 1966년 16.7%이었는데 1990년 현재 52.5% (중졸 19%, 고졸33.5%)로 가장 많이 증가했으며 대졸이상 고등교육을 받은 국민의 비율도 1966년 4.3%에 불과했으나 1990년 현재 14.1%로 늘어났다. 국민의 학력수준은 전반적으로 높아지고 있지만 고학력의 경우 여전히 남성의 학력증가율이 여성의 학력증가율 보다 높게 나타났다. 1966년에서 1990년의 학력증가율을 보면 중등교육졸업자의 경우, 남녀의 학력증가율은 각각 32.2%, 39.0%인 것에 비해 고등교육의 학력소지자는 12.4%, 7.2%로 고학력 수준에서 남녀의 학력차는 여전히 나타나고 있다.

<표 2> 국민의 학력구성

	국졸이하			중졸			고졸			고등교육		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
1966	88.8	57.8	89.2	16.7	24.3	9.7	-	-	-	4.3	7.7	1.1
1970	71.4	59.8	75.1	21.8	30.3	14.0	-	-	-	5.6	9.6	1.8
1975	65.5	53.1	77.1	14.8	17.7	12.1	13.9	19.7	8.4	5.8	9.5	2.4
1980	55.3	42.8	67.0	18.1	19.8	16.5	18.9	25.4	12.9	7.7	12.0	3.6
1985	43.4	31.9	54.1	20.5	20.5	20.5	25.9	32.1	20.2	10.2	15.5	5.2
1990	33.4	23.3	43.0	19.0	17.6	20.3	33.5	38.9	28.4	14.1	20.1	8.3

자료 : 「한국의 교육지표」, 한국교육개발원, 1988, 1993

주 : 1966, 1970년 중졸자료는 당시 중학교가 6년제였으므로 고졸까지 포함한 것임

한국국민의 학력구성비를 주요국과 비교하면 <표 3>에서 보듯이 1990년 현재 고등교육의 학력자가 전체의 21.2%를 차지하는 일본보다는 낮으나, 8.5%의 뉴질랜드나 9.2%의 멕시코

보다는 높게 나타나고 있다. 그러나 무학의 경우 선진국의 경우에는 거의 나타나지 않는 것에 비해 한국은 11.0%, 멕시코는 18.8%를 나타내고 있다.

〈표 3〉 주요국의 국민의 학력구성비

	무 학	초 등 교육	중 등 교육	고 등 교육
한 국	11.0	21.9	51.0	16.9
멕 시 코	18.8	48.5	23.4	9.1
뉴질랜드	0.0	38.9	31.1	8.5
일 본	0.0	34.3	44.5	21.2

자료 : 「한국의 교육지표」, 한국교육개발원, 1993

〈표 4〉 국민 교육 평균년수(1960-1990)

		평 균	6-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50세이상
1960	계	3.86	3.28	6.22	4.28	2.44	1.40
	남	4.78	3.62	7.73	5.92	3.54	2.20
	여	2.92	2.91	4.71	2.79	1.33	0.60
1966	계	5.03	4.98	7.44	6.15	3.90	1.52
	남	6.19	5.25	8.48	7.90	5.43	2.46
	여	3.97	4.75	6.40	4.49	2.40	0.74
1970	계	5.74	5.33	8.32	7.15	4.83	1.98
	남	6.86	5.47	8.81	8.65	6.42	3.06
	여	4.72	5.21	7.48	5.64	3.36	1.09
1975	계	6.62	6.16	8.83	8.12	6.26	2.74
	남	7.61	6.26	9.25	9.33	7.90	4.02
	여	5.70	6.08	8.41	6.88	4.75	1.72
1980	계	7.61	6.53	9.88	9.17	7.52	4.16
	남	8.67	6.60	10.33	10.19	9.01	5.03
	여	6.63	6.10	9.44	8.10	5.95	2.25
1985	계	8.58	6.71	10.96	10.12	8.52	4.55
	남	9.66	6.71	11.34	10.93	9.88	6.49
	여	7.58	6.71	10.61	9.28	7.14	3.08
1990	계	9.54	7.74	12.03	11.09	9.52	5.53
	남	10.55	7.70	12.26	11.78	10.64	7.56
	여	8.58	7.79	11.81	10.37	8.35	3.92

자료 : 「한국의 교육지표」, 한국교육개발원, 1988, 1993

즉 한국은 고등교육부문에 교육수준은 거의 선진국수준이지만 기초학력수준부문에서는 개도국의 특성을 가지고 있는 이중성을 나타내고 있다. 이것은 한국교육이 경제성장과 더불어 급속하게 성장하기 이전의 교육을 받지 못한 고령층이 대부분을 차지하고 있기 때문에 그 만큼 더 빠른 속도로 향상되고 있음을 보여주는 것이다.

국민의 평균교육년수는 <표 4>에서 보듯이 6세이상인구 중에서 재학중인 학생수를 제외한 전국민의 평균교육년수로 국민의 교육수준을 나타내는 또하나의 중요한 지표인데 한국의 경우 국민의 평균교육년수는 남녀 모두 꾸준히 향상되어 왔다. 즉 1960년 남자의 평균교육수준이 국민학교 5학년 수준인데 비해 여자는 국민학교 3학년 수준에 불과하였다. 이것이 1990년 현재 남자는 고등학교 2학년 수준, 여자는 중학교 3학년수준으로 거의 6년정도의 교육수준이 높아졌다. 연령별로 보면 20-29세가 가장 높은 교육수준을 보이고 있는데 1990년 현재 남자의 경우 대학교 1학년 수준을 나타내고 있다. 여성의 교육년수 역시 남성들과 비교해서 종전보다는 상대적으로 많이 향상되어 남녀간의 교육기회의 차이가 줄어들고 있기는 하지만 여전히 남성들에 비해 교육기회가 적은 것으로 나타나고 있다.

4. 교육수요측면

교육수요를 평가할 수 있는 여러가지 지표가 있을 수 있지만 먼저 <표 5>에서 보듯이 학부모들을 대상으로 자녀에게 기대하는 교육수준을 조사한 결과들에 의하면 우리나라 학부모의 기대수준은 과도하리 만큼 높은 것으로 나타났다. 즉 고학력의 부모일수록 고등교육에 대한 기대수준이 높고, 1980년 이후 중졸이상의 학력을 가진 부모들은 대부분 대학이상의 고등교육을 시키겠다는 비율이 80%를 상회하고 있다. 또한 전체적으로 자녀가 고등교육을 받기 원하는 학부모의 비율이 1977년에는 아들 56.3%, 딸은 33.6%였던 것이 1990년 현재 아들 85.3%, 딸 75.7%로 13년사이 우리나라 학부모들이 기대하는 자녀의 교육수준은 급격하게 상승해 왔음을 알 수 있다. 배중근 이미나(1988)는 90%를 상회하는 학부모가 자신의 자녀가 고등교육을 받기를 원하고 있으며 석사이상의 교육도 50%수준을 나타내고 있다.⁷⁾

이에 비해 가장 최근 한국교육개발원의 조사결과(1992)에 의하면 약 90%의 학부모가 자신의 자녀가 고등교육을 받기를 원하고 있으며 이 가운데 20%이상이 석사이상의 교육을 원하고 있었다.⁸⁾

7) 이 연구에서는 1987년 자료를 가지고 분석한 것으로 학부모가 원하는 고등교육에 대한 자녀의 기대교육수준은 아들이 96.5%, 딸이 91.2%를 나타내었다. 더우기 석사이상의 교육도 아들이 57.7%, 딸이 38.4%를 나타내었다. 이것은 실제로 자신이 두고 있는 자녀의 기대교육수준을 물어본 것이 아니라 "만약 아들, 딸이 있다면..."의 가정으로 물어 보았기 때문에 자녀의 고등교육을 원하는 응답자의 비율이 다른 조사에 비해 현저하게 높게 나타난 것으로 보인다. 배중근, 이미나(1988), 한국교육의 실체(서울: 교육과학사)참조

〈표 5〉 가구주의 교육정도별 자녀교육 기대수준

		아들				딸			
		중학교	고등학교	대학	대학원	중학교	고등학교	대학	대학원
1977	계	7.5	36.2	55.5	0.8	23.7	42.7	33.3	0.3
	국졸이하	13.6	51.0	35.2	0.2	37.6	47.2	14.7	0.5
	중졸	3.2	30.1	66.1	0.6	13.8	48.9	37.2	0.1
	고졸	0.9	16.8	81.2	1.1	5.4	38.3	55.8	0.5
	고등교육	0.1	3.3	92.8	3.8	0.8	11.9	85.0	2.3
1982	계	0.2	11.5	70.7	17.6	2.9	33.8	55.1	8.2
	국졸이하	0.2	17.9	73.5	8.3	3.9	49.7	43.8	2.6
	중졸	-	6.3	78.4	15.3	0.9	30.8	62.6	5.7
	고졸	-	2.7	73.0	24.3	0.3	17.8	70.2	11.7
	고등교육	-	0.4	53.6	46.0	0.0	5.5	67.3	27.2
1987	계	1.6	13.9	60.5	24.0	4.0	25.6	55.1	15.3
	국졸이하	4.4	33.1	56.3	6.3	11.4	51.3	34.7	2.6
	중졸	0.3	8.5	74.4	16.8	1.0	23.9	65.6	9.4
	고졸	0.1	3.4	64.3	32.2	0.2	10.3	68.5	21.0
	고등교육	0.0	0.8	39.9	59.3	0.0	2.7	54.7	42.6
1990	계	1.6	12.1	61.9	24.4	3.9	20.4	61.3	14.4
	국졸이하	5.2	32.1	56.6	6.1	12.5	46.4	38.6	2.5
	중졸	0.4	8.7	74.1	16.8	1.1	20.5	70.1	8.3
	고졸	0.1	3.1	66.6	30.2	0.3	8.1	74.0	17.6
	고등교육	0.0	0.5	45.5	54.0	0.1	1.8	62.0	36.1

자료 : 「한국의 사회지표」, 통계청, 1992

이러한 자녀에 대한 높은 기대수준은 과열 입시경쟁을 부추기는데 이 결과로 재수생이 생기게 된다. 여기서 재수생은 자발적으로 노동시장에 참여하지 않은 교육수요자인데 입학정원제라는 제도적인 요인에 의해서 교육시장에 참여하기 위해 대기하고 있는 집단이다. 〈표-6〉에서 보듯이 1980년대 졸업정원제 이후에도 증가했다가 어느 정도 감소했지만 다시 증가하는 경향을 나타내고 있다. 재수생문제는 항시 사회문제화되었고 그때마다 교육정책결정의 한 요인이 되었다. 이와 같은 지표들은 한결같이 한국의 높은 교육수요수준을 반영하고 이것이 국가에게 교육기회의 확대에 대한 압력으로 작용하여 우리나라 고등교육팽창의 일면을

8) 한국교육개발원의 1990-1992년 연구과제인 「한국교육의 종합이해와 미래구상」의 연구결과로서 학부모의 자녀에 대한 고등교육의 기대수준은 아들이 90.8%, 딸이 88.6%이며 석사이상은 아들이 24.2%, 딸이 19.2%를 나타내었다.

제공한다.

〈표 6〉 재수생의 연도별 변화

	대학지원자	대학정원	재수생	재수생증가율
1971	127,524	58,580	45,746	0.2
1972	158,224	63,595	53,211	16.3
1973	184,555	70,225	64,477	21.2
1974	194,916	78,275	64,182	-0.4
1975	208,925	85,625	66,674	3.9
1976	253,677	96,550	76,211	14.3
1977	322,527	110,695	93,498	22.7
1978	347,443	136,525	117,184	25.3
1979	400,025	183,655	140,486	19.9
1980	501,515	207,215	183,909	30.9
1981	575,130	308,304	217,321	18.2
1982	591,727	328,196	202,532	-6.8
1983	674,198	331,392	247,630	22.3
1984	687,651	328,936	248,100	0.2
1985	725,861	322,000	266,538	7.4
1986	717,869	319,688	241,241	-9.5
1987	732,931	309,136	230,816	-4.3
1988	765,604	302,525	256,339	11.1
1989	803,140	315,965	274,180	7.0
1990	889,148	334,255	283,890	3.5

자료 : 최영표 외, 「고학력현상의 진단과 대책」, 한국교육개발원, 1989, p84

「문교통계연보」, 문교부 1971, 1972, 1973, 1975, 1977

주 : 1) 대학지원자, 대학정원은 전문학교(78이전), 전문대학(78이후), 교육대학, 일반대학

그러면 이와같은 고등교육수요가 높고 이에따라 학력경쟁이 심화되는 현상은 왜 나타나는가? 이런 현상을 한국의 역사적, 사회문화적 배경⁹⁾에서 찾는 연구자들도 있지만 여기서는 경제적 시각에서 설명하고자 한다.

첫째, 교육을 하나의 투자과정으로 보는 인적자본론의 시각이다. 즉 교육은 노동생산성을 높이고 이에따라 임금이 상승한다. 이것을 바탕으로 하여 교육수입과 교육비용간의 관계에서 교육투자수익률을 추정할 수있다. 1967년의 연구에서는 중졸자의 수익률이 높았으며 1971년의 연구에서는 고졸자의 수익률이 1977년과 1980년의 연구에서는 대졸자의 수익률이 가장 높은 것으로 나타났다(김영철 공은배:1983). 따라서 고등교육의 추구현상은 경제적

9) 최영표 외(1989), 「고학력현상의 진단과 대책」, KEDI p 75참조

가치를 추구하려는 사회적 경향으로 설명할 수 있다.¹⁰⁾

둘째, 직종 직무와 무관하게 학력이 상승하고 그 과정에서 지위경쟁의 수단으로 고등교육이 추구된다는 지위경쟁이론의 시각이다. 즉 상위계층은 학력수준을 높임으로써 특권적 지위를 유지하고자 하며 하위계층은 학력수준을 높여 계층상승을 실현하려 한다. 그리하여 학력수준은 초등, 중등, 고등교육수준으로 점차 올라간다. 결국 지위경쟁의 수단으로 교육이 활용되어 고등교육의 추구가 과열되었다는 것이다. 1960-1970년 사이에 취업한 대졸자의 약 30%는 전문직 관리직 및 사무직이외의 낮은 직종에 취업했고 1970-1980년 사이에 대학 정원 억제로 그 비율은 줄어들었으나 그래도 10%에 이르렀다(박세일:1983). 즉 대졸자의 경우 직장에서 담당하고 있는 업무가 대학에서 전공하지 않은 분야인 경우가 많고 직업에서 요구하는 능력 수준이 학력수준에 비하여 낮은 경우가 많아 한국에서 고학력 현상을 설명하는 데 시사하는 바가 크다.

셋째, 노동시장분단론의 시각이다. 한국에서는 직무구조가 복잡하고 권위주의적인 특성을 지니고 노동력이 이질성-생득적인 이질성 가운데 지배적인 요소는 성이고 후천적인 이질성 가운데 가장 지배적인 것은 학력이다. 이 높을 뿐만 아니라 고용관행도 노동시장의 분단성을 전제로 고학력을 중시하기 때문이다(이효수:1984). 강순원(1988)은 특히 1970년대의 과잉 교육현상을 종속적 산업화 과정에서 나타난 구조적 불균형에서 기인한 노동시장분단론을 제시하였다. 이런 구조적 불균형은 취업과 임금의 직종간 격차 등에서 나타난다. 구조적 불균형은 국가의 물리적 강제력에 의하여 노동운동을 억압하고 노동자의 의식을 순화시키는 과정에서 더욱 심화되었다. 또한 교육정책측면에서 중등교육의 확대와 고등교육의 정원억제는 노동시장에서 학력간 임금격차를 심화시키는 작용을 했다. 그래서 대졸자와 비대졸자 사이의 사회적 격차가 조성되면서 고학력 추구 현상이 나타났고 이것이 국민의 교육열을 더욱 고양시켰다.

지금까지의 이론을 종합해보면 고등교육수요와 관련하여 교육체제내의 요인과 교육체제밖의 요인으로 구분할 수 있다. 고등교육의 수요를 유발하는 교육체제밖의 요인으로 가장 강조되고 있는 것은 취업구조의 불균형과 학력간 임금격차이다. 취업구조면에서는 1970년대에 고졸학력으로 취업할 수 있는 노동시장이 상대적으로 협소하고 불안정하여 고졸자의 실업율이 국졸 중졸 또는 대졸자에 비해 상대적으로 높았다.¹¹⁾ 우리나라의 고용관행으로 학력간 임금격차가 상당히 크지만 이 때문에 1970년대에는 특히 학력간 임금격차가 더욱 심각해졌다.¹²⁾

10) 박현구는 우리나라에서 학력은 선진기술의 훈련가능성을 나타내는 지표로서 높이가 평가한다. 즉 산업화가 수입기술에 크게 의존하고 있는 상황에서 수입기술을 획득할 수 있는 능력의 지표로서 고등교육수준의 학력이 높이가 평가되었다는 것이다. 이런 관점도 능력을 바탕으로 둔 인적자본론의 시각에서 고등교육 추구현상을 설명하고 있다고 볼 수 있다.

11) 이종재(1980), 한국교육의 정치 경제학적 서설 p50-52

12) 취업과 임금에서의 학력간 격차로 인하여 많은 사람들은 교육이 사회경제적 지위획득의 강력한 수단인

교육체제 내적인 요인으로는 학령인구의 증가, 입시정책의 변화 교육과정의 운영등을 들 수 있다. 학령인구는 1966년도에는 국민학교 수준에서, 1970년도에는 중학교 수준에서 1975년도에는 고등학교 수준에서 최고점에 이르렀다. 교육인구의 점차적 증가는 1970년대 대학정원억제정책과 함께 대입경쟁의 요인이 되고 1980년대의 대학입시개혁조치를 단행하게 되었다.

5. 교육공급측면

교육이 실질적으로 이루어질려면 교육활동을 가능케하는 공간시설물, 교원, 학생등의 구성요소가 존재해야 한다. 그러므로 교육공급이 증가하려면 학생들에 교육기회를 확대해야하고 그리고 그것을 뒷받침할만한 공간시설의 확충과 교원의 확대가 이루어져야 한다. 여기서 교육기관수와 교육인구를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 교육기회

취학률은 교육기회균등을 나타내는 대표적인 지표이다. <표 7>에서 보듯이 국민학교는 1966년에 중학교는 1985년에 이미 100%로 완전 취학단계에 들어섰으며 또한 고등학교도 1990년 현재 87.6%의 취학률에 이르고 있어 국민들 대부분은 고등학교까지 거의 다 취학하는 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 한국의 학교별 취학률

	1966	1970	1975	1980	1985	1990
국민학교	98.1	102.3	106.1	103.1	101.0	102.5
중 학교	41.7	53.3	72.6	96.0	101.1	96.9
고등학교	26.6	29.3	41.8	66.2	79.0	87.6
고등교육	-	9.3	9.8	17.2	35.1	38.1

자료 : 문교부, 교육부, 「교육통계연보」 해당년도

주 : 고등교육은 전문대학, 교육대학, 대학(교), 각종학교를 기준으로 한 것임(18-21세)
여기에 대학원을 포함하면 해당연령층이 24세 까지 확대되므로 이 수치는 낮아질 수 있음

주 : 취학률이 100%이상인 경우 기준시점의 해당연령층이 전입에 의해 확대되거나 통계적 오차임

라는 믿음을 가지고 있다. 우리나라 사람들이 교육의 사회 경제적 가치를 높이 평가하고 있다는 사실은 교육관 및 국민의식조사연구에서 밝혀졌다.

이종재 외(1982), 「한국인의 교육관」, 한국교육개발원

배종근(1988), 「교육에 대한 국민의식 분석」, 문교부 학술 연구보고서,

고등교육의 경우 취학률도 꾸준히 증가하여 1990년 현재 38.1%를 보이고 있어 Trow (1974)¹³⁾가 지적한 것처럼 한국의 경우 고등교육이 이 보편화단계에 들어섰음을 보여주고 있다. 이 같은 수준은 국제적으로 비교해보아도 거의 선진국 수준과 비견되는 것이다. <표 8>에서 보면 한국이 속해있는 중진국그룹과 비교해볼 때 중등교육, 고등교육에서 취학률 뿐만 아니라 교육단계별 학생수비율에서 월등히 앞서 있음을 알 수 있고 선진국그룹과는 비슷한 수준임을 보여주고 있다.

<표 8> 각국간 교육단계별 취학률 및 학생수비율

	초 등 교 육		중 등 교 육		고 등 교 육	
	취학률	학생수비율	취학률	학생수비율	취학률	학생수비율
최 빈 국	68.8	74.5	20.2	18.1	3.0	1.6
빈 국	91.2	62.2	56.0	27.2	16.9	7.0
중 진 국	100.0	56.7	65.2	22.7	21.1	7.8
선 진 국	100.0	35.9	93.6	40.7	34.1	13.6
한 국	100.0	42.6	98.1	39.8	37.2	13.8

자료 : 1) 한국의 경우 1988년 자료 「한국의 교육지표」 1991

2) 주요국의 경우 UNESCO statistics 1990

- 주 : ① 최빈국 : 이디오피아(1988), 케냐(1988), 네팔(1988), 세네갈(1988), 방글라데쉬(1988)
- ② 빈 국 : 인도네시아(1988), 이집트(1987), 나이지리아(1988), 페루(1985), 칠레(1989)
- ③ 중진국 : 브라질(1988), 말레시아(1988), 홍콩(1988), 아르헨티아(1987), 이스라엘(1987)
- ④ 선진국 : 영국(1988), 일본(1988), 프랑스(1988), 미국(1988), 서독(1988)

또하나 교육기획의 지표로 진학률을 들 수 있는데 한국의 학교급별 진학률도 취학률과 마찬가지로 꾸준한 증가추세에 있다. 중학교의 경우 1985년에 거의 99%이상의 진학률을 보이고 있고 고등학교의 경우에도 꾸준한 증가추세를 보이고 있는데 1965년과 1990년 사이에 진학률이 약 10.2%가 줄어 든 것은 중졸자의 상대적인 팽창에서 기인한 것이다. 고등교육의 진학률 역시 꾸준한 증가를 보이고 있는데 시기에 따라 진학률의 감소와 급격한 증가를 보이고 있다. 우선 1970과 1975년 사이에 진학률이 38.1%에서 26.7%로 감소한 것은 교육정

13) M. Trow는 고등교육의 취학률이 15%미만인 경우에는 엘리트 단계이고 15%-50%미만이면 대중화단계이며 50%이상이면 보편화단계라고 하였다. Trow의 개념을 적용하면 한국의 고등교육은 분명히 대중화의 단계에 있으며 그것은 중요한 시사점을 준다. 즉 고등교육은 이제 더 이상 일부 특권계층이나 소수정예분자만의 전유물이 아니며 교육기획의 광범위한 확대에 따른 교육민주화로의 전환을 의미한다. Martin Trow(1974), Problems in Transition from Elite to Mass Higher Education, Policies for Higher Education OECD

책의 변화에 따른 것으로 고등학교학생정원의 상대적인 증가, 실업(고등)전문학교의 감소, 교육대학의 학과감소 등을 들 수 있다. 또한 1980년초의 진학률의 급격한 증가는 졸업정원 제 실시에 따른 대학정원의 증가이외에 전문대학과 대학(교)수 및 학과수의 증가와 교육대 학 및 각종학교의 학과수 증가에 연유된 것이라고 할 수 있다.

〈표 9〉 학교급별 진학률

	중 학교	고 등 학 교	고 등 교 육
1965	48.8(40.8)	81.1(71.6)	38.0(36.2)
1970	63.8(53.8)	70.9(70.3)	38.1(29.2)
1975	76.9(69.0)	75.6(70.1)	26.7(19.7)
1980	96.8(95.1)	84.8(80.1)	47.1(29.6)
1985	99.1(98.7)	88.8(84.9)	59.1(40.6)
1990	99.7(99.6)	91.3(88.0)	53.5(40.8)

자료 : 문교부, 교육부, 「교육통계연보」 해당연도

- 주 : 1) 진학률=(상급학교 1학년 학생수/졸업자) 100
 2) 고등교육은 대학(교), 전문대학, 교육대학, 각종학교 포함
 3) ()안은 여학생의 비율임

〈표 10〉 교육규모와 교육인구수

(단위:천명)

		국 민 학 교	중 학 교	고 등 학 교	고 등 교 육
1960(a)	학 교 수	4,496	1,053	640	85
	학 생 수	3,621	576	282	101
1965	학 교 수	5,125	1,208	701	199
	학 생 수	4,941	751	426	142
1970	학 교 수	5,961	1,608	889	206
	학 생 수	5,749	1,318	590	177
1975	학 교 수	6,367	1,967	1,152	198
	학 생 수	5,599	2,709	1,123	238
1980	학 교 수	6,487	2,100	1,353	357
	학 생 수	5,658	2,472	1,696	602
1985	학 교 수	6,519	2,371	1,803	456
	학 생 수	4,856	2,782	2,232	1,260
1990(b)	학 교 수	6,335	2,475	1,803	556
	학 생 수	4,868	2,275	4,646	1,490
a/b	학 교 수	1.4	2.4	2.9	6.5
	학 생 수	1.3	3.9	7.3	14.8

자료 : 1960년 데이터는 「한국고등교육지표」, 한국교육개발원 1985 「교육통계연보」, 각년도 교육부

- 주 : 고등학교는 인문고, 실업고, 실업고등전문, 특수학교 포함
 고등교육에는 전문대학 교육대학 대학(교) 대학원 각종학교 포함

또 다른 교육기회의 지표로 교육기관수와 교육인구수를 들 수 있다. <표 10>은 1945-1990년간 학교급별 교육기관수와 교육인구수를 정리한 것이다.

즉 국민학교는 지난 30년간 학교수는 1960년 기준 1.4배 학생수는 1.3배 중학교는 각각 2.4배 3.9배, 고등학교는 각각 2.9배 7.3배 증가하였다. 이에 비해 고등교육의 기관수는 1960년 기준으로 6.5배 교육인구수는 14.8배 증가하였다. 고학력으로 될수록 그 성장속도가 빠르고 특히 고등교육의 성장이 가장 두드러진다. 이제 고등교육을 좀더 자세히 살펴보면 해방직후 고등교육기관수는 28개교 학생수는 7,879이던 것이 <표 11>에서 보듯이 1990년 현재 고등교육기관이 258개교 학생수는 1,404천명으로 각각 9배 15배로 비약적인 양적인 팽창이 이루어졌다.

<표 11> 고등교육기회의 확대

	종별 고등교육 기관수					학생수	지수(45년 기준)	
	대학(교)	교육대학	초급대학	각종학교	합계		기관수	학생수
1945	1	-	25	2	28	7.8	100	100
1950	32	-	8	77	47	11.4	169	146
1955	45	-	6	20	71	78.6	254	1008
1960	43	-	10	-	80	80.6	286	1033
1965	70	13	34(14) ¹⁾	19	162	131.6	579	1687
1970	71	16	14	31	142	180.4	507	2312
1975	72	16	10(87) ²⁾	16(25) ³⁾	116	221.3	414	2837
1980	85	11	128	15(3) ³⁾	236	568.1	843	7283
1985	100	11	120	24	255	1,209.7	911	15500
1990	107	11	117	23	258	1,403.9	921	17998

자료 : 문교부, 교육부 「문교통계연보」, 「교육통계연보」.

주 : 1) 실업고등전문학 2) 전문대학 3) 간호학교

이와같은 팽창은 앞에서 지적하듯이 고등교육정책은 시기별로 당시의 중요요인에 상응하여 정부에 의해 결정되어 왔다. 정부는 여러요인 중에서 특히 인력개발 측면을 강조한 것으로 보인다. 그것은 60년이후 경제개발계획이 추진됨에 따라 산업구조가 다양하게 분화되고 점차 고도화되면서 고급기술자와 기능공의 양성, 공급이 절대적으로 필요했기 때문이다. 대체로 정부는 경제개발에 요구되는 인력은 학교교육체도를 개편해감으로써 일차적 수요를 충족하였다. 대학, 초급대학 전문고등학교, 실업고등학교의 증설이나 학과의 증설 그리고 각급 수준학교의 입학정원제를 통하여 과학기술계 수요인력을 양성공급하는 것을 주요정책목표로 삼았다. 특히 70년후반부터 중화학공업이 육성되면서 고등교육인력의 수요가 더 증가하고

60-70년대의 정원억제정책으로 고등교육인구인력의 공급이 부족하였다. 1970-1975년에는 전문기술직, 행정관리직, 사무직노동수요는 35.2만명이 증가한 반면 노동공급량은 약 20만명에 그치고 1975-1980년에는 동직종의 수요증가가 55.5만명인데 비해 공급량은 28만명에 그쳤다는 연구가 이를 뒷받침해주고 있다(박세일:1983). 그래서 이 기간 대폭적인 고등교육기회의 확대가 이루어졌다.

(2) 지역별 교육인구분포

우리나라 고등교육기회의 확대는 노동시장변화에 상응하는 측면이 강하고 그에 따라 빠른 기간동안 양적인 팽창을 확대하였기 때문에 지역간의 교육기회의 불평등을 야기하였다. 먼저 교육인구수나 교육기관의 대도시 집중현상은 매우 두드러지게 나타나고 있다.

〈표 12〉 교육인구의 도시집중도

	1966	1970	1975	1980	1985	1990
인구비율	29,193(100)	31,333(100)	34,707(100)	37,619(100)	40,448(100)	43,655(100)
서울	3,805(13.0)	5,536(17.6)	6,541(18.8)	8,364(22.3)	9,646(23.8)	10,628(24.4)
부산	1,429(4.9)	1,880(6.0)	2,306(6.6)	3,160(8.4)	3,517(8.7)	3,798(8.7)
6대도시	7,328(25.1)	10,065(31.8)	11,944(34.4)	15,593(41.7)	18,350(45.4)	20,680(47.5)
국민학교	5,208(100)	5,857(100)	5,611(100)	5,645(100)	4,856(100)	4,868(100)
서울	570(11.4)	770(13.3)	908(16.2)	1,168(20.6)	1,090(22.4)	1,141(23.4)
부산	250(4.8)	287(4.9)	324(5.8)	446(7.9)	419(8.6)	457(9.4)
6대도시	-	1,469(25.6)	1,661(29.6)	1,168(20.6)	1,673(34.5)	2,315(47.5)
중학교	824(100)	1,316(100)	2,694(100)	2,465(100)	2,792(100)	2,276(100)
서울	150(18.2)	265(20.1)	385(14.2)	469(19.0)	645(23.1)	558(24.5)
부산	62(7.6)	100(7.6)	132(4.9)	175(7.1)	233(8.4)	208(9.1)
6대도시	-	514(38.9)	701(25.8)	885(35.8)	1,210(43.5)	1,091(48.0)
고등학교	435(100)	592(100)	1,122(100)	1,703(100)	2,234(100)	2,282(100)
서울	123(28.3)	169(28.6)	282(25.1)	370(21.8)	478(21.4)	570(12.3)
부산	43(9.9)	58(9.8)	101(9.0)	138(8.1)	179(8.0)	205(4.4)
6대도시	-	354(83.1)	569(50.7)	768(63.3)	992(44.4)	1,117(54.0)
고등교육	175(100)	177(100)	240(100)	606(100)	1,260(100)	1,491(100)
서울	170(61.1)	111(70.7)	143(60.1)	222(36.8)	402(31.9)	379(25.4)
부산	14(8.0)	18(10.2)	19(7.9)	57(9.4)	126(10.0)	153(10.3)
6대도시	-	154(87.0)	187(78.6)	381(63.3)	767(60.9)	846(56.8)

자료 : 문교통계연보, 해당년도

주 : 1970년 6대도시란은 인천이 제외된 수취임, 1975,1980년 인천, 대전 제외
1985년 대전 제외

〈표 12〉는 학교급별 교육인구의 도시집중도를 나타내고 있는데 전반적으로 고학력으로 갈수록 서울 부산 등 6대도시가 차지하는 비율이 크고 이것이 시간이 흐를수록 그 폭은 감소하고 각 도시의 인구비율에 수렴하고 있음을 알 수 있다. 즉 60년 후반 서울의 인구비율은 13.0%이고 6대도시 인구비율은 25.1%에 불과하나 이때 서울지역 고등학교 학생수 비율은 28.3%, 그리고 고등교육은 서울에 61.1%에 이르러 고등교육인구가 서울에 집중되었음을 알 수 있다. 이러한 경향은 1990년까지 그 기초를 유지하고 있으나 학교급별 차이는 상당히 줄어들고 있다. 1990년 현재 국민학교 27.4%, 중학교 24.5%, 고등학교 25.0%, 대학교 25.4%로 거의 서울인구비율의 24.4%에 수렴된 상태이다. 그러나 6대도시로 합산해보면 국민학교, 중학교, 고등학교학생수 비율은 6대도시 인구비율인 47.5%와 거의 비슷한 수준이나 고등교육인구수는 56.8%로 아직도 높은 수준이어서 고등교육인구가 인구에 비해 대도시에 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 13〉 시도별 인구천명당 대학생수의 추이

연	도	1971	1981	1991
전	체	7.16	21.28	36.94
서	울	21.6	32.49	36.96
부	산	8.70	24.05	42.88
대	구	-	-	47.41
인	천	-	-	30.44
광	주	-	-	88.37
대	전	-	-	81.89
경	기	4.15	16.32	33.12
강	원	4.02	15.27	40.92
충	북	3.48	17.48	42.27
충	남	3.42	17.12	25.92
전	북	3.32	20.68	44.44
전	남	3.89	16.13	10.62
경	북	4.55	22.38	37.55
경	남	1.72	11.82	23.18
제	주	3.02	15.37	30.20

자료 : 문교통계연보 각년도

주 : 대학생총수는 방송통신대학과 개방대학학생수를 제외한 모든 고등교육기관의 학생수임

이것을 지역별로 세분화 보면 다음과 같다. 먼저 <표 13>의 시도별 인구천명당 고등교육인구수 추이를 보면 서울은 1970년대부터 완만한 상승세를 나타내지만 부산을 포함하여 기타 대도시들의 고등인구수는 다른 道지역보다 상당히 많음을 알 수 있다. 또한 <표 14>의 지역별 인구비율에서 지역별 고등교육 인구비율이 차지하는 정도를 나타내는 지역균형지수를 보아도 6대도시는 지역별 인구비율보다도 지역별 고등인구비율이 더 많음을 나타내는 1을 초과하고 있다. 이에 비해 농촌지역이 많은 道지역은 1미만의 숫자를 나타내고 있어 고등교육 인구가 지역별 인구평균비율에도 못 미치고 있음을 알 수 있다. <표 15>는 지역별 고등교육 기관수와 지역별 고등교육인구의 비율을 나타내고 있다. 1965년에 서울과 부산에 고등교육 기관과 고등교육인구가 각각 전체 고등교육기관과 고등교육인구의 58.5%, 68.6%를 차지하고 있었는데 이런 흐름은 70년대 후반까지 지속되었다. 80년초 부산은 그 비율에 큰 변화없이 소폭 상승하고 있는 반면 서울은 상당히 그 비율이 감소하였다. 1990년 현재 서울과 부산에 고등교육기관은 43.6%, 고등교육인구는 35.5%로 낮춰졌지만 이것을 6대도시와 수도권을 합산하면 1965년 당시와 큰 차이가 없다. 이것은 정부의 강력한 수도권 인구집중억제 정책으로 서울 중심의 고등교육인구를 억제하고 지역의 균형발전에 입각하여 지방대학의 육성정책으로 6대도시 중심으로 고등교육인구를 증가시켰기 때문이다.

<표 14> 인구대비 대학생의 지역균형지수

연	도	1971	1981	1991
서	울	3.024	1.527	1.001
부	산	1.216	1.130	1.161
대	구	-	-	1.284
인	천	-	-	0.824
광	주	-	-	2.392
대	전	-	-	2.217
경	기	0.580	0.767	0.897
강	원	0.561	0.718	1.108
충	북	0.486	0.822	1.144
충	남	0.478	0.804	0.702
전	북	0.452	0.972	1.203
전	남	0.543	0.758	0.288
경	북	0.635	1.051	1.017
경	남	0.240	0.555	0.628
제	주	0.426	0.722	0.818

자료 : 문교통계연보 해당년도

주 : 지역균형지수=(지역별 대학생수/대학생총수)/(지역별인구수/인구총수)

〈표 15〉 지역별 고등교육기관수와 고등교육인구분포

	1965		1970		1975		1980		1985		1990	
	기관비율	인구비율	기관비율	인구비율	기관비율	인구비율	기관비율	인구비율	기관비율	인구비율	기관비율	인구비율
서울	50.7	61.9	49.0	61.8	50.0	60.1	36.1	36.9	37.3	31.8	34.2	25.4
부산	7.8	7.7	9.7	7.7	9.6	8.0	9.8	9.4	9.6	10.0	9.4	10.1
대구	-	-	(6.3)	(7.3)	(7.0)	(7.0)	(7.0)	(10.4)	6.4	8.6	4.9	7.1
인천	-	-	-	-	-	-	-	-	2.9	3.9	2.7	3.6
광주	-	-	(3.4)	(3.6)	(4.0)	(3.5)	(6.8)	(6.4)	(5.5)	(6.6)	4.3	5.4
대전	-	-	(4.3)	(2.7)	-	-	-	-	-	-	5.0	4.8
경기	3.6	2.5	3.4	3.4	4.5	3.8	9.2	9.6	10.3	9.7	13.1	12.9
강원	4.2	1.9	3.9	1.7	3.5	2.1	4.2	3.1	3.5	3.6	4.3	4.1
충북	3.1	1.6	3.4	1.9	3.5	2.4	2.5	3.1	2.9	3.7	3.1	3.8
충남	6.8	3.4	0.9	0.3	5.1	3.4	5.9	6.0	7.7	7.3	3.1	3.2
전북	5.7	3.0	5.3	3.6	4.5	3.8	5.6	5.6	5.3	5.7	5.4	5.5
전남	5.7	6.5	2.6	1.8	1.5	1.9	2.4	2.8	0.9	0.8	2.0	1.6
경북	8.4	9.3	3.7	1.1	1.6	2.0	3.9	2.8	4.2	4.7	5.9	5.8
경남	2.6	1.6	2.4	1.5	3.5	2.3	5.9	4.6	4.6	5.1	4.9	5.4
제주	1.0	0.5	1.5	0.5	1.0	2.9	1.7	0.9	1.3	1.1	1.3	1.4

자료 : 문교통계연보, 교육통계연보, 각년도 교육부

경기교육통계연보, 충남교육통계연보, 경북교육통계연보, 전남교육통계연보

주 : ()는 직할시되기 이전의 비율

6. 교육과 인구이동

인구이동으로 인한 농촌지역의 절대적 인구감소와 도시지역의 인구집중과 과밀화현상은 교육체제의 개혁과 변화에 대한 적응을 불가피하게 했다. 교육의 양적 측면에서 주로 교육시설과 교육인구를 중심으로 보고자 한다. 1970년을 기준년도로 하여 1990년의 전국적인 교육기관수 증가율을 보면 국민학교는 10% 증가하고, 중학교는 50%, 고등학교는 100%, 고등교육은 170% 증가하였다. 이에 비해 교육인구수는 인구증가의 둔화로 국민학교는 20% 감소하고 중학교는 70%, 고등학교는 680%, 고등교육은 740% 증가하였다. 여기서 교육시설이나 교육인구면에서 고등교육으로 올라 갈수록 훨씬 더 그 증가율이 확대되고 있음을 알 수 있다.

〈표 16〉 교육인구의 증가율

	1970	1975	1980	1985	1990
인 구 비 율	100	111	120	129	139
서 울	100	118	151	174	192
부 산	100	123	168	187	202
6 대 도 시	100	119	155	182	205
국 민 학 교	100	96	96	83	83
서 울	100	118	152	141	148
부 산	100	113	155	146	159
6 대 도 시	100	113	121	114	158
중 학 교	100	205	187	212	173
서 울	100	145	177	243	210
부 산	100	132	175	233	208
6 대 도 시	100	136	172	235	212
고 등 학 교	100	189	287	377	386
서 울	100	169	219	283	337
부 산	100	174	238	309	353
6 대 도 시	100	161	217	280	331
고 등 교 육	100	136	342	712	842
서 울	100	129	200	362	341
부 산	100	105	317	700	850
6 대 도 시	100	121	247	498	549

자료 : 문교통계연보, 해당년도 문교부

주 : 1970년 6대도시에 인천이, 1975, 1980년에 인천 대전이, 1985년에 대전이 제외된 것임

그러나 인구가동과의 관계에서 볼 때 전국적인 교육시설이나 교육인구의 증가보다는 지역별 분포를 살펴보아야 더 명확해질 것이다. 인구가 집중되기 때문에 교육인구 및 교육시설이 집중되는 것인지 교육인구 및 교육시설이 특정지역에 집중되어 있기 때문에 인구가 집중되는 것인지 하는 문제는 상호 보완적인 관계를 갖는 것이지만 다음〈표 16〉을 통해서 그 인과 관계를 어느 정도 추론할 수 있다.

1970년을 기준으로 하고 1990년 현재 전체인구는 39%증가한 것에 비해 서울은 92%, 부산은 102%, 6대도시는 105%로 전체평균인구증가를 훨씬 상회하고 있어 도시로 인구가 집중해왔다는 것을 쉽게 확인할 수 있다. 그러나 이것은 교육인구와 비교해보면 국민학교 경우 같은 기간 전체적으로 계속 감소하고 있음에도 불구하고 서울을 제외하고 어느 정도 증가하고 있다. 이 증가는 서울을 제외한 부산 6대도시 인구증가율에는 못 미치지만 전체 인구증가율을 상회하고 있어 이들 연령층의 자연증가율의 감소로 절대수가 감소한 것을 감안하면 이들 지역으로 상당한 국민학생이 이동했다고 추론할 수 있다. 중학교의 경우 전체 중학생수는

전체인구율을 크게 상승하고 있고 서울 부산 6대도시 중학생의 인구증가율이 더 높기 때문에 중학생의 이동도 상당히 이루어졌음을 알 수 있다. 고등학교의 경우는 중학교와 비슷하지만 그 폭이 좀더 크므로 더 많은 비율의 고등학생이 이동했음을 알 수 있다. 고등교육의 경우는 1970년을 기준년도로 해서 1990년 현재 전체 고등교육의 인구증가율이 전체 인구증가율을 7배정도 앞서고 서울, 부산, 6대도시 고등교육인구수는 각 지역의 인구증가율을 크게 상회하고 있는 것은 <표 15>에서 보듯이 교육설비가 특정지역에 집중되어 있어 교육인구가 이동하고 있음을 알 수 있다. 이것을 좀더 명확히 하기 위해 교육별 농촌-도시 이주자분포를 살펴보면 국민학교와 중학교의 진학을 위해 이동하는 경우 1960, 1970년에는 상당히 높은 비율이었으나 1980년으로 가면서 그 비율은 점차 감소하고 있는 반면 고등학교는 1970년 초에 크게 증가하고 그 이후 총이주자의 거의 10%정도로 유지하고 있다. 이에 비해 대학진학을 위해 이동하는 경우 빠른 속도로 증가하고 있어 1990년 현재 10.9%로 다른 교육인구보다 활발히 이동하고 있다는 것을 할 수 있다.

<표 17> 교육별 농촌-도시 이주자 분포

교 육 별	1966-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-1990
무 학	5.6	4.1	3.6	2.7	1.9
15세 이 하	(2.3)	(1.4)	(1.5)	(1.2)	(0.9)
15세 이 상	(3.3)	(2.7)	(2.1)	(1.5)	(1.0)
국 민 학 교	39.8	34.5	27.4	17.9	10.3
재 학	(14.1)	(12.2)	(12.1)	(10.1)	(5.8)
중퇴 및 졸업	(25.7)	(22.3)	(15.3)	(7.8)	(4.5)
중 학 교	25.1	26.5	26.6	22.0	16.1
재 학	(6.1)	(6.3)	(5.9)	(5.6)	(4.1)
중퇴 및 졸업	(19.0)	(20.2)	(20.7)	(16.4)	(11.9)
고 등 학 교	21.7	27.0	33.1	41.4	46.5
재 학	(5.7)	(10.3)	(10.4)	(10.9)	(9.4)
중퇴 및 졸업	(16.0)	(16.7)	(22.7)	(30.5)	(37.1)
대 학 교	7.8	7.9	9.4	15.9	15.1
재 학	(2.1)	(2.6)	(3.7)	(7.9)	(10.9)
중퇴 및 졸업	(5.6)	(5.3)	(5.7)	(8.3)	(4.2)
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	

자료 : 「인구 및 주택센서스」, 각년도, 경제기획원 통계청

이와 같은 교육적 요인에 의한 인구이동은 <표 18>에서도 쉽게 확인할 수 있다. <표 18>식은 1978-1983년 사이 14세 이상 농촌-도시간 이동인구의 전입직후 경제활동상태를 요약한 것이다. 이 표에 의하면 이동인구중 거의 절반은 비경제활동인구가 차지하고 그 비경제활동인구 가운데 14-24세 인구의 해당연령의 총이주자중에서 85.2%, 전체 비경제활동인구 중에

서는 53%가 교육때문에 인구이동이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이것을 경제활동인구까지 포함해서 농촌-도시간 총인구이동 중에서 교육적 요인에 의한 인구이동이 25.1%에 해당하고 있어 실질적으로 교육이 인구이동에 미치는 영향은 상당하다는 것을 알 수 있다.

〈표 18〉 농촌-도시간 이동인구의 전입직후 경제활동상태(14세 이상) (단위:%)

	합 계			14-24세			25-44세			45-64세			65세이상		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
총 전 입 인 구	100.	44.8	55.2	50.9	22.1	28.9	38.1	18.5	19.6	8.0	3.2	4.7	3.1	1.0	2.1
경제 활동 인 구	49.1	60.6	39.7	36.6	29.1	42.3	66.4	92.1	42.2	54.1	98.3	24.1	26.3	47.4	15.8
취 업 자	32.2	50.4	17.5	15.3	17.5	13.6	51.3	82.1	22.2	51.4	93.2	23.0	24.8	47.4	13.2
피 고 용 자	15.2	24.0	8.1	7.0	4.9	8.5	25.9	42.6	10.0	22.6	54.2	1.1	-	-	-
자 영 업 주	7.0	12.3	2.8	0.6	1.0	0.4	11.4	20.0	3.3	21.2	33.9	12.6	19.3	47.4	5.3
고 용 주	0.5	0.9	0.2	-	-	-	0.9	1.5	0.3	2.1	3.4	1.1	-	-	-
가족종사자	9.5	13.3	6.5	7.7	11.6	4.7	13.1	17.9	8.6	5.5	1.7	8.0	5.3	-	7.9
실 업 자	16.8	10.2	22.2	21.3	11.6	28.9	15.1	10.0	20.0	2.7	5.1	2.3	1.8	-	2.6
비경제활동인구	47.3	34.3	57.8	56.3	60.3	53.0	33.4	7.6	57.8	45.9	1.7	75.9	73.7	52.6	84.2
학 생	25.1	29.1	21.8	48.0	57.3	40.9	1.4	2.1	0.8	0.7	0.0	1.1	-	-	-
가 사	18.1	0.1	32.6	7.0	0.2	12.1	29.3	-	56.9	37.0	0.0	62.1	15.8	-	23.7
노 령 질 병	2.5	3.9	0.0	-	-	-	-	-	-	8.2	1.7	12.6	57.9	52.6	60.5
군 인	3.6	5.1	2.5	1.4	3.2	-	2.9	5.9	-	-	-	-	-	-	-

자료 : 경제기획원, 한국인구보건연구원, 「1983인구이동특별조사 제1차보고서」

- 주 : 1) 전입인구 2511명의 성별, 연령별 구성을 나타냄
 2) 나머지 숫자는 성별 연령별 전입자의 경제활동상태 비율을 나타냄
 3) 미상을 제외했기때문에 합계가 100이 안될 수 있음

7. 결론

지금까지 한국교육의 현황과 그 특징들을 살펴보았다. 이와같은 특징들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국교육정책은 정부에 의해서 모든 부문에 걸쳐 강력하게 통제되어 오고 있다.

둘째, 교육수요가 다른 국가와 비교해서 월등하게 높다.

셋째, 고등교육의 재수생문제는 사회문제화되어 교육정책결정의 한 요인이 되었으며 입학정원의 확대정책은 재수생문제의 해결에 도움을 주지 못했다.

네째, 교육기회는 지난 30여년 동안 양적인 팽창을 이룩하였지만 그 과정에서 지역적 교육기회의 불평등을 야기하였고 특히 6대도시에도 교육시설이 집중되었다.

다섯째, 세계에 유례가 없을 정도로 급속히 진행된 인구이동현상에 교육적 요인이 실질적

으로 영향을 미치고 있다.

이런 한국교육의 특징들을 바탕으로 하여 다음과 같은 문제제기를 하고 다음번의 연구과제로 삼으면서 이 논문을 맺고자 한다.

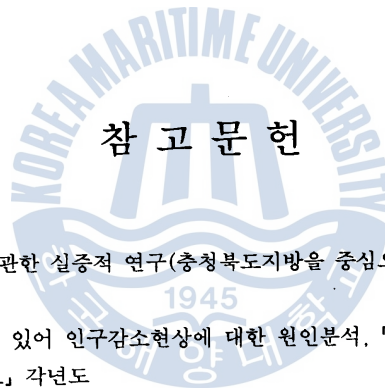
첫째, 지금처럼 산업이 고도화된 시점에서 경제적 효율성측면에서 볼 때 정부의 교육통제 정책은 바람직하는가?

둘째, 한국에서 교육수요가 높은 것은 어떤 요인에 의한 것이며 이런 현상이 노동시장에 어떤 영향을 미치는가?

셋째, 재수생문제를 다룰 수 있는 경제적 분석틀을 마련하여 경제적 측면에서 재수생문제를 해결할 수 있는 방법을 모색할 수 있을 것이다.

네째, 지역적 교육기회의 불평등은 지역적 소득분배의 불균등과 어떤 관계가 존재하는가?

다섯째, 교육은 어떤 원리에 의해서 인구이동을 촉진하고 있으며 이런 현상이 사회적으로 바람직하는가?



참 고 문 헌

- 강신우(1985) 농촌인구변동에 관한 실증적 연구(충청북도지방을 중심으로), 「충북대 논문집」(인문,사회과학편) 제 29집
- 강신우 외 2(1983) 한국농촌에 있어 인구감소현상에 대한 원인분석, 「충북대 논문집」 26집 :267-299
- 경제기획원, 「경제활동인구연보」, 각년도
- 경제기획원, 통계청, 「인구 및 주택센서스 보고」, 각년도
- 경제기획원, 한국인구보건연구원(1984) 「1983인구이동특별조사 제1차보고서」
- 교육부, 「교육통계연보」, 각년도
- 김영봉 & NFMcGinn et al(1980) 「한국의 교육과 경제성장 : 1945-1975」, 한국개발연구원
- 김영화 박인중(1990) 「한국경제 및 노동시장구조변화에 대한 학교 교육체제의 상용」, 한국교육개발원
- 김영화(1993) 「한국의 교육불평등」(서울 : 교육과학사)
- 김영철 공은배(1983) 「교육의 경제발전에 대한 기여」, 한국교육개발원
- 박세일(1982) 우리나라 교육투자수익률 분석, 「한국개발연구」 가을호 KDI :94-123
- ———(1982,1983) 고등교육확대가 노동시장에 미치는 영향 (I II), 「한국개발연구」 겨울호 봄 호 KDI : 149-170,26-52
- 박현구, 박세일(1984) 「한국의 임금구조」, 한국개발연구원
- 배종근(1988) 「교육에 대한 국민의식분석」, 문교부학술연구보고서
- 배종근 이미나(1988) 「한국교육의 실제」, 교육과학사
- 윤진호(1986) 도시비공식부문의 노동력이동에 관한 연구, 「인하대학교 사회과학연구소논문집」 5집 :315-345

- 이변송(1990) 한국의 급격한 離村向都型 인구이동과 농촌경제, 『한국개발연구』 12.3 : 27-45
- 이영대(1989) 농촌주민의 교육에 대한 의식과 자녀취학률의 변화분석, 『농촌경제』 12.1.농촌경제 : 135-147
- 이용만(1986) 농가자녀의 離村就學과 농가교육비 지출, 『농촌경제』 9.4 : 73-83
- 이은우(1993) 한국의 농촌-도시간 인구이동에 관한 논문, 서울대학교 대학원 경제학과 박사 학위논문
- 이종재(1980) 『한국교육의 정치 경제학적 서설』
- 이종재 외(1988) 『한국인의 교육관』, 한국교육개발원
- 이효수(1988) 『노동시장구조론』, 법문사
- 임연기(1992) 『대학정원정책의 영향분석』, 동국대학교 박사학위논문
- 정기원(1990) 인구이동의 실태와 전망, 『우리나라 인구변동의 분석』 한국보건사회연구원 : 207-255
- 최영표 외(1989) 『고학력현상의 진단과 대책』, 한국교육개발원
- 통계청 『한국통계연보』, 각년도
- 한유경(1992) 『국가기간산업으로서의 교육 : 교육투자의 확대논리연구』 한국교육개발연구원 한국보건사회연구원(1991) 『2000년대를 향한 인구정책구상』
- Kim Y B(1980) Education and Economic Growth in *Human Resources and Social Development in Korea* edited by Park Chong-kee, KD : 234-276
- Becker G S(1975) *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis 2nd edition* Columbia University Press, New York
- Becker G S & Chiswick B R(1966) Education and the Distribution of Earning, *American Economic Review*(Proceedings) : 358-369
- Findlay R & Kierzkowski(1983) International Trade and Human Capital : A Simple General Equilibrium Model, *Journal of Political Economics* 91.6 : 957-978
- Freeman R B(1986) Demand for Education in *Handbook of Labor Economics vol.1* edited by Orley Ashenfelter & Richard Layard : 357-386
- Lee B S(1991) *Urbanization in a Rapidly Growing Economy : an Analysis of the Income Distribution Aspects of Korean Urbanization Problems* KDI
- Martin Trow(1974). Problems in Transition from Elite to Mass Higher Education *Policies for Higher Education*. OECD
- Park K S(1993) Economic Growth and Multiskilled Workers in Manufacturing, *Korea Labor Institute Working Paper*
- Schultz T W(1960) Capital Formation by Education, *Journal of Political Economics* 68.6 : 571-583