

‘3불정책’의 연원과 그 의미의 변전(變轉): 정책사회학적 분석의 시도*

강태중(姜泰重)**

논문 요약

이 논문은 '3불정책'을 둘러싼 논란의 흐름을 정리하면서 그 흐름 안에 들어있는 3불정책의 의미 변화를 드러내려고 하였다. 이런 시도는 명문화된 제도나 공표된 문서로서의 정책보다 담론(discourse)으로서의 정책에 주목하려는 것이다. 담론이 단순히 정책에 '관련' 것이 아니라 정책 자체를 구성하는 과정이며 그 구성의 현상을 파악할 때 정책을 바르게 이해할 수 있다는 정책사회학 입장에서 작업하였다. 정책의 주요 주체였던 교육부나 정부 위원회 등이 생산한 문건이나 정책 관련 보도 기사 등을 토대로 3불정책에 대한 논의 흐름을 정리하였으며, 이 정리를 통하여 3불정책의 의미 자체가 담론을 통하여 꾸준히 재구성되어 왔다는 점을 확인하였다. 3불의 요소인 논술고사 외 필답고사(본고사), 기여입학제, 고교등급제에 대하여 담론 주체(정부, 대학 등)들이 서로 다른 뜻을 부여해 왔을 뿐만 아니라, 동일한 주체라도 사회적 상황에 따라 다른 의미를 채택하여왔음을 확인하였다. 이런 차이나 변화는 단순한 언어 해석상의 변전을 반영하는 것이 아니라, 정책 자체의 의미를 나름대로 구성하려는 담론 주체들 사이의 경합을 반영하는 것으로 분석하였다. 이런 정리와 분석 결과는 교육 정책을 이해하는 데 정책사회학적 시각이 유용함을 시사하고, 3불정책에 대한 논의의 모호함을 극복하는 데 기여할 것으로 기대한다.

■ 주요어 : 정책사회학, 3불정책, 대학입학 전형제도, 정책분석

* 이 논문은 한국대학교육협의회 용역과제(연구책임자 정진근) 「2008년 이후 대학입학정책 개선 방향에 관한 연구」에 기고했던 원고를 발전시킨 것이다. 발전 과정에 도움을 준 오성배와 김영미 그리고 익명의 심사위원께 감사한다.

** 중앙대학교 교육학과 교수

I. 연구 문제

이른바 '3불정책'에 대한 논란은 그 정책의 의미를 모호한 상태로 둔 채 주로 찬반 의견이 대립하는 양태로 이루어지고 있다. '3불'로 표현되는 구체적인 정책 내용이 무엇인지 공통적으로 확인하고 동의한 상태에서 논란이 이루어지고 있는 것이 아니라, 그 내용 자체를 논자의 입장에 따라 긍정적으로 또는 부정적으로 규정하고 유포하려는 양상으로 이루어지고 있다.

이와 같이 정책 대안의 실재나 의미에 대한 공통된 이해 없이, 각자가 인식하는 대로 정책을 정의하고 이에 대한 각각의 주장을 정당화하는 경향으로 정책 논의가 일어나게 되는데는 적어도 두 가지 요인이 작용하는 것으로 보인다. 먼저, 정책 내용 자체가 실지로 명료하게 규정되어 있지 않기 때문이다. 잘 알려져 있듯이, 소위 3불정책은 대학이 입학전형을 할 때 "기여입학제, 고교등급제, 논술고사 외 필답고사"를 채택하지 못하도록 제한하는 정책이다. 이를테면 대학입학 전형에 대한 가장 최근의(2006년 8월 고시) 교육부 지침인 「2008학년도 대학입학전형 기본계획」은 "2008학년도 대학입학전형 기본 방향"이라는 첫 장(章)에 3불정책이라고 불리는 지침을 아래와 같이 기술하고 있다(1쪽).

- 기여입학제, 고교등급제, 논술고사의 필답고사 제한은 초·중등교육 정상화 및 공정하고 합리적인 학생 선발을 위한 "최소한의 기준"으로 설정
- 최소 기준을 위반하는 경우에는 시정 요구 및 행·재정적 조치 등을 통해 실효성 확보

이 지침 조항은 특정한 제도나 지필고사 양식의 적용을 금지한다는 점을 밝혀주기는 하나 금지되는 제도나 시험 양식을 구체적이고 명료하게 정의해주고 있지는 않다. 기여입학제나 고교등급제가 어떻게 시행되는 제도인지, 그리고 논술고사가 어떤 요건을 갖춘 시험인지(바꾸어 말하면, 흔히 '본고사'로 불리는 금지된 시험이 어떤 시험인지) 분명하게 지적해주고 있지 않다. 지침이 이런 상태에서는 금지하고 있는 것이 무엇인지를 둘러싼 혼란과 논란이 불가피하다. 이해 당사자들이 정책을 자신들에게 유리한 방향으로 해석하면서 충돌할 여지가 크게 남아있는 것이다.

3불정책에 대한 논란이 그 의미에 대한 혼선을 빚게 되는 또 다른 원인은 정책이 지닌 일반적인 성질 자체에 있다. 어떤 정책이든 그것에 대한 논의 속에서는 정책의 의미를 규정하는 일에서의 갈등과 변화가 일어나게 되어 있다. 이 점은 정책을 명문화된 제도나 공표된 문서로만 보지 말고 담론(discourse)으로서의 정책에도 주목해야 한다는 주장에서 시사 받을

수 있다. 즉, 모든 정책은 문서(text)로 규정되는 것이 일반적이지만, 그 명문화된 내용 자체가 정책의 실제와 동일하지는 않다는 것이다. 정책 시행 과정에는 이해관계가 다른 주체들이 자신의 이익을 관철하려는 입장에서 개입할 것이고, 또 그 과정은 정책 환경의 변화에도 영향을 받을 것이다. 정책 시행 과정에 이와 같이 다양한 영향력이 서로 다른 방향으로 작용한다면, 정책의 실제가 문서 내용대로 이루어질 리 없다. 결국 텍스트로서의 정책에 대해서는 다양한 입장에서 각자의 의미를 투영하려는 경향이 이루어지게 된다. 이 경향이 다름 아닌 담론일 것이다. 정책을 둘러싼 사회 담론은 텍스트로서의 정책을 실제로 구성하고 변안하는 과정이며, 이 과정이 곧 정책이기도 하다는 것이다(Ball, 1993). 담론은 문서화된 정책의 의미를 수동적으로 해석하는 과정이 아니라 적극적으로 구성하는 과정으로, 정책을 사실상 정의(定義)하는 과정이라는 주장이다. 이런 입장에 따르면, 특정한 정책의 의미와 그 효과를 제대로 파악하고 이해하기 위해서는 담론으로서 정책을 분석하는 것이 매우 중요하다.

최근 우리사회에서 일고 있는 3불정책에 대한 논란은 바로 정책을 담론으로 보는 시각에서 정리할 필요가 있다. 앞의 인용에서 보았듯이, 본디 텍스트로서의 3불정책 자체가 모호해 그 해석을 둘러싼 혼선이 불가피하기 때문에 정리할 필요가 있기도 하지만, 좀 더 근본적으로는, 그 정책에 대한 논란이 사실상 정책의 의미 구성을 둘러싼 경합에 다름 아니기 때문에 그 전말의 정리가 정책 이해에 불가결하다. 3불정책의 의미를 바르게 이해하기 위해서는 그 정책에 대한 담론에서 3불정책의 의미를 구체적으로 어떻게 구성하여 왔는지 살펴보아야 하는 것이다. 그 의미 구성은 담론에 참여한 주체들의 변수로만 결정되는 것이 아니다. 정책이 입안되고 담론이 일어났던 역사·사회적 환경도 중요한 영향을 미친다(Gale, 2001). 따라서 3불정책을 제대로 이해하기 위한 방법의 하나는 그 정책의 흐름을 따라 일어난 담론에서 구체적으로 정책 의미가 어떻게 구성되었는지 살펴보는 것이다.

이 논문은 이 과제를 다루고 있다. 현재 3불정책에 대한 논란이 무성하지만 그 정책의 의미가 명료해지기는커녕 혼란만 커지고 있다. 이 혼란 사태에서도 논의는 찬반의 편을 가르고 그 갈라진 입장에 서서 정치적인 목소리로 결판 지으려는 경향을 보인다. 찬반만의 논의는 지나치게 파편적인 것이어서 그 자체로 이미 문제이지만, 현재 논의에서는 찬반의 의미 자체가 모호한 상황에서 맹목적으로 편을 가르려는 형국이어서 더욱 무의미하다. 이 논문은 3불정책을 둘러싼 현재의 논란에 이르기까지 이루어진 담론을 정리하면서 그 안에 내재된 3불정책의 의미를 드러내려고 한다. 정책의 핵심 주체였던 교육부나 정부 위원회 등이 생산한 문건이나 정책 관련 보도 기사 등을 토대로, 담론으로서의 3불정책을 재구성하고 그 담론에 들어 있는 정책의 의미를 표출시키고자 시도하였다.

3불정책의 의미가 사회적으로 어떻게 구성되고 변화해왔는지 파악하는 작업은 그 정책에 관한 논의 지평을 좀 더 넓히고 실질적이게 만들 것이다. 이제까지 이루어진 논의들은 주로

3불정책을 유지하거나 폐지할 때 예상되는 결과들을 나름대로 추론하며 각자 입장을 옹호하는 발언들로 채워져 있다. 이런 논의는 그 근거가 되는 추론들이 모두 검증되지 못하고 개연적인 것에 불과하다는 점에서 일차적으로 문제이다. 그러나 더 근본적인 문제는 외양만 주목하여 그 논의들을 실증적인 주장의 대립으로만 보는 데 있다. 즉, 우리가 좀 더 타당한 증거들을 찾게 되면 자연스럽게 해결할 수 있는 논란으로 보는 시각이 문제가 있는 것이다. 3불정책의 논란은 이런 성질의 것이 아니다. 그것은 텍스트로 규정된 정책(3불)에 대하여 이해당사자들이 서로 다른 의미를 부여하며 자신이 지지하는 의미를 관철시키기 위하여 싸우고 있는 형국에 있다. 즉, 의미 구성의 싸움이 3불정책에 대하여 일어나고 있다. 사회적 담론 안에서 구성되는 정책의 의미 가운데 우세한 것이 결국 그 정책 시행을 이끌게 된다. 이런 시각에서 정책을 분석하는 작업은 3불정책에 대한 논란을 이제까지와 다른 차원에서 사실에 더 가깝게 이해할 수 있도록 도울 것이다.

II. 연구 방법과 한계

3불정책에 대한 의미 구성의 경합과 변화를 정리하고 분석하려는 시도는 기본적으로 서울의 “종합 일간지” 기사들을 대상으로 이루어졌다. 한국언론재단이 제공하는 기사 검색 사이트인 카인즈(KINDS, www.kinds.or.kr)를 활용하여, 그 사이트에 종합 일간지로 분류 등록된 9개 신문¹⁾의 기사를 찾아 분석하였다. 이 서비스에서 빠져있는 조선일보 기사에 대해서는 별도로 ‘조선일보 아카이브’(<http://archive.chosun.com>)를 검색하여 분석하였다. 기사 내용의 진위를 확인하거나 기사에 대한 분석의 타당성을 높이기 위하여 필요할 때에는 정부의 공식 문서나 발표 자료 등을 찾아 점검하였다. 이 연구에서 기사를 분석하였다는 말은 특정 기사가 3불정책의 요소인 본고사, 기여입학제, 고교등급제에 대하여 어떤 의미를 부여하고 있는지, 그리고 그러한 의미 부여에 관련된 이해관계나 사회적 배경은 무엇인지 살핀다는 뜻이다.

카인즈 검색에 동원한 주제어들은 다양하였다. 본고사, 기여입학제, 고교등급제 그리고 3불정책 등 연구 문제에 관련된다고 판단한 주제어들을 투입하여 일차적으로 기사들을 검색 확인하였고, 이 확인 과정에서 관련된 기사들을 더 상세하고 폭넓게 찾는 데 도움을 줄 것이라고 짐작하게 된 주제어들을 추가적으로 활용하였다. 이렇게 검색 과정에 동원된 주요 주제어들을 나열하면 다음과 같다. 즉, 입시제도, 대입 제도, 대학 입시, 대학입학 전형 제도,

1) 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레신문, 한국일보가 여기에 포함된다.

입시 정책, 입시 개혁, 대입 제도 개혁, 교육 개혁, 3불정책, 3불, 본고사, 논술고사, 종합 논술, 예비고사, 예비고사제도, 기여입학제, 기부금 입학, 고교등급제, 고교종합평가제, 서울대학교, 연세대학교, 고려대학교, 입학처장협의회, 대학교육협의회 등이다. 하나의 기사가 다른 관련 기사에 연계되어 있을 때에나 특정한 정부 발표를 전제할 때에는, 해당 보도나 발표 시기를 추정하여 그 시기 전후에 발행된 신문들의 모든 면을 살펴보았다.

이 논문에서 신문 기사 분석에 일차적으로 주력한 것은 정책의 의미가 ‘사회적으로’ 어떻게 구성되는지 파악하는 것이 그 정책 이해에 중요하다고 보았기 때문이다. 앞 장(章)에서도 언급하였듯이, ‘정책사회학’(policy sociology)의 입장이라고 불리는 이 시각은 정책을 사회적 담론으로 보려고 한다. 이때 담론을 정리 분석하는 주요 방법의 하나는 바로 신문 읽기일 것이다. 신문 기사 분석을 통하여 정책에 대한 이해를 심화하려는 시도는 선행연구들에서도 쉽게 찾아볼 수 있다(Gewirtz, Dickson, and Power, 2004; Lingard and Rawolle, 2004; Thomas, 2002).

물론 신문 읽기만으로 우리 사회가 구성해내는 특정 정책의 의미를 완전하게 포착할 수는 없다. 개인들의 일상적 대화(담론)에 함축되어 있는 의미가 더 근원적이고 중요하다면, 신문 읽기로 그런 의미를 찾아내기는 불가능하다. 특정한 시각으로 사회 전반의 관심을 의식하며 편집하기 마련인 신문 기사를 분석하여 드러낼 수 있는 의미는 어느 한 시각에 치우치고 개략적인 것이 되기 십상일 것이다. 이런 한계에도 불구하고, 신문 기사에 투영된 정책 의미들이 국가 수준에서 특정 정책의 흐름을 반영한다는 점 자체를 부인하기는 어려울 것이다. 그리고 그 의미들이 결국은 정책 이해 당사자들이 벌인 경합 결과를 나타내는 것이고, 이는 다시 정책 시행 과정에 피드백 영향을 미친다는 점도 부인하기 어려울 것이다. 이 점에서 하나의 교육정책을 좀 더 잘 이해하기 위하여 신문 기사를 분석하는 일이 의의를 지닐 것이다.

Ⅲ. ‘3불정책’이란 조어(造語)의 연원

대학입학 전형제도와 관련해서 ‘3불’이란 말이 언제부터 사용되었는지 정확하게 확인하기는 어렵다. 과거 언론의 보도를 검색하는 것만으로 그 말이 처음 쓰인 시점을 찾아보면²⁾ 가장 이르게 포착되는 날짜가 2004년 7월 3일이다. 이 날짜 한국경제신문은 전날(2일) 열렸던 한국대학교육협의회 주최 세미나에서 당시 안병영 교육부총리가 “대입제도는 자율화돼 있으며 고교등급제, 기여입학제, 본고사 등 이른바 ‘3불’은 안 된다”고 강조하였다고 보도하고 있다. 그러나 이 기사에 인용된 말에서 교육부총리가 ‘3불’을 언급하며 ‘이른바’라는 수사를 선

2) 한국언론재단이 제공하는 카인즈(KINDS) 검색 도구를 사용하여 ‘3불’ 또는 ‘3불정책’을 표제어로 검색했다.

행시키고 있는 것을 보면, 3불이란 말이 당시에 적확하다고 여겨지지도 않았고 일반적으로 용인되지도 않았던 것으로 짐작된다.

‘3불’이란 말이 구체적인 지시 대상을 가지게 되도록 교육부가 공식적으로 ‘본고사’(논술고사의 필답고사), 기여입학제, 고교등급제 등을 금지한 시기는 「2003학년도 대학입학전형 기본계획 수정사항」을 내놓은 때이다. 이 수정 사항은 2002년 2월에 하달하였는데, 2001년 8월 31일에 하달한 「2003학년도 대학입학전형기본계획」을 수정하는 것이었다. 이 수정본에서 교육부는 대학들이 입학 전형에서 어떤 전형자료를 어떻게 활용하여야 하는지 지시하는 “전형자료”의 항에 “최소기준”이라는 목을 추가하여 다음과 같은 제한을 명시적으로 규정했다(7쪽).

- 입학기준과 방법은 대학이 자율적으로 정하여 시행하나, 논술고사 외 필답고사, 기여입학제, 고교등급제는 초·중등교육 정상화 및 공정하고 합리적인 학생선발을 위한 “최소 기준”으로 제한
- 대학별 신입생 모집 요강이 초·중등교육 정상화 및 공정하고 합리적인 학생 선발에 기여하는 정도를 각종 대학 평가에 반영하고, 최소기준 위반 시에는 시정요구 및 행정적, 재정적 조치 등을 통해 협조 유도

이 수정을 통하여 교육부는 처음으로 대학입학전형과 관련한 세 가지 금지 조항을 함께 묶어 명문화 하게 되었다. 뒤에서 좀 더 상세하게 정리하겠지만, 기여입학제와 본고사(논술고사 외 필답고사)에 대해서는 이미 「1997학년도 대학입학전형 기본계획」에서부터 금지해 놓고 있었으므로, 2002년 2월에 고교등급제를 추가로 금지함으로써 3불이라고 지칭할 조건이 채워진 셈이다. 이 명시적인 금지 지침(교육부 고시)을 우리 사회에서 언제부터가 ‘3불정책’이라고 묶어 부르기 시작한 것이다.

3불이란 말이 채용된 데는 그 단어 자체의 대중성이 크게 작용한 것으로 보인다. 대학입학 전형에 대한 정부의 규제를 ‘3불’이란 말로 처음 집약한 때는 2002년에서 2004년 사이라고 짐작되는데, 그 전에 3불이란 말은 이미 여러 맥락에서 사용되고 있었다. 예를 들면, 국제적으로는 미국이 중국과 관계를 강화하기 위해 대만에 대하여 ① 독립을 지원하지 않고 ② 별도 정부를 승인하지도 않으며 ③ 국제기구 가입을 지원하지 않는다는 입장을 가졌었는데, 이를 ‘3불정책’이라고 불렀었고(예컨대, 한겨레 신문, 2001년 3월 21일 8면), 국내 정치 상황에서는 대정부 질문 가운데 정부를 비판하며 한 야당 의원이 ‘3불’ 시대(불신, 불안, 불만이 가득한 시대)라는 말을 만들어 낸 적이 있고(한국경제, 2000년 11월 14일 2면), 처세술을 조언하는 일상적 맥락에서도 ‘3불’ 원칙(고향, 나이, 학벌을 묻지도 말하지도 말라는 원칙)이

란 말이 떠돌곤 하였다(시사저널, 2002년 4월 4일).

이런 말 쓰임 예들에 비추어 보면, 교육부가 대학입학전형과 관련해서 “세 가지 금지 조건 외에는 모두 대학의 자율에 맡겨져 있다”는 입장을 공표했을 때 그 입장을 ‘3불정책’이라는 말로 지칭하게 된 것은, 누가 처음 그 말을 만들어냈는지 밝혀둘 정도로 참신한 사건이 아니었을 것이라고 짐작된다. 그 말이 언제 어디서 누구로부터 시작되었는지 밝히기 불가능할 정도로 자연스럽게 여러 사람이 거의 동시에 받아들이기 시작했을 만큼 일상적인 조어 현상이었던 것으로 보인다.

IV. ‘본고사’ 논의

‘본고사’라는 말은 ‘예비고사’라는 말에 대조되는 용어로 생겨난 것으로 보인다. 우리나라 대학입학전형제도의 역사를 보면, 1969학년도부터 ‘대학입학예비고사제도’를 도입하였다. 이 제도는 대학에 지원할 수 있는 자격을 평가하기 위하여 ‘대학입학예비고사’를 부과하는 것이었다. 이 시험을 통해서 제도 시행 초기에는 대학 입학정원의 150%를 선발하였는데, 여기에 합격하여야 원하는 대학에 지원할 자격을 가졌다. 대학 입학 지원자는 예비고사를 거쳐 비로소 대학별 전형에 진입할 수 있었는데, 대학별 전형에서는 대학에 따라 다르긴 했지만 대체로 주요 교과(국어, 영어, 수학, 사회, 과학 등)에 대하여 부과하는 필답고사가 핵심을 이루었다(서울특별시교육위원회, 1981). 이 때 부과하였던 대학별 필답고사를 ‘예비고사’에 대비시켜 ‘본고사’라고 부름직한데, 적어도 대학입학예비고사제도를 시행한 초기에는 그렇게 부르지 않은 듯하다. 당시 언론 보도에서 본고사라는 말을 찾아볼 수 없다. 본고사라는 말보다는 ‘대학시험’이라는 말을 사용했던 것으로 보이는데, 이 사례를 한 신문의 수험생 인터뷰 기사에서 확인할 수 있다. 1968년 처음 시행된 예비고사에서 수석을 차지한 학생이 기자가 던진 축하의 말에 “앞으로 있을 대학시험이 진짜 아니냐”고 대답했다고 보도하고 있다(조선일보, 1968년 12월 31일 7면).

그러나 1973년의 문교부 문건에는 예비고사에 대조되는 본고사라는 말이 나타나고 있다. 이 문건은 1974학년도부터 시행할 새로운 대학입시제도를 담은 것으로 1973년 2월 28일에 발표되었다. 당시 문교부는 훗날 ‘고등학교 평준화 정책’으로 일컬어지게 되는 새로운 고교입시 개혁안을 내놓았는데, 이 방안과 더불어 대학입시 개혁안도 발표하였다. 이 때 개혁안의 주요 내용 가운데 하나는, 예비고사 성적이 대입 지원 자격을 결정하는 데만 적용하는 것이 아니라 대학별로 최종 당락을 사정하는 과정에서도 20% 이상의 비중으로 활용하도록,

예비고사의 기능을 확장하는 것이었다. 따라서 대학별 최종 사정에서 두 개의 고사 성적이 활용되기에 이르렀는데, 이 두 전형자료를 '예비고사' 성적과 '본고사' 성적으로 구분하여 불렀다. 문교부의 발표문은 예비고사 후 대학별 전형에서 “㉠ 예비고사성적(20퍼센트 이상) ㉡ 내신 성적(점차 반영) ㉢ 본고사 성적 ㉣ 면접 ㉤ 체력장 성적(10퍼센트)을 종합하여 전형” 하도록 요구하고 있다(서울특별시교육위원회, 1981). 이렇게 보면, 본고사라는 용어는 대학이 생산하지 않은 다른 전형 자료(특히 예비적인 성격의 시험 성적)와 함께 최종 전형에 사용될 자료를 생산하기 위하여 대학이 개별적으로 부과하는 시험을 가리키는 용도로 태어났다. 이후 대학입학예비고사제도가 유지되는 동안 '본고사'라는 용어는 대학이 최종 전형을 위하여 부과하는 시험이라는 의미로 꾸준히 사용되었다.

이와 같이 예비고사와 병행된 주요 전형 요소였던 본고사는 이른바 7.30 교육개혁(국가보위비상대책위원회, 1980년, '학교교육 정상화 및 과열과외 해소방안')을 통해 폐지된다. 이 때 폐지 결정은 다음과 같이 정당화하였다(문교부, 1988, 490-91쪽).

① 예비고사와 대학 본고사로 학생들에게 이중적인 부담을 주고, ② 대학본고사 과목이 국어, 영어, 수학 등 주지교과(主知敎科)에 치우쳐 고교 교육이 주지 과목 중심의 암기식 교육으로 비정상적으로 운영되고, ③ 소수의 입시 과목으로 실력차를 내어 선발해야 하기 때문에 출제의 범위와 수준이 교과서를 넘어서 학생들이 학교 교육을 불신하고 과외 수업에 치중하게 되었다. 이런 문제를 극복하여 고교 교육을 정상화시키고, 과열 과외를 해소시키기 위한 방안으로 고안된 것이 본고사를 폐지하여 예비고사 하나로 줄이고, 대신에 고등학교 재학 중의 내신 성적을 반영하기로 한 것이다.

이와 같은 정책적 진단은 본고사에 대한 당시 인식을 보여준다. 본고사는 주지 교과 위주로 설정된 범위에서 곤란도 높은 문항으로 출제되는 시험이며 고등학교 교육과정 운영을 비정상적이게 유도할 뿐만 아니라 과외 수요까지 유발하고 있는 시험이라고 간주하고 있다. 당시 실증적 분석을 통해 이런 인식에 이르렀던 것은 물론 아니다. 본고사에 대한 사회적 통념을 반영하는 것이었다.

이렇게 규정되어 폐지되기 전까지, 문교부는 “본고사 출제지침”을 통하여 본고사가 예비고사(교과서 중심의 선다형 시험)가 평가하지 못하는 능력을 평가하는 시험이 되도록 하려는 노력을 보였다. 문교부는 본고사가 “객관식 위주가 되지 않도록 유의”하라거나(서울특별시교육위원회, 1981, 1974학년도 대학 입시 요강, 362쪽) “단편적 지식이 아닌 고차원적인 정신능력을 측정할 수 있는 문제의 비중을 높이고, 주관식 논문형의 출제 비중을 높이도록”하라는(서울특별시교육청, 1996, 1977학년도 '본고사 출제지침', 398쪽) 등의 본고사 출제지침을 꾸준히 하달하였다. 1970년대 후반으로 오면서 최종 전형에 반영되는 예비고사 성적 비중이 커졌고, 이에 따라 본고사는 “서술형 해답을 구하는 출제를 원칙”으로 하고 “주관식 중심”

이 되도록 하라는 요구를 더 강하게 받았다(조선일보, 1977년 8월 5일 7면; 1978년 12월 2일 7면 등의 보도 참조). 실지로 보면 당시 본고사는 대학에 따라 달랐으며, 문항들도 선다형, 단답형, 짧은 서술형, 문제풀이 과정 제시형 등으로 다양했다.

1980년 이른바 7.30교육개혁을 통하여 폐지되었던 본고사는 대입학력고사를 대체하여 대학수학능력시험을 도입하였던 1994학년도 대입제도 개혁에서부터 부활하였다. 이때 결정은 “대학입시를 자율화한다”는 취지에서 이루어진 것이었다. 본고사를 부활시킨 이 새로운 입시제도에서 주요 전형 자료는 내신 성적, 대학수학능력시험, 본고사 성적 등이었다(조선일보, 1991년 4월 3일 1면). 세 가지 전형 자료는 대입 적격자 선발(대학수학능력시험), 고등학교 교육 정상화(내신 성적), 대학의 자율권 인정(본고사)이라는 일반적인 대입제도 요건에 상응하도록 전형 양식을 강구한다는 견지에서 채택한 것이었다(장석우, 1992). 이때 본고사는 그 실시 여부 결정부터 대학 자율에 맡겨졌으며, 문교부는 다만 “주관식 출제를 위주로” 하도록 요구했고, “수험생들의 부담이 지나치게 크지 않도록” 시험 과목 수는 3과목 이하로 제한하였다. 이 때 과목 수의 제한은 결국 본고사가 ‘국, 영, 수 위주’의 시험이 되도록 이끌었고, 바로 이 점이 이후 본고사의 핵심적 특징으로 각인되었다.

당시 본고사를 허용한 데는, 다른 두 개의 전형자료(대학수학능력 시험과 내신 성적)로 수험생들을 충분히 변별하기 어려울 수 있다는 예측에서, 대학이 추가적으로 활용할 수 있는 자료를 제공하려는 배려도 작용했다. 기본적인 능력으로서 대학수학 능력을 평가하는 국가 관리 시험(대학수학능력시험) 성적이나 내신 성적만으로는 대학에 따라서 학생 선별에 어려움을 겪을 수도 있다는 예상이 당시 있었다. 본고사가 소위 명문대학에서 곤란도 높게 출제될 수 있는 여지를 암암리에 인정하였던 것이다. 따라서 1994학년도 대입부터 적용되었던 전형에서 본고사를 부활시킨 것은 고등학교 교육의 왜곡(교육과정 운영 비정상화) 문제나 과열 과외 문제 등이 더 이상 염려할 수준이 아니라는 판단이 새롭게 섰기 때문이라기보다는 대학의 자율성을 인정할 필요가 있다는 점을 중시했기 때문이었던 것으로 보인다. 본고사 시행 여부를 대학의 자율권 문제에 연계하여 보는 인식을 좀 더 분명하게 드러낸 결정이고 변화였다.

이렇게 부활되었던 본고사는 1994학년도 입학전형을 위해 한 차례 시행된 후 바로 폐지 논란에 휩싸이게 되었다. 1994년 6월 13일 당시 대통령자문 교육개혁위원회는 대학별 본고사 폐지를 골자로 하는 “학교 교육 정상화를 위한 대학입학제도 긴급 대책안”을 내놓았다. 교육개혁위원회가 전격적으로 발표했던 이 안은 대통령이 거부함으로써 ‘대입개혁 해프닝’으로 끝나긴 하였지만, 본고사에 대한 당시 여론을 짐작할 수 있게 해준다. 이 때 본고사를 시급하게 폐지하려고 시도하였던 이유로 교육개혁위원회는 “국어, 영어, 수학 중심의 대학별 고사를 실시함에 따라 고교 교육의 파행화와 함께 과외가 과열될 조짐”을 보이고 있다는 점을

들었다(조선일보, 1994년 6월 14일 3면, 30면). 1980년 소위 7.30 교육개혁에서 본고사를 폐지할 때 들었던 논거와 다름없는 이유이다. 본고사에 대한 사회 여론은(또는 그 여론을 읽는 정부 시각은) 15년이 지난 후에도 큰 변화 없이 유지되고 있었던 것이다. 이후 교육부는 공식적으로 본고사를 폐지할 때까지 국어, 영어, 수학 위주의 대학별고사(본고사) 폐지를 꾸준히 대학에 권고하였다(조선일보, 1995년 5월 4일 38면).

교육개혁위원회가 ‘해프닝’을 거쳐 정상적으로 대학입학전형제도를 바꾼 것은 이른바 5.31 교육개혁방안을 통해서였다(교육개혁위원회, 1995). 이 방안은 교육부가 「새 대학입학 전형제도 시행계획」(1995년 12월 19일 교육부 발표)으로 구체화하였는데, 여기에서 1997학년도 대입전형부터 국공립 대학에 대해서는 국어, 영어, 수학 위주의 필답고사(논술고사 외 필답고사)를 금지하였다(조선일보, 1995년 12월 20일 1면). 그렇지만 사립대학에 대해서는 원칙적으로 입학전형에서의 자율을 허용하였다. 이런 방안은 5.31교육개혁방안에 따른 교육관련 법 제정이 이루어질 때 다음과 같이 고등교육법시행령에 포함되어 법률적 구속력을 가지게 되었다. 이때 제정된 시행령 조항은 아래와 같다.

고등교육법시행령(1998년 2월 24일 제정) 제35조

① 대학(교육대학을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 장은 법 제34조 제1항의 규정에 의하여 입학자를 선발하기 위하여 고등학교 학교생활기록부의 기록, 대학수학능력시험의 성적, 대학별고사(논술 등 필답고사, 면접·구술고사, 신체검사, 실기·실험고사 및 교직적성·인성검사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 성적과 자기소개서등 교과 성적 외의 자료 등을 입학전형자료로 활용할 수 있다.

② 국·공립 대학의 장은 고등학교 생활기록부의 기록을 필수입학전형자료로 활용하여야 하며, 대학별고사를 필답고사로 시행하는 때에는 논술고사만을 시행하여야 한다.(밑줄 추가).

대학의 자율을 보장한다는 원칙을 천명하면서 이와 같이 대입전형에 대한 규제를 국·공립 대학교에 대해서만 적용했던 교육개혁위원회의 개혁은 머지않아 이전 상태로 회귀한다. 교육부는 1998년 10월 15일에 발표한 「2002학년도 대학입학제도 개선안」에서 사립대학에 대해서도 “논술고사를 제외한 일체의 대학별 본고사”를 부과할 수 없도록 금지하겠다고 적시하였다.

이때의 개선안은 “무시험 전형을 촉진할 수 있는 제도를 마련하고, 대학의 자율권을 대폭 신장시킬 수 있는 제도 개선”에 초점을 두었다고 강조하였다(2쪽). 대학에 대해서는 “전형자료를 점수화하고 석차화하는 방법을 가능한 한 자제하고, 전형 방법이나 유형을 다양화하고 특히 대입전형의 다양화의 원동력이 될 수 있는 특별전형의 비율을 확대”하도록 요청하였다(4쪽). 여기에서 대학의 자율권을 신장한다는 개선의 초점은 ‘무시험 전형’의 원칙 아래 대학들로 하여금 전형 방법이나 유형을 독자적으로 선택하고 다양화할 수 있게 한다는 뜻이다.

본고사 시행 권한을 갖는지 여부는 대학의 자율권과 관련 없다는 듯한 입장을 취하고 있다. 그리고 당시 입학전형 제도 변화를 '무시험 전형'으로의 개혁이라고 정당화하고 홍보하면서³⁾ 본고사 없는 전형을 대입 전형의 기본 모형으로 삼고 있다. 대학의 자율권이 본고사 시행을 통하여 향유될 수 있는 권리가기보다 '시험'이 아닌 다른 전형 양식을 재량껏 도입함으로써 향유될 수 있는 권리라고 규정한 셈이다. 이는 본고사에 대한 인식 국면을 바꾸려는 시도였다. 대학의 자율권을 본고사 시행 권리로 자연스럽게 연계하던 기존의 인식을 돌려놓으려는 시도였다. 교육부는 입학전형에서 본고사 도입을 금지하면서도 여전히 대학의 자율권을 보장하는 개혁을 추구하고 있다고 표방할 수 있는 논리를 선보였다. 그리고 본고사 금지에 대한 법률적 구속력은 고등교육법 시행령 개정(제 35조 2항과 3항)을 통하여 사립대학을 포함한 모든 대학으로 일반화하였다. 이런 개정은 2000년 11월 28일자로 이루어졌으며 2001년 3월 1일부터 시행되었다. 개정된 조항의 내용은 아래와 같다.

고등교육법시행령 제35조

② 교육부장관은 대학의 장이 제1항의 규정에 의하여 논술고사외의 필답고사를 시행하는 경우 초·중등 교육이 본래의 목적에 따라 운영되도록 하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 이의 시정을 요구할 수 있다.

③ 교육부장관은 제2항의 규정에 의한 시정요구를 받은 자가 이에 응하지 않는 경우에는 법 제 7조의 규정에 의한 재원의 지원·보조의 삭감 및 법 제8조의 규정에 의한 실험실습비·연구조성비 또는 장학금의 지급 중단 등 필요한 재정적 조치를 취할 수 있다.

①항의 내용에는 변화가 없었으며(앞에 인용된 제정 당시의 고등교육법시행령 ①항 참조), ②항을 국·공립 대학에 대해서만 적용하였던 내용에서 모든 대학을 포괄하도록 고쳤고, 본고사 금지 요구를 수용하지 않는 대학에 대해서는 재정적 규제를 내릴 수 있도록 ③항을 신설하며 구속력을 강화하였다. 이런 변화는 2000년 11월 30일에 발표된 「2002학년도 대학입학전형 기본 계획」에 반영되었다. 대학별고사와 관련하여 '본고사' 시행을 모든 대학에 대하여 사실상 금지한 교육부 지침은 이때 처음 내려진 셈이다.

이런 법령과 지침을 통하여 교육부는 본고사를 초·중등 교육이 본래 목적대로 운영되지 못하게 할 수 있는 비교육적 요인으로 성문화하여 규정하였다. 과거 정책 논의에서 본고사를 보던 시각을 그대로 유지하고 있는 셈이다. 아울러 대학이 시행한 필답고사에 대하여 그 교육적 파급 효과를(본고사에 해당되는지 여부를) 판단할 재량은 전적으로 교육부장관에게

3) 1998년 9월에 있었던 "2002학년도 대학입학제도 개선 시안"에 대한 공청회는 "2002년 대입 무시험 전형 크게 늘린다"는 헤드라인으로 1면에 보도되었다(조선일보 1998년 9월 19일). 이런 보도는 당시 개선안을 '무시험 전형'으로 요약한 교육부의 보도자료에 근거한 것이었다.

귀속시켰다. 본고사 문제에 관한 한 대학의 전문적 재량은 완전히 부정되어 있다. 대학의 입장에서 보면 지필고사에 관한 한 교육부 또는 여론의 판단에 종속될 상황에 놓이게 되었고, 결국 교육부와 대학이 지필고사 적절성 여부(본고사 시행 여부) 판단을 놓고 갈등을 빚을 여지가 만들어졌다.

본고사가 금지된 상태에서 이루어지던 대입전형에서 다시 본고사를 제도적 쟁점으로 부각시키게 된 것은 2004년 불거진 이른바 고교등급제 논란을 통해서였다. 전국교원노동조합은 2004년 9월 서울의 한 대학교가 고교등급제를 시행하였다고 폭로하였다. 강남지역 고등학교 출신 학생들에게 강북고등학교 출신 학생들에게 없는 점수를 가산해주었다는 고발이었다(자세한 내용은 VI장 참조, 조선일보 2004년 9월 13일 A13면, 9월 14일 A12면). 이 고발을 둘러싼 논란을 통하여 내신(학교생활기록)을 중심으로 이루어지게 되어 있는 전형의 문제가 다시 부각되었다. 이 때 대학들은 고발에 대응한 해명으로 본고사 시행이 금지된 상황에서는 내신 활용상의 문제(학교간 차이를 무시하는 문제)를 달리 해결할 길이 없다는 점을 부각시켰다. 대안이 없는 상황에서 내신에서 확인할 수 없는 개인의 학력차를 다른 경로로 확인 반영하려고 하는 대학 나름의 시도(이들테면 서류전형이나 면접전형)들을 고교등급제로 몰아제재하고 있다고 주장하였다. 그와 같이 비합리적이게 규제할 양이면 대학에 본고사 시행 자율권을 주어야 마땅하다는 주장이었다(조선일보, 2004년 10월 11일 1면, A13면).

이와 같이 본고사 쟁점이 불거진 사태에서 전교조는 다시 서울의 다섯 개 대학을 지목하며 “본고사와 유사한 필기시험”을 치렀다고 주장하였다. 고등교육법시행령에 ‘논술고사외의 필답고사를 금지하는 조항이 이미 생겨난 시점에서 이런 주장은 해당 대학들에 행정적 또는 재정적 제재를 가하여야 한다는 주장에 다름 아니었다. 전교조는 대학들이 “논술·심층면접을 변칙적인 본고사로 실시하고 있다”며 “문제들의 난이도가 교육과정을 넘어서는 것이어서 수험생들이 사교육에 의존할 수밖에 없고 고교 교육과정을 파행으로 이끌고 있다”고 주장했다(조선일보, 2004년 10월 13일 A10면). 이런 고발은 본고사에 대한 또 다른 정의(定義)를 추가하면서 본고사 시비 영역을 확장하고 있다. 즉, 문항의 곤란도가 교과서 수준을 넘어서면 본고사로 간주할 수 있다는 인식을 드러내고 있다. 그리고 이런 문항들은 으레 과외교습 수요를 유발할 수 있다고 단정하고 있다.

이런 논란을 거치면서 ‘본고사’와 ‘논술고사’를 객관적으로 구분하는 문제가 현실적으로 부각되었다. 이른바 본고사가 허용되지 않는 환경에서 대학들은 허용 받은 논술고사를 통하여 학생 선발을 위한 변별력을 확보하려고 노력했다. 그러나 이런 노력을 통해 구안된 시험 양식들이 과연 논술고사로 인정될 수 있는지 논란에 휩싸이게 된 것이다. 논술고사와 본고사의 경계를 명료하게 긋지 않은 상태에서는 이 논란이 끊임없이 일어날 형국에 이른 셈이다. 서울대학교가 2008학년도 전형에 대비하여 이른바 ‘통합적 논술’이라는 이름으로 제안한 시

협은 이 논란을 한층 격화시켰다.

교육부는 2004년 10월 28일에 “2008학년도 입학제도 개선안”을 발표하였다. 이 개선안은 학교생활기록부 기록을 대입전형의 핵심 자료가 되도록 하고 개별 모집 단위(대학)에서의 합격자 선별은 무디게 이루어지도록 하려는 취지를 가진 것이었다. 방안 발표 문건에서는 이런 취지를 “대입 전형에서 학교 교육의 과정과 결과[를] 중시”하도록 하고 “선발경쟁에서 입학 후 교육경쟁으로 전환”하도록 한다는 말로 표현하였다(교육인적자원부, 2004, 5쪽).

이런 취지는 주요 전형자료인 대학수학능력 시험 성적과 학교생활기록부 교과 성적을 변형시키는 방안으로 구체화하였다. 학교생활기록부 교과 성적을 절대평가가 아닌 상대평가 결과로 기록하도록 바꿈으로써 이른바 ‘내신 부풀리기’를 막고 전형 자료로써 타당성을 확보하도록 시도하였다. 전형에 적용될 성적은 학교생활기록부 교과 성적이나 대학수학능력시험 성적이나 모두 9개 등급으로 묶어서만 제공되도록 제한함으로써 첨예한 점수 경쟁을 완화하려고 하였다.

이런 제도 아래에서 대학들은 모집 단위별로 당락을 분명하게 구획하기 위하여 자체적으로 적절한 전형 자료를 확보해야 할 필요를 느끼게 된다. 내신과 대학수학능력시험 성적 등 다른 전형 자료들이 모두 변별력이 낮은 척도로 제공되기 때문이다. 이 자료만으로는 동점자가 너무 많이 생겨 당락을 예리하게 갈라낼 수 없는 것이다. 따라서 대학들이 재량을 가지고 시행할 수 있는 논술고사가 2008학년도 전형에서 결정적인 영향력을 가질 것이라는 예상이 바로 나왔고, 대입 전형에 대한 관심은 논술고사가 어떤 양식으로 운영될 것인지에 모아지기 시작하였다. 이런 관심은 바로 ‘본고사’가 사실상 부활하게 되지 않을까 하는 우려로 번졌다. 실제로 대학들은 2008학년도 대입 전형에서 합격자 선별을 위하여 논술고사에 의존하는 것이 불가피하다는 입장을 나타냈다. 내신과 대학수학능력시험 성적이 등급화되어 변별력을 잃게 되는 상황에서 논술을 강화하는 것이 불가피하다는 입장이었다. 이런 입장은 “사실상 본고사 부활”로 나타날 수 있다는 예상들을 낳았다(조선일보, 2005년 4월 30일 A8면; 2005년 5월 2일 1면, A10면).

이와 같은 분위기에서 서울대학교는 2005년 6월 27일 “정시에서 ‘통합적 논술’ 고사를 채용하여 학생들을 선발하겠다”는 뜻으로 요약되는(언론이 주로 이 점을 주목하였다) 방침을 발표하였다(조선일보, 2005년 6월 28일 A3면). 이 발표를 보도한 기사에 대통령이 토를 달면서 본고사 논란은 교육부가 정리하여야 할 매우 화급한 사안이 되었다. 대통령은 2005년 7월 4일에 열린 수석·보좌관 회의에서 “지난 주 가장 나뉘던 뉴스”로 서울대 전형 방침 발표를 들었고, 그 발표 내용을 “논술고사를 본고사처럼 되도록 출제하겠다는 뉴스”라고 나름대로 규정하며 비판하고 교육문제에 특별한 관심을 가지겠다고 말한 것으로 보도되었다(조선일보, 2005년 7월 5일 A6면). 대통령의 이러한 인식(관점)과 관심은 본고사 혼란에 대하여

교육부에 분명한 지침을 강구하도록 만들었던 것으로 보인다.

급기야 교육부는 2005년 8월 30일 ‘논술 가이드라인’(“논술고사 기준 및 심의 계획”)을 규정하여 발표하기에 이르렀다. 이 가이드라인은 논술고사를 “제시된 주제에 관하여 필자의 의견이나 생각을 논리적으로 서술하도록 하는 시험”라고 정의하고, “주어진 지문 등에 대한 이해력, 분석력, 비판적 사고력, 사고 내용에 대한 논리적 서술력 등 종합적인 문제해결 능력을 평가하는 것”이라고 부연하였다. 좀 더 구체적으로 “논술고사 여부의 판단기준”을 제시하였는데, 이는 다음과 같다.

- 답안 유형이 서술형으로 되어 있는가? 단답형 또는 선다형으로 되어 있는가?
- 이해력, 사고력, 표현력, 창의력 등 종합적인 문제해결 능력을 측정하는 것인가? 단순히 (국, 영, 수 등 특정 교과)의 지식을 측정하는 것인가?
- 논리추론 등 과정을 중심으로 하고 있는가? 단순 암기 위주의 결과를 중심으로 하고 있는가?
- 질문을 해결해 가는 과정을 중시하는 것으로 다양한 답이 가능한 것인가? 정형화된 하나의 답을 요구하는 것인가?
- 주제에 대한 주장, 의견 진술의 전개 과정을 평가하는 것인가? 지식의 숙지 여부를 주로 평가하는 것인가?
- 고교 교육과정을 정상적으로 이수하고 이해한 학생들이 풀 수 있는 수준의 것인가? 고교 교육과정 수준 이상의 지식수준을 요구하는 것인가?

이상 6개 쌍의 질문 항목에서, 앞에 놓인 질문에 긍정할 수 있어야 논술고사에 해당한다고 규정하고 있는 것이다. 이런 기준의 추상성을 감안해서인지 교육부는 가이드라인에 “논술고사에 해당하지 않는 문제유형”을 예시하였다. 이 유형은 아래 네 가지였다.

- ① 단답형 또는 선다형 문제
- ② 특정 교과의 암기된 지식을 묻는 문제
- ③ 수학·과학과 관련한 풀이의 과정이나 정답을 요구하는 문제
- ④ 외국어로 된 제시문의 번역 또는 해석을 필요로 하는 문제

교육부는 이와 같이 가이드라인을 비교적 구체적으로 제시함으로써 적어도 제도적으로는 논술고사에 대해 ‘위에 지적한 네 유형의 문제를 포함하지 않는 시험’이라는 식으로 소극적인 정의를 내린 셈이다. 바꾸어 말하면, 본고사라고 지적될 수 있는 조건들이 어떤 것인지

시사하는 방식으로 정의를 내렸다. 이는 물론 교육부가 논술고사에 대하여 개념적이거나 이론적인 정의를 시도한 결과가 아니다. 한국 대입제도사의 고유 맥락 안에서만 의미를 지니는 '한국적' 정의를 내린 것이다. 본고사가 주요 교과 편중이나 문항 곤란도 문제 등(교육과정 운영에 대한 파급효과나 과외 교습 유발 효과 등)을 야기할 수 있다는 통념에 근거하여 '실무적인' 정의를 단행한 것이라고 할 수 있겠다. 이런 정의가 본고사 논란을 해소할 수는 물론 없다. 이제 본고사 논란의 국면은 관련 당사자들(교육부, 대학, 고등학교, 교원, 학부모 등)로 하여금 논술고사(또는 본고사)에 대하여 자신들이 지지(인식)하는 '의미'를 제도 안에서 공인시키기 위하여 서로 투쟁하도록 바뀌었을 뿐이다. 교육부는 가이드라인을 내놓으면서 대학들이 시행한 지필고사를 놓고 본고사에 해당하는지 판단하도록 '논술심의위원회'를 구성하여 운영하겠다고 밝혔다. 이 후 대학별로 시행한 지필고사에 대해 논술심의위원회의가 진행하는 논의나 판단은 새로운 논란의 재료가 되게 되었다. 필경 그 논의나 판단은 객관적이기보다는 주관적이고, 전문적이기보다는 정치적으로 이루어지기 십상일 것이기 때문이다. 본고사(또는 논술고사)에 대한 정의(판단) 문제가 대입전형에 관련된 이해당사자들이 서로 투쟁할 대상이 된 셈이다.

이런 투쟁(논란)은 서울대학교의 통합 논술고사 시행 방침을 둘러싸고 나타났던 대통령과 대학의 이견에서 충분히 예견할 수 있는 것이다. 앞에서 언급하였듯이, 서울대학교는 스스로 판단(정의)하기에 논술고사 범주에 드는 지필고사를 2008학년도 입학전형에서 채택하겠다고 발표하였지만, 대통령은 그 방안을 본고사를 시행하겠다는 것이라고 규정하였다. 교육부는 처음에 서울대학교 의견을 받아들이는 듯했었지만 대통령의 비판 의견이 나온 후에 수용하기 어렵다는 쪽으로 입장을 바꾸었다(한국일보, 2005년 7월 8일 5면). 논술고사 외 필답고사를 금지한다는 대입전형 지침(정책)을 관철시키는 일이 제도적(텍스트로서의) 규정으로 끝나는 것이 아니라 그 지침 자체의 의미를 끊임없이 재구성해가는 과정이 되는 것임을 보여주었다. 현재 이루어지고 있는 본고사(또는 3불정책) 논란도 이 재구성 과정의 연장인 것이다.

V. 기여 입학제도 논의

'기여입학제도'는 '기여'라는 표현을 쓰기 전에 당초 '기부금'이라는 용어를 사용하여 제안되었었다. 최초 제안은 1980년대 중반 당시 교육개혁심의회 토론에서 교육재정을 확충하는 방안이 포함되어 나온 것으로 보인다. 1986년 교육개혁위원회의 제10차 공청회는 '교육재정의 확충 방안'에 대한 것이었고, 이 때 주제 발표 자료는 "사학의 재정난을 해결하기 위한

방안으로써 기부금과 교육성금을 적극적으로 고려해야 할 것”(52쪽)이라고 제안하고 있다. “고등교육에 있어서도 입학정원 이외의 일정률을 대학발전에 기여한 정도에 따라 선발하는 등 기부금 확보를 위한 적극적인 활동을 전개할 수 있을 것”(54쪽)이라고도 조언하고 있다. 이러한 발표에 대한 토론에서도 “보궐 입학제와 성금을 연결시킬 수 있을 것”(85쪽)이라는 동의가 나타나고 있다. 이듬해에 교육개혁심의회가 정리한 ‘교육재원의 확충 방안’ 정책연구 보고서(교육개혁심의회, 1987)는 “일정 금액 이상의 기부금이나 교육성금을 공여한 자의 직계 자손에 대한 입학특전”(179쪽)을 충분히 고려할 수 있다고 적고 있다.

이와 같은 논의가 특히 사립 대학교를 중심으로 확산되면서 1989년 10월 4일에는 ‘전국대학교무처장협의회’가 공식적으로 “대학의 재정난 타개책으로 ‘기여에 의한 입학제도’를 실시할 것을 문교부에 건의”하였다(조선일보, 1989년 10월 5일 18면). “이 건의안은 종전에 논의되던 기부금 입학제도의 명칭을 바꾸고 입학 허용범위를 확대한 것”이며, “입학 허용 대상에 기부금 입학의 경우 외에 비물질적 정신적 기여도 포함하는 것을 골자로 하고 있다”고 보도되었다. “건의안은 또 기여에 의한 입학 허용 비율을 정원 외 2%로 하고 입학 대상자의 수학적능력을 사전에 엄격히 측정하도록 했으며, 이 제도로 마련되는 재원은 장학금이나 대학의 교육과 연구 능력 신장에 집중 투자, 일반 대학 관리비로는 전용하지 못하게 하는 것으로 돼있다.” 이 제안은 전국대학교무처장협의회 명의로 이루어진 것으로 보도되었지만, 실지로는 “서울 소재 7개 사립 대학교 교무처장들이 협의를 거쳐 마련한 것”으로 알려졌다(조선일보, 앞의 인용 기사). 어쨌거나 대학이 직접 공식적으로 기여입학제를 제안하기는 이때가 처음인 것으로 보인다.

대학들의 기여입학제 제안을 보도하고 있는 이 기사는 또 “문교부는 기부금 입학제가 소득계층간 위화감을 조성할 우려가 크다는 등의 이유로 줄곧 이 같은 입장에 반대해와 건의가 받아들여질지 의문이다”라고 쓰고 있다. 기여(기부금) 입학제 논의가 여러 계기를 통하여 전부터 이루어져 왔음을 시사하며, 교육부는 그런 논의 과정에서 기여입학제에 대해 부정적인 입장을 가졌던 사실도 전해준다. 반면, 대학들의 제안은 ‘기부금’이라는 용어가 지닐 수 있는 부정적인 색깔을 탈색하기 위하여 ‘비물질적, 정신적 기여’를 포괄하면서 ‘기여 입학제’라는 용어를 선택하는 등 신중하고, 적극적인 의도를 보여준다.

이후 여러 맥락에서 이루어진 대학 측(한국대학교육협의회, 한국대학법인협의회, 전국대학교무처장협의회 등)의 제안 내용들은 대체로 다음과 같이 요약될 수 있는 것이었다(조선일보, 1991년 8월 6일 2면).

- 기여입학제가 선의의 학생에게 피해를 주지 않고 본연의 목적으로 달성하기 위한 전제조건으로,
 ① 물질-재정적 기여 외에 비물질적-정신적 기여도 포함하고, ② 기여 입학생의 비율은 정원 외에

2%로 제한하며, ③ 대입시 합격선을 기준으로 일정 비율을 정해 대학 입학 후의 수학능력을 엄정히 평가하고, ④ 이 제도로 마련된 재원은 장학금과 대학의 교육 및 연구 능력 신장에만 사용할 것 등을 제안

이미 언급하였듯이 기여입학제는 초기에 재정난(특히 사립 대학교들의 재정난)에 결부하여 제기되었다(조선일보, 1990년 7월 23일 11면). 따라서 대학 재정의 어려움 문제가 사회적 논의의 수면 위로 떠오를 때면 으레 그런 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 기여입학제가 거론되곤 하였다. 재정난이 사회적 주목을 받게 되는 계기는 역설적이게도 대학의 ‘입시 부정’ 사실이 드러날 때였다. 입시 부정이 대체로 재정을 충당하는 방편으로 이루어졌기 때문이었다. 예컨대 1991년에는 서울의 한 사립대학의 입시부정(돈을 받고 입학시키는 부정) 사실이 드러나 사회적 지탄을 받았지만, 이와 같은 문제를 막기 위해 교육부가 마련한 대책에는 대학 재정의 어려움을 덜기 위한 방안으로 기여입학제가 들어 있었다. 교육부는 여기에서 “기여입학제를 1993년도쯤에 도입한다”고 발표하였다(조선일보, 1991년 8월 13일 1면). 이때 방안은 “선의의 피해자가 없도록 정원의 일정비율로 제한해 선발하되 일정 수준의 수학능력을 갖춘 학생을 학내 공개 심사 과정을 거치게”하는 것으로 제안하였다. 교육부가 기여입학제를 긍정적으로 검토하기 시작한 것은 이 계기를 통해서였다. 이전까지 교육부는 “사회계층간에 심각한 위화감을 조성할 우려가 있고 분위기가 성숙되지 않았다”는 이유로 ‘절대 불가’ 방침을 고수했었다.

기여입학제에 대한 교육부의 긍정적인 입장은 이후 줄곧 유지되었고, 1993년 다시 한 사립대학의 입시부정 사건이 부각되면서 기여입학제 대안은 다시 정책 논의선상에 떠올랐다. 1993년 2월 9일 교육부는 “대학입시 부정의 한 원인이 되고 있는 열악한 사학 재정난을 덜어주는 방안으로 ‘기여입학제’를 적극 검토”하겠다고 발표하였다. “학사운영이 모범적인 대학에서는 1994년부터라도 시행할 수 있을 것”이라고 당시 교육부 장관은 언급하였다. 이 때 교육부는 “기여입학제에 의한 모집 학생수는 전체 정원의 2%를 초과할 수 없되, 학과별로 최대 5%까지 허용하고, 기여입학자 수는 정규 입학정원에 포함시키지 않으며, 기여입학자로부터 받은 기부금은 교수 인건비 등이 아닌 교육여건 개선 용도로만 사용할 수 있고, 일정 비율을 반드시 장학금 재원으로 활용하며, 사용 내역의 공개를 의무화한다는 5가지 원칙을 정해놓고 있다”고 발표했다(조선일보, 1993년 2월 10일 1면). 기여입학제에 대해 그동안 대학들이 제안해 놓은 방안의 골격을 사실상 그대로 수용하는 방안이었다. 그러나 교육부가 이렇게 적극적이고 구체적으로 마련했던 방안도 이른바 여론의 ‘정서적’ 저항을 극복하지는 못하였다. 사회적으로 사학재단의 도덕성에 대한 신뢰가 약하고 공정한 입시 경쟁 원리에 예외를 인정하는 데 대한 거부감이 커서 기여입학제 도입은 실현되지 못하였다(조선일보, 1993

년 2월 11일 3면).

기여입학제 문제가 다시 거론된 것은 대학의 자율에 대한 논의가 부각되면서이다. 1995년의 이른바 5.31교육개혁방안은 국공립 대학에 대해서만 국가의 구속을 인정하고 사립대학에 대해서는 입학전형 자율권을 허용한다는 원칙을 견지 하였다. “대학입학전형은 원칙적으로 대학 자율”에 맡기는 원칙을 천명함으로써(교육개혁위원회, 1995: 25쪽) 이 원칙의 적용 범위에 대하여 여러 해석을 낳았던 것이다. 이런 원칙 아래 특히 사립대학이 얻게 되는 자율권의 범위가 어디까지인지 그 방안 발표 이후 많은 논란이 일었다. 재정 문제를 상시적으로 고심해오던 사립대학들은 자연스럽게 자율 허용의 기회를 기여입학제 도입 가능성에 연결하여 궁리하였다. “사회적 공감대 형성이 관건”이라는 의견이 여전히 지배적이었지만 “일부 사립대학 관계자들이 조심스럽게 기여입학제 도입 가능성을 내비치고 있다”는 보도가 나왔다(조선일보, 1995년 6월 10일 29면).

이렇게 다시 부상한 기여입학제에 대한 기대도 여전히 실제 정책으로 실현되지는 못하였다. 새롭게 논란이 일었을 때에 이미 교육부는 전국 시도 교육청과 학교에 배포한 「교육개혁, 문답으로 알아보다」라는 책자에서 기여 입학제를 허용하지 않는다고 밝혔다(조선일보, 1995년 7월 2일 29면). 1995년 12월 19일에는 교육부가 5.31 교육개혁방안에 따른 후속조치로 1997학년도부터 적용할 “새 대학입학 전형제도 시행 기본계획”을 발표하였다. 여기에서 교육부는 좀 더 공식적으로 명확하게 기여 입학제를 금지한다고 명기했다(조선일보, 1995년 12월 20일 1면). 이후 매년 “대학입학전형 기본 계획”에는 계속해서 “대학별 독자적 기준에 의한 특별전형”과 관련하여 “사회적 공감대가 형성되지 않고 사회정의를 훼손할 수 있는 기여 입학제 등은 금지”라는 규제가 명문화되었다. 즉, 기여입학제는 교육부 지침(공시)을 근거로 1997학년도 대입 전형부터 공식적으로 금지된 셈이다.

이른바 5.31교육개혁방안에 연계하여 기여입학제를 논의하고 그 제도 도입을 금지하게 되었던 과정은 기여입학제 쟁점에 새로운 측면을 추가하게 되었다. 이전까지 기여입학제 문제는 다분히 대학의 재정난과 이에 관련된 입시 부정 문제에 대처하는 방안으로 논의되었었지만, 5.31교육개혁방안의 자율 허용 원칙은 기여입학제를 대학 자율권의 쟁점에 결부되도록 만든 것이다. 물론 이전에 기여입학제 허용을 요구하는 대학의 자세에 자율권을 인정하라는 입장이 전혀 담겨 있지 않았다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 적어도 표면적으로는 대학들이 재정 문제를 전제로 그리고 입시 부정과 같은 사건들을 계기로 삼아 그 제도 도입을 요청하였었다. 그러나 5.31 교육개혁에 따라 1997학년도 입학전형에 대해서부터 명문화된 기여입학제 금지의 원칙상 대학의 재량에 포함되는 “대학별 독자적 기준에 의한 특별전형”에 제한을 가하는 꼴이 되었다. 기여입학제 도입 여부가 대학 자율의 폭을 넓히는가 아니면 좁히는가에 달려있는 사안으로 바뀐 것이다.

이와 같이 대입 전형을 둘러싼 대학 자율권 논란에 기여입학제가 포함되기에 이르면서, 2002학년도 대학입학 전형을 구체화하는 과정에서는 다시 이 문제가 부상하게 된다. 본고사 문제를 정리하면서 이미 언급하였듯이, 1998년 추진한 대입제도 개혁의 결과로 성안된 2002학년도 대학입학 제도는 '무시험 전형'이라는 슬로건으로 포장되었었고, 대학의 자율권을 대폭 늘리면서 전형 방법이나 유형의 다양화를 도모하는 취지를 구현했다고 홍보되었다. 따라서 학생과 학부모들에게는 이 때 제도가 공부를 못하더라도 다른 특기나 장점 등을 가지고 있으면 대학 진학에 문제가 없을 것이라는 기대를 갖게 했으며, 대학들에게는 특히 특별전형의 비율을 확대하는 방식으로 좀 더 자율적인 전형을 구사할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 하였다.

교육부가 공식적인 금지 입장을 문서(매 학년도의 대학입학전형 기본계획)로 천명해왔음에도 불구하고, 실지로 대학들은 이런 기대 속에서 기여입학제 도입을 조심스럽게 추진하였다. 1999년 초 서울의 일부 대학이 2002년 전형 계획에 기여 입학 특별 전형을 도입하겠다는 방안을 포함하여 논란을 빚었다(조선일보, 1999년 11월 5일 10면). 2001년 3월에는 연세대학교가 "연세대 발전을 위한 기여 우대제 실시 계획안"을 교육인적자원부와 청와대에 전달하였다고 보도되기도 하였다. 이때 안은 역대 이사장, 총장, 총동문회장 등 학교 발전 기여자와 20억 원 이상 기부자의 후손에 대하여 2002년 2학기 수시모집부터 전체 정원의 2% 정도인 80여명에 한하여 기여입학제를 실시한다는 것이었다. 교육인적자원부는 국민정서에 위배된다는 점을 들어 반대하였다고 알려졌다(대한매일, 2001년 4월 24일; 윤정일, 2002에서 재인용).

이 사실은 미국의 고등교육 주간지에서도 국제 뉴스(international news) 난에 보도하였다. 이 기사는 기부금 입학(donation-for-admissions)이 은밀하게는 어디에서든 이루어질 수 있겠지만 한국 대학으로 연세대학교가 처음으로 그런 제도 도입을 공언했다고 쓰고 있다. 당시 연세대학교 총장의 발언을 인용하며, "고질적인 재정난을 극복하기 위한 유일한 길"로 선택한 정책이라면서, 150만 달러면 성적에 관계없이 연세대학교 입학허가를 얻어낼 수 있다고 전했다. 교육부와 연세대 학생회의 반대 의견도 기사에 들어있다. 기사 제목은 '입학허가 세일'(For Sale: Admission)이라고 달려 풍자적이었다(Chan, 2001).

기여입학제에 대한 사회적 반감은 완강하였다. 일부 대학들이 꾸준히 합격증을 돈 받고 팔려는 구실이라는 사회의 인식을 불식시키려고 노력하며 그 제도 도입을 시도하였지만, 유전(有錢)과 무전(無錢)으로 사람을 차별하는 정의롭지 못한 방안이라는 사회적 통념은 꾸준히 그런 시도를 좌절시켰다. 재정난을 해결하여야 할 과제의 절실함이나 대학의 자율이라는 당위적 명분을 강조하는 것으로써 그 통념의 벽을 넘지는 못하였던 것이다. 교육부도 1990년대 초반에 내비쳤던 것처럼 대학의 현실(특히 재정난)에 공감하며 기여입학제에 긍정적인 의견을 지녔던 것은 사실이나, 여론의 비판을 무릅쓰고 대학의 편에 설 정도로 강한 입장을

가졌던 것은 아니었다.

이와 같이 속내를 보면 기여입학제와 관련해서 대학과 교육부 사이의 갈등이 크지는 않았었다. 사회 정서적 저항에 막혀 기여입학제 논란이 잠복해 있었던 동안에도 갈등이 새롭게 증폭될 이유도 크게 없었다. 대학이나 교육부 모두 그 제도 도입의 걸림돌에 대한 이해를 공유하였었다고 볼 수 있겠다. 그러나 비교적 최근 교육부의 대학 자율화 추진이 부진한 데 대한 불만을 바탕으로 대학들이 기여입학제를 포함한 모든 가능성을 대학에 열어주도록 요구하면서 다시 쟁점으로 부상하였다. 교육부가 2004년 12월에 발표하여 시행해왔던 “대학 자율화 추진 계획”의 성과가 미흡했을 뿐만 아니라, 2007년에 들어와 새롭게 추진하겠다고 밝힌 계획에는 대입전형(즉, 3불정책)과 관련된 문제를 완전히 배제하고 있어서, 대학의 기대는 크게 무너졌었다(조선일보, 2007년 2월 3일 A10면). 이런 상황에서 대학의 자율화 요구는 과거와 달리 강한 어조로 표출되었다. 대학은 기여입학제 건을 포함하여 모든 대입전형의 문제를 대학의 자율 영역 안에 두어야 한다고 주장했다.

시간으로 보면 대학 자율에 대한 요구는 서울대학교에서 먼저 나왔다. 서울대 장기발전계획위원회 위원장은 “서울대의 향후 20년간 방향과 목표를 담은 장기발전 계획안을 발표하는 자리에서 3불 정책이야말로 대학교육과 발전을 저해하는 요소라며 다원화된 사회에서 경쟁력을 발휘하려면 3불 정책은 적절하지 않다”고 말했고, “발전 위원은 모두 3불 정책이 [대학 발전에] 암초 같은 존재라는 데 인식을 같이했다”고 강조한 것으로 보도되었다(동아일보, 2007년 3월 22일 1면). 한국사립대학총장협의회도 이와 같은 서울대학교의 입장에 동조하였다. 서울대학교의 발표가 있었던 뒷날, 한국사립대학총장협의회 회장단은 모임을 가진 뒤 회장 브리핑을 통하여 “대학의 학생 선발권 보장 차원에서 3불정책은 반드시 폐지되어야 한다”고 강조했고, “3불정책은 교육의 경쟁력 강화를 막고 있다”고 주장하였다(한국일보, 2007년 3월 23일 8면).

대학들의 이런 일련의 주장은 상징적으로 서울대학교 총장으로부터도 지원을 받았다. 그는 2007년 3월 30일 제13회 학내에서 행한 한 특강에서 “자율성은 대학의 매우 중요한 부분으로 각 대학의 건학 이념과 특성에 따라서 학생을 선발하도록 해야 한다”고 말했고, “대학의 다양성과 유연성을 보장하기 위해선 자율성은 꼭 필요하다”고 밝힌 것으로 알려졌다(서울신문, 2007년 3월 31일 9면). 2007년 4월 9일에는 한국대학교육협의회 회장에 취임하면서 자율에 대한 대학들의 입장을 다시 확인한 것으로 보도되었다. 그는 3불 정책을 포함한 대학입시 자율권 문제를 대학들의 모임인 대학교육협의회에서 본격적으로 논의하겠다고 밝혔다고 한다. 이와 같이 분명한 발언은 바로 전날 대통령이 교육방송을 통해 3불 정책을 고수하겠다고 밝힌 데 이어 나온 것이어서 더욱 언론의 관심을 끌었다(동아일보, 2007년 4월 10일 14면).

이런 국면에서 기여입학제 문제는 독립적으로 다루어 지지 않고 본고사나 고교등급제 문제와 함께 묶인 쟁점이 되어버렸다. 이전에 기여입학제가 독립적인 쟁점이었을 때에는 대학들이 소위 국민 정서의 반감을 염두에 두고 사회적 저항을 완화하는 방향에서 기여입학제 도입을 정당화하려고 노력하였다. 그러나 최근 논란에서는 암암리에 대학이 대학이기 위하여 전면적인 자율이 필요하다는 원칙론의 바탕에서 그 제도 도입을 정당화하게 된 형국이다. 기여입학제에 관한 한, 최근의 대입전형 제도 논란 과정에서 대학이 실지로 그 제도를 어떻게 구상하고 있는지 구체적으로 밝힐 기회도 가지지 못하였다. 결국 기여입학제는 대학의 자율권 주장(특히 '3불정책' 폐지 주장)을 누르기 위하여 교육부가 반격하는 발표나 홍보를 통하여 정의되고 있는 셈이다.

교육부는 기여입학제를 매우 단순하고 극단적이게 기술하며 비판하고 있다. 교육부 장관은 2007년 4월 10일 서울을 시작으로 전국 순회 '대입정책 설명회' 길에 올랐다. 3불정책의 정당성을 홍보하기 위한 순회 설명회였다. 이날 첫 설명회에서 있었던 교육부 장관의 발언은 "기여입학제, 점잖은 분들이 할 얘기냐"라는 제목의 기사로 요약되었다(오마이뉴스, 2007년 4월 10일 21:27). 대학 총장들이 그 도입을 버젓이 요구하기에는 부끄러워해야 할 만큼 기여입학제는 윤리적으로 떳떳하지 못한 제도라고 교육부 장관이 규정했다는 것이다. 보도 기사는 교육부 장관의 실제 발언을 다음과 같이 인용하고 있다.

대학 선생 출신이라 저도 말을 막하는 점이 있는데 기여입학제 이런 건 점잖은 분(대학총장)들이 할 얘기가 아니죠. ... 돈도 없고 (업적을) 기억할 수도 없는 사람들은 어떻게 하라는 것이냐. ... 오로지 능력으로 학생을 선발해야지 기여입학제를 말하는 것은 점잖은 분들이 할 얘기가 아니다.

교육부가 홈페이지(www.moe.go.kr) '교육인적자원부뉴스' 코너의 '이슈 특집'을 통하여 내놓은 발언들은 장관의 표현보다 더 거칠고 원색적이다. 기여입학제에 대해서 "돈 내고 대학가기", "현금 입학" 등의 문구로 비판하고 있으며, 좀 더 상세하게 이를테면 다음과 같이 기술하고 있다(2007년 4월 20일 열람).

기여입학제는 대학에 물질적으로 기여했을 때 그 당사자나 자손에게 따로 시험을 보지 않고 최저시험점수로만 입학할 수 있는 것이다. ... 대부분의 국민이 겪게 될 좌절감은 도외시한 채 '돈 받고 학생을 뽑겠다'는 대학의 알팍한 상술이 담겨있는 것이다(손혁기, '돈 받고 학생을 뽑겠다'는 데 왜 정부가 나서냐고?', 이슈 특집 ⑦번 글).

이런 발언에서 기여 입학제는 돈과 업적을 바탕으로 입학할 수 있도록 보장해주는 제도이고, 차마 밖으로 말을 꺼내기가 부끄러울 정도로 떳떳하지 못한 제도로 규정되어 있다. 과거 대학들

이나 교육부 자체로도 검토한 적이 있던 기여입학제 방안(공적인 기여를 강조하고, 지원자의 수학능력 검증을 전제로 하며, 확보된 재정을 투명하고 온당하게 사용하다는 등의 조건을 지녔던 방안)들은 여기에서 망각되고 있다. 교육부는 대학의 자율 요구를 강력하게 비난하는 과정에서 기여입학제 의미를 매우 부정적으로 구성하고 있다. 이렇게 구성되는 기여입학제의 의미는 대학들이 제안해왔던 기여입학제의 의미와 크게 다르다. 이와 같이 기여입학제에 대하여 대립하고 있는 정의(定義)들이 3불정책 논란에서 경합을 하고 있는 것이다.

VI. 고교등급제 논의

이른바 고교등급제는 대입 전형에서 고등학교 간 학력 차이를 고려해야 할 필요가 제기되면서 쟁점이 되었다. 이와 같이 쟁점이 될 소지는 내신 성적을 반영하게 되는 사태에서 생겨났다. 그 첫 사례는 1980년 소위 7.30 교육개혁에서 볼 수 있다. 이 개혁에서는 1981학년도부터 적용할 대학입학전형 개혁안을 내놓는데, 여기에서 국가보위비상대책위원회는 대학별 본고사를 폐지하고 내신 성적과 예비고사 성적만으로 전형하도록 요구하였다. 국가 수준에서 대입 전형에 내신 성적을 반영하도록 요구한 것은 이때가 처음이었다. 정책 논의 과정에서 전국의 모든 고등학교 내신을 동일하게 취급할 수 있는가라는 문제가 자연스럽게 제기되었지만, 7.30 개혁안에서는 “전국 모든 고등학교를 동일한 수준으로 본다.”고 천명하였다(조선일보, 1980년 7월 31일 1면). 이 때 개혁은 고등학교 평준화 정책을 바탕에 두고 있었으며, 지역, 계열, 주야간 등 다양한 범주에서 있을 수 있는 학교간 격차를 전혀 인정하지 않는다는 방침을 명시하였다(문교부, 1988). 실지로 나타나기 마련인 고등학교 사이의 차이를 공식적으로 인정하지 않음으로써 그 차이 문제가 이후 입학제도 논의에서 계속 논란 될 수 있는 불씨를 피워놓게 된 것이다.

고등학교 간 차이를 대입 전형에서 고려하여야 할 필요가 생겼다고 해서 고등학교들에 대하여 대학이 등급을 매기고 이에 따라 차별하는 방안이 불가피한 것은 아니다. ‘고교 등급제’라고 불려야 할 제도만이 그 필요에 부응하는 대안은 아닌 것이다. 서로 차이가 있는 학교에서 제공되는 내신을 평가하기 위한 방안이 다양하게 구안될 수 있음에도 불구하고 그 대안들을 단순히 고교등급제라고 부르면서 묶어 규정하게 되는 데는 고교간 차이 반영 문제를 둘러싼 사회적 인식 구성의 역학이 작용했던 것이다.

고등학교 내신 성적을 대학 입학 전형에 반영하는 문제에 대한 사회적 관심은 늘 고등학교들 사이의 차이를 그 과정에서 어떻게 처리할 것인가에 모아져 왔다. 이 관심이 본격적이

계 사회적 담론으로 표출되는 것은 1996년의 일이다. 1996년은 전 해에 발표되어 전면적인 교육개혁을 이끌었던 이른바 5.31 교육개혁방안을 제도적으로 구체화하는 작업이 활발하게 이루어졌던 해이다. 이 구체화 과제 가운데 하나는 고등학교의 '종합생활기록부'⁴⁾ 방안이었다. 이전까지 대학입학 전형에서 지원자들의 학교생활 성적은 '15등급제' 내신으로 집약됐었지만, 앞으로 '종합생활기록부'를 기록하여 좀 더 포괄적이고 다면적이게 '내신'을 반영한다는 방안이었다(교육개혁위원회, 1995).

이 방안을 구체화하는 과정에서 사회의 주목을 받은 것은 특수목적고등학교나 비평준화지역의 고등학교 등(평준화 지역 일반 고등학교와 구분되는 학교들)에 대하여 종합생활 기록을 반영할 때 별도의 배려("가산점 또는 가중치 부여")가 이루어지는가 하는 것이었다. 당시까지 전형에서는 이런 학교 출신자들에 대하여 소위 '비교내신제'를 적용할 수 있도록 하여 내신 반영상의 불리함을 해소해주었었다. 새로운 방안에서 교육부는 내신을 어떤 방식으로 반영할지 결정하는 문제를 대학의 자율에 맡기기로 결정했다. 이렇게 되자 학교와 학원의 주변에서는 대학들이 "고교 등급화"를 시도할 것이라는 추측들이 나왔다(경향신문, 1996년 8월 3일 1면). 대학들이 고등학교들을 특정한 기준으로 분류하여 가산점이나 가중치를 부여할지 모른다는 짐작이었다. 반면 대학들은 고교 등급화가 현실적으로 어렵기 때문에 묘안을 찾기가 곤란하다는 의견을 보이기도 하였다(세계일보, 1996년 8월 7일 31면). 교육부에서도 "전국 고등학교에 일정한 순위를 매겨 학교별 가중치를 입시 점수에 반영하는 '고등학교 평가제'"를 고려했지만 채택하지는 않기로 했다고 발표하였다(동아일보, 1996년 8월 7일 1면). 이와 같은 당시 언급들에 비추어보면, 당시 대입 환경에서 서로 다른 고등학교들을 어떻게든 변별하여 전형 과정에서 달리 취급해보려고 시도하는 것을 비정상적 행위로 여기지는 않았던 것을 볼 수 있다. 그리고 그런 시도나 방안들을 '고교등급제'로 몰아 지칭하지도 않았다. 고교 등급화와 같은 표현으로 부정적인 어감을 주입하는 경우도 있었지만, 공식적으로는 '고등학교 평가제'와 같은 용어를 사용하여 어감의 치우침을 경계하였던 것으로 보인다.

대입 전형에서 지원자들의 출신 고등학교를 고려(변별)하는 문제는 1998년에 더욱 첨예하게 부각하였다. 고교등급제라는 말도 이 시기에 매우 빈번하게 사용되었다. 이때는 2002학년도부터 적용할 대입제도 개선 논의가 활발하게 이루어지고 있었다. 이때 변화의 방향은 이른바 '무시험 전형'을 기조로 한다고 알려졌다. 1998년 9월 18일에 열렸던 "2002학년도 대학입학제도 개선 시안"에 대한 공청회를 보도한 한 신문 기사는 "2002년 대입 무시험 전형 크게 늘린다"는 헤드라인을 달았다(조선일보, 1998년 9월 19일 1면, 주 3) 참조). 이때 무시험 전형이 적용되는 구체적인 경로는 '고교장 추천제'였다. 고등학교에서 교장이 마땅한 학생을

4) 후에 '학교생활기록부'로 이름을 고쳤다.

추천하면 시험 없이 사정하여 선발한다는 구도였던 것이다. 이 구도에서 대학들이 고심하게 된 것은 고등학교별로 몇 명씩 받아들여야 하는가 하는 문제였다. 학교별로 몇 명을 추천할 수 있게 하여야 하고, 최종적으로는 추천된 학생들 가운데 몇 명을 어떻게 평가하여 합격시켜야 할지 결정하는 것이 당면 과제였다.

주요 대학들은 고등학교별로 추천 학생 수나 전형 방식을 적절하게 결정할 방안들을 나름대로 강구하였다. 가장 구체적인 방안을 내놓았던 대학은 연세대학교였다. 당시 보도에 따르면, 연세대학교는 5년간 대학에 입학한 모든 학생들의 고등학교 학교생활기록부 백분위 성적을 토대로 고등학교를 분류하여 전국 고등학교를 3개 범주로 구분하여 전형 방법을 달리 적용하는 방안을 생각하였다. 우수학교로 분류된 '1그룹 학교' 출신 학생들은 학생부 성적만으로 선발하고, '2그룹 학교' 학생들에 대해서는 자기소개서, 추천서, 면접 등을 이용해 다양한 전형을 적용하며, '3그룹'으로 평가된 학교나 5년 사이에 합격자를 배출하지 못했던 학교 학생들에 대해서는 지역별 인구나 학교와 학생 수 등을 감안하여 지역할당제 방식으로 선발하겠다는 것이었다. 연세대 전형 관계자는 '고교 서열화'를 하는 게 아니며 다른 대학들도 이와 같은 방안을 검토하고 있다고 말한 것으로 보도되었다(한국일보, 1998년 7월 13일 18면).

이런 보도 기사의 제목은 "연대 '고교 등급제' 도입"이라고 달렸다(한국일보, 1998년 7월 13일 18면). 고교등급제라는 말에 작은따옴표가 씌어져 있는 것으로 보아 아직 그 쓰임새가 정확하거나 일반화된 것으로 받아들여지지 않는 것으로 보인다. 그리고 적어도 기사 내용에 비추어 보면, 고교등급제라는 말이 등급에 따라 기계적으로 학교별 차등을 둔다는 문자 그대로의 뜻을 갖도록 쓰이지도 않았다. 고등학교를 위계적으로 구분한다는 점에만 초점을 두면 연세대학교가 고려한 방안을 '고교등급제'라고 불러도 무방할 것이다. 그렇지만 그 방안에서 고등학교들에 대해 적용하는 위계적 구분(등급)이 바로 출신 학생 모두에 적용되는 특정 가산점이나 가중치를 뜻하는 것이 아니라는 점을 인정해준다면(연세대학교는 학교 분류에 따라 학생들이 다른 방식의 전형과정을 거치게 된다고 설명했다), 그 방안을 고교등급제로 지칭하는 것은 적확하지 못하다.

이렇게 보면 고교등급제라는 말이 번지기 시작한 것은 그 의미의 타당성 때문이 아니라 조어적인 매력 때문이었다. 대학들이 고등학교 간 차이를 무시함(내신) 전형에 반영하기 위하여 강구했던 방안들이 무엇이건 그 일체를 묶어 지칭하는 말로써 고교등급제가 인지도를 얻기 시작했던 것이다. 당시 대학들이 궁리하고 있던 방안들은 연세대학교 방안과 동일하지 않았거나 그 정도로 구체화되지 못한 상태에 있었다. 그럼에도 불구하고 당시 대학들의 방안을 가리킬 때 언론보도들은 대체로 고교등급제라는 말을 사용하였다. 이 말에 대한 대안들이 없었던 것은 아니다. 이를테면 당시 서울대 총장은 '등급제'라는 표현의 왜곡된 측면을 의식하며 '고교종합평가제'라는 말을 사용했다(한겨레신문, 1998년 8월 5일 25면). 앞에서 언

급했듯이 교육부도 ‘고교 평가제’라는 말로 관련된 방안을 지칭했었다. 고등학교 간 차이를 대입 전형에 반영하려는 방안을 이런 대안적인 용어로 지칭했었다면 그동안 고교등급제 방안들이 훨씬 더 합리적인 것으로 인식되었을지도 모른다. 그러나 당시 담론은 그러한 방안들을 고교등급제라는 용어로 규정함으로써 부정적 이미지를 구축하였다. 그리고 뒤에 그 의미를 둘러싼 혼선의 여지를 남겨 놓았다.

1998년 7월과 8월에 걸쳐 매우 격렬하게 논란했던 고교등급제 문제는 결국 교육부가 금지 입장을 채택함으로써 제도적으로는 결론을 보았다. 교육부는 1998년 10월 15일에 발표한 「2002학년도 대학입학제도 개선안」에서 “고교간 학력차 인정 문제”라는 항목을 별도로 마련하여 “고등학교간 학력차 인정은 불가”라고 명시하였다. 이 발표 문건은 또 “고등학교간 학력차 인정문제에 대한 검토” 결과와 “각계에서 제기된 문제점과 대응방안”을 별첨으로 담고 있다. 교육부는 이 별첨에서 “무시험 전형제 등의 도입 확산에 의해 학생부 비중이 증가할 것인 바, 고교등급제를 도입하여야 한다는 주장이 있는데” 이에 대하여 “고교간에 차이를 인정하여 고교등급제를 도입한다면 중학교까지 새로운 입시 과열이 일어날 수 있으므로 대학은 전국 학생을 고루 선발하도록 노력함이 교육·사회·경제적 측면에서 바람직할 것”이라고 설명하고 있다. 이어 “고교등급제는 불법 문제까지 야기되므로 금지”시킨다고 덧붙였다.

이런 제도적 결정은 다양한 파급효과를 가져왔다. 평준화 정책이 적용되지 않고 있던 “울산과 경기도 일부 지역에서 평준화로 선회하려는 움직임”을 보이고, 강남 학부모들은 강북으로 이사하여야 하는 게 아니냐는 반응들을 보였으며, 과학고등학교와 외국어고등학교 등 특수목적고등학교들은 신입생 유치에 비상이 걸렸다는 보도가 나왔다(조선일보, 1998년 10월 21일 27면). 고교등급제를 통해 대입의 유리한 고지를 점할 수 있을 것으로 기대했던 학생과 학부모들이 대응에 부심하게 되었던 것이다.

고교등급제 금지가 제도로 결정된 상황에서도 그 필요성을 다시 제기할 계기는 계속 만들어졌다. 1996학년도부터 적용되기 시작한 종합생활기록부(절대평가) 제도 아래서 많은 학교들은 재학생들의 이익을 위하여 문항의 곤란도를 낮추는 등의 방법으로 이른바 성적 부풀리기를 자행한 것으로 알려졌다. 이는 교육부가 교육청과 합동으로 “시험 관리 실태에 대한 감사”를 시행해야 할 정도로 확산되었었다(서울신문, 1996년 6월 1일 22면). 교육당국의 견제에도 불구하고 성적 부풀리기 문제는 만족스럽게 해결되지 못하고 음성적으로 살아있었다. 대학들은 이런 문제를 묵과하기는 어렵다는 입장을 보였다. 2000년 4월 25일에는 주요 대학 입시 관계자들이 교육부와 고등학교 인사들과 “입학전형 관계자 회의”를 가졌다. 여기에서 대학들은 고등학교들이 학생들의 내신 성적을 부풀리기 위해 문항 난이도를 낮추거나 제시형을 시행하는 등의 편법을 동원하는 데 대해 제재 방안을 강구하겠다고, 이 방안의 하나로 고등학교 간 특성 차이를 반영하겠다는 뜻을 밝혔다고 보도되었다(조선일보, 2000년 4월 26

일 29면). 당시 한 대학의 입학처장은 고교등급제와 관련하여 “수능 성적을 역추적해 고교간 학력차를 일정 부분 반영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다”고 밝힌 것으로 알려졌다. 그러나 “일선 고교를 수능시험 성적별로 계량화해 등급을 매기는 전면적인 고교등급제를 실시하는 것은 아니다”고 덧붙였다고 한다. 이러한 움직임들에 대하여 교육부는 “고교간 서열을 매기는 등급제는 허용할 수 없다는 것이 교육부의 공식 방침”이라고 밝혔다(조선일보, 2000년 4월 26일 29면). 대학과 교육부의 입장 차이는 계속해서 확인되고 있었다. 대학의 꾸준한 필요 제기에도 불구하고 교육부는 고등학교 평준화 정책의 흔들림이나 고입 준비 과열을 염려하여 고등학교 간 차이를 인정하고 반영하는 대입 전형 양식을 허용할 수 없었다.

이러한 상황에서 대학들은 적어도 공식적으로는 교육부 지침을 따르게 된다. 고교등급제와 관련하여 대학들이 꾸준히 교육부 금지 지침의 비합리성을 지적하던 이 시기에도 고등학교의 차이를 전형 과정에서 고려하고 있다거나 하겠다고 공표한 대학은 없었다. 그렇지만 학교나 학원가에서는 고교등급제가 적용되고 있다는 짐작이 나돌았다. 이를테면 당시 “수시모집 지원 전략” 등을 충고하는 입시 학원 관계자들은 꾸준히 고교등급제가 이루어지고 있다고 생각하라고 학생과 학부모들에게 조언하였다. 실지로 한 입시학원의 관계자는 “서울 소재 상위권 대학 중 상당수가 출신고교간 학력차를 두는 고교등급제를 내부적으로 적용하는 것으로 알려진 만큼, 출신 고교의 대학 합격 현황과 자신의 성적을 고려하는 것도 필요하다”고 말한 것으로 보도되었다(조선일보, 2001년 8월 9일 23면).

고교등급제를 둘러싼 사회적 의구심이 좀체 잦아들지 않고 대학들도 고등학교 간 차이 문제를 꾸준히 제기하게 되면서, 교육부는 이와 관련하여 좀 더 분명한 조치를 취하여야 했던 것으로 보인다. 교육부는 2001년 8월 31일자로 발표했던 「2003학년도 대학입학 전형 기본계획」을 2002년 2월에 수정하였다. ‘대학입학 전형 기본 계획’이라는 교육부 공시에 고교등급제를 금지한다는 지침을 명문화하였던 것이다. 앞에서 정리했듯이, 이때 금지 조항은 교육부가 이른바 ‘3불’을 적시한 첫 사례였다.

본고사와 기여입학제 그리고 고교등급제를 제한하고 이 제한 지침을 위배하는 경우 행·재정적 조치를 취하겠다는 경고가 명문화되면서, 대학교의 입학 전형 절차와 방법은 좀 더 엄격하게 감시될 수 있는 사안이 되었다. 이 상황에서 급기야 2002년에는 “편법 고교등급제 파문”이 일어났다. 서울 소재 일부 상위권 대학들이 수시모집 사정에서 외국어고등학교와 과학고등학교 등 특정 고등학교 출신 학생에게 가산점을 주는 방식 등으로 사실상 고교등급제를 실시했다는 주장이 제기됐다. 2002년 11월 3일 서울의 한 입시학원이 “1학기 수시모집 지원 전략 자료”에서 서울 소재 네 대학교가 고교 등급제를 적용하고 있다고 주장하였다.

이 자료는 전국 고교를 A~E 5등급으로 구분하고 등급에 따라 대학별로 지원 가능한 내신 분포표를 제시했다. 예컨대, A급 고등학교에는 과학고등학교와 외국어고등학교, B급 고등

학교에는 서울 강남지역 고등학교, C급에는 평준화지역 일반 고등학교, D급에는 평준화 지역 하위 고등학교, E급에는 실업계 고등학교를 포함시켰다. 높은 등급에 속한 학교 출신 학생들은 상대적으로 낮은 내신 성적으로도 합격할 수 있는 가능성이 있다는 주장이었다. 이런 주장에 대해서 해당 대학 입학처장들은 고교등급제 적용을 부인했다(조선일보, 2002년 6월 4일 31면).

이런 사건들은 고교 등급제와 관련하여 사회적으로 대학에 대한 의구심을 지우지 못하게 하였다. 그래서 2002년에 살펴봐도 외국어고등학교 입시 열풍이 불고 있다는 보도가 많았다. “주요 대학들이 내부적으로 고교등급제를 은밀히 적용, 내신 불이익이 줄어든 데다, 수시모집 합격자가 늘어나면서 [외국어고등학교] 인기가 상한가로 치솟고 있기 때문”이라는 보도들이었다.(조선일보, 2002년 8월 17일 27면).

2004년에는 이른바 내신의 영향력을 극대화하려는 새로운 대입제도를 교육부가 내놓으면서 학교간 격차 문제(바꾸어 말하면, 고교등급제 적용 필요성의 문제)가 다시 부상하였다. 2008학년도부터 적용할 예정으로 제안된 이 새로운 대입제도는 “내신 위주 선발”을 표방하였고, 당연히 대학들은 고교간 격차를 반영하여야 한다는 의견들을 내놓았다. 그렇지만 교육부는 여전히 금지 입장을 거듭 천명하였다. 이런 와중에 전국교원노동조합은 2004년 1학기 수시 모집(2005학년도 전형)에서 서울의 한 대학교가 고교등급제를 실시하였다고 폭로하였다. 서울 강남 지역 고등학교 출신 응시자들이 내신 성적에서 크게 뒤집에도 불구하고 내신 성적이 높은 강북 지역 고등학교 출신 응시자들을 제치고 합격하였다고 주장하였다. 해당 대학은 수상 경력, 자격증, 외국어 능력 등을 고려하는 서류 전형의 비중이 더 크기 때문에 생긴 일이라고 해명하였다(조선일보, 2004년 9월 13일 A13면, 9월 14일 A12면).

이 공방은 결국 사회적으로 큰 파장을 일으켜 결국 교육부의 “정부 실태조사”로 이어졌다(조선일보, 2004년 9월 18일 A10면). 조사 후 교육부는 서울의 세 대학교가 “2005학년도 수시 1학기 전형에서 특정 지역과 특정 학교에 높은 점수를 주었다”는 결론을 내렸다. 그러나 해당 대학들은 개인의 학력차를 반영했을 뿐 등급제를 적용한 것이 아니라고 반박하였다(조선일보, 2004년 10월 9일 A2면, A3면). 그리고 이들 대학을 포함한 서울의 10개 대학들은 학력차를 반영하여야 하는 현실을 보여주기 위하여 고등학교에서 학생들의 성적을 얼마나 비교육적으로 부풀렸는지 “एं터리 내신”을 공개하겠다고 입장을 밝히기도 하였다.(조선일보, 2004년 10월 12일 1면). 실지로 고교등급제를 적용했다고 지적받았던 한 대학교는 내신이 부풀려진 상태를 보여주는 내신 분석 자료를 비공식적으로 언론에 공개하였다. 고등학교들이 지나치게 많은 학생들에게 ‘수’의 평정을 주고 있으며, 하나의 과목을 수강한 모든 학생을 1등의 성적으로 처리한 경우도 있음을 보여주었다(조선일보, 2004년 10월 15일 1면, A4면). 이런 공방을 거치며 고교등급제 관련 논란은 내신의 타당성 문제와 본고사 필요성 문제 등으

로 비화하여 갔다.

한편 전교조 등 4개 단체는 교육부가 고교등급제 적용 의혹에 대한 조사를 마친 후 세 대학이 적용했다고 발표하자 해당 대학의 입학 관련 책임자들을 업무 방해 혐의로 검찰에 고발하였다. 2005학년도 수시 1학기 모집에서 “고교등급제를 실시한다는 사실을 공고하지 않은 채 고교등급제를 실시, 고교 진학 담당 교사는 물론 대학교수들의 입학사정 업무를 방해했다”는 혐의였다(조선일보, 2004년 10월 16일 A10면). 그러나 이 고발에 대하여 검찰은 2006년 3월 23일에 무혐의 처분을 내렸다. 교육부가 지침 위반을 근거로 행정적인 제재를 가할 수 있을지는 모르지만 형사적으로 처벌하기에는 법적 근거가 없다는 결론이었다. 이렇게 법적 처벌의 길이 막히자 대학들을 고발했던 단체들은 3불정책을 법제화해야 한다고 요구하였다. 좀 더 분명하게 대학들의 입학전형 행위를 규제할 수 있어야 한다는 주장이었다(한겨레신문, 2006년 3월 25일 8면). 그러나 교육부는 법제화가 어렵다는 입장을 보였다. “법제화를 하려면 본고사나 고교등급제, 기여입학제의 개념부터 구체적으로 법에 정의해야 하는데 그렇게 되면 또 편법이 등장할 것”이라는 것이 법제화가 곤란하다는 이유였다(서울신문, 2006년 3월 24일 8면). 결국 고교등급제를 둘러싼 논란도 명료한 결말을 내리지 못한 채 꾸준히 부침을 계속할 상태로 남아 있게 되었다. 고교등급제라는 제도(정책)의 의미 자체를 규정하는 문제를 둘러싸고 이해당사자들이 각자 입장을 관철시키기 위하여 경합하는 사태는 계속될 전망이다.

VII. ‘3불정책’ 논의의 시사

역사적으로 돌아보면 이른바 3불정책을 둘러싼 논의가 정책 자체의 의미를 꾸준히 재구성해오고 있었음을 보게 된다. “논술고사와 필답고사(본고사), 기여입학제, 고교등급제” 등이 어떤 것이며 왜 정부에 의해 규제되어야 하는지(아니면 왜 대학의 자율에 맡겨져야 하는지) 상황(시기)과 논자에 따라 달리 주장하였음을 확인하게 된다. 당국이 문서로 완성하여 발표하면 정책의 의미는 그것으로 완성되는 것이고 남은 과제는 그 의미대로 시행하는 일 뿐이라는 전통적인 정책관을 재고할 이유를 보게 된다. 문서 상태로서 정책은 완성된 것이 아니라 담론을 통하여 그 문서의 의미가 꾸준히 구성되고, 이와 같이 구성되는 의미에 따라 정책 시행은 여러 굴곡을 겪게 되는 것이다. 이 연구를 통하여 최소한 이러한 정책사회학 시각으로 정책을 보는 것이 유용함을 확인하게 된다. 교육부만 두고 보더라도 소위 3불정책을 유지하기 위해 꾸준히 노력해왔지만, 그 정책에 대한 입장이나 ‘3불’ 속에 담은 제도의 의미

에 대해서는 스스로도 바꾸어 왔으며, 교육부와 이해를 달리하는 다른 주체들(대학, 고등학교, 학생 학부모 등)도 상황에 따라 변화를 보이기는 마찬가지였다.

이 논문에서 다룬 '본고사' 문제를 두고 보면, 그것은 사회적으로나 정책적으로 큰 힘을 잡지 않았던 초기에 대학이 독자적으로 시행하는 다양한 종류의 전형을 지칭하는 것이었다. 그러나 시험위주('지식위주') 수업이나 사교육비 증가 등을 문제 삼게 되면서 본고사에 대한 비판적인 의미 구성이 시작되었다. 결국 본고사는 대학이 고등학교 이하 교육을 왜곡되게 장악하는 메카니즘이라는 뜻으로 고착되어 왔다. 최근의 이른바 '대학 자율 담론'은 이런 부정적 의미 규정을 뒤집으려는 경향을 보여준다. 본고사 시행 여부를 대학 자율의 중요한 지표로 삼으며 본고사에 긍정적인 의미를 실으려는 입장이 힘을 얻고 있다. 이 상황에서 특정 시험 형식을 놓고 '본고사인가, 논술고사인가'를 가리려는 한국 특유의 논란도 일어나고 있다.

기여입학제에 대해서도 이 논문의 분석은 굴곡 있는 의미 변화를 보여준다. 그것은 당초 대학의 재정난을 타개하기 위한 방안으로 부각되었지만, 사회 정서상으로는 그런 의미가 수용되지 않았다. 이런 환경에서 정부는 기여입학제의 합리성(중립적 의미 구성)을 인정하면서도 사회적 반감을 근거로 그것을 정책으로 수용하지는 않았다. 그러나 1990년대 초반에 이르면 정부가 그 방안을 적극적으로 받아들인다. 결국 도입에 성공하지는 못했지만 기여입학제의 의미를 교육부가 매우 긍정적으로 정의했던 점은 확인할 수 있다. 그러나 최근 담론에서 교육부 입장은 비판적인 경향으로 매우 단호해졌다. 과거 기여입학제의 합리성을 인정하던 입장을 완전히 버리고 '입학 장사'라는 원색적인 언어로 그 의미를 규정하며 매도하고 있다. 동일한 정책(방안)에 대해 동일한 정책 주체(정부)가 개입하는데도 사회적 상황에 따라 판이한 의미 구성이 이루어짐을 보게 된다.

고교등급제에 대해서도 유사한 요약이 가능하다. 초기에는 정부나 대학이 모두 내신 반영에서 고등학교 차이를 감안해야 할 것으로 보았고 고교등급제를 합리적이게 받아들였다. 물론 고교등급제라는 말보다는 '고교종합평가제'와 같은 좀 더 중립적인 말을 사용하면서 그 의미 안에 편파적 뉘앙스도 두지 않았다. 그러나 고교등급제 아이디어가 평등이라는 가치에 부딪치고 '평준화'라는 교육 정책에도 부딪치면서 사회적으로는 매우 부정적인 의미를 부여받게 되었다. 최근에는 지원자의 출신 고등학교들을 달리 고려하려는 대입전형 방안이면 설사 합리적인 구석이 있다 하더라도 무조건 고교등급제로 규정하고 배제하려는 입장이 나타나기도 한다. 고교등급제의 의미 폭을 부정적인 쪽으로 확산시키는 현상이다. 반면, 대학을 중심으로 해서는, 고교등급제를 말 그대로 고등학교들을 등급으로 나누는 제도란 뜻으로 좁혀 규정하려는 경향도 있다. 이렇게 좁게 규정하면 대학이 추구하는 전형 방안이 그 의미 영역(고교등급제)에 해당하지 않는다고 내세울 수 있는 여지가 커지고, 그만큼 고등학교 차

이를 입학 전형에서 반영할 방도를 사회적으로 설득하기가 쉬워질 수 있는 것이다. 요컨대 고교등급제 경우에도 정책의 의미 구성을 둘러싼 경합이 계속되고 있는 셈이다.

이와 같이 정책사회학의 시각을 견지하고 보면, 3불정책에 대한 그동안의 논의는 극단적 충돌의 양상을 나타냈다고 정리할 수 있을 듯하다. 담론의 '양극화' 현상이라고 부를 수 있을지 모르겠다. 3불정책의 입지를 강화하고 방어하려는 교육부의 입장과 대입전형에 대한 정부의 구속을 비판하거나 대학의 자율권을 옹호하는 입장에서, 각 주장들은 상대 주장에 대한 비판의 호소력을 키우기 위하여 상대방의 주장들을 지나치게 단순화하여 묘사하였고, 결과적으로 대립 각은 더욱 첨예해졌다. 3불정책에 대한 다각적인 검토와 개방적인 논의가 발붙일 수 없는 형국이었다.

논의가 실증적인 검증이나 논리적인 검토를 배제하고 피상적이게 치달을 수 있었던 것도 극단화된 담론의 상황이 만든 현상일 것이다. 이런 현상은 교육 문제가 소위 '정치화'될 때 쉽게 예상할 수 있는 일이다. 교육에 대한 관심이 사회에 확산되고 그 관심에 따른 찬반이 정치적 이념으로 갈리게 되는 환경에서 교육 논의는 이념적 대립이 되고 유권자 표를 확보하기 위한 홍보전이 될 위험에 처하게 되는 것이다(강태중, 2007). 교육 논의가 다양한 대안을 탐색하는 양식이 아니라 찬반 대립 양상이 되는 것이다. 본고사 문제이든 기여입학제나 고교등급제 문제이든, 모두가 받아들이거나 배척하거나 양단의 처분만 가능한 사안이 아니다. 단순하고 대립적인 논의는 각 제도의 가능성을 극소화해버린다. 정책사회학의 시각으로 3불정책에 대한 담론의 흐름을 정리해본 결과는 좀 더 합리적이고 유연한 논의를 통하여 그 정책의 의미를 다시 구성할 필요가 있음을 보여준다.

3불정책에 관한 담론 자체의 흐름은 대학의 자율권 문제로 수렴해가는 양상을 보인다. 본고사, 기여입학제, 고교등급제 문제는 초기에 각각 독립적인 논의 공간을 지니고 있었다. 본고사 문제는 고등학교 교육을 정상화하거나 과외 사교육비 지출을 완화하는 과제와 결부되어 부각하였고, 기여입학제 문제는 사립학교(특히 대학)의 재정난을 해결하는 대안으로 부상하였으며, 고교등급제 문제는 대입 전형에서 내신 자료 활용의 타당성을 높이기 위한 모색을 통해 부각하였다. 그러나 최근 담론에서 이 세 가지 제도(대안)는 교육부가 대학에 대하여 행사하는 규제에 대명사가 되었다. 3불정책에 대한 논의는 이제 하나하나의 금지 지침을 독립적으로 따지는 국면에서 벗어나 전체를 유지하느냐 폐기하느냐 따지는 전면적인 국면으로 변했다. 그리고 이 국면의 핵심 쟁점은 대입전형이기보다 대학 자율이다.

물론 3불정책을 대입전형의 맥락 안에서 논의하는 현상이 사라진 것은 아니다. 아직도 대학입학전형 제도가 고등학교 이하에서의 교육과 사회에 미칠 파장을 논의할 이유가 충분하고, 실제 논의의 활기가 현격하게 떨어진 것도 아니다. 그러나 이른바 세계화와 신자유주의의 경향은 고등교육의 환경을 이제까지와 다르게 규정할 것을 요구한다고 받아들여지고 있

다. 대학은 경쟁에 내던져 있고 이 상황에서 대학에게는 가능한 모든 영역에서 자율이 허용되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이런 추세는 담론으로서 3불정책도 새로운 의미로 구성하도록 압력을 행사하고 있는 셈이다. 앞으로 3불정책은 고등교육에 다가온 또 다른 도전과 맞물리면서 다시 새로운 의미로 변전을 거듭할 전망이다.

참고문헌

- 강태중(2007). '한국교육의 현실과 그 개혁의 변질'. 비평, 여름(통권 15호), 66-82.
- 국가보위비상대책위원회(1980년). '학교교육 정상화 및 과열과외 해소방안'. 미간행 자료.
- 교육개혁심의회(1987). 교육재원의 확충 방안. 정책연구IV-8. 1987. 9.
- 교육개혁위원회(1955). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안, 대한교과서주식회사.
- 교육인적자원부(2004). 학교 교육 정상화를 위한 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안. 미간행 자료.
- 문교부(1988). 문교40년사. 서울: 대한교과서주식회사.
- 서울특별시교육위원회(1981). 서울교육사(하). 서울: 보진재.
- 서울특별시교육청(1996). 서울교육사 1981~1995. 서울: 정문출판주식회사.
- 윤정일(2002). '대학 기여입학제 논쟁'. 2001 한국교육논평, 195-224.
- 윤정일(1986). 교육재원 확충 방안. 교육개혁심의회 제10차 공청회 '교육재원의 확충 방안' 주제 발표자료. 40-66.
- 이흥우(1986). 교육개혁심의회 제10차 공청회 '교육재원의 확충 방안' 토론.
- 장석우(1992). 대학수학능력시험의 정착방안 연구-고등학교 교육을 중심으로. 한국교육개발원.
- Ball, S.J.(1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse*, 13(2), 10-17.
- Gale, T.(2001). Critical policy sociology: historiography, archaeology and genealogy as methods of policy analysis. *Journal of Education Policy*, 16(5), 379-93.
- Gewirtz, S., M. Dickson, and S. Power(2004). Unravelling a 'spun' policy: a case study of the constructive role of 'spin' in the education policy processes. *Journal of Education Policy*, 19(3), 321-342.
- Lingard, B. and S. Rawolle(2004). Mediatizing education policy: the journalistic field, science policy, and cross-field effects. *Journal of Education Policy*, 19(3), 362-380.
- Chan, M.(2001). For sale: admission, *The Chronicle of Higher Education*. Vol. 47, issue 40. June 15(international section).
- Thomas, S.(2002). Contesting education policy in the public sphere: media debates over policies for the Queensland school curriculum. *Journal of Education Policy*, 17(2), 187-198.

- * 논문접수 2007년 5월 25일 / 1차 심사 2007년 6월 8일 / 2차 심사 2007년 6월 22일

- * 강태중: 서울대학교 사범대학 교육학과와 위스콘신대학교(University of Wisconsin-Madison) 대학원에서 공부했다. 교육기회 균등, 교육정책의 사회학, 교육열, 학교효과 등에 연구 관심을 두고 있으며, 고등학교 평준화 정책, 교육기회 불평등, 학교 효과 분석, 대입전형제도, 고등학교 체제, 대안교육, 평생교육 등에 대한 저서 또는 논문들을 가지고 있다. 현재 중앙대학교 교육학과 교수이다.

- * e-mail: tjgahng@cau.ac.kr

Abstract

The origin and construction of the meaning of 'the three-nots policy': an exploration from the policy sociology perspective

Gahng, Tae-Joong*

The study describes the flow of discourses on 'the three-nots policy' and examines the meaning of the policy implied and constructed through the discourses. This approach defines the policy not only as a text but as a discourse. It sees policy discourses as not just talks about a policy but as processes of constructing the policy itself. The historical description of the discourses is based on news and feature articles of major papers and the documents produced by the Ministry of Education and Human Resources Development and the government committees that were in charge of the polices concerned. The results shows that the meaning of the three-nots policy has been under the on-going process of construction through the discourses. The agents involved such as the ministries and universities differed in defining the three-nots policy, and even a specific agent has historically changed its own definition of the policy in accordance with the changes of policy environments. With these results the usefulness of the policy sociology and the alternative ways for deeper understanding of the policy are also suggested.

Key words: policy sociology, three-nots policy, college admission, policy analysis

* Professor, Department of Education, Chung-Ang University