



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

대학입학정책 변동에 관한 연구
- 대학수학능력시험 도입 이후를 중심으로 -

2018년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

박 봉 서

대학입학정책 변동에 관한 연구
- 대학수학능력시험 도입 이후를 중심으로 -

지도교수 정 광 호

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2018년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
박 봉 서

박봉서의 석사 학위논문을 인준함
2018년 6월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

우리나라 정책 중에 변동이 잦은 정책 중 하나가 대학입학정책이다. 이로 인해 국민들의 피로도가 높은 상황이다. 교육의 수월성과 형평성이라는 신념체계에 기초하여 하나의 정책을 둘러싼 옹호연합이 명확하게 구분되어 대학입학정책의 변동들이 진행되어왔다. 이와 같은 특징은 그 정책 변동의 원인과 과정을 분석하는데 있어, Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)이 유용함을 보여준다. 정책옹호연합이 자신들의 이익과 신념체계를 기준으로 강력하게 연합하는 정책 변동이기 때문이다.

다만, 우리나라처럼 정권의 변동 등으로 인한 대학입학정책의 변화와 같은 사례를 분석하기 위해서는 ACF모형에 더해 다른 적절한 모형의 외적변수와 결합이 필요하다. 이를 위해, Hall의 패러다임변동모형(PCF)과 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)의 변수들을 외적변수로 일부 차용하였다. Hall은 정권의 변화가 정책을 변화시키는 데 충분하다고 주장하였기 때문에, 패러다임변동모형(PCF)에서 정책 패러다임을 외적변수로 차용하고자 한다. 또한, 기존 정책옹호연합모형(ACF)의 정책중개자는 우리나라 현실에서 옹호연합의 구성원 중 하나로 역할을 하기 때문에 이를 대체할 수 있는 내적 변수가 필요하므로, 이에 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)에서 고려하고 있는 정책변동의 창을 차용한다. 이렇게 해서 수정된 연구 분석틀인 “PM-ACF 모형”을 제시하여 대학입학정책 변동에 대해 분석하였다.

구체적으로, 우리나라 대학입학정책의 변동을 1994학년도 대학수학능력시험의 도입 시기에서부터 분석하였다. 그 중에서, 각 정권에서 가장 대표적이고 큰 규모의 변동이 일어났던 대학입학정책의 사례를 중심으로 분석하였다. 즉, 이번 연구에서는 첫째, 대학수학능력시험 도입을 주요 내용으로 한 ‘94학년도 대학입시제도 개선안’, 둘째, 입학전형의 다양화를 주요 내용으로 한 ‘2002학년도 대학입학제도 개선안’, 셋째, 대학수학능력시험의 등급제 도입을 주요 내용으로 한 ‘2008학년도 이후 대입제도 개선안’, 넷째, 대학수학능력시험의 변별력을 강화한 ‘대학입시 3단계 자율화 방안’, 다섯째, 대학수학능력시험 절대평가가 주요 내용인 ‘2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)’이 주된 정책변동 연구의 대상이다.

분석결과, 대학입학정책의 변동 원인으로는 ‘PM-ACF 모형’의 외적변수인 정책 패러다임의 변동을 일으킨 기존 패러다임의 권위를 손상시킨 요인을 원인으로 분석이 가능하였다. 구체적으로, 다섯 가지의 대표적 정책 변동 사례에서 정책 패러다임의 변동 원인으로 ‘정권 교체’는 무조건 원인이 된다는 사실을 알았다. 1994년 이후, 보수에서 진보로, 진보에서 보수로, 다시 보수에서 진보로 이어지는 정권 교체가 해당 정권의 신념체계를 이루는 데 있어 대학입학정책이 수단이 되어 왔으며, 그에 따라 정책변동으로 이어졌다. 그 외에도 사교육 의존도 완화나 시대변화에의 대비 등 사회적 요구에 영향을 받은 경우도 있었다.

이렇게 새로운 패러다임이 등장하게 되면 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 정치 흐름이 그 영향을 받게 된다. 그 중 정치 흐름은 앞서 살펴본 정권 교체 그 자체 혹은 정권 교체에 따른 교육

부 장관의 변화로 이어진 것으로 확인할 수 있었다. 정책문제의 흐름은 고교교육의 파행, 사교육 열풍, 입시혼란 등이 분석 되었다. 정책대안의 흐름은 대학수학능력시험 관점에서 도입여부 검토, 자격고사화 여부, 절대평가 도입여부 등이 있었으며, 고교 성적 관점에서 입시전형의 다양화 여부, 학생부 기재방식 변경 검토 등이 대안의 흐름이었다.

이러한 외적 변수에 의해 각종 위원회 발족, 교육부 장관의 의지 피력, 공청회 등의 모습으로 정책변동의 창이 개방되었다. 개방된 정책변동의 창으로 인해 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합이 그들의 신념체계를 바탕으로 자신들의 이익에 따라 연합을 형성, 구축하게 되었다. 각 옹호연합은 대학입학정책의 변동 내용과 그 정도에 따라 구성을 달리해 왔고, 추구하는 신념체계도 전환이 계속되어 왔다. 그 과정에서 우선 찬성 옹호연합의 신념체계가 무엇이든 대학입학정책의 주무부처인 교육부는 항상 찬성 옹호연합의 구성원이었다. 또한, 찬성 옹호연합의 신념체계에는 고교교육 정상화를 설정하였음을 확인할 수 있었다. 이는 대학입학정책 변동의 궁극적 목표를 고교교육을 정상화하는 것으로 설정한 것이다. 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합은 각각 교육의 수월성과 형평성을 번갈아 가면서 신념체계로 삼고 있으나, 해당 신념체계는 공존하진 않았다. 또한, 교육의 수월성과 대입의 공정성을 유사한 개념으로 신념체계를 설정하는 것도 확인하였다. 우리나라의 객관주의에 바탕을 둔 시험에 대한 인식이 드러내는 부분이다.

정책변동으로 산출된 정책은 우리나라 주요 대학입학정책 변동 과정에서 외적 변수에 부정적인 영향을 주는 경우가 상당한 것으

로 나타났다. 이처럼 우리나라는 변동된 대학입학정책이 처음 시행된 해의 정책을 둘러싼 혼란은 당연하다는 인식이 없이, 그 혼란이 안정화되기 위해서는 시간 소요된다는 것은 무시한 채, 당장의 정책변동까지 이어지는 결과가 초래되도록 외적변수에 영향을 주는 것으로 나타났다.

이번 연구의 시사점은 우리나라 대학입학정책 변동의 주요 원인은 정권 교체에 있다고 해도 무방할 정도로 정권 교체와 그로 인한 교육부 장관의 변화가 대학입학정책 변동의 원인으로 볼 수 있는 선행관계를 확인할 수 있었다. 또한, 우리나라는 중앙부처, 국회(정당), 심지어 제3의 기구로 수립된 위원회들마저 정책 중개자로서의 역할보다는 한 쪽의 옹호연합을 구성하는 구성원으로 존재했음을 확인할 수 있었다. 적어도 대학입학정책 관련 위원회들은 정책중개자 역할을 할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 그리고 각 정권에서는 대학입학정책을 변동하면서 고교교육의 중요성을 강조하지만 실제 정책 변동 현상을 분석해보면 교육의 수월성을 추구하느냐 형평성을 추구하느냐에 따라 대학수학능력시험의 변별력을 강화하느냐 약화하느냐로 정책 변동이 표출되었다는 점이다. 한편, 대학입학정책 변동을 최소화한 경우 상대적으로 호응이 좋았다는 점은 각 정권은 대학입학정책의 변동에 신중을 기할 필요가 있음을 보여준다.

주요어 : 대학입학정책, 정책변동, 정책옹호연합모형, 정책 패러다임
학 번 : 2016-27793

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경과 목적	1
제 2 절 연구 대상 및 연구 문제	5
1. 연구 대상	5
2. 연구 문제	7
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토	9
제 1 절 정책변동에 관한 이론적 검토	9
1. 주요 정책변동 이론	9
1) 단속 평형 이론(Punctuated Equilibrium Theory) ...	10
2) 패러다임 변동 모형(Paradigm Change Framework) ...	13
3) 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)	15
4) 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework) ...	19
2. 정책변동에 대한 정책옹호연합모형의 확장 가능성 ...	25
제 2 절 선행연구의 검토	29
1. 정책변동에 관한 선행연구	29
2. 대입정책에 관한 선행연구와 한계점	34
제 3 장 연구방법론과 연구 분석 틀	40
제 1 절 연구방법	40
제 2 절 연구 분석 틀	44
제 4 장 우리나라 주요 대학입학정책 변동 개요 ..	49

제 5 장 대학입학정책 변동 분석	58
제 1 절 정책변동에 영향을 미치는 외적 변수	58
1. 정책 패러다임	58
2. 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름	63
제 2 절 정책변동의 창 개방과 옹호연합의 형성	68
1. 정책변동의 창 개방	68
2. 옹호연합 형성 및 신념	71
제 3 절 정책 산출과 외적변수에의 영향	92
1. 정책 산출(변동)	92
2. 변동된 정책과 외적 변수의 상호 영향	98
제 4 절 대학입학정책의 변동 원인과 변동 과정	104
1. 변동 원인	104
2. 변동 과정	106
3. 산출된 정책(정책 변동)이 외적 변수에 미치는 영향 ...	109
4. 우리나라 대학입학정책 변동의 주요 특징	111
제 6 장 결론	121
제 1 절 요약 및 시사점	121
제 2 절 본 연구의 한계와 향후 연구	126
참고문헌	129
Abstract	142

표 목 차

[표 4-1] 정권별 주요 대학입학정책 변동 요약	56
[표 5-1] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(94학년도 개선안)	75
[표 5-2] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2002학년도 개선안) ·	78
[표 5-3] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2008학년도 개선안) ·	83
[표 5-4] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2009학년도 개선안) ·	87
[표 5-5] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2021학년도 개선안) ·	91
[표 5-6] 정책 패러다임 변동 요인	104
[표 5-7] 정책문제 흐름과 정책대안 흐름	106
[표 5-8] 찬성 옹호연합의 구성과 신념체계	107
[표 5-9] 반대 옹호연합의 구성과 신념체계	108
[표 5-10] 정책변동의 외적변수에 미치는 영향	110

그 립 목 차

[그림 2-1] 패러다임 변동모형(PCF)	14
[그림 2-2] 다중흐름모형(MSF)	17
[그림 2-3] 정책옹호연합모형(ACF)	24
[그림 3-1] 연구 분석 틀(PM-ACF)	48

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경과 목적

우리나라 대학입학정책은 교육정책의 중요한 과제로 여러 번 등장하면서 정책 변동이 잦았음을 국민 누구나 느낄 수 있었다. 이번 연구는 그동안 진행되어 왔던 대학입학정책 변동의 특성을 종합해서 살펴보고자 하는 호기심으로부터 시작한다. 구체적으로 시간의 흐름을 기준으로는 어떠한 과정을 거쳐 변동해 왔는지, 정권의 변화 등 흐름에 의해 대학입학정책은 어떻게 변화해 왔는지, 각 정책변동 시 옹호연합의 형성과 그들의 신념체계는 어떠한 특징을 보였는지 살펴보면서 우리나라 대학입학정책 변동에 나타나는 특성을 알아보고, 향후 대학입학정책을 입안하는데 있어 고려할 사항을 분석해 보는데 이번 연구의 의의가 있다.

우리나라는 민주주의 발전이 지속되면서 직·간접적으로 정책추진에 영향을 주는 집단이나 행위자들이 적극적으로 등장하면서 정책 수립과정의 참여자들이 다양해지고 있는 상황이다. 특히 우리나라 교육 정책은 이러한 양상이 잘 나타나는 분야이기도 하다. 최근 문재인정부에 들어 서로 다른 의견을 가진 집단들이 다원적 양상을 보이며 첨예하게 대립한 모습을 보인 것이 2021학년도 대학수학능력시험 개편안을 둘러싸고 나타났다. 2017년 8월에 개편안(시안)을 발표하고 의견수렴을 추진하였지만, 결국 교육부는 수능개편안을 1년 뒤로 연기하고, 대신 종합적 대입전형 개혁안을 내놓겠다고 밝혔다. 이후 각종 포럼을 추진하면서 학생, 학부모, 대학, 산업계 등 각계의 의견을 들었으며, 이 과정에서도 특히 수능 절대평가 확대 도입과 학생부종합전형의 중요성을 확대하는 문재인정부의 공약에 반발하는 분위기가 만만치 않았다. 2017년 12월

대통령소속의 국가교육회의가 출범하면서 문재인대통령이 대입의 공정성과 단순성을 언급하였고, 국가교육회의의 주요 논의과제로 대학입학정책이 될 것임을 밝혔다(서울신문(2017.12.27.)). 2018년 4월, 교육부는 김상곤 부총리 겸 교육부장관이 국가교육회의로의 대학입학정책 이송안을 발표한 후, 공식적으로 과제가 이관되었다. 현재는 대입제도 공론화 위원회를 구성해 의견 수렴을 추진하고 있는 상황이다.

이와 같은 최근 일련의 정책과정에서도 볼 수 있듯이, 대학입학정책은 국민의 관심도가 가장 높은 분야일 뿐만 아니라, 교육 전반에 걸친 파급력이 큰 정책이며, 부동산 등에도 영향을 주기도 하는 상당히 영향력이 큰 정책이다. 이러한 대입정책은 그 파급력과 중요성에도 불구하고, 상당히 신중하게 접근하지 않았고, 정권이 교체될 때마다 공약이나 국정과제의 형태로 대부분 대입제도 개편을 약속했다. 그로 인해 대입정책은 변화를 지속해왔다. 이번 문재인정부에서도 마찬가지다. 구체적으로 보면, 고등교육분야의 다른 교육정책 중에서 대학입학정책과 같이 정권이 바뀔 때마다 개선안이라는 이름하에 변동이 된 것은 흔치 않다. 대학의 특성화 정책은 그 규모나 방식(재정지원사업)에서 차이가 있을 뿐 김대중 정부부터 논의되어 지속되어 온 정책이다. 제1차에서부터 제4차에 이르는 5개년 기본계획으로 추진되고 있는 평생교육진흥 정책이나 유학생 유치를 위한 Study Korea 정책 같은 국제화 정책은 모든 정부에서 유사한 목표를 가지고 지속적으로 추진되고 있다. 하지만 대학입학정책만은 유난히 보수와 진보 정권 변화에 따라 변동이 일어났다.

이처럼 대학입학정책의 잦은 변동으로 국민들의 피로도가 높은 상황임에도 불구하고 이를 지속하는 이유는 대선 후보들이 교육 분야에서 내세울만하고 파급력이 큰 정책은 대입정책일 수밖에 없기 때문일 것이다. 정책의 대상자가 학생, 학부모, 교사, 대학 교수, 산업계 등 다양함에 따라 하나의 정책으로 일치된 의견이 나올 수 없는 정책적 특성에

대한 고려 없이 정치적 이해를 고려해 지난 정권의 정책들을 대부분 부정하고, 교육 분야의 수월성과 형평성이라는 이념대립의 경쟁으로 삼기 때문에 이러한 일들이 반복되고 있는 것이다. 특히나, 대학입학정책의 직접 영향을 받는 학생과 학부모의 요구보다는 이념 논리에 따라 바뀌는 경향이 있는데 이러한 정책변동의 원인이 다른 정책과는 큰 차이를 보인다고 할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 독특한 특징을 보이고, 이념 대립으로 옹호연합이 명확히 구분되어 변화되어 온 대학입학정책에 대해 Sabatier & Jenkins-Smith의 정책옹호연합모형(ACF : Advocacy Coalition Framework)을 중심으로 분석해보고자 한다. 다만 우리나라 정책변동의 대부분이 선거에 따른 정권변화와 대통령과 같은 정책추진의 핵심세력의 영향력이 주요한 요인이 되는 만큼, 선거로 대표되는 정치적 주기(Political cycle)와의 연관성을 비교함으로써, 특정 정책의 찬성 옹호집단과 반대 옹호집단이 이러한 정치적 변동으로 인해 받는 영향을 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 정책옹호연합모형의 설명력을 높이기 위한 다른 정책변동 분석 틀, 변수의 활용이 필요하다. 즉 우리나라 현실에 적합하고 대학입학정책의 특성에 부합하는 ‘수정된 정책옹호연합모형’을 통한 분석이 더 적절할 것이다.

이번 연구를 통해 정권의 변화라는 외적 변수에 영향을 받는 대학입학정책의 변동을 분석하는 것이 주제인 만큼, Hall의 패러다임 변동모형(Paradigm Change Framework)과 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)의 주요 특징을 Sabatier의 정책옹호연합모형에 반영·결합하고자 한다. Hall과 Kingdon의 두 모형은 정책에의 영향력이 큰 요소가 지배적 이데올로기의 변화 혹은 정치흐름의 변화라는 사실을 강조하고 있다는 측면에서 정치 변동의 중요성을 강조하고 있다는 점이 유사하다. 이러한 점에서 볼 때, 이 두 모형에서 고려하고 있는 ‘정치

변화'라는 변수들은 기존 Sabatier가 고려하였던 정책하위체계 주위를 둘러싼 변수들을 대체함으로써 정권의 변화가 미치는 정책 변동에의 영향을 분석할 수 있을 것으로 판단된다.

지속적으로 반복되고 있는 대학입학정책의 변동 현상에 대해 각 정부에서 추구했던 주요 대학입학정책들에 대해 분석함으로써 앞으로 다원적 사회에서 대학입학정책을 추진함에 있어 고려해야 할 점에 대해 탐구할 수 있을 것이다. 이를 위해, 정책의 찬성 옹호집단과 반대 옹호집단 간 갈등의 양상 등에 대한 분석을 하고자 한다. 또한 각 정부의 대학입학정책의 변화를 둘러싼 옹호연합 행위자들과 그들의 신념체계, 정책을 통해 달성될 정책적 목표 등을 분석한다. 이러한 분석이 가능하기 위해서는 다른 정책변동 분석 틀보다는 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)을 주요 골격으로 분석하는 것이 필요하다.

또한, 정책옹호연합모형(ACF)을 중심으로 대학입학정책의 변동을 분석하고자 하는 이유는 대학입학정책은 상당히 긴 시간동안 변동을 해온 정책 중 하나이고, 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합이 분명히 드러나는 정책이기 때문이다. 이러한 정책옹호연합모형(ACF)에 기초한 분석은 향후 대학입학정책의 추진에 있어 각 옹호연합이 가지는 특징에 대한 유용한 정보를 축적할 수 있을 뿐만 아니라, 대입정책과 같이 국민의 체감이 높고 영향력이 큰 정책들의 옹호연합이 정치적 사건에 따라 어떻게 변동해 오는지 분석함으로써 우리나라 정책변동의 특성을 학술적으로 짚어보는 데 의미가 있다고 할 수 있다.

뿐만 아니라, 이번 연구를 통해 정책변동의 정도와 그 경로, 핵심적 역할을 수행하는 변동 과정에의 참여자에 대해서도 분석하고, 우리나라의 다른 교육정책변동과의 비교, 해외 사례와의 비교를 통해 우리나라 대학입학정책 변동의 독특한 특성도 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구 대상 및 연구 문제

1. 연구대상

연구대상은 주요 대학입학정책 중에 정치적 흐름의 변화와 맞물려 큰 변동이 있었고, 집단 간의 의견대립이 드러났던 주요 정책변동을 대상으로 한다. 기존 선행연구들은 대부분 노무현 정부와 이명박 정부의 갈등문제 분석과 3불 정책에 대한 분석이 주를 이루고 있다. 이번 연구에서는 이 외의 정부에서 학년도를 기준으로 다양한 대학입학정책의 도입 과정에서 찬반의견이 갈렸던 주요 정책들에 대해 알아보고, 주요 정책변동 현상을 선발해 분석하고자 한다. 이를 위해 우리나라 대학입학의 3대 제도 축 중 하나인 ‘대학수학능력시험’과 학교생활기록부나 교과별 시험 결과 등 ‘고교 성적’, 대학 본고사나 논술, 면접 등 ‘대학 자체시험’을 중심으로 그 변화 양상을 살펴본다.

대학수학능력시험은 “대학 교육에 필요한 수학 능력 측정으로 선발의 공정성과 객관성을 확보하고, 고등학교 교육과정의 내용과 수준에 맞는 출제로 고등학교 학교교육 정상화에 기여하며, 개별 교과목의 특성을 바탕으로 신뢰도와 타당도를 갖춘 시험”을 지향(한국교육과정평가원(2018))하며 매년 1회 실시된다. 현재 수능은 국어, 수학, 영어, 한국사, 사회·과학·직업탐구, 제2외국어·한문 등 총 5교시로 구분해 실시하고 있다.

고교 성적은 고등학교에서 각 과목별로 획득점수와 이에 따른 등급으로 구분하는 교과별 시험, 학생의 학교 생활모습과 발달상황을 교과학 습발달상황, 특별활동상황 등 영역별로 기록하는 학교생활기록부가 대표적인 대학입학정책의 주요 표적 제도이다.

대학 자체시험은 학생들이 어떤 주제에 대해 논리적으로 서술하는 시험으로 인문, 사회계열의 과목에서 많이 사용하는 시험인 논술고사와 어떤 주제에 대해 논리적으로 구술하는 시험인 면접고사, 대학별로 치르는 예비입학시험 성격의 필답고사인 본고사 등의 제도가 있다.

대학입학정책을 실제적으로 들어가 보면 다음과 같다. 김영삼 정부 시절의 대학수학능력시험 도입과 내신 성적 절대평가 추진, 노무현 정부의 내신 성적 상대평가 도입과 대학수학능력시험 등급제, 이명박 정부의 대학수학능력시험 등급제 폐지와 입학사정관제 확대 등 학교생활 기록부 강조, 박근혜 정부의 대학수학능력시험 한국사 및 영어 절대평가 도입 등과 같이 앞서 언급한 3대 제도의 변화를 중심으로 정책변동의 양상을 분석하는 것을 연구대상으로 한다. 또한, 문재인 정부는 한차례 대학수학능력시험 개편을 연기했고 올해 8월말을 목표로 대입제도 개혁안을 수립하도록 되어 있다. 문재인 정부의 공약은 수능 절대평가 확대, 학생부종합전형 확대, 대입제도 간소화이다. 이러한 공약의 내용을 잘 드러낸 것이 지난 해 8월에 발표한 수능개편 시안이므로 이를 중심으로 분석하고자 한다. 올해 4월에 발표한 국가교육회의 이송안은 상당히 방대한 대학입학정책을 논의과제 수준으로 제안했다는 점에서 문재인정부의 대학입학정책을 대표한다고 보고 분석하기엔 한계가 있어 참고로만 활용한다.

2. 연구 문제

첫 번째 연구문제는 ‘대학입학정책이 어떻게 변화했는가?’이다. 대학수학능력시험을 도입하는 정책에서부터 시작하며, 앞서 언급한 주요 3가지 제도인 대학수학능력시험, 고교 성적, 대학 자체시험을 중심으로 그 변화 양상을 분석한다.

두 번째 연구문제는 ‘정권의 변화 등 외적변수의 변화에 따라 대학입학정책은 어떻게 변화했는가?’이다. 외적변수의 변화에 따라 내적변수가 어떻게 변화하는지 인과관계에 집중하여 대학입학정책의 시계열 분석을 추진하고자 한다.

세 번째 연구문제는 ‘각 정책변동에 대한 찬성 옹호집단과 반대 옹호집단의 정책프레임은 어떠한 특징을 보이는가?’이다. 대학입학정책의 주요 변동사항에 따라 구성되는 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 구성원과 그들의 논리, 신념체계 등을 분석해 각 옹호연합의 정책 프레임 특징을 살펴본다.

네 번째 연구문제는 ‘이러한 정책변동에 따른 옹호연합별 정책 프레임이 특정 사건에 어떠한 과정을 거쳐 영향을 받는가?’이다. 같은 정책이라 하더라도 선거라는 정치적 사건에 따라 정책변동의 양상이 크게 달라진다. 대통령이나 장관 등 정책추진에 영향력이 큰 핵심인사들의 변화에도 정책변동의 양상이 달라지기도 한다. 또한 대립하는 옹호 연합간의 극명한 충돌로 인해 정책변동이 일어나기도 한다. 이러한 외적요인에 의해 각 정책의 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 논리도 변화하는 경우가 발생하는데 이러한 특정 사건에 따른 정책변동이 어떻게 발생하는지에 대해 이번 연구에서 살펴보고자 한다.

다섯 번째 연구문제는 ‘우리나라 대학입학정책 변동의 주요 특징은 어떠한가?’이다. 대학입학정책 이외의 교육 분야 정책변동을 연구한 논문과 비교를 했을 때의 차이점을 분석하고, 정책변동의 정도에 있어 각 정책변동 사례들이 어떠한 특징을 보이는지 알아보하고자 한다. 또한, Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에서 제안하고 있는 정책변동의 경로에 있어 대학입학정책 변동은 어떤 특징을 갖고 있는지 분석하고, 이러한 특징이 다른 교육정책 변동 사례와 부동산 정책 변동 사례와는 어떤 점에서 유사한지 혹은 차이가 있는지 살펴본다. 뿐만 아니라 미국과 일본 등 해외의 교육정책변동 사례와 비교해보았을 때 우리나라 대학입학정책이 갖는 특징은 무엇인지 분석하고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구의 검토

제 1 절 정책변동에 관한 이론적 검토

1. 주요 정책변동 이론

정책변동(Policy Change)이란, 정책 혹은 프로그램의 내용이나 집행 방법이 변하는 것을 의미한다(노화준(2012)). 여러 학자들의 관점에 따라 정책변동을 정의하는 방식에 있어 일부 차이가 있으나 결국 정책 과정 전반의 수단, 목표, 환경의 변화까지 총 망라하는 정책의 변화를 의미한다고 볼 수 있다. 양승일(2014)도 정책변동에 대해 모든 정책과정에서 발생하는 것을 정책변동이라고 볼 수 있다고 하면서, 정책과정인 정책의제형성과정, 정책결정과정, 정책집행과정, 정책평가과정에서 얻게 된 정보가 각각의 다른 과정에 영향을 주게 되고, 그 결과 정책의 변화를 유발하는 것이 정책변동이라고 볼 수 있다고 하였다. 즉, 정책변동은 정책결정과정의 정책적 산출물을 도출한 후 그 정책을 둘러싼 변화를 인지하고 이를 다시 정책의제형성과정으로 환류 하여 과거 정책결정 과정을 거쳐 산출된 정책을 수정하거나 종결하는 것을 의미하며, 이렇게 수정·종결된 정책이 정책의 집행과 평가과정으로 순응될 때 완전하게 정책변동이 된다고 설명한다.

정책변동에는 여러 가지 유형이 존재한다. 우선 ‘정책유지(Policy Maintenance)’는 정책수단들의 운영과 관리를 효과적으로 수행하기 위한 활동들의 변동을 말한다. ‘정책승계(Policy Succession)’란, 정책목적들은 유지한 채 세부적인 정책수단들만 변화하는 것을 의미한다. ‘정책

종결(Policy Termination)’은 정책의 폐지로서 정책이 추구하는 가치와 목적까지 변동하는 것을 뜻한다. ‘정책전환(Policy Transition)’은 새로운 정책목적들을 설계하고 이를 달성할 정책수단과 활동들을 개발하여 시행하는 것을 의미한다. ‘정책혁신(Policy Innovation)’은 정책이 추구하는 가치와 목적, 또는 목적을 달성하기 위한 수단, 또는 수단과 활동들 가운데 일부가 변화하는 일체의 변동을 포함하는 개념이다(노화준(2012)).

이러한 정책변동을 설명하는 데 있어, 사례를 바탕으로 제안된 여러 모형과 이론이 있다. 그 중에서도 가장 대표적인 Baumgartner와 Jones의 단속평형이론(Punctuated Equilibrium theory), Hall의 패러다임 변동 모형(Paradigm Change Framework), Zahariadis와 Kingdon으로 대표되는 다중흐름모형(Multiple Streams Framework), Sabatier의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)에 대해서 알아보고, 해당 모형들이 대학입학정책 변동을 분석하는 데 있어 적절한지 여부와 함께 보완 필요사항을 분석해 보고자 한다.

1) 단속평형이론(Punctuated Equilibrium Theory)

Baumgartner & Jones(2002)의 단속평형이론은 갑작스럽게 발생한 사건이나 사고로 기존 정책이 새로운 문제 상황에 봉착하게 되고, 이것이 정책변동을 유발한다는 것을 설명하는 모형이다(Sabatier, P. A.(2007)). 안정이 깨지면서 생기는 새롭게 제기되는 주장에 의해 집단 간에 갈등이 발생하게 되고 이 후 새로운 균형이 만들어진다고 설명할 때 유용하다. 정책의 불안과 그로 인해 새로운 안정을 찾기 위한 급격히 변하는 정책, 그 정책의 새로운 안정된 유지를 설명하는 데 적절하다. 정책변동 설명에 대해서는 기존의 점증주의적 시각이 상당히 지배적이었다. 단속평형이론의 제시 후 경험적, 이론적 분석을 통해 이 이론이 점증주의적 정책변동 이론을 대체할 수 있는 대안으로 제안되었다(정정길 외(2011)).

단속평형이론은 진화 생물학으로부터 단속 평형 개념을 차용해 정책이 어떻게 변동하는가를 설명하는 모형이다. 구체적으로 정책 변동을 정책이 안정된 상태에서 지속되다가 갑작스럽게 발생한 한 사건에 의해 문제 상황에 봉착하게 되고, 이것이 정책의 변화를 유도한다고 설명하는 것이다. 정책은 기본적으로 정치권력의 균형 속에서 시민들의 이해와 연계해 견고히 안정적으로 유지되게 되는데, 어떤 사건으로 이러한 균형이 깨지면 안정 상황이 종료가 되고 새로 제기되는 주장에 대한 집단 간 갈등을 조정하는 과정을 거쳐 새로운 균형이 만들어지면서 정책변동이 나온다. 이 정책변동을 통해 나온 새로운 정책은 다시 안정 상태를 유지하게 된다는 것이다. 단속평형이론의 핵심 요소는 정책독점, 안정, 중단의 개념이다. 정책변동을 정책독점의 붕괴 결과로, 정책은 안정과 중단을 번갈아 겪으면서 일어난다(Sabatier, P. A.(2007)).

정책변동은 정책독점 하 언론의 문제제기, 영향력 있는 사람들의 문제제기가 나타나면 시민들이 주의를 기울이면서 시작한다. 이로 인해 기존에 유지되었던 권력은 균형이 깨지게 되며, 급격한 정책 변화가 본격적으로 시작된다. 정책독점은 일단 의사결정자 집단의 개별 정책 결정 및 논의 과정에 대한 우위를 점령하는 것으로 해당 분야 정책 결정에 지배적인 이해관계나 영향력을 가진 사람들이 정책문제 해결을 하고자 장기간 노력하는 가운데 다른 사람들의 정책에 관한 논의에 접근을 제한하면서 만들어진 것이다. 정책 독점이 일련의 사건들로 인해 오랫동안 지속되었던 안정기를 끝내고 급격한 변화를 겪고, 그 이후 다시 안정기가 찾아오는 일련의 과정을 통해 단속 평형이론을 설명하는 것이다(Sabatier, P. A.(2007)).

안정 상태를 유지하고 있는 정책적 상황을 불균형적 상태가 되도록 유발하는 어느 특정한 계기를 통해 정책의 변동을 설명하는데 있어 탁월한

모형이다. 뒤에서 후술할 다중흐름모형은 정책변동을 어느 특정한 계기보다는 정책을 둘러싼 개개인, 조직, 환경, 정치적 상황이 종합적으로 고려가 되어 애매성에 기초한 불완전적 정책의 결정과정을 서술한 것인데 반해 이러한 과정이 생략된 특정한 큰 사건의 계기가 정책에 영향을 주는 것을 설명한 것으로 두 모형에는 차이가 있다.

단속평형이론은 사회적 파급력이 큰 언론이나 유명인사의 특정 문제제기, 혹은 국내외 변수로 인해 사회적 혼란을 일으키는 사건들에 의해 균형이 깨져 다시금 정책변화를 일으키고 새로운 균형을 찾아 안정을 추구하고 있다고 설명하였다. 이러한 이론적 관점에서 볼 때, 현실에서는 야당은 정책의 안정과 균형을 찾아가는 과정에 방해를 하여 지속적인 불안정성을 유발하려고 하고, 혹은 정책의 안정으로 인한 장기 균형 상태에 도달하지 않게 하기 위해 일련의 사건에 대한 정부의 책임을 집요하게 요구하기도 하는 행태가 여기에 해당한다고 볼 수 있다. 또한, 각 정당이 추구하는 최우선 순위의 정책에 예산이 반영될 수 있도록 노력하기도 함으로써 점증적으로 변화하고 있는, 혹은 안정되어 있는 예산에 큰 변화를 유발하기도 한다. 이러한 정치 생태학적 관점에서 보면, 단속평형이론이 정책의 변동을 설명하는데 유용한 도구가 된다는 것을 쉽게 이해할 수 있다.

다만, 생물학적 관점에서 진화를 설명하기 위해 필요한 설명을 차용해오는 과정에서 일부 한계가 있기도 하다(Sabatier, P. A.(2007)). 대형 재난이나 전쟁 등의 계기가 제도를 변화시키는 것은 당연한 사실이지만, 이러한 외적 요인인 사건에 의한 정책의 중단과 변화가 제도 변화의 유일한 원인이라고 할 수도 없고, 가장 일반적이라고 할 수도 없다. 다만 특정 사건을 계기로 정책이 어떻게 변화해 왔는지에 대한 이해를 하는 도구로서 의미가 있다고 볼 수 있다. 또한, 위기상황에 대응하는 과정에서 제도의 변화와 정책의 변화는 이후 새로운 정보에 대응하는 과정에서

새로운 균형점을 유발할 수 있고 이로 인해 정책의 안정성은 지속적으로 흔들리게 될 수 있다. 이러한 균형의 변화는 외부적 요인에 의해 정책변동을 설명하고 있는 단속평형이론에서는 설명이 어렵다.

대학입학정책과 같이, 어느 정책 하나 안정기를 보이지 못하고 각각의 정책이 불안정성을 보인다는 면에서 볼 때 주된 분석 모형으로는 설정하기에는 다소 아쉬운 측면이 있다.

2) 패러다임 변동모형(Paradigm Change Framework)

Pater A. Hall(1993)은 패러다임 변동모형을 통해, 패러다임의 변화가 정책변동의 근본적 원인이 된다고 하였다. 정책형성에 대해서는 정책목표와 정책 산출물, 기술적·정책적 환경의 세 가지 변수를 포함한 변화과정을 의미한다고 보았다. 정책변화과정에 대해 영국의 사례를 분석하면서 세 가지 유형으로 변동 유형을 구분하였다. 1차적 변동으로는 정책목표나 정책수단의 근본적인 변화 없이 정책수단의 수준 정도만 변하는 단계, 2차적 변동으로는 정책수단이 변동되지만 정책목표는 변화가 없는 단계, 3차적 변동은 기술적·정책적 환경과 정책목표, 정책수단의 세 가지 변수가 모두 변하는 단계로 구분하였다.

Hall(1993)이 분석한 영국의 경제 정책 형성과정에 각 단계를 대입해서 살펴보면, 1차적 변동에 해당하는 정책변동은 매해 정부의 예산을 조정하는 것처럼 산출물 수준의 변동이 해당한다. 2차적 변동에는 금융통제제도와 같은 거시경제정책의 목표에는 변화 없이 정책 수단이 변동된 것이 해당된다. 3차적 변동에는 정책 환경의 급격한 변화로 기존의 케인즈주의가 통화주의로 전환되는 정책목표의 변화와 정책 산출물이 급변하는 단계가 해당되는 것이다. 이러한 3차적 변동이 Hall이 말하는 패러다임 변동에 따른 설명이 가능한 영역이다. 패러다임 변동 없이는

1, 2차적 변동은 단지 부분적 조정으로서 정책의 변동의 의미 밖에 없는 것이다(정정길 외(2011)).

정책 패러다임을 정의함에 있어, Hall(1993)은 기본적으로 정책결정자들이 정책문제를 파악하고, 정책목표와 함께 목표를 달성하기 위한 수단을 결정하는 데 있어 사고·기준의 틀 속에서 활동한다고 보고 이러한 틀이 상당한 영향력을 발휘하게 되는데 이 사고의 틀이 바로 정책 패러다임으로 보고 있다. Hall은 정책 패러다임이 변동하는 것은 한 번에 일어나는 것이 아니라 일정한 시기와 단계를 거쳐 일어난다고 보았다. 새로운 패러다임의 생성은 기존 패러다임에 대한 의문 제기과 신뢰성 저하를 유발해 이를 대체할 수 있도록 기존 정책을 조정하는 단계에서 일어나게 되는 것이다. 이 때 새로운 패러다임은 복수로 나타날 가능성이 크고, 복수의 패러다임 간 경쟁을 통해 권위와 신뢰를 얻은 패러다임이 지지자들에 의해 새로운 패러다임으로 생성되는 것이다(양승일(2014)). 패러다임 변동 구조 틀과 과정을 표현하면 아래와 같다.

[그림 2-1] 패러다임 변동모형

단계	내용
1단계	기존 정책의 패러다임 안정기
↓	
2단계	변이의 축적기
↓	
3단계	실험기
↓	
4단계	기존 패러다임의 권위 손상기
↓	
5단계	복수의 새로운 패러다임의 경합기
↓	
6단계 (정책변동)	새로운 패러다임 정착기

출처 : Hall(1993), 양승일(2014)을 근거로 재구성

양승일(2014)에 따르면, Hall이 보았던 패러다임 변동모형은 뒤에서 살펴볼 Sabatier의 정책옹호연합모형에서와 같이 정책학습의 중요성을 강조하고 있고, 정치적 환경의 영향력을 강조하고 있어 Kingdon의 다중흐름모형과도 일맥상통하는 측면도 있으나, Hall은 패러다임의 변화가 근본적 정책변동의 변화를 유발한다고 강조한다는 점에서 규범적 핵심 변화인 패러다임의 변화가 쉽지 않다는 Sabatier의 전제와는 다른 점을 보이는 것이 특징이다.

3) 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)

Sabatier, P. A.(2007)를 통해 살펴보면, 우선 Zahariadis의 다중흐름 모형은 정책의 결정이 합리적 의사결정과정을 통한다기 보다는 여러 환경적 요인에 의해 영향을 상당히 받고 수많은 이해관계가 고려된 합리적 선택을 하지만 실제 합리적 선택인지에 대해서는 담보할 수 없는 정책 현실을 대변하는 모형이다.

다중 흐름이란, 애매모호한 조건 아래 정부에 의해 정책이 어떻게 만들어지는지를 설명하는 렌즈, 관점, 프레임워크이다. 쓰레기통 모형을 발전시킨 것으로 정책 의제 설정과정에서의 비합리성이 존재함을 가정한다. 공공부문의 느슨한 네트워크 조직 내 조직화된 무질서 상태에서 이루어지는 이러한 비합리적 의사결정과정을 설명하는데 유용하다. 조직이나 정부 안에 모호성이 주는 문제에는 첫째 참여자들이 유동적이고, 둘째 사람들이 그들이 무엇을 원하는지 종종 알지 못하며, 셋째 기술과 관련하여 참여자들이 큰 그림이 아닌 그들의 일부분에 대해서만 알고 있음을 들 수 있다(Sabatier, P. A.(2007)).

다중흐름모형에 따르면 정책적 시스템에 세 가지 특징적 요소들이 영

향을 주게 된다(Sabatier, P. A.(2007)). 첫째, 국가적 혹은 개인적 문제들이다. 정책 입안자와 시민들이 원하는 다양한 조건들이 정해지길 원한다는 문제 상황을 말한다. 정책 입안자들은 지표, 중심 사건, 피드백을 통해 다양한 조건을 발견하게 된다. 둘째, 정책들이다. 정책 네트워크에서 받아들여지는 데에 달성될 아이디어의 원천이 있으며, 아이디어들은 정책 공동체 내에서 참모들에 의해 만들어지고, 다양한 회의의 형태로 고안된다. 단지 몇 개의 아이디어들만이 기술적 실행가능성과 가치적 수용가능성에 기초 하에 심각한 숙고를 바탕으로 받아들여지게 된다. 셋째, 정치이다. 국가적 분위기나 그룹 캠페인 압력, 행정부나 입법부의 변동 등이 그 예이다.

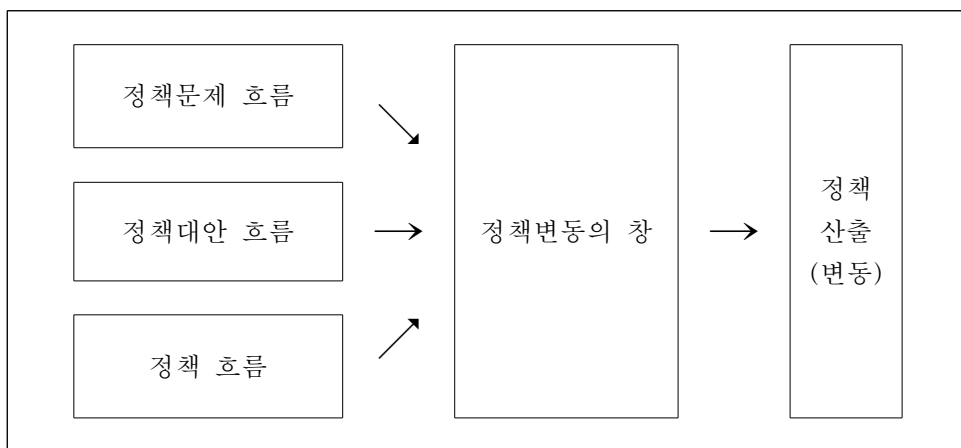
한편, Kingdon(1984)의 다중흐름모형을 살펴보면, 정치적·사회적 사건으로 인해 만들어진 압력에 의해 정책의 창이 열릴 때, 서로 독립된 규칙에 따라 진행되는 정책문제 흐름(policy problems stream), 정치흐름(political stream), 정책대안 흐름(policy alternative stream)의 세 가지 흐름이 결합해, 정책의제 설정과 정책의 산출이 이루어진다고 설명한다. 어느 중대한 시점에서 세 가지 독립된 흐름이 정책혁신가에 의해 서로 합류하면서 정책이 산출된다는 것이다. 세 가지 흐름의 합류는 정책의 창(window of policy change)으로 표현되는데, 대부분의 현실적인 상황에서 볼 때 정책의 창은 정치흐름에 의해 영향을 받는 경우가 많다. 정권교체, 정책참여자들에게 의한 문제인식과 대안의 준비 등이 바로 그것이다(양승일(2014)).

정책문제 흐름은 특정 문제가 관심의 대상이 어떻게 되는지를 설명해 주고, 정책대안 흐름은 정책공동체 내부 구성원의 합의에 의해 대안을 선택하고 개발해내는 과정을 의미한다. 정치흐름은 상기 2개 흐름과는 무관하게 국민의 지지, 여론, 국가 전체의 분위기에 영향을 받아 선거, 정권교체 등에 의해 흐름이 변화하게 된다. 정책형성의 성공과 실패는

이러한 정치흐름에 의해 여론의 지지를 받느냐 여부에 달렸다. 정책변동의 창은 이러한 세 가지 흐름은 정책변동의 열리고 닫힘에 영향을 주게 된다. 정책변동의 창은 정책 참여자들의 선호에 따른 정책결정을 하도록 영향력을 주는 과정에서 열리며, 이러한 과정을 통해 정책변동의 기회를 맞게 된다. 그러나 정부의 행동 개시, 정책 영향자들의 영향력 미비 등에 의해 정책의 창이 닫히기도 한다. 이러한 정책의 창에는 정책 혁신가(Policy Entrepreneur)로 불리는 행위자에 의해 세 가지 흐름과 함께 정책의 창의 열리고 닫힘에 영향을 주는데, 이에 속하는 사람들은 우리가 흔히 알고 있듯이 정치적 영향력과 사회적 명망이 높은 사람들이 정책변동에 쉽게 영향을 미치는 사람들로 특정할 수 있다(양승일(2014)).

정책변동의 모호성을 설명하기 위한 Kingdon의 다중흐름모형은 정책의 전 과정에 대한 현실적인 설명력을 갖게 하고, 비현실적인 정책 결정으로서 나타나는 제도와 정책의 변화를 정권의 변동과 설명이 가능하도록 함으로써 급격한 정책 변동의 양상을 설명하는 데 용이하다. 정책흐름 모형의 기본 구조 틀은 아래의 그림과 같다.

[그림 2-2] 다중흐름모형



출처 : Kingdon(1984), 양승일(2014)을 근거로 재구성

정책에 대한 결정이 합리적인 의사결정과정을 통해서라기보다는 정책 결정을 위한 여러 환경적 요인에 의해 상당한 영향을 받는다는 점에서 가장 현실을 제대로 반영하기 위해 노력한 이론이라고 생각한다. 특히, 정책을 수립하는데 있어 앞서 언급한 교육정책뿐만 아니라 경제 정책에서도 이러한 애매성에 근거하여 정책의제 설정이 문제를 해석하는 해석틀이 다르고, 전체 보다는 일부를 보고 해석함에서 오는 문제들을 다중 흐름모형을 통해 여실하게 드러낼 수 있다.

다중흐름모형은 무질서, 모호성, 제약사항이라는 현실을 정책 결정 과정에 반영했다는 점에서 볼 때, 경험주의적 관점에서 정책 현상을 이해하고 있다고 볼 수 있다. 실제 정책을 입안하는 과정에는 수많은 이해관계가 고려되고 가장 합리적인 선택을 한다고 하지만 실제로는 제한된 정보와 제한된 그림 하에 선택이 이루어져 합리적인 선택인지 여부가 불충분하다. 이러한 불충분성에 입각한 정책결정에 대해 국민과 정책 결정자, 정책 자체, 정치적 고려를 가장 특징적으로 본 Zahariadis의 관점은 탁월하다고 할 수 있다. 정책흐름모형은 비합리적 결정모형으로서 정권의 변동에 따른 정책의 변동이 일어나는 특정 분야의 설명에 탁월한 틀이며 그 동태성을 파악하는데 있어 장점이 있기 때문에 우리나라와 같이 정치적 결정에 있어 대통령이라는 정책결정자의 영향력이 큰 사회에 설명이 용이한 모형으로 분석된다.

한편, 쓰레기모형이 조직화된 무정부 상태, 즉 대학의 조직을 설명하는데 유용하다고 평가된 반면, 다중흐름모형은 조직적인 정부의 행동에 관한 설명을 주로 하고 있다는 점에서 쓰레기모형의 진보적인 모형으로 정책학 분야에서 하나의 정책에 대한 변천과정을 설명하는데 조금 더 유용하다(Sabatier, P. A.(2007)). 이에 실제로 문헌들을 보면, 노인복지정책, 대학구조개혁 정책, 4대약 정책, 반값등록금정책 등을 연구하는 기본적인

이론적 배경으로 상당히 많이 활용되고 있다. 결론적으로 다중흐름모형은 정치가 발달된 나라에서의 정책결정과정에서 설명 기제로서 충분히 그 역할을 하고 있다고 말할 수 있다.

4) 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)

정책옹호연합모형은 복잡한 정책의 변동과 문제를 분석하기 위해 Sabatier & Jenkins-Smith(2007)가 개발한 정책의 추진과정에 대한 분석 틀이다. 1988년에 처음 제안된 이후 지속적으로 적합성을 높이기 위한 수정을 해왔다. 정책옹호연합모형은 정책을 둘러싼 다양한 외부요인들이 어떻게 정책에 영향을 주는지 분석하고, 서로 다른 신념체계를 가진 행위자들의 옹호연합 형성과 이렇게 형성된 옹호연합들 간의 갈등, 상호작용 등의 과정을 거쳐 정책의 도입과 변동을 살펴볼 수 있는 정책 분석 모형이다. 특히, 정책행위자들의 연합을 둘러싼 다양한 외적변수의 영향, 그리고 그 변수 간의 상호작용에도 주의를 준다는 점에서 정책옹호연합모형이 실제 정책변동과정을 분석하는데 유용함을 인정받고 있다(남궁근(2012)).

이 모형의 논의는 대부분의 정책결정이 정책하위체제 내 전문가 등 행위자들에 의해 이루어지지만, 행위자들의 신념과 행동은 정치·사회 등의 외부적 요인들에 의해 영향을 받는다는 점, 미시적인 개인 행위자들에 대해서 모형에 고려를 한다는 점, 다양한 행위자들을 고려해 가장 최선의 방법으로 옹호연합별로 분류를 한다는 점 등의 기초 하에 이루어졌다(남궁근(2012)).

정책옹호연합모형의 분석단위는 아래와 같다.

(1) 정책하위체제

정책옹호연합모형은 정책의 변동을 분석하기 위해 정책하위체계를 분석단위로 설정하였다. 정책하위체계는 정책공동체 개념과 유사해, 전통적으로 정책에 참여하는 것으로 이해되는 입법부 국회의원, 행정부 공무원, 이익집단뿐만 아니라 교수 등과 같은 연구자, 기자 등 언론인, 사법부 관계자 까지 포함한다. 이와 같은 정책에의 행위자들이 가지는 정책적 신념이 정책변동에 영향을 준다고 보는 것이다. 특히 교수, 컨설턴트와 같은 연구자들의 핵심 역할에 집중하기도 한다(Sabatier 외(2007)).

정책옹호연합모형으로 특정 정책변동을 분석하기 위해서는 정책하위체계의 적절한 범주를 정하는 것이 중요하다. 상호작용을 특정할 수 있고, 그 영향력이 분명한 실질적인 하위체계 범위를 결정하는 데 초점을 맞춰야 한다(남궁근(2012)).

(2) 정책옹호연합 형성

정책하위체계 내에서 행위자들이 자신들의 신념을 공유하는 행위자들끼리 특정 정책에 대한 옹호연합을 형성하게 된다. 정책하위체계 내에서는 적어도 2개, 많으면 4개 정도의 정책옹호연합이 형성되게 된다. 이러한 옹호연합은 특정 정책을 기준으로 인과적이나 규범적인 신념을 공유하며, 연합 내 행위자들과 공동 행동을 하게 된다(Sabatier 외(2007)).

정책옹호연합은 신념뿐만 아니라 이해관계에 의해서도 영향을 받아 형성된다. 특정 신념을 달성하고자 하는 이해관계가 뭉쳐 다수의 힘으로 이익 극대화를 추구하는 것이 가능하기 때문이다(이현정 외(2015)). 각 옹호연합은 자신들의 신념이 정책과 제도에 영향을 줄 수 있도록 최대한 다양한 전략들을 구사하는 데, 이 때, 법과 제도적인 권한과 여론, 재정, 리더십 등의 자원들을 활용하게 된다.

(3) 신념체계

옹호연합에서 중요한 것은 신념이다. 특정한 신념을 공유하는 집단 형성이 옹호연합을 만들기 때문이다. Sabatier는 신념체계를 크게 기본적 핵심 신념, 정책 핵심 신념, 이차적 신념의 3개의 위계로 구성된 것으로 보았다(이하 남궁근(2012)). 가장 상위수준의 신념체계는 인간의 본성에 관한 근본적 가정, 자유와 평등과 같은 근본적 가치에 대한 중요성 정도, 시장과 정부의 역할, 정부의 정책결정에의 참여자 등에 관한 신념을 나타내는 기본적 핵심 신념(basic core beliefs)이다. 기본적 핵심 신념은 전통적인 보수와 진보, 우파와 좌파의 구분을 결정하는 신념들을 의미하기도 한다. 이 신념의 변화 가능성은 상당히 적다.

두 번째 정책 핵심 신념(policy core beliefs)은 기본 핵심 신념을 정책하위체계에 적용하여 정책의 핵심에 기초해 연합을 형성하고 관련된 신념을 제시해 자신들의 옹호연합의 결함을 이끌고 반대의 옹호연합과 구분되도록 그 신념을 제시하는 것이다.

세 번째 이차적 신념(secondary beliefs)은 구체적인 정책과 제도에 포함되어 있는 규칙과 예산 등 수단에 대한 신념으로 쉽게 변화가 가능하고 부차적인 고려사항으로 볼 수 있다.

(4) 정책중개자

각각의 정책옹호연합은 그들의 자원을 동원해 자신들이 갖고 있는 신념에 맞춰 정책이 변동하도록 유도한다. 이때 옹호연합 간의 경쟁으로 정책의 결정이 어려울 때, 정책 대안을 제3자인 정책중개자들이 중재하게 된다(남궁근(2012)). 이들 정책중개자들은 옹호연합 간의 갈등을 최

소화 하고, 합리적인 타협점을 도출하는 데 그 역할을 하게 된다. 국회의원 등 의회, 관료 등 행정부, 사법부, 시민단체, 전문가 집단 등이 정책중개자가 될 수 있다. 정책중개자는 그 역할에 따라 정책혁신가, 옹호자, 중개자, 비난회피자의 4가지 유형으로 구분하기도 한다(최은영 외(2008)). 정책중개자들은 이론적으로 독립성을 지키고 전문성을 가져야 하나, 현실에서는 정책 대부분이 진영 논리로 가져가는 경우가 많아 제 3의 대안을 내기 보다는 둘 중 하나를 선택해야 하는 경우가 많다. 따라서 정책중개자들이 실제 옹호연합의 한 행위자에 포함되는 경우를 자주 볼 수 있다.

(5) 신념과 정책변화의 경로

신념의 변화와 정책의 변화에는 여러 요인이 있으며, 지속적으로 수정되어 온 정책옹호연합모형에서는 크게 4가지를 핵심 요인으로 보았다(이하 Sabatier 외(2007)).

첫째, 정책 지향적 학습이다. 정책적 목표를 달성하기 위해 경험과 새로운 정보가 실제 사고와 행동에 비교적 지속적으로 영향을 주는 것을 정책 지향적 학습이라 하였다. 정책적 학습은 옹호연합 별로 그들의 신념의 변화를 유발할 수 있다. 기본적 핵심 신념과 정책 핵심 신념은 변화하기 어려운 구조인 반면, 이차적 신념은 그 특성 상 비교적 쉽게 변화가 가능하다. 외부적 충격으로 인해서 정책하위체계의 구조와 행위자들의 신념은 급격히 바뀔 수는 있어도, 정책 지향적 학습에 따른 변화는 10년 이상의 장기간이 소요될 수 있다.

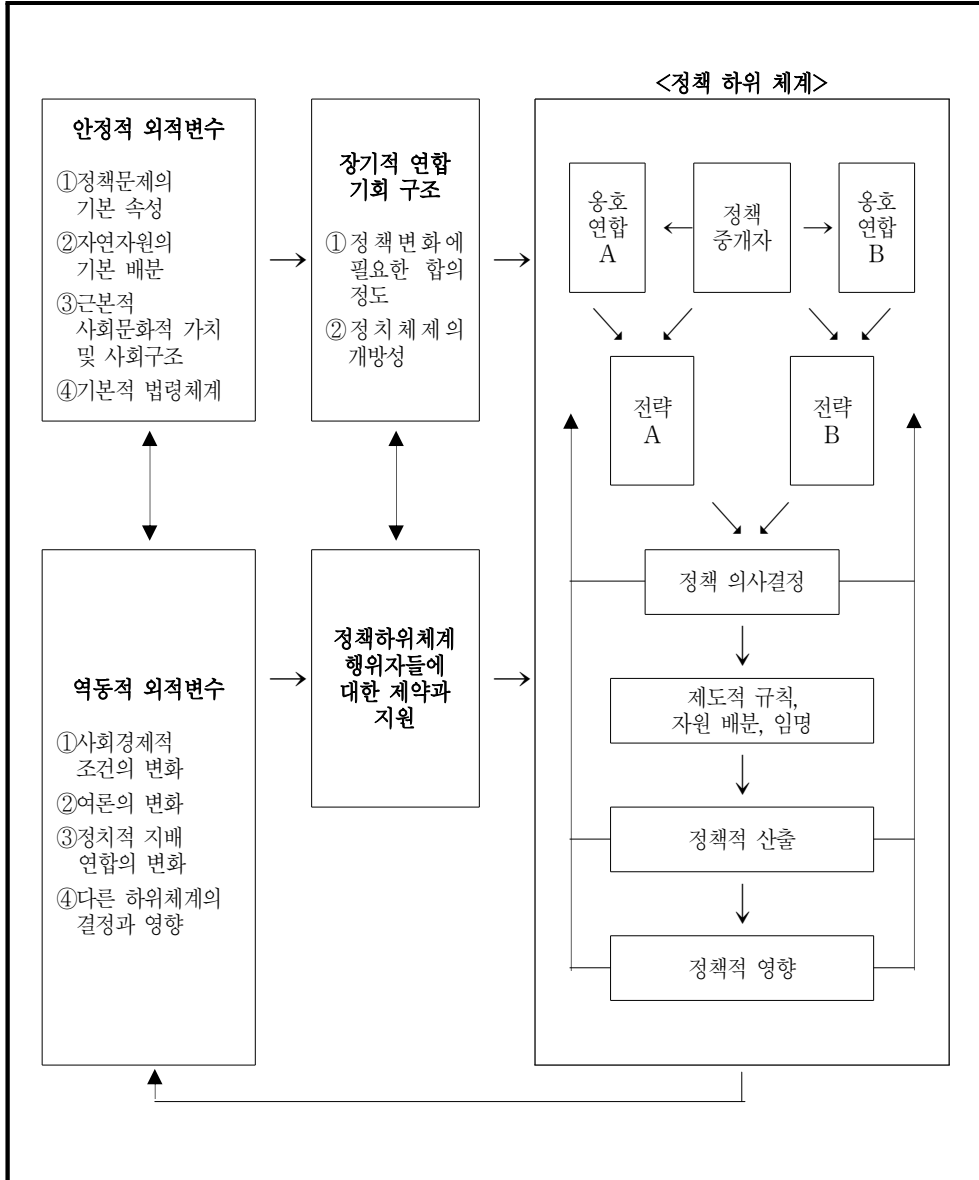
둘째, 외부적 충격이다. 정책하위체계 행위자들은 자신의 기본 신념과 이해에 부합되는 방향으로 외부적 충격에 적절히 대응하게 된다. 외부적 충격에는 우선, 환경과 국제적 정세, 경제 불황 등 사회경제적 조건들이 변화하게 되면 정치적 지지력의 변화가 올 수 있다. 둘째, 여론의

변화도 정책하위체계의 행위자들에 영향을 줄 수 있다. 셋째, 정치에 있어서 지배세력의 변화 중 행정부와 의회의 상·하원 장악이라는 선거의 결과도 외부적 충격으로 많은 영향을 줄 수 있는데, 이러한 사례는 극히 드물다. 넷째, 다른 정책하위체계의 결정도 외부적 충격으로 영향을 받을 수 있다.

셋째, 내부적 충격이다. 정책하위체계 내에서 발생한 사건들을 의미하는데, 각 하위체계에 소속된 행위자들이 일으킨 사건들이 정책변동에 영향을 줄 수 있는 것이다. 이러한 사건들은 하위체계 행위자들 신념의 변화를 일으키기도 한다고 보았다.

넷째, 교섭으로 인한 합의이다. 이는 특정 정책에 관한 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합 간의 합의가 정책변동의 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 이와 같은 정책옹호연합모형을 도표화 하면 다음과 같다.

[그림 2-3] 정책옹호연합모형(Sabatier 외(2007))



2. 정책변동에 대한 정책옹호연합모형의 확장 가능성

이상에서 볼 때, 대학입학정책의 변동을 살펴보기 위해서는 Sabatier & Jenkins-Smith의 정책옹호연합모형(ACF)을 중심으로 분석하는 것이 가장 적절한 분석 모형이라고 볼 수 있다. 이 모형은 갈등이 발생한 복잡한 정책변동현상을 논리적으로 설명하는 데 유용하다. 특정 정책이 긴 시간 동안 침체하게 갈등상황 속에 대립하고 있는지, 왜, 어떻게 정책 변동이 초래되었는지에 대한 설명을 제공하는 유용한 모형이다. 특히 사회 전반의 다원화와 복잡화가 진행되는 현대 사회에서 이해 당사자들이 많은 특정 정책을 설명하고 분석하는 데 용이하다(남궁근(2012)). 이와 같은 모형의 특징은 대학입학정책이 다원화된 사회 속에 여러 당사자들이 영향을 받는 특징과 긴 시간 동안 실질적 갈등 상황이 지속되어 온 상황을 고려해 볼 때 우리나라 대학입학정책 변동 분석에 적절한 모형이라고 볼 수 있다.

특히, 어떤 특정한 정책을 기준으로 다수의 당사자들이 각자의 이해관계에 따라 만든 정책옹호연합이 강력하게 존재할 때에는 어느 정책변동모형보다 정책옹호연합모형(ACF)을 통한 분석이 상대적으로 더욱 적절하다. 정책옹호연합은 어떤 일정한 정책영역이나 하위체제 안에서 신념을 서로 공유하는 행위자들끼리 자신들의 이익이나 선호를 옹호하기 위한 협력을 조직화하기 때문에(양승일(2014)), 대학입학정책처럼 신념의 차이가 명확하고, 대학 자율화 혹은 고교교육 정상화로 대표되는 이익과 입시의 대상이 되는 학생, 학부모의 이익 계산까지 가미가 되어 정책을 둘러싼 옹호연합이 극명하게 갈리는 정책변동에 가장 적절한 분석 틀이 되는 것이다.

다시 말해, 신념체계를 기준으로 옹호연합을 구분해보면, ‘규범적 핵심’ 측면으로 교육의 수월성을 추구하는 쪽과 교육의 형평성을 추구하

는 쪽으로 나뉠 수 있고, ‘정책핵심’으로서 대학 입시에 있어 대학수학능력시험의 변별력과 중요도를 높이는 정책과 학교교육의 중요도를 높이는 정책으로 구분할 수 있다. 이와 같이 양분될 수 있는 신념체계를 가져 강력하게 옹호하는 두 가지 옹호연합이 대립하여 공존하는 상태를 쉽게 볼 수 있다. 이러한 이유로, 규범적 핵심 측면에서 볼 때, 양분될 수 있는 정책옹호연합의 존재로 인해 제반의 교육정책 변동을 분석하는 연구에서 옹호연합모형의 활용성이 크고, 이는 다른 선행연구의 사례(변기용(2009), 강병호 외(2015) 등)에서도 확인해 볼 수 있는 경향이다. 특히나, 정책 핵심 측면에서 볼 때, 대학입학정책을 둘러싼 신념체계는 더욱 공고할 수밖에 없는데, 이러한 경향이 강력한 두 가지 정책옹호연합을 형성하게 만드는 것이다. 따라서 정책옹호연합모형(ACF)의 교육분야 정책변동에의 활용성, 특히 대학입학정책과 관련된 정책변동 분석 연구에의 활용성은 상당히 큰 편이다.

다만, 정책옹호연합모형(ACF)도 우리나라 대학입학정책변동을 완전히 설명하기에 부족한 점이 있다. 우선 Sabatier(1993)가 이 모형을 제안한 기본 가정 중에서 ‘10년 이상의 장기간이 필요하다’는 점이다. 대학수학능력시험 도입과 같은 중차대한 대학입학정책 변동 사례에 한정되어 이 전제가 적용될 뿐, 다른 대학입학정책들의 변동은 앞서 전제한 장기간의 시간에 턱없이 부족한 5년 내외를 주기로 정책변동이 일어난다는 점이다. 또한, Sabatier(1993)가 외부적 사건 또는 충격으로서 언급한 ‘정치체계의 지배적 연합의 변화’는 극적인 선거의 사례를 의미하는 것이어서, 미국의 사례에서는 동일한 연합이 행정부와 의회(상원, 하원)를 동시에 장악하는 것을 상정한 외부적 충격이기 때문에 흔히 발생하지 않는 충격이라고 하였고, 보다 제한된 변화가 자주 나타나는데 그 영향의 범위도 제한적이라고 한 점이다(남궁근(2012)). 이러한 점에서 볼 때, 정책옹호연합모형(ACF)을 우리나라 대학입학정책 변동을 분석하는 연구에 적절하도록 수정이 필요하다.

따라서, 정책변동 모형 중에 우리나라처럼 정권의 변동(대통령의 교체)이나 권위자의 변화(장관 등 리더십의 변화)에 상당한 영향을 받는 정책변동을 적용하기에 적절한 모형과의 결합이 필요하다. 따라서 앞서 설명한 패러다임변동모형(PCF)과 다중흐름모형(MSF)의 고려가 필요하다. 양승일(2014)에 따르면, 패러다임변동모형의 Hall은 패러다임이 바뀌면 근본적 정책변동이 가능하다고 생각하는데 반해, Sabatier는 규범적 핵심이 변한다고 해도 정책 변동은 쉽지 않다고 암시하고 있다고 하였다. 즉, 두 모형의 차이점은 정책 패러다임의 변동을 일으키는 정권의 변동이 정책 변동을 일으키기에 충분한지 여부에 생각이 다른 것이다. 우리나라 대학입학정책의 변동은 정권 변동 등의 정치적 변동에 영향을 받아왔고 그러한 양상을 분석하는 이번 연구의 관점에서 볼 때, 패러다임변동모형(PCF)의 ‘정책 패러다임’을 외부적 요인으로 차용할 필요가 있다.

한편, 양승일(2014)은 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)은 ‘정책변동의 창’ 개념을 도입하면서 이에 영향을 주는 3가지 흐름(정책문제흐름, 정책대안흐름, 정치흐름)이 각각 독립적으로 혹은 서로 영향을 미치면서 정책변동의 창을 열 수 있다고 하면서, 정책변동의 창이 열렸다는 의미는 특정 정책을 지지하는 참여자들이 자신들에게 유리하거나 자신들이 선호하는 정책에 관심을 갖도록 압력을 주어 정책변동의 기회를 맞는 것을 의미한다고 하였다. 기존 정책옹호연합모형(ACF)에서 각 옹호연합에 영향을 주는 정책중개자의 역할이 있는데, 우리나라는 이에 해당하는 중개자인 중앙부처, 국회 등 입법부가 특정 옹호연합의 한 구성원으로 행동하기 때문에 중개자적 역할을 보기 어려운 현실이다. 따라서 이를 대체할 수 있는 내적 변수가 필요하다. 이에 고려할 수 있는 것으로 정책변동의 창이 있다고 생각하였다. 여러 정책을 둘러싼 흐름들이 영향을 미치는 것을 정책변동의 창이 열리는 것으로 표현할 수 있고,

각 옹호연합이 정책변동과 관련된 영향이 이러한 흐름과 변동의 창을 통해 영향을 받는다고 많은 부분에서 적용할 수 있기 때문이다.

따라서 정책옹호연합모형(ACF)의 변수 이외에도 패러다임변동모형(PCF)과 다중흐름모형(MSF)의 변수들을 동시에 고려하는 것이 이번 대학입학정책 변동을 분석하는 데 더욱 적절하다. 다시 말해, 우리나라 정책변동의 특징을 살려 정책옹호연합모형(ACF)의 기본 틀 안에서 타 모형의 적절한 변수들을 재배치하여 대학입학정책 변동 사례 분석에 적용하는 것이 필요하다.

제 2 절 선행연구의 검토

1. 정책변동에 관한 선행연구

강은숙(2016)은 우리나라 한국사 교과서 재국정화를 추진하는 정책형성과정을 연구대상으로 하면서 Kingdon의 다중흐름모형을 분석의 틀로 삼았다. 한국사 교과서 재국정화와 관련된 정책변동을 일으킨 정책변동의 창에 영향을 준 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치흐름, 초점사건, 정책혁신가의 각각의 영향을 알아보고, 이를 바탕으로 정책 산출의 과정을 분석하였다. 검정 교과서의 좌편향을 문제 삼는 보수 성향의 역사학자와 시민단체의 영향으로 우편향 교과서가 발행되었고 이에 대한 여론의 악화가 결국 한국사 교과서의 국정화로 이어진 정책문제의 흐름이 있었다. 대선과 총선과정에서 나타난 정치의 흐름도 있었고, 다양한 정책 참여자들의 정책 제안이 양산되면서 나타난 정책대안의 흐름도 있었다. 이러한 정책형성과정에서는 대통령과 집권당의 의지를 실현하려는 교육부 장관과 이익단체의 연구 등에 따라 정책혁신가들의 역할이 도출되었다고 분석하였다.

강병호 외(2015)는 Berger & Luckmann의 제도화 접근모형을 중심으로 청계천 복원 사업과 무상급식과 관련된 정책변동 사례 분석을 통해 이념이나 사상이 정책변동에 미치는 영향에 관한 연구를 실시하였다. 두 사례를 분석하면서 지배적인 이데올로기가 변화하면 그에 반하는 정책변동은 어려우며, Peter Hall의 주장처럼 패러다임의 변화가 있어야 정책변동이 가능하다는 결론을 내렸다. 연구에서 특정 시기의 지배적 이데올로기가 무엇인지에 대해서는 객관적인 자료로 제시할 수는 없었으나, 시기별 가치관과 정책에 관한 태도로 경제성장이나 환경보호나, 복지에 있어 수월성이나 보편성이나 정도의 이데올로기 변화는 확인이

가능하였다. 이러한 이데올로기가 중요한 정책변동을 가져왔다고 결론 내리기는 어려웠고, 다만 지배적인 이데올로기에 반하도록 정책변동이 일어나기는 어렵다는 점을 확인했다. 청계천의 복개와 복원이 타 지역의 지천을 대상으로 한 모방적 복개와 복원으로 이어졌다는 점이나 무상급식과 관련된 정책변동이 서울시의 주민투표 이후 전국적 확대 시행의 현상을 보면 알 수 있다고 분석하였다.

변기용(2009)은 법학전문대학원제도 도입과정을 옹호연합모형을 통해 분석하였다. 비법조계가 중심이 되는 찬성 옹호연합은 법률가의 공급독점현상을 없애고자 하는 주장을 하였고, 법조계가 중심이 된 반대 옹호연합은 국가가 주도하여 법률가를 양성하고 선발하는 것을 정책으로 유지해야 함을 주장한다. 옹호연합들은 지배집단의 변화와 해외의 유사사례 도입 등 외적변수에 의해 신념체계가 영향을 받았고, 교육부와 국회는 정책중개자로서의 역할을 통해 중재안을 도출하였다. 특히, 우리나라에서는 정책변동의 대안적 경로로 새로 도입된 교착상태에서의 협상이 법학전문대학원 정책변동에 유용한 설명력을 보였다. 이념적 차이에 따라 갈등을 쉽게 유발하는 교육정책의 변동에 정책옹호연합모형의 활용이 유용함을 강조하였다.

양승일(2007)은 참여정부의 사학정책에 관한 정책의 도입과정을 분석하면서 이를 정책변동 차원에서 연구하였다. 사학정책의 안정적 외적변수로는 사학의 부정비리로 사학법인의 권한을 축소하는 내용의 사립학교법 일부개정법률안에 우호적인 찬성옹호연합의 재원으로 활용하게 된다. 정책변동을 촉발시킨 역동적 외적변수에는 투명한 사회로의 전환으로 보았다. 참여정부의 탄생은 지배집단의 변화이며, 참여정부에서 추진하고자 한 사학 개혁정책에 대해 찬성하는 옹호연합과 이를 반대하는 옹호연합의 대립적인 갈등이 2004년 사립학교법 일부개정법률안 발의로 촉발되었다. 이러한 촉발기제로 두 옹호연합 간의 치열한 갈등이 정책

학습으로 정책이 변동되는 과정을 거친 사립학교법 개정이라는 정책이 산출되었다. 이 산출물은 사학재단에 높은 수준의 권한 집중이 다소 해소되는 것이 자생적으로 산출되었다고 강조하였다.

이현정 외(2015)는 의료영리화 정책의 변동을 수정된 정책옹호연합모형을 활용해 분석하였다. 이를 위해 정책옹호연합모형에 정책분석역량모형을 결합한 새로운 분석틀을 바탕으로 의료영리화 정책을 분석한 결과 경제성장론 관점의 경제부처 주도가 이루어진 보수정권으로의 정권교체라는 외적변수들의 변동과정의 중요한 영향력을 확인할 수 있었다. 의료영리화를 둘러싼 찬성옹호연합과 반대옹호연합이 형성되고 이들의 신념을 중심으로 연합이 활동함을 확인했으며, 정책분석역량 측면에서 찬성옹호연합이 우위를 차지함에 따라 의료영리화 정책 변동이 점진적으로 도입 등이 추진되고 있음을 밝혔다.

정용남(2013)은 Hall의 패러다임 변동 모형에 기초하여 정부의 변화와 정책변동의 관계를 영국 사례를 중심으로 분석하였다. 영국은 진보와 보수의 이념에 따른 거대 양당인 노동당과 보수당의 지향점에 구분이 확실한 국가이다. 따라서 최근까지의 두 당을 중심으로 한 정권교체별로 경제정책, 복지정책, 노동정책과 EU를 향한 정책의 변동을 분석하였다. 연구를 통해 영국이 이념적 차이를 극명하게 드러내는 두 정당에 의한 정부의 변화가 정책의 변동으로 이어지지 않는 경우가 많고, 대규모의 정책변동이 나타나지 않음을 확인하였다. 정부 변동뿐만 아니라 경제적 상황이 정책변동에 상당한 영향력을 준 것으로 확인하였으며, 정치적 이해나 EU와 같은 세계 질서에의 영향도 상당히 많이 받는 것으로 분석되었다. 정당 간의 차이가 현대 사회에 들어서면서 점차 줄어든 점도 이러한 연구 결과에 뒷받침 되는 근거가 된다고 보았다. 연구의 결론은 영국의 사례에서 보건대, 정부의 변동으로 인한 정책변동은 그리 크지 않은 것으로 나왔다.

정훈(2012)은 우리나라 역대 부동산 정책의 변동 분석을 정책옹호연합모형을 중심으로 하여 정책 네트워크 이론을 보완한 틀로 수행하였다. 정책 사례로는 불연속적이고 불안정한 정책인 ‘토지 공개념 도입의 3가지 법률’, 불연속적이지만 안정적인 정책인 ‘종합부동산세’, 연속적이지만 불안정한 정책인 ‘아파트 분양가 규제’, 연속적이고 안정적인 정책인 ‘임대주택 건설’의 4가지를 선별하여 Sabatier의 정책옹호연합모형을 기초로 정책네트워크 이론을 접목한 연구 분석틀을 활용해 분석하였다. 그 결과, 대외적 충격에 의한 정책변동이 대내적 충격에 비해 정책 변동을 급진적으로 추진하게 하였다는 점, 정책네트워크가 견고한 정책의 경우에는 지속적으로 유지되는 경향이 있다는 점 등을 확인하였다.

최성구 외(2014)는 세종시에 대한 정책변동과정을 정책옹호연합모형뿐만 아니라 다중흐름모형과 결합된 수정된 연구모형을 제시하고 이를 바탕으로 설명한다. 세종시 정책변동의 주요 특징으로 대통령이 권력이라는 절대적 자원을 활용해 자신의 신념에 따라 정책을 변동하였다는 것과 법률제정과정에서 정책변동이 종료되었다는 것이다. 이러한 분석을 통해 연구자는 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 결합한 분석틀이 정책변동 과정 분석에 매우 유용함을 설명하고, 정책의 형성, 변동, 산출의 3가지 주요 흐름 속에서 다양한 외적변수들이 중요한 영향을 미쳤고, 특히, 역동적 외적변수로 설명할 수 있는 여론의 변화, 지배집단의 변화 등이 정책변동의 가장 큰 영향을 주는 것을 확인하였다.

이번 연구는 앞서 검토한 주요 교육정책변동과 관련된 선행 연구들과는 다음과 같은 차이점이 있다는 점을 확인할 수 있었다. 우선 강은숙(2016)의 연구는 한국사 교과서 발행체제를 여러 정권에 걸친 진행 상황을 연구 대상으로 설정해 분석했다는 점에서 이번 본인의 연구가 시간적으로 다수의 정책변동과정을 분석한 측면에서 볼 때 유사한 점을

보였다. 다만, 한국사 교과서 발행체제 관련 정책변동을 분석하는 데 있어 연구 분석 틀을 Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로만 분석이 되었기 때문에, 하나의 정책을 둘러싸고 특정 신념체계를 중심으로 연합을 형성해 대립하는 과정까지 분석하지 못한 것으로 보인다. 하지만 이번 우리나라 대학입학정책 변동에 관한 연구에서는 Kingdon의 주요 변수들을 고려함과 동시에 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)을 중심으로 찬성옹호연합과 반대옹호연합을 구분해서 그들의 신념체계와 구성 등을 함께 살펴본다는 점에서 차이가 있다.

또한 변기용(2009)의 경우는 법학전문대학원제도 도입과정을, 양승일(2007)의 경우는 사학정책의 도입과정을 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)을 중심으로 살펴보았다는 점에서, 이번 연구의 주요 연구 분석 틀 측면에서는 유사하다. 두 선행연구는 정책옹호연합모형(ACF)이 교육정책 변동을 분석하는 데 유용하다는 점을 증명했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 법학전문대학원제도나 사학정책과는 다르게 대학입학정책의 변동은 정책 패러다임의 변화와 정치흐름 등의 외적변수의 영향을 받아왔다고 관찰된 바, 이를 연구 분석 틀에 있어 주요 외적변수로 Hall의 패러다임 변동 모형과 Kingdon의 다중흐름모형의 요소들을 반영할 필요가 있다. 이처럼 하나의 교육정책의 변동과정을 분석하는 틀을 구성하는 데 있어서 정책의 특성에 따라 다르게 설계해 적용할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다.

2. 대입정책에 관한 선행연구와 한계점

선행연구는 대입제도, 대학입학정책 등 이번 연구의 대상이 되는 정책의 변화에 초점을 둔 연구를 중심으로 검토하였다.

김홍유 외(2009)는 대학입학전형제도가 많은 논란과 변화를 거듭해왔다고 지적한다. 그 동안의 대학입학전형은 수월성 측면에서 우수한 학생을 유치하기 위한 수단이었지만, 사회의 변화에 따라 입학생들의 다양성 확보에는 적절하지 않았다. 우수 학생의 관념을 성적이 우수하다는 개념에서 벗어나지 못하고 이로 인해 초·중·고등학교에 입시위주의 교육을 할 수 밖에 없게 하였다. 이 문제를 해소하기 위해 정부는 대학입학전형 다양성 확보 차원에서 입학사정관제 도입과 학교교육 정상화를 위한 2008학년도 대학입학전형제도 개선안을 발표하였다. 입학사정관제는 공교육 정상화와 대학의 자율성 확보 차원에서 의미 있는 제도라고 볼 수 있으며 입학사정관제의 성공적 정착과 그 과정에서의 공정성 확보를 통해 제도의 정착을 위해 노력해야 하고, 무엇보다 대학 구성원의 인식 변화와 함께 대학의 인재확보와 대학 경쟁력 확보를 위한 전략적 계획의 마련이 중요하다고 강조한다.

노명순(2006)은 대학입학정책 변동 요인을 역사적 신제도주의적 제도 변화 논리를 적용해 분석하였다. 지속성 없이 변화를 지속해온 대입정책의 제도적 기제를 분석하는 데 있어, 정책을 둘러싼 구조, 제도, 행위자를 기준으로 이 세 가지 수준의 상호작용에 의한 제도의 변화가 대입정책의 변화에 어떠한 영향을 미치는지 그 관계를 분석하였다. 대입정책은 그 정책 자체로의 독자성에 기반을 두지 않고, 위기나 충격에 대응해 변화를 추구해 왔고, 정책을 둘러싼 제도와 행위자들의 상호작용에 의해 변화되어 왔다. 즉, 정치적 사건과 대학입학정책의 변화는 밀접한 인과관계를 가지고 있고, 제도적 안정성에 기반을 두지 않고 있다.

행위자들이 제도적 제약이나 기회 속에서 자신의 이익을 위해 기존 정책의 유지나 변화를 추구하는데, 이러한 과정에서 대입정책이 지속적이고 꾸준히 변화하고 있는 상황이다. 이 연구는 대입정책이 갖고 있는 내부적 개선만으로는 해결이 불가능한 특성을 감안해 교육의 내적인 요인뿐만 아니라 외적인 요인까지 변화를 수반할 때 정책의 해결 가능성이 있으므로, 구조-제도-행위자 세 수준의 변수와 그들의 상호관계에 주목해 종합적 시각에서 접근할 필요성을 강조하였다.

노명순(2008)도 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안을 중심으로 대입정책에서의 정책 비일관성을 분석하였다. 우리나라의 대입정책은 교육문제를 논의할 때나 정권이 교체될 때마다, 대중적 방안에 치중해 왔다고 지적하면서 이러한 정책집행의 비일관성을 딜레마 이론의 시각에서 분석하여 그 결과를 바탕으로 해법을 모색하고 있다. 구체적으로 대학입학제도를 둘러싼 딜레마 상황으로 내신강화와 대학의 자율에 기반을 둔 전형의 대립, 선발의 공공성과 교육기회의 평등에 대비한 대학의 자율성과 수월성 가치 대립을 제시하고 있다. 구체적으로 2008년 대입정책의 정책결정과 집행 과정에서의 정책 비일관성이 나타난다고 분석하였는데, 대학의 공공성과 기회의 평등을 강조하는 대통령과 대학의 자율성과 우수학생 선발이라는 수월성을 주장하는 대학 사이에 교육부의 비일관성의 모습을 분석하였다. 그 원인으로 정책의 타당성과 신뢰도 검증 없는 상징성에 치중한 정책 결정, 대립되는 가치 간의 균형적 대안을 제시하기 보다는 한쪽으로 치우친 원칙만 강조함에 따른 문제, 국민 선호를 반영하기 보다는 대학, 대통령, 관료조직 등 도구적 합리성에 치중함에 따른 합의 도출 실패를 원인으로 보았다. 동일한 정책에 대해 정책집행 대상자 간의 입장 차이가 큰 경우에는 대상자 분리를 통해 정책딜레마를 벗어날 수 있도록 하는 것을 제안하였다.

변수연 외(2011)는 3불 정책에서 나타난 옹호연합이론에 따른 상호

적대화 현상을 분석하였다. 대입 정책을 정책옹호연합이론에 따라 분석하는 것이 현실에서 발생하는 문제들을 보다 정확하게 분석하고, 향후 올바른 방향을 제시하는 데 유용하다고 하면서, 특히 우리나라에서처럼 교육정책이 첨예한 대립을 통해 논의되고 있는 점은 이러한 개념들의 적정성을 대변한다고 말하고 있다. 가장 대립이 심했던 3불 정책에 대해 정책옹호연합이론을 통해 내용분석, 코딩 유목화 분석을 하여 상호적대화 양상을 분석, 검증하고 있다. 여러 언론의 사실 등을 통해 해당 정책의 옹호 연합의 신념 체계와 그 외 집단의 의도를 왜곡하고, 상호적대화하는 현상 사이에 상당한 상관관계가 있다고 분석하였고, 특히, 이익을 보는 상황보다는 손해를 보게 될 상황에 왜곡된 평가가 더 강화된다고 증명하였다. 이 결과를 바탕으로 옹호연합 간의 의사소통이 상호적대화 경향을 띠지 않도록 관련 외부 환경의 조절과 신념 체계의 대립 구조 완화를 위해 노력해야 하며, 하나의 입장을 취하도록 고수하는 것은 문제 해결에 적절하지 않다고 하였다. 그 동안의 대입정책이 엄청난 갈등을 유발시켰음을 강조하며, 다원주의적 관점에서의 정책운영 필요성을 주장하였다.

손충기(2002)는 대학입학 전형제도의 변천과정과 발전방향을 탐색하였다. 1945년부터 2002년 현재에 이르기까지 변천과정을 분석하였고, 2002년 당시의 대학입학 전형제도의 특징을 전형방법의 다양화, 특별전형의 확대, 대학수학능력시험 비중 축소, 면접과 비교과 성적 반영률 확대, 선발방법 등 절차의 다양화, 대학수학능력시험제의 개선으로 보았다. 문제점으로는 대학수학능력시험의 본질적 목적과 기능이 불분명해진 점과 난이도 조절 실패로 불만과 불신, 혼란을 야기한 점, 수시모집제 적용의 왜곡과 고교교육의 비정상성 초래, 학교생활기록부 신뢰도 문제 등을 지적하였다. 대학입학제도는 대학의 학생 선발권에 있어 자율성을 높이고, 다양한 전형자료의 활용을 위한 대학수학능력시험, 학교생활기록부 등에 대한 신뢰도 제고 방안 마련을 과제로 제시하였다.

안선회(2013)는 노무현 정부와 이명박 정부 대입정책을 중심으로 대입제도 개선정책의 정책인과가설을 분석하였다. 박근혜 정부의 대입정책 개선방안에 대해 비판적인 시각은 노무현, 이명박 정부의 경우에서도 지속되었던 문제들이었다고 평가하면서, 두 정부의 대입정책에 대한 정책 인과가설을 도출, 분석해 정책적 시사점을 제언하고자 하는 것이라고 하였다. 구체적으로 각 정부의 대학입학정책 개선안은 정책문제 인과가설과 정책 인과가설은 상호 연계가 되어 있으나, 노무현 정부의 방안이 조금 더 구체적이고 양자 간 연관성이 강한 것으로 분석되었다. 그러나 공통적으로 정책문제의 정의는 미흡하였다. 노무현 정부는 수능 사교육의 원인을 수능 자체로 규정하여 학교의 수능 지도능력부족 요인에 대해서는 고려하지 못했다고 지적했다. 이명박 정부는 대입의 문제를 정부의 규제에 원인이 있다고 보아 당시 대입제도의 문제 원인에 대한 분석이 없었다. 이러한 원인의 부족한 분석은 정책문제의 인과관계 분석 오류를 일으켰고, 노무현 정부의 정책 수정 보완 없이 이명박 정부의 대입정책으로 옮겨지면서 이로 인해 정책의 부작용은 더욱 확대되는 추세로 나타났다고 보았다. 이러한 분석을 바탕으로 기존 대학입학제도의 체계적 분석, 공교육 강화론으로 대입전형 변경의 목적을 삼는 접근은 재고될 필요가 있고, 오히려 대입전형 단순화 등을 통해 사교육비를 절감하는 접근이 타당성이 있다고 보았다.

안선회(2016)는 노무현 정부와 이명박 정부의 대입정책문제의 정의를 분석하고 타당성을 살펴보았다. 연구 결과, 두 정부의 대입정책문제의 정의가 정확성이 부족하고, 타당성이 미흡하다고 보았다. 그 이유는 정치적 요인에 따른 정책문제 정의를 내렸기 때문으로 보았다. 이에 더해 정책결정자의 이념과 사고, 편견이 영향을 미쳤고 집단적 편견을 통해 더욱 확대 강화되었다고 분석하였다. 그러면서, 정확한 정책문제 정의를 위해서는 문제 정의가 정치적 요인에 의해 결정되었을 때 가장 중요한

대책은 정치적 대책으로 모색되어야 한다는 것이다. 갈등요인이 있을 것으로 예상되는 정책에 대해서는 충분한 논의와 구성원의 동의 절차 등을 거쳐 정책문제를 정의하려는 노력이 필요하다고 하였다. 또한, 특정집단의 이해관계를 고려하지 않고 정책문제의 정확한 분석과 원인을 규명해야 한다는 것이다. 정책문제 정의에 답이 있을 순 없지만, 다수가 인정하는 좀 더 객관적인 정책문제 정의를 통해 정책결정이 이루어져야 한다는 것이다.

오달현(2012)도 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로 대학입시 정책을 둘러싼 갈등을 분석하였다. 두 정부의 이념과 참여자의 차이, 정책과정에서의 상호작용의 차이를 실증적 사례로 분석하여 향후 대학입학정책의 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 갈등분석 모형은 갈등의 원인과 전개과정, 해결과정으로 구분해 분석하였다. 그 결과 정권교체에 따라 대학입학정책의 참여자 갈등양상이 달랐고, 이는 대입정책이 추구하는 이념이 평등성이나 수월성이나에 따라 달랐다고 분석하였다. 그러나 이러한 이념적 차이에도 불구하고, 3불 정책 유지, 공교육 정상화를 통한 사교육비 절감에는 공동의 목표를 가지고 있었다고 보았다.

이상에서 보건대, 지금까지 대학입학정책의 변동과 관련된 연구들은 정책변동의 관점에서 제대로 분석하지 않았거나 긴 시간 정책변동을 반복해서 진행되어 온 그 과정 측면에 관해서는 본격적으로 연구하지 않았다는 점이 한계로 볼 수 있다. 노명순(2006)과 노명순(2008)은 대학입학정책의 변동의 실체에 관한 분석이 적절한데 반해, 역사적 제도주의나 정책 딜레마 관점에서 대학입학정책의 변화 과정을 설명하고 있어 정책 변동의 전개과정을 제대로 설명하지 못했다. 그리고 변수연 외(2011)의 연구는 3불 정책에서 나타난 옹호연합이론에 따른 상호 적대화 현상을 분석했기 때문에 특정 정책을 둘러싼 옹호연합의 형성과 그

들의 신념체계, 갈등 현상 자체 등을 분석했지만, 정책 변동의 전개과정 등을 제대로 설명하고 있지 못했다. 또한, 안선희(2016)와 오달현(2012)에서는 노무현 정부와 이명박 정부의 대입정책을 중심으로 그 변동과정을 분석하고 있는데, 대학입학정책 자체에 관한 분석에 일관하거나 혹은 대학입학정책 변동을 둘러싼 갈등 양상을 분석하는데 그쳤다.

이처럼 대학입학정책의 변동에 관한 연구들은 정책변동의 원인과 실제에 국한하거나 혹은 특정 정책을 중심으로 정책변동의 전개과정을 분석하고 있었다. 따라서 이번 연구는 여러 정권을 거치면서 나타난 우리나라 대학입학정책 변동에 관한 전반적인 시계열적인 분석을 통해 변동의 원인과 변동의 전개과정을 함께 살펴본다는 차원에서 의미 있다고 할 수 있다. 이를 통해 전반적인 우리나라 대학입학정책 변동의 특징을 살펴보고, 변동에 영향을 주는 요인과 그 양상을 분석하는 것이 다른 대학입학정책 변동에 관한 연구와 큰 차이이다.

특히, 앞서 이론적 배경에서 살펴보았듯이, 우리나라 대학입학정책 변동을 분석하는데 있어, 정책옹호연합모형(ACF)의 내부적 변수와 패러다임변동모형(PCF)의 외적 변수, 다중흐름모형(MSF)의 외적 변수로서의 세 가지 흐름과 내적 변수로서의 정책변동의 창을 적절히 활용한 수정된 정책옹호연합모형(ACF)(일명, PM-ACF 모형으로 뒤에서 후술)이 설명력이 높을 것이다. 기존의 연구는 이러한 정책변동 모형들의 핵심 요소들을 적절하게 혼합하여 적용하지 못했기 때문에 교육정책 변동, 특히 긴 시간에 걸쳐 자주 변화되어 온 대학입학정책의 변동 양상을 제대로 설명하는 데 한계가 있었다고 보인다.

제 3 장 연구방법론과 연구 분석틀

제 1 절 연구방법

1. 연구 방법

본 연구는 문헌과 자료에 기초한 사례연구 방식으로 진행하고자 한다. 사례연구는 우리 주위를 둘러싼 자연스러운 환경에 기초해 하나 혹은 그 이상의 측면에 대해 집중적으로 연구하는 방법으로 정책옹호연합 모형을 중심으로 정책변동과정을 분석하는 연구에 적절한 방법이다. 사례연구는 어떠한 현상에 대한 자세한 기술을 통해 가능한 한 많은 설명을 하고, 그 현상에 대해 평가하는 것을 목적으로 한다.

이러한 사례연구는 경험적이고 실증적 접근으로 사실에 기초한 연구를 바탕으로 기술적 묘사를 함으로써 정책형성과정에서 발생한 일과 동태적 묘사에 탁월한 방법이다. 질적 사례연구는 정책행위자와 정책, 그리고 이를 둘러싼 다양한 요소들을 분석하는데 있어 유용한 방법 중 하나이다. 특히, 이번 연구를 통해 살펴볼 대학입학정책을 둘러싼 정책옹호연합의 신념과 이를 둘러싼 여러 흐름, 정치적 변동을 아우르는 과정 기술에 있어서 사례연구와 같은 경험적·실증적 접근은 더욱 중요할 것이다. 계량화할 수 없고, 실험적 접근이 어려운 연구에는 질적인 사례연구가 그 역할을 대신하게 된다(Jaeki Song 외(2014)).

이번 정책연구에서는 각 대학입학정책의 유형별 찬성과 반대의 두 옹호연합을 구분한다. 정부기관의 의사결정과 정책집행, 정책 산출과 그

영향에 이르기까지 분석하면서 이러한 정책을 둘러싼 변수와 외적 사건, 주요 정책변동에 필요한 합의, 정치체제의 개방성(장기)에 이르는 상황에 대한 고려와 함께 정치적 흐름의 변화와 같이 강력한 영향을 주는 정책변동의 원인과 그로 인한 정책변동 과정을 설명함으로써 정책변동의 양상을 연구하고자 한다.

이러한 사례연구를 위해 문헌을 통한 연구를 실시하였다. 관련 문헌과 자료에는 대학입학정책의 주무부처인 교육부 등의 다양한 정책발표자료(보도자료, 공지사항 등)와 함께, 정책옹호연합의 분류와 그들의 주된 주장을 알아보기 위해서 해당 정책변동 발표 시기에 해당하는 신문 기사를 수집하였다. 사례연구는 가능한 한 다양한 자료의 수집과 분석을 이용하는 것이 연구의 신뢰성과 타당성을 제고하는데 중요하다. 특히, 기사와 사설을 중심으로 내용분석방법(content analysis method)을 적용해 방대한 자료를 체계적으로 분석하고, 논쟁을 분석하는 등 각 옹호집단에서 추구하고자 하는 대립된 주장을 분석한다. 이러한 방법은 적절한 자료수집 방법이 여의치 않고, 자료가 방대한 경우에 행정학 등에서 유용하게 사용할 수 있다고 알려져 있다(변수연 외(2011), 이상호(2007)). 즉, 내용분석방법을 통해서도 정책변동이 발생하는 맥락과 전개과정, 정책변동 메커니즘을 파악하는데 유용하다.

정책변동을 주요 주제로 한 선행연구에서도 문헌조사를 통한 연구를 진행했다는 측면에서 볼 때 정책변동 사례연구의 주요 연구 자료는 문헌에 기초한다고 볼 수 있다. 이번 연구에서는 특히 정치적 성향에 따른 편향된 기사 수집이 되지 않기 위해서 한국언론재단 기사 검색 사이트¹⁾와 포털사이트의 뉴스 검색 기능²⁾을 활용하고, 변수연 외(2011)에서 구분한 신문사별 성향에 따라 보수 성향, 진보 성향, 중도 성향의 신문

1) <http://www.kinds.or.kr>

2) <http://news.naver.com>

사별로 고른 기사 분석을 추진한다. 옹호연합별로 신념 체계를 수집하기 위해서는 성향에 따른 신문사별 기사와 사설을 분석할 필요가 있다고 판단하였다. 특히 정제되고 일관된 주장을 하는 사설과 사실을 전달하는데 주된 목적을 하고 있는 기사는 객관성 측면에서 볼 때 탁월한 자료로 볼 수 있다.

2. 분석 방법

사례연구에 적용되는 여러 분석 기법 중에서 이번 연구에서는 ‘설명(explanation building)’, ‘시계열 분석(Time-series analysis)’을 중심으로 분석하고자 한다.

설명이라는 분석기법은 말 그대로 사례에 대한 설명을 의미한다. 현상을 설명한다는 것은 곧 그 현상을 둘러싼 환경과 현상이 발생하게 된 원인, 그 결과에 대한 자세한 분석을 한다는 의미로 볼 수 있다. 여기서 인과적 설명은 독립변수와 종속변수의 개념으로 설명하는 방안과 유사한 것을 의미한다고 이해할 수 있다(윤권수 외(2015)).

시계열 분석은 시간의 흐름에 따라 기록된 자료를 분석하고 여러 변수들 간의 인과관계를 분석하는 방법론이다. 계량적 분석에서 흔히 쓰이는 방식으로 실험이나 유사 실험에서 수행하는 시계열 분석과 유사한 개념이다. 다양하고 복잡한 패턴을 분석하는데 용이하다(윤권수 외(2015)).

설명 방식으로 대학입학정책 변동을 설명하는 데 있어, 정책을 둘러싼 지배적 이데올로기, 정책 패러다임과 정책문제 흐름, 정책대안 흐름, 정치 흐름과 같은 외부적 변수가 정책의 창, 각 옹호연합에 미치는 영향과 그로 인한 정책변동과의 영향 관계를 분석하는데 있어 설명의 분석기법을 사용하게 될 것이다. 시계열 분석은 대학입학정책의 변동과정에서 여러 외적변수의 변화가 어떻게 변동하였는지, 이러한 외적변수의 변화는 어떠한 방향으로 변화하였는지를 시간의 흐름에 따라 분석한다. 정권의 변화라는 변수 또는 사건이 대학입학정책의 변동에 영향을 주는 분석을 시계열적으로 인과관계를 중심으로 분석하게 될 것이다.

제 2 절 연구 분석틀

이번 연구에서는 Sabatier & Jenkins-Smith의 정책옹호연합모형(ACF : Advocacy Coalition Framework)을 중심으로 개념과 분석단위인 정책하위체계에 따라 대학입학정책을 둘러싼 여러 요인과 변인을 분석하여 대학입학정책을 추진함에 있어 고려해야 할 사항과 이를 정책입안 단계에 적용 방안을 분석 연구하고자 한다.

다만, 우리나라의 대통령이 주는 정책변동의 큰 영향력을 고려할 때 ‘선거에 따른 정권의 변화(Political election cycle)’와 ‘대통령 등 정책당국자의 리더십’이 중요한 고려 요인으로 논의되어야 한다. 또한 대학입학정책의 변동이 정권의 변화에 따른 효과로 인한 것인지를 증명하기 위해서도 정권의 변화와 관련 있는 요인들이 고려되어야 한다. 하지만 기존의 Sabatier의 정책옹호연합모형은 외부적 사건으로 ‘정치체계의 지배적 연합의 변화’를 정치하위체계에 영향을 주는 요인으로 고려는 하였으나, 극적인 선거에 의한 변화인 경우(예를 들면, 미국의 행정부와 상원, 하원을 동일한 연합이 장악)를 의미한 것이고, 흔히 발생하지 않는 충격이라고 하였으며, 그 영향도 제한적인 범위에서 나타나는 것으로 보았다(남궁근(2012)).

우리나라는 대통령 선거를 중심으로 이 선거에서 이긴 집단이 정책의제에서 우위를 질 수 있다. 또한, 대학입학정책은 법률에 의한 제한을 다소 덜 받는 영역이기 때문에 ‘외부적 사건’이나 충격으로서 행정부 정권의 변화를 정책하위체계에 영향을 주는 주요 요인으로 분석할 필요가 있다. 또한, 정책하위체계 내에서의 ‘내부적 사건’으로써 대통령과 장관 등 정책 당국자의 의지와 리더십도 고려 대상으로 볼 수 있다. 정책하위체제에서 중개자의 역할을 하게 되는 관료, 정치인 등은 대통령 등의 강력한 리더십에 상당한 영향을 받는다. 이러한 내부적 사건은 하위체

계 구성원들의 기본적 핵심 신념이나 정책 핵심 신념에 직접 영향을 줄 수 있고, 중개자들은 본연의 역할보다는 오히려 어느 한 연합에 편승할 수 있기 때문이다. 이러한 두 가지 우리나라에서 나타나는 정책변동 상의 독특한 영향 요인까지 고려해 본 연구에 적합한 ‘수정된 정책옹호연합모형’을 제시해 대학입학정책 변동에 대한 분석을 하고자 한다.

이를 위해서는 앞서 살펴본 정책변동에 관한 이론 중에서 Peter A. Hall의 패러다임 변동모형(PCF)과 Kingdon J. W의 다중흐름모형(MSF)을 활용해 정책옹호연합모형을 적절하게 수정한 연구 분석틀을 제시함으로써 대학입학정책의 변동에 관한 분석을 용이하게 바꿀 필요가 있다. Hall의 패러다임 변동모형은 정책목표와 수단, 정책적 환경 등 세 가지 요인들이 포함된 사고의 틀인 패러다임을 중심으로 기존의 패러다임이 새로운 패러다임으로 변동하는 과정을 기존 패러다임의 권위 손상과 새로운 패러다임 후보들의 경합, 그리고 그 중 하나의 새로운 패러다임의 정착으로 이어지는 이데올로기적 변화를 중심으로 설명하면서 정치적 환경의 영향력을 강조한다(정정길 외(2011)). Kingdon의 다중흐름모형에서도 정책의 창이 열리기 위해서는 정치적 환경과 사회적 사건의 영향이 중요하며, 이러한 영향으로 정책문제 흐름, 정책대안 흐름, 정치 흐름의 세 가지 흐름이 결합해, 정책의제 설정과 정책의 산출로 이어지는 정책변동이 일어난다고 보았다(정정길 외(2011)). 특히, 정권 변화와 같은 정치 흐름이 정책의 창이 열리는 데 중요한 요인이 된다고 보았다.

이러한 두 가지 요소들은 앞서 언급하였듯이, Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에서 정치체계의 지배적 연합의 변화를 극적인 선거에 의한 변화임을 제시한 측면에서 볼 때, 또한 비교적 10년 이상의 장기간을 가정으로 하고 있다는 점에서 볼 때, 우리나라의 정권변화에 따른 정책변동을 분석하는 모형으로는 다소 아쉬운 측면이 있으므로, Hall의

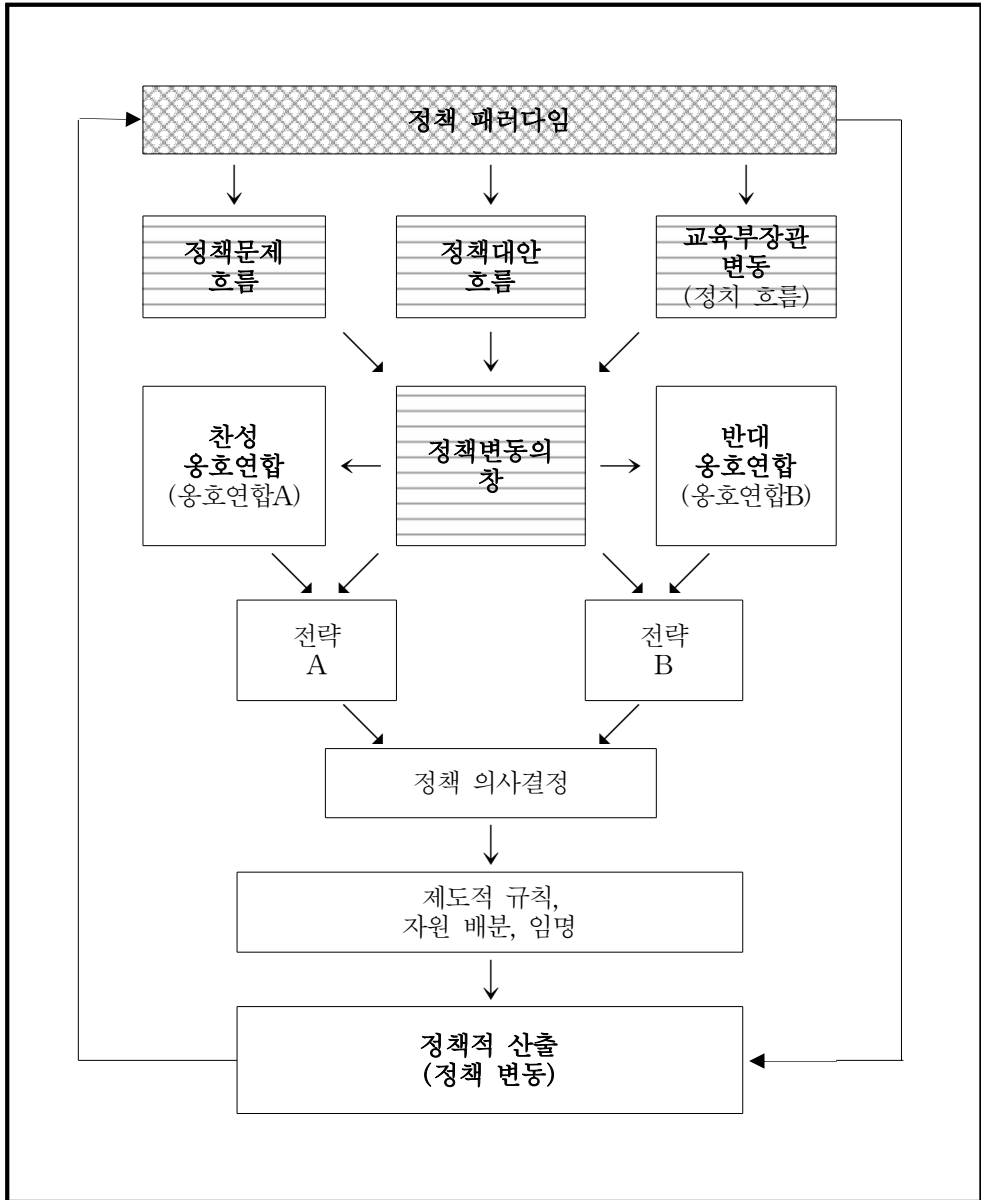
패러다임 변동모형과 Kingdon의 다중흐름모형의 주요 변수들을 정책옹호연합모형에 추가하여 3가지 정책변동의 분석 틀을 통합한 연구 모형의 틀을 정하고자 한다. ‘지배적 이데올로기’로 인한 ‘정책 패러다임’ 변수는 Hall의 패러다임 변동모형에, ‘정책문제 흐름’, ‘정책대안 흐름’, ‘정치흐름’과 이에 영향을 받는 ‘정책변동의 창’ 변수는 Kingdon의 다중흐름모형에 대응한다. 다만, 이 과정에서 기존 Sabatier의 정책옹호연합모형의 틀에 있던 ‘정책중개자’는 삭제하였다. 앞서 언급하였듯이, 우리나라의 정책 현실에서 볼 때, 정책중개자로서 역할을 해야 하는 공무원, 국회의원, 전문가, 시민단체 등은 어느 한쪽의 옹호연합의 구성원이 될 뿐, 정책중개자적 역할을 하지 못하는 상황이 빈번히 발생한다. 특히, 우리나라처럼 대통령의 막강한 권력 하에서, 거대 양당 체제로 구성된 입법부의 구성 측면에서 볼 때 중개자의 역할을 기대하기 어렵다. 따라서 양쪽의 옹호연합에 영향을 줄 수 있는 것으로는 ‘정책의 창’이 대안이 될 수 있으며, 정치흐름 등 세 가지 흐름에 따라 정책의 창이 옹호연합에 영향을 주는 방식을 분석함으로써 정권변화에 따른 대학입학정책 변동을 분석하는데 용이해 질 수 있다고 판단하였다.

이러한 연구 분석 틀은 민주주의 이후, 교육 분야 정책 의사결정에 있어 패러다임 변동을 제대로 표현한다. 대학수학능력시험 도입 당시와 그 이후의 정책 변동과정들을 살펴보면, 민주주의에 기반을 둔 정책 결정과정을 제대로 보여주는 데 반해, 그 이전의 정책 결정에서는 국가의 강한 권력에 따라 이루어졌기 때문에, 정책을 둘러싼 옹호연합이 적극적으로 형성되기에는 다소 한계가 있었다. 따라서 이번 연구에서 중심으로 살펴보는 대학수학능력시험 도입 이후의 대학입학정책변동을 분석하는데, PM-ACF 모형의 연구 분석 틀이 적절하다고 할 수 있다. 특히나 교육 정책적 이념을 수월성이냐 형평성이냐를 두고 양극화 되어 온 민주주의 이후의 대학입학정책 변동을 설명하는 데 있어 이번 연구의 분석 틀이 의미가 있다.

뿐만 아니라, 기존 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)은 앞서 설명하였듯이, 정치에 있어 지배적 연합의 변화를 특정정당이 상·하원과 행정부를 동시에 확보한 것을 의미한다는 점, 10년 이상의 장기간에 걸친 정책의 변화를 대상으로 한다는 점 등 기존의 정책옹호연합모형(ACF)의 기본 전제와 외적 변수들의 여러 특징을 살펴보면, 그대로 이번 연구에 활용하기에는 한계가 있다. 특히, 패러다임변동모형(PCF)과 정책옹호연합모형(ACF)은 정책 패러다임(혹은 규범적 핵심)이 변함에 따라 정책의 변화 가능성에 대해서 각각 다르게 판단하고 있다. 정권의 변화가 정책의 변동을 일으키는데 패러다임변동모형(PCF)은 충분하다고 보는 반면, 정책옹호연합모형(ACF)은 쉽지 않다고 본다는 점에서 차이가 있다. 따라서 이런 외적 변수를 우리나라의 교육정책, 특히 대학입학정책의 변동을 연구하기 위해서는 기존의 정책옹호연합모형(ACF)의 외적 변수를 대체할 수 있는 적절한 변수로 대체가 필요한 것이다. 이에 정권의 변화나 권위자의 교체 등에 따라 상당히 정책 변동에 영향을 받는다는 것을 적절하게 표현이 될 수 있는 패러다임 변동 모형(PCF)과 다중흐름모형(MSF)의 변수들을 활용하여 우리나라 대학입학정책 변동을 연구하는 데 있어 유용한 연구 분석 틀을 제안하게 된 것이다.

결론적으로, 이번 연구의 분석틀은 아래와 같이 표현할 수 있다. ‘정책 패러다임’은 Hall의 패러다임 변동 모형(Paradigm Change Framework), ‘정책문제 흐름’, ‘정책대안 흐름’, ‘정치 흐름’, ‘정책변동의 창’은 Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework), 그 이하의 주된 골격은 Sabatier의 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)의 요소이다. 분석틀의 이름은 주된 골격이 ACF 모형인 점을 감안해 각 모형의 앞 글자를 딴 “PM-ACF 모형”으로 정의하고자 한다.

[그림] 연구 분석 틀 (PM-ACF)



※ 외적 변수 : 정책 패러다임, 정책문제 흐름, 정책대안 흐름, 정치흐름

※ 내적 변수 : 정책 변동의 창, 옹호 연합, 정책적 산출(정책 변동)

제 4 장 우리나라 주요 대학입학정책 변동 개요

대학입학정책의 변화를 크게 3가지, 첫째, 대학수학능력시험, 둘째, 학교생활기록부와 내신 등 고교 성적, 셋째, 대학 본고사, 논술, 면접 등 대학 자체 시험의 변화를 중심으로 정책변동을 정리하면 아래와 같다. 이하 내용은 강태중 외(2013)와 교육부의 정책 발표 자료들을 참고하였다.

1994학년도에는 대학수학능력시험이 도입되었다. 연 2회 시험을 실시하고, 언어·수리Ⅰ·수리Ⅱ·외국어 영역 등 4개 영역의 200점 만점의 시험으로 추진하였다. 대학별 본고사도 부활되었다. 서울대를 포함한 9개 대학에서 본고사도 대입전형의 한 요소로 포함하였다. 고교 내신 반영이 의무적으로 40% 이상 반영하도록 되었으며, 교과 성적 80%, 출석 10%, 특별활동 및 봉사활동 10%로 구성하도록 했다.

1995학년도에는 대학수학능력시험의 시행 횟수를 연 2회에서 1회로 줄였다. 계열 구분 없이 문제를 출제된 것에서 벗어나 인문, 자연, 예체능 3개 계열로 구분해 출제하기로 변경되었다. 총점으로 표기된 점수도 각 영역별 점수로 구분해서 발표하는 것으로 바뀌었다. 대학별 본고사는 기존 전면적인 대학의 자율성에 기반을 둔 것에서 벗어나 교육부가 논술만 실시하는 것을 권장하는 것으로 바뀌었다. 총 38개 대학이 본고사를 실시하였다. 고교 내신 부분은 특별한 변화는 없었다.

1997학년도에는 대학수학능력시험의 변별력을 높이기 위해, 수능시험 문항 수를 200개에서 230개로, 총점을 200점에서 400점으로 늘렸으며, 수리Ⅰ에서 주관식이 추가 되었다. 대학 본고사는 폐지하고 논술고사를 실시하게 되었다. 27개 대학에서 논술을 추진해, 중요한 변수로 자리 잡

았다. 면접은 1996학년도 이전까지는 사범대 외에는 반영하지 않았다가, 1997학년도에서는 거의 모든 대학들이 면접시험을 대입전형에 반영하였다, 생활기록부는 종합생활기록부라는 이름으로 바뀌면서 과목별 성적과 석차를 기재하고, 절대평가를 통해 평어로 작성하며, 교과별로 석차를 백분율로 표시하였다. 생활기록부에 3개 항목(봉사활동, 수상경력, 자격증 취득 등)을 추가해 구체적인 학생 정보를 제공하였다. 생활기록부에 다양한 정보가 제공됨에 따라 실제 대입에서 고교 성적은 대학별로 다양한 방법으로 반영되었다.

1999학년도에서 대학수학능력시험은 시험 과목 수를 계열별로 4과목으로 줄이고, 표준점수를 반영해 과목별 난이도에 따른 점수 차를 최소화하였다. 수능시험의 유효기간을 폐지하기도 하였다. 대학 자체 시험, 고교 성적은 이전과 크게 차이가 없었다.

2002학년도 적용을 목표로 추진된 교육부의 ‘2002학년도 대학입학제도 개선안(1998.10.15.)’에 의해 대학입학정책은 여러모로 큰 변화를 겪었다. 대학수학능력시험은 새롭게 수능등급제를 실시하였다. 수능의 총점을 표시하는 대신 영역별 점수와 등급을 제시하였다. 이로 인해 수도권 주요 대학들은 일정 수준 이상의 등급을 주요 전형의 단계별로 적용하기 시작했다. 대학 자체 시험과 관련해 본고사 부활도 논의 되었으나, 교육부가 논술고사 이외의 필답고사를 금지하였다. 고교 성적은 새로운 대학입학정책에 따라 큰 변별력으로 작용하지 못할 것으로 판단해 서울대를 비롯한 수도권 주요 대학들이 고교등급제의 도입을 검토하였고, 암암리에 적용한 것으로 의심되었다.

2005학년도부터는 새로운 제7차 교육과정에 따른 변화를 입었다. ‘2005학년도 수능시험 체제 개편방안(2001.12.28)’을 통해 살펴보면, 수능에서의 계열구분은 폐지하고, 직업탐구 영역을 신설하는 등 총 5개

영역³)으로 구성하였다. 성적은 모두 변환 표준점수로 표기하도록 하고, 총점과 종합등급은 표기하지 않기로 하였다. 영역별, 과목별로 등급만 표기하였다. 교육부는 수능 5개 영역 중 3개(2+1 형태) 혹은 4개(3+1 형태)의 전형⁴)을 선택하게 하도록 했는데 이로 인해 수능에 반영하지 못한 영역의 교과목은 고교 성적인 내신을 통해 반영하는 추세가 강했다. 학생부의 부담이 줄어들지는 않은 것이다. 그러나 내신 부풀리기 등의 문제가 지적되면서 실질적 반영 비율을 낮추어 갔다. 대학별 자체 시험인 면접과 논술도 지속되었다. 그러나 교과목 필답형태의 본고사 부활을 위한 논의가 시작되었다.

2008학년도는 ‘2008학년도 이후 대입제도 개선안(2004.10.28)’의 도입으로 그 변화가 시작되었다. 대학수학능력시험의 변화는 성적 줄 세우기를 줄이기 위해 수능 성적표에 백분위와 표준점수를 표기하지 않고, 영역별 9등급 체계의 등급만 표기하는 것으로 바꾸었다. 고교 성적이 대입에서의 활용이 활발해질 수 있도록 하고, 내신 부풀리기 문제를 해소하기 위해 학교생활기록부 반영 비중을 확대해 실질반영률이 50%가 되도록 권고하고, 내신을 평균과 표준편차를 함께 제공하는 원점수와 9등급으로 구분된 석차등급제로 표기하기로 하였다. 학생부의 반영을 높이기 위한 수단으로 입학사정관제를 도입하는 것을 계획하였다. 그러나 실제 학생부 반영비율은 권고 수준에 미치지 못하고 수능의 비중이 훨씬 컸다. 서울대가 변별력 확보를 위해 논술 비중 확대, 주요 사립대의 자연계열 논술전형 신설 등으로 대학 자체 시험의 중요도가 높아졌다.

3) 언어영역, 외국어영역, 수리영역 - 가형, 나형 중 택 1(가형 : 수학1 + 수학2 + ‘미적분, 확률과 통계, 이산수학’ 중 택 1 / 나형 : 수학1), 사회·과학·직업탐구 영역 중 택 1(사회 : 11개 교과목 중 최대 4과목 선택 / 과학 : 8개 교과목 중 최대 4과목 선택 / 직업 : 17개 교과목 중 최대 3과목 선택), 제2외국어 및 한문 영역 중 택 1

4) 2+1 형태 전형은 언어, 외국어, 수리 중 택2, 사회·과학·직업탐구 중 택1. 3+1 형태의 전형은 언어, 외국어, 수리에 더해 사회·과학·직업탐구 중 택1

이에 교육부는 논술 가이드를 만들어 대학에 준수하도록 했다.

2009학년도는 그 동안 3~4년 전에 대입정책 변화를 예고했던 것과는 다르게 도입 1년 전에 대입 자율화라는 기조 하에 정책 변동을 일으켰다. 대학수학능력시험을 2008학년도 9등급 체계의 등급만 표시한 것을 보완해 표준점수와 백분위도 추가 제공하는 것으로 발표했다. 입학사정관제의 확대 도입으로 고교 성적의 활용도를 높이고자 했다. 2009학년도를 기준으로 입학사정관제는 지속적으로 확대되었다. 교육부의 대학 자체 시험인 논술에 대한 가이드를 폐지하여 학생선발의 대학 자율성을 높이고자 하였다.

2012학년도는 ‘2012학년도 대학입학전형 기본사항(2010.8.2)’을 통해 대학수학능력시험의 변화가 있었다. 수리영역에서 가형의 선택과목을 없애고 수학 I, 수학 II, 미적분과 기하와 벡터, 통계 과목을 출제 범위로 결정하였으며, 나형은 수학 I 과 미적분과 통계가 출제 범위에 포함되었다. 탐구영역은 선택과목을 기존 최대 4과목을 선택할 수 있던 것을 3과목으로 축소하였다.

2017학년도는 ‘대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안(2013.10.24.)’을 토대로 수능체제를 변화하였다. 한국사가 필수과목으로 지정되었고, 수험부담을 줄이기 위해 절대평가를 도입해 등급만 제공하기로 했다. 국어와 영어는 공통 과목화 하여 수준별 수능을 폐지하였다. 탐구 영역은 수험생이 선택한 영역에서 2과목을 응시⁵⁾하도록 하였다. 학생부종합전형 등에서의 입학사정관제 지속 확대와 함께 교육과정 개편에 따라 도입이 예정되어 있던 성취평가제⁶⁾는 대입에 반영하는 것을 유예하기로

5) 사회영역은 9과목 중 택 2, 과학영역은 8과목 중 택 2, 직업영역은 10과목 중 택 2

6) 각 보통교과에 대해 성취정도에 따라 A, B, C, D, E의 등급으로 반영

하였다. 학생부의 신뢰도를 높이기 위해 기재방식을 일부 개선하였다. 대학 자체 시험인 논술의 시행을 가급적 지양하고, 구술형 면접과 적성 검사를 자율적 지양하도록 재정사업과 연계해 유도하여 대학 자체 시험 보다는 학생부를 최대한 활용하도록 하였다.

2018학년도는 수능영어 절대평가 도입방안(2014.12.26.)을 통해 대학수학능력시험에서 영어영역을 절대평가로 전환하였다.

2021학년도에 적용할 대학수학능력시험 개편 방안은 문재인 정부가 대통령 후보 시절부터 제시한 대입정책에 관한 비전을 실현하는데 목표가 있었다. 공약(더불어민주당(2017))에 따르면 대학수학능력시험은 2015 교육과정 개정 사항을 반영하고 절대평가로 추진하겠다고 하였다. 수시에서 대학수학능력시험의 최저학력기준을 폐지하겠다고 하였고, 국경과제를 수립하는 데 있어서는 해당 내용의 톤을 낮춰 중장기 대입 제도 개선을 추진하겠다고 하며, 학생부 위주 전형으로 개선방안을 마련하고, 수능개편안을 2017년에 발표하겠다고 하였다(국정기획자문위원회(2017)).

그러나 2017년 8월 10일, 2021학년도 대학수학능력시험 개편 시안을 발표하면서 문재인정부의 수능 개편안은 여론의 못매를 맞았고, 약 2주의 시간이 지난 후, 교육부는 종합적인 대입제도 개선안을 2018년 8월 까지 마련하기로 하고 확정을 유예했다. 결국, 2021학년도는 종전과 같은 형태의 대학입학정책을 유지하게 되었다.

‘2021학년도 수능 개편 시안(2017.8.10.)’의 주요 내용을 보면, 2015 교육과정 개편에 따라 통합사회와 통합과학 과목이 신설되고, 직업탐구 영역에서는 ‘성공적인 직업생활’이 통합 시험으로 출제하며, 탐구영역의 선택과목은 최대 2과목에서 1과목으로 축소한다. 통합사회와 통합과학,

제2외국어/한문 영역의 절대평가는 확정적으로 제안하였고, 그 외 국어와 수학의 절대평가 적용 여부에 대해서는 4차례 공청회 이후에 결정하도록 2가지 안으로 제안했다. 국어와 수학까지 절대평가를 적용하게 된다면, 대학수학능력시험의 절대평가화라는 공약에 맞게 되는 것이다.

최근 발표한 국가교육회의로의 대학입시제도 이송안(2018.4.11)의 주요 내용을 살펴보면, 선발 방법의 균형(학생부 종합전형(일명 수시 전형)과 수능전형(일명 정시 전형)의 적정 비율 제시 여부), 선발 시기(수시와 정시를 통합하여 수능 이후 입시 실시 여부), 수능평가 방법(전 과목 절대평가 혹은 수능 원점수제 도입 여부), 수능시험 체제(공통과목 개설 범위, 논술형·서술형 도입 여부, EBS 연계 폐지 여부), 학생부종합전형(동아리·소논문 등 사교육 유발 항목 기재 금지 여부, 평가기준 및 평가결과 공개 여부, 자기소개서 및 교사추천서 폐지 여부)과 함께 기타 과제로 수시 수능최저학력기준 폐지여부, 대학별 고사인 논술전형 축소·폐지 여부, 대학연합논술 도입 여부, 구술고사 축소·폐지 여부, 교과 특기자 전형 폐지 여부 등도 제시하여, 국가교육회의에서의 논의 필요사항을 제시하였다. 이러한 이송안에 제시된 내용들 대부분은 문재인 정부 국정과제나 2017년 8월에 발표한 수능 개편 시안에서 제시된 내용들이 주를 이루고 있다. 하지만 대부분의 대학입학정책의 선택 가능한 것들을 나열한 것이기 때문에 문재인 정부의 정책이라고 판단하기는 어렵다.

이렇게 전개된 대학수학능력시험 도입 이후의 주요 대학입학정책의 변동을 정권변화라는 외적변수의 변화에 맞춰 분석하고, 이를 둘러싼 옹호연합의 형성과 정책 산출이라는 정책변동을 시간의 흐름에 따라 분석, 설명하고자 한다.

각 정권의 가장 대표적이고 큰 규모의 대학입학정책 변동이 있었던

사례를 중심으로 분석할 필요가 있다. 미시적이고, 이전 정권의 정책을 크게 변동하지 않은 것(예를 들어, 박근혜 정부의 ‘대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안(2013.10.24.)’은 분석에서 제외한다. 따라서 이번 연구에서는 ① 대학수학능력시험 도입이 주요 내용이었던 ‘94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)’, ② 성적 위주의 학생 선발을 지양하고 선발방법의 다양화를 위한 방안들이 주요 내용인 ‘2002학년도 대학입학제도 개선안(1998.10.15.)’, ③ 대학수학능력시험 등급제 도입으로 수능 시험의 변별력 약화를 주요 내용으로 한 ‘2008학년도 이후 대입제도 개선안(2004.10.28.)’, ④ 대학수학능력시험 백분위와 표준점수 추가 제공으로 변별력을 강화한 것을 주요 내용으로 한 이명박 당선인의 대통령직 인수위원회의 ‘대학입시 3단계 자율화 방안(2008.1.22.)’, ⑤ 대학수학능력시험 절대평가가 주요내용인 ‘2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)(2017.08.10)’을 중심으로 정책변동을 분석하고 이를 논의하고자 한다.

[표 4-1] 정권별 주요 대학입학정책 변동 요약

정권	학년도	대학입학정책 변동	정책발표
노태우	1994	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 도입 • 대학별 본고사 부활(서울대 등 9개교) • 고교 내신 40%이상 반영 의무화 	1991.04.02. 94학년도 대학입시제도 개선안
김영삼	1995	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 계열(인문, 자연, 예체능) 구분 출제 • 대학별 본고사 제한 - 논술만 실시 권장 (38개교) 	1994.03.01.
	1997	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 문항 수 및 총점 확대(200점 → 400점) • 대학별 본고사 폐지, 논술고사 실시 (27개교), 면접시험 반영 확대 	1995.06.01.
	1999	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 표준점수 반영 	1998.02.23.
김대중	2002	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 영역별 점수와 등급 제공 • 논술 이외의 필답고사 금지 • 무시험 전형 확대와 특별전형 다양화 	1998.10.15. 대학입학제도 개선안
	2005	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 계열 구분 폐지, 직업탐구영역 신설, 변환 표준점수로 표기, 총점과 종합등급 미표기 • 수능 5개 영역 중 3개 혹은 4개 영역 사용으로 고교 내신 성적 활용 확대 유도 	2001.12.28. 수능시험체제 개편방안
노무현	2008	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 백분위와 표준점수 미표기, 영역별 9등급체계의 등급만 표기 • 논술 중요성 확대에 대응해 교육부의 논술가이드라인 배포, 준수 요청 • 고교 성적의 대입 활용도 확대 유도, 학교생활기록부 실질 반영률 50% 권고, 내신을 평균과 표준편차 함께 제공하는 원점수와 9등급의 석차등급제 표기 • 입학사정관제 도입 	2004.10.28. 2008학년도 이후 대입제도 개선안

정권	학년도	대학입학정책 변동	정책발표
이명박	2009	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 9등급체계 등급에 더해 백분위와 표준점수 추가 제공 • 교육부의 논술 방침 폐지 • 입학사정관제 지속 확대로 고교성적 활용도 제고 유도 	2008.01.22. 대학입시 3단계 자율화 방안
	2012	<ul style="list-style-type: none"> • 수리영역 유형별 출제범위 조정 • 탐구영역 선택과목을 최대 4과목에서 3과목으로 조정 	2010.08.02. 2012학년도 대학입학전형 기본사항
박근혜	2017	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 한국사 필수과목으로 지정, 국어와 영어는 공통 과목화, 탐구영역은 최대 3과목에서 2과목 응시로 조정 • 논술, 구술형 면접, 적성검사 지양 권고 • 고교 성적 반영 확대를 위해 입학사정관제 지속 확대, 학생부 신뢰도 제고를 위한 기재 방식 개선 	2013.10.24. 대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안
	2018	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 영어 절대평가 도입 	2014.12.26. 수능영어 절대평가 도입방안
문재인	2021	<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 절대평가로 전환 • 수사에서 대학수학능력시험 최저학력기준 폐지 	문재인후보 공약
		<ul style="list-style-type: none"> • 중장기 대입제도 개선 추진 • 학생부 위주 전형으로 개선방안 마련 	문재인정부 국정과제
		<ul style="list-style-type: none"> • 대학수학능력시험 탐구영역의 통합사회, 통합과학, 성공적인 직업생활 과목 신설, 탐구영역 선택과목 최대 2과목에서 1과목으로 축소 • 통합과학, 통합사회, 제2외국어/한문 절대평가 실시 • 국어, 수학의 적용여부 검토(공청회 의견수렴 후) 	2017.08.10. 2021학년도 대학수학능력 시험개편시안

※ 정책발표 시기를 중심으로 '정권' 구분

제 5 장 대학입학정책 변동 분석

제 1 절 정책변동에 영향을 미치는 외적 변수

1. 정책 패러다임

Hall(1993)에 따르면 정책 패러다임은 정책결정자들이 정책의 목표와 수단을 결정함에 있어 판단이 되는 기준 틀의 영향력을 강조하며, 이 틀을 정책 패러다임이라고 정의한다. 새로운 패러다임이 생기기까지, 기존의 패러다임에 관한 의문 제기와 공격으로 해당 패러다임의 신뢰성을 저하시키고 이에 따라 새로운 패러다임이 여러 개 등장하게 된다. 새로운 패러다임의 경합기를 거쳐 하나의 패러다임이 정착되는 과정을 겪게 된다. 우리나라 대학입학정책 변동 과정에서도 이와 유사한 흐름이 관찰된다.

특히, 우리나라는 소위 보수 정권과 진보 정권으로 정권 교체를 겪어왔으며, 그 과정에서 정책 패러다임이 쉽게 변화되었다. 정치적 이념과 추구하는 정책 목표가 다른 양 정권의 교체는 교육 정책에 있어서, 수월성을 강조하는 측면과 형평성을 강조하는 측면으로 대표되어 왔으며, 그 목표를 담은 정책 패러다임이 목표를 달성하기 위한 수단을 결정하고 만드는 과정에서 정책의 변동이 일어나게 되었다.

(1) 94학년도 대학입시제도 개선안

학력고사라는 기존 정책을 둘러싼 패러다임은 국가의 입시정책 독점화와 시험의 형평성을 최우선에 둔 획일화된 정책 실현에 있었다(강태중

외(2013)). 선발 자체가 대학의 특성에 맞춰 자율화되기 보다는 학력고사와 고교 내신 성적이라는 두 개의 제도를 활용한다는 정부 정책적 목표 실현에 그 초점이 있었다. 그러다 1985년부터 논의된 대학입학정책 변동 필요성이 이러한 정책 패러다임의 변동을 일으켰다.

학력고사는 객관식으로 암기력을 측정하는 데 초점을 이루고 있어, 고등교육인 대학의 교육과정을 따라 올 수 있는지 여부를 측정하기 어려운 시험인데다, 고등학교 교육을 학력고사에 맞춘 훈련에 집중하게 한다는 여러 문제의식이 기존 ‘학력고사’라는 정책의 신뢰성을 저하하는 결정적 요인이 되었다.(강태중 외(2013))

이에 새로운 정책 패러다임으로서, 학력고사를 대체하는, 고등교육 수학 능력을 측정할 수 있는, 21세기를 대비한 전인적 인간을 키우는데 필요한 시험을 만들어야 한다는 패러다임으로 전환이 되었고, 이에 교육개혁심의회와 대통령 직속자문기구인 교육정책자문회의의 논의가 본격화되는 계기가 만들어졌다. 이러한 정책 패러다임의 변동으로 만들어진 정책이 대학수학능력시험 도입 추진과 대학의 본고사 부활이 주요 내용으로 담긴 “94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)”이다.

다만, 이 시기의 정책 변동은 정책 패러다임으로서 교육 정책적 패러다임의 변화를 가져올 정권 차원에서의 이념적 변화는 없었으나, 그 동안 추구해왔던 정책에 관한 여러 환경적 변화에 영향을 받은 결과라고 볼 수 있다.

(2) 2002학년도 대학입학제도 개선안

보수정권에서 진보정권으로의 변화를 이끈 김대중 정부의 탄생은 대학 입학정책의 변동에도 영향을 주었다. 1994학년도부터 도입된 대학수학능

력시험의 지속적인 변화 요구 직면과 함께 고등학교 교육의 정상화와 사교육비 절감이라는 문제해결의 요청에 정권 교체로 이룩한 김대중 정부는 대학입학정책을 건들지 않을 수 없었다.

특히, 김영삼 정부 말, 교육부장관의 자문기구인 대학개혁추진자문위원회에서 대학개혁 대토론회 장에서 수능만으로 학생들을 뽑은 특차제도를 폐지하고, 대입과 관련된 여러 전형을 다양화해 확대해야 한다고 주장에 이르렀으며, 수능 난이도를 지속적으로 낮출 것을 주장하는 등 이러한 흐름에 힘이 실렸다(경향신문(1998.2.13.)).

이처럼 1994학년도부터 지속되어 온 대학입학정책에 관한 변화 필요성이 끊임없이 제기되어 신뢰성이 저하되는 등 기존의 패러다임이 도전을 받게 되었고, 특히, 정권 교체로 인해 그 도전이 힘이 실렸다. 이로 인해 김대중 정부의 초대 교육부장관인 이해찬 전 장관의 임명은 기존 대학입학정책을 대체할 새로운 정책 패러다임 형성에 이르게 되었다. 그는 취임 직후, 2002학년도부터 대학이 자율로 새로운 입시 체도를 선택할 수 있도록 하겠다고 밝혔고, 2005학년도는 제7차 교육과정의 적용으로 대학입시의 근본적 개혁이 있을 것이라고 하였다(경향신문(1998.3.23.)).

이러한 정책 패러다임의 변동으로 만들어진 정책이 무시험 전형과 특별전형의 확대, 대학수학능력시험의 자격고사화, 논술고사를 제외한 대학 자체 지필고사 불가, 학생부의 수행평가 적용 등을 주요 내용으로 한 ‘2002학년도 대학입학제도 개선안(1998.10.15.)’ 이다.

이 시기의 정책 변동은 정권 변동에 따른 교육 분야 정책 목표가 형평성 측면으로 변경되면서 입시에 있어서 고교 교육과정의 영향력을 대학수학능력시험보다 중시하는 이념적 변화가 일어난 정책 패러다임 변동으로 해석된다.

(3) 2008학년도 이후 대입제도 개선안

김대중 정부 이후 정권을 이어 받은 노무현 정부는 이전 정부의 주요 정책을 계승하는 것으로 정책적 안정화를 추구했다. 다만, 김대중 정부는 정권 초기 대학입학제도 개선안을 마련(1998.10.15.)하고, 제7차 교육과정에 따른 수능시험체제 개편방안을 마련(2001.12.28.)하면서 대학입학정책 변동의 피로도가 상당히 높은 상황이었다.

노무현 정부에서는 대입정책과 관련하여, 새롭게 정책적 목표가 설정되진 않았지만, 목표 달성을 위한 정책 수단 결정에 있어 변동이 일어나게 된다. 대학수학능력시험이라는 국가시험에 의한 대학입시의 획일화는 사교육 의존도를 높이고, 고교 교육의 정상화에 저해된다는 공통된 인식 하에, 새 정부의 신임 부총리가 수능 자격고사 전환을 검토한다는 발언에 이르게 된다(국민일보(2003.3.7.)). 이전 정부와 진보정권이라는 점에서는 차이가 없으나, 대통령과 교육부장관 등 정책에 상당한 영향을 주는 정책 행위자들의 변화가 정책 패러다임의 변동을 가져왔으며, 그 결과 결정된 수단에 변동이 생긴 것이다.

이러한 수단의 변화로 인해 수립된 정책이 대학수학능력시험 성적표에 영역별 등급(9등급)만 표기하고, 학생부는 원점수, 평균, 표준편차 동시 제공과 석차등급제(9등급)를 표기하는 것을 주요 내용으로 하는 ‘2008학년도 이후 대입제도 개선안(2004.10.28.)’이다.

(4) 대학입시 3단계 자율화 방안

10년 만에 진보정권에서 보수정권으로의 정권교체는 정책 패러다임 변동에 상당한 영향을 주었다. 특히, 2008학년도 대학입학이 진행되면서 발

생한 사회적 혼란은 대학입시에 관한 정책 변동을 유발하기엔 충분한 환경 조성이었다.

기존 정책 패러다임은 이러한 도전에 직면하게 되었고, 새로운 패러다임으로서 국가시험인 대학수학능력시험을 통한 변별력 확보 등 교육의 수월성을 강조하는 새로운 패러다임이 등장, 정착하게 되었다. 이렇게 정책의 목표가 수정이 되었으므로 이를 달성하기 위한 수단으로서 정책도 변동될 수밖에 없었다.

기존의 대학입학정책 변동은 시행 3년 전에 발표한다는 것이 관행이었고, 그에 따라 정책을 확정, 발표하였다. 그러나 이명박 정부는 대통령직 인수위원회의 발표를 통해 2019학년도부터 적용할 대학입학정책 변동을 포함한 ‘대학입시 3단계 자율화 방안(2008.1.22.)’을 발표하였다.

(5) 2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)

다시 한 번, 보수 정권에서 진보 정권으로 정권 교체가 이루어졌다. 그동안 박근혜 정부는 이명박 정부의 대입정책의 큰 골격은 유지한 채, 미시적 변동만을 추구해 왔기 때문에 그 간의 혼란은 발생하지 않았다.

다만, 박근혜 정부 중반부터 2015 교육과정의 도입으로 입시제도 개편 필요성이 제기되어 연구를 지속적으로 추진해 오고 있었다(교육부(2018a)). 그런 과정에서 정권이 교체되면서 대통령의 공약과 국정과제로 대입제도 개선이 약속되면서 대학수학능력시험 개편을 준비한 것이다.

정권 교체는 그 동안에 실시된 이전 정부의 대학입학정책의 프레임에 의문이 제기하게 되고 기존의 패러다임은 신뢰성이 저하된다. 문재인 정부가 추구하는 학교교육의 중요성 강조가 이와 경쟁적 역할로 인식되고

있는 대학수학능력시험의 변별력과 입시에서의 중요성을 줄이는 방향 등 기존 프레임을 대체할 새로운 정책 패러다임으로 급부상하는 것이다.

보수 정권이라고 하더라도 이명박 정부와 박근혜 정부는 입학사정관제 확대, 학생부 신뢰도 제고 노력 등으로 고교 교육의 중요성은 지속적으로 강조해 왔다. 다만 대학수학능력시험의 변별력과 중요도 또한 지속 유지했다는 점에서 상대적인 강조는 덜한 편이었다.

정책 목표가 교육정책에 있어 수월성이 조금 더 강조되어 온 보수 정권과는 다르게 형평성을 조금 더 강조하는 진보 정권으로의 변화는 정책 목표에 있어 변화를 불러 일으켰으며 이는 정책 수단을 결정하는 데 있어 중요한 사고와 기준의 틀인 정책 프레임의 변동이 일어나게 된 것이다. 이를 잘 드러낸 것이 문재인 후보의 공약과 ‘2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)(2017.8.10.)’인 것이다.

2. 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 그리고 정권 교체(정치흐름)

Kingdon에 따르면, 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 정치 흐름으로 이어지는 정책을 둘러싼 여러 흐름들이 정책변동의 창 개방에 영향을 주게 된다고 말한다(양승일(2014)). 이러한 여러 흐름들은 정책 변동에 영향을 주는 외적변수로서 의미가 있다고 할 수 있다.

정책문제의 흐름은 특정 문제가 관심의 대상으로 상정되는 과정을, 정책대안의 흐름은 정책을 둘러싼 여러 공동체들이 대안을 개발·선택하는 과정을, 정치흐름은 국민의 지지나 여론, 분위기, 정권교체 등의 정치적 흐름의 변화를 의미한다.

우리나라 대학입학정책의 변동은 이러한 3가지 흐름에 영향을 받아 왔

으며, 그 결과 정책들이 지속적으로 개발, 발표하게 이르게 되었다.

(1) 94학년도 대학입시제도 개선안

학력고사가 중심이 된 기존의 대학입학시험과 대학별 본고사의 폐지로 긴 시간 이어져온 정책은 도박에 가까운 눈치작전과 고교 수업의 파행, 학력고사가 주는 암기 위주의 공부는 창의적인 인재를 양성할 수 없다는 여러 문제제기의 대상이 되는 등(강태중 외(2013)), 대학입학정책은 관심의 대상이 되는 ‘정책문제의 흐름’이 나타났다.

이에, 정부는 1985년에 교육개혁심의회를 발족하고 대학입학정책의 대안을 개발하고 선택하는 과정인 ‘정책대안의 흐름’을 만들게 되었다. 특히, 교육개혁심의회 뿐만 아니라 노태우 대통령의 직속자문기구인 교육정책자문회의도 이러한 정책대안 개발 과정에 참여한 공동체가 되었다.

1994학년도 적용을 목표로 한 대학입학정책은 학교교육의 정상화에 궁극적 목표가 있었고 국민적 관심사와 여론은 그 동안의 잘못된 대입제도가 중학교 교육과 고등학교 교육을 비정상적으로 만든 것을 해소하고, 대학 교육의 본질을 살리는 데 있었다(세계일보(1990.3.1.)). 또한, 노태우 정권 이후의 문민정부, 민주주의 강조 등으로 대학의 자율화 바람이 불려 일으켰고, 국가가 주도하는 시험들로 학생들을 선발하기 보다는 헌법에 보장된 대학의 자율성이 입학정책에도 도입이 되어야 한다는 생각도 함께 있었다(한국일보(1990.4.29.)). 이러한 정치 흐름은 정부의 ‘94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)’에 대학수학능력시험 도입, 대학의 본고사 부활, 고교 내신 성적 일정 수준 이상 의무 반영이라는 정책의 변동을 일으키는데 충분한 흐름이 되었다.

(2) 2002학년도 대학입학제도 개선안

2002학년도 대학입학제도 개선안(1998.10.15.)은 1998년 김대중 정권의 시작이라는 정권 교체로 촉발된 정치 흐름과 함께 시작되었다.

또한, 당시 국민들은 사교육비 절감과 대입이라는 망국병을 해소하기 위한 정책 대안이 나오길 바라는 상황이었다(강태중 외(2013)). 이러한 상황은 대학입학정책이 관심의 대상으로 상정되는 정책문제의 흐름으로 이어졌다.

성적 위주의 수월성 중심의 교육에서 벗어나 학생들의 다양한 고교 활동을 중심으로 적성과 특성에 맞는 전인교육의 실현을 위해 대학입학전형이 성적 위주에서 탈피해야 한다는 정책 대안의 개발이 이루어지면서, 그 동안 없었던 학생의 재능을 중시하는 무시험 전형이 도입되는 등 특별전형의 확대로 이어진 것이다.

이러한 세 가지 흐름은 대학입학제도 개선안이라는 정책변동을 일으키는 흐름으로 영향을 주게 된 것이다.

(3) 2008학년도 이후 대입제도 개선안

2008학년도 이후 대입제도 개선안(2004.10.28.)도 대통령의 교체, 노무현 정부의 시작이라는 정치 흐름과 함께 본격적으로 논의가 시작된다.

지속적인 사교육 열풍은 정책대안의 흐름을 유도하기에 충분하였다, 그로 인해, 교육부는 2003년 8월 6일에 ‘교육인적자원개발 혁신 로드맵’을 발표하면서, 사교육비 경감을 위한 종합대책을 연말까지 수립하기로 하고, 사교육 열풍의 근원적 해소를 위한 대학입시제도 개선을 2003년부터 공론화를 시작해 2005학년도 수능 결과 분석 후 대안을 마련할 것을

발표하기에 이른다(연합뉴스(2003.8.6.)).

위와 같은 정책문제의 흐름으로 인해, 공론화를 시작으로 2014년 10월, 대입제도 개선안을 수립하기까지 많은 정책 대안을 논의한 끝에, 수능등급제와 내신 부풀리기를 방지한 원점수, 평균, 표준편차, 석차등급제(9등급) 표기 정책을 개발, 선택하는 흐름이 진행되었다.

위의 세 가지 흐름은 대학입학정책변동에 영향을 주게 되었다.

(4) 대학입시 3단계 자율화 방안(2008.1.22.)

대학입시는 17대 대통령선거에서 가장 중요한 교육정책 공약 중 하나였다(서울신문(2007.10.11.)). 2008학년도 대학입시가 상당한 혼란 속에 치러졌고, 그로 인해 학생, 학부모, 고교 현장, 대학 현장에 일대 혼란이 있었기 때문이다. 따라서 2008학년도 입시의 혼란은 대학입학정책이 관심의 대상으로 상정하기에 충분하였다. 이러한 흐름은 정책문제 흐름으로 볼 수 있다.

이러한 문제흐름에 따라 대통령 후보들을 중심으로 여러 정책 대안들이 도출되기 시작하였다. 당시 주요 후보들은 수능 등급제의 문제점을 인식하고 어떠한 형태가 되었든 간에 대학입학정책의 변경을 추진하겠다고 공약하였다(동아일보(2007.12.10.)). 당시 이명박 후보는 종전과 같이 표준점수를 함께 사용하겠다고 언급하였고, 정동영 후보는 수능을 대체할 대입자격고사(고교졸업자격시험)의 도입을 제시했다. 이회창 후보도 당분간 현행 제도를 개선하여 운영하되, 대학의 입시에 있어 자율성을 보장하는 것으로 정책대안을 제시했다. 이러한 각 정책 대안들의 제시는 정책 대안의 흐름으로 볼 수 있다.

2008학년도 입시를 둘러싼 여론의 악화와 교육 현장의 분위기, 그리고 정권 교체가 기정사실화 되던 당시의 정치적 흐름은 대학입학정책의 변화를 예견하기에 충분하였다.

어느 대학입학정책 변동의 흐름 중에서도 가장 명확하고 강력한 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치 흐름이 도출된 시기였다.

(5) 2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)(2017.0810)

어느 대학입학정책과 비슷하게, 진보정권으로의 교체, 문재인 정부의 시작이라는 정치 흐름과 함께 대학수학능력시험 개편의 논의가 시작되었다고 볼 수 있다.

수능이 자신의 성취수준을 측정하는 절대평가로 전환되면, 다른 학생과의 경쟁을 하지 않을 것이고, 이로 인해 학교 현장의 경쟁도 줄어들어 사교육 부담이 감소할 것이란 예상 때문에 정책문제로서의 흐름도 진행되었다(한겨레(2017.5.21.)).

대통령 후보 당시 공약으로 ‘수능 절대평가화’를 제시한 만큼(더불어민주당(2017)) 정책 대안으로서 수능 절대평가를 포함한 다양한 논의가 진행하기에 이르렀다. 물론 그 동안 논의되어 온 2015 교육과정 도입에 따른 수능개편과 맞물려서 말이다.

위와 같은 정책 흐름으로 수능 절대평가를 확대하는 기초 하에 대학입학정책 변동을 일으킬 ‘2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)’이 발표되게 이르렀으며, 옹호연합들의 격렬한 논쟁으로 이어져 현재까지 정책 최종 확정은 이루어지지 않은 상태이다.

제 2 절 정책변동의 창 개방과 옹호연합의 형성

1. 정책변동의 창 개방

정책변동의 창은 앞서 살펴 본 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름, 정치 흐름의 세 가지 흐름이 합류되는 과정에서 정책이 산출되는 장이다(양승일(2014)). 이번 연구의 분석 모형에서는 이러한 정책변동의 창이 세 가지 흐름에 의해, 정책에 영향을 주는 사람들의 영향력으로 인해 열리게 되면, 정책을 둘러싼 각 옹호연합에 영향을 주게 된다고 설정하였다. 왜냐하면, 우리나라가 민주주의가 정착되면서, 정책의 변동을 일으키는 결정과정은 단순히 정책변동의 창의 개방으로 인해 정책이 결정되던 기존의 방식에서 벗어나, 상당한 이해관계자들의 옹호연합에 영향을 주고, 그들의 전략에 영향을 주고, 이러한 영향을 바탕으로 정책 의사결정이 이루어지고 정책이 산출되는 과정을 겪게 되기 때문이다.

특히, 대학입학정책을 둘러싸고, 고등학교 성적을 강조하는 옹호연합과, 대학수학능력시험이나 대학 본고사 등의 대입을 위한 시험을 강조하는 옹호연합이 견고하게 구성되어 있기 때문에, 정책변동의 창 개방이 이러한 연합들에 영향을 주는 일종의 변수로서 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 정책변동의 창은 앞서 살펴본, 정책 패러다임과 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치 흐름과 같은 외부적 요인은 아니다. 정책변동의 현장 안에 들어 있으면서 옹호연합들에게 영향력을 주는 내적 요인이다. 기존의 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에 있던 정책중개자로서의 역할을 하는 정부부처, 정당 등은 우리나라의 제왕적 성격이 있는 정책의 최고 영향가인 대통령에 의해 특정 연합과의 옹호연합을 형성하기 때문에, 특히 기존의 대학입학정책 변동의 흐름에서도 그와 유사한

현상이 나타났기 때문에, 정책중개자는 생략하고, 정책변동의 창 개방을 옹호연합에 영향을 주는 요인으로 설정하게 된 것이다.

(1) 94학년도 대학입학정책 변동의 창 개방

1985년 3월, 교육개혁심의회 발족과, 1986년 7월에 발표한 대입제도 개선방안, 1990년 4월에 발표한 94학년도 대입 개선안(시안)(경향신문(1990.4.28.))이 정책변동의 창을 개방한 대표적인 사례이다. 이러한 정책변동의 창은 각 옹호연합에 영향을 주었다. 이러한 영향으로 인해 산출된 정책변동이 1991년 4월 최종 발표된 94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)이다.

(2) 2002학년도 대학입학제도 변동의 창 개방

정권 교체로 이룬 김대중 정부의 등장, 초대 교육부 장관의 대입제도 개선 피력(경향신문(1998.3.23.)), 서울대의 2002학년도 신입생의 무시험 선발 계획 발표(한겨레(1998.7.25.)), 2002학년도 대입제도 개선(시안)이 정책변동의 창을 개방한 대표적 사례이다. 이러한 정책변동의 창은 각 옹호연합의 특성과 신념체계에 영향을 주게 된다. 특히, 정권 교체로 인해, 찬성과 반대 옹호연합의 변동도 일부 일어나게 되었다. 이러한 과정을 거쳐 2002학년도 대학입학제도 개선안은 1998년 10월 15일 발표된다.

(3) 2008학년도 이후 대입제도 변동의 창 개방

김대중 정부의 주요 정책을 계승하는 노무현 정부의 탄생은 사교육 열풍이라는 정책문제의 흐름으로 인해, 신임 교육부총리의 수능 자격고사 전환 검토 발언(국민일보(2003.3.7.)), 교육부의 '교육인적자원개발 혁신 로드맵'을 통한 대학입시제도 공론화 및 대안 마련 계획 발표(연합뉴스

(2003.8.6.)), 안병영 장관의 학교 현장 특강 자리에서 대입을 내신 위주로 선발하겠다는 발언(세계일보(2004.2.2.)), 교육혁신위원회가 교육부에 보낸 ‘교육부의 사교육 대책에 대한 혁신위의 견해’(세계일보(2004.2.5.)), 교육부의 2.17. 사교육 대책(2004.2.19.), 2008학년도 이후 대입제도 개선 방안(시안)(동아일보(2004.8.26.))이 정책변동의 창을 개방하였고, 이 개방된 창이 각 옹호연합에 영향을 주었다. 이러한 영향의 결과로 2004년 10월에 2008학년도 이후 대입제도 개선안이 확정되었다.

(4) 대학입시 3단계 자율화를 위한 정책변동의 창 개방

당시 이명박 후보의 대학입시정책에 관한 공약(동아일보(2007.12.10.)), 대통령직 인수위원회의 교육부 업무보고 시 지시사항(한겨레(2008.1.2.)), 대학교육협의회와 인수위원회의 대입자율화 논의(국민일보(2008.1.17.)), 대통령직 인수위원회의 대학입시 3단계 자율화 방안(경향신문(2008.1.22.))이 정책변동의 창을 개방하였다. 이러한 개방된 창의 영향이 각 옹호연합에 영향을 주게 되었고, 이러한 결과로 산출된 정책이 수능 등급제를 폐지하고 수능 시험성적에 백분위와 표준점수를 공개하는 방안을 담아 2017년 8월에 이미 정한 ‘2009학년도 대학입학전형 계획’을 변경하게 되는 결과를 초래했다.

(5) 2021학년도 대학수학능력시험 개편을 위한 정책변동의 창 개방

2021학년도 대학수학능력시험 개편은 문재인 후보의 공약(더불어민주당(2017)), 문재인 정부 국정과제(국정기획자문위원회(2017)), 2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)(2017.8.10.)이 정책변동의 창을 개방하였다. 이 개방된 창은 각 옹호연합의 구성과 신념체계에 영향을 주게 되었다. 이 후, 대학입시제도 국가교육회의 이송안(2018.4.11.)이 수립되어 국가교육회의로 국민 공론화 작업이 진행되고 있으며, 공론화 과정에서도 각

옹호연합의 활발한 논의와 대응이 이루어지고 있다. 2018년 5월 현재까지 확정된 정책 산출은 없는 상황이며, 국가교육회의가 공론화 범위를 수능위주전형과 학생부위주전형의 비율, 수시 수능최저학력 기준, 수능의 절대평가·상대평가 등 3가지 사항을 공론화 범위로 결정하였다(헤럴드경제(2018.5.31.)).

2. 옹호연합 형성 및 신념

옹호연합은 시대별로 대학입학정책 개선안별로 그 구성과 신념체계를 달리해 왔다. 특히, 기존 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에서 정책중개자로서 역할을 기대한 국회(정당), 행정부(부처)는 한 쪽의 옹호연합의 구성원으로서 역할을 했으며, 그들의 신념도 명확히 드러내기도 하였다.

이하에서는 각 개선안별로 구성된 옹호연합을 알아보고 그들의 신념체계도 비교해본다.

(1) 94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)

① 찬성 옹호연합

교육부는 94학년도 대학입시제도 개선안을 주로 입안한 당사자로서, 1985년부터 지속적으로 정책을 연구해 온 찬성 옹호연합에 주축이었다. 특히, 교육부의 중앙교육심의회는 94학년도부터 실시하는 새 대학입시제도와 관련해 교육부의 시안에 대한 교육부의 입장을 옹호하는 주요 정책 참여자로서 역할을 하였다(한국일보(1991.2.4.)). 다만, 이 심의회는 교육부의 여러 시안에 대해 더 나은 발전방안도 제시하는 등, 교육부의 정책형성에 있어 큰 방향에는 동의하였으나, 세부적 정책 결정에 있어서는

기술적 검토 필요성과 정책 추진 방향에 대한 의견을 제시하기도 하였다(서울신문(1991.2.3.)). 대통령 자문기구인 교육정책자문회의는 새 대입제도와 관련해, 적성시험(이후, 대학수학능력시험으로 명칭변경)보다는 현행 학력고사를 개선하는 방향으로 나아가는 것을 제시하면서 새 대학입학정책 시안 마련을 지연시키기도 하였지만(서울신문(1990.3.1.)), 이후, 적성시험(대학수학능력시험) 도입과 대학 본고사 부활에 대해서 궁극적으로는 찬성하면서 반영 여부에 대해서는 자율화하도록 하는 새 대입제도 개선안을 제시하기도 하였다(세계일보(1991.2.19.)). 이처럼 중앙정부의 부처와 위원회는 찬성을 기반으로 여러 의견을 제시한 바 있다.

대부분의 대학들은 총장이나 일선 교수들을 중심으로 94학년도 대학입시제도 개선안이 학생의 선발권을 대학에 되돌려주기 위해 접근했다는 측면에서 상당한 긍정적 평가를 내놓는다(한국일보(1990.4.29.)). 그 동안 대학의 본고사는 폐지되었고, 어떠한 형태로든 이를 반영하지 못하도록 정부가 제한하였다. 또한 학력고사를 대학에서 출제했던 것에서 벗어나 국가에서 출제해 동일한 시험으로 점수를 산정해 내고, 이를 대학에서 활용하도록 하였다. 그러나 대학의 자율성을 강조하고 대학 특성에 따른 본고사 활용의 여지를 대학에 맡김으로써 학생 선발에 있어 대학의 역할을 강조했기에 대학들 대부분은 94학년도 대학입시제도 개선안의 찬성 옹호연합의 한 무리가 되었다. 새로운 대입제도가 학교 교육의 정상화와 대학의 자율성, 교육의 공공성을 균형 있게 다루고자 노력한 흔적이 엿보인다면, 이상적인 상황이 조성되길 기대하는 측면도 대학 현장에서 도출되었다(서울신문(1990.5.7.)).

평준화지역 고등학교들은 고교 내신 성적의 의무 반영을 고무적으로 생각하였다. 왜냐하면 교육여건이 불리한 지역의 학생들에게 진학 기회를 넓혀주는 등 내신 제도가 고교 평준화에 기여한다는 긍정적인 측면이 있다고 보았기 때문이다(세계일보(1993.5.10.)).

② 반대 옹호연합

민주자유당(당시 여당)은 고교생 입시 부담이 여전하며, 대학수학능력 시험의 실효성을 의문시 하는 등 당정협의회에서 교육부의 대입개선에 대해 부정적 입장을 피력하기도 했다(세계일보(1991.3.30.)). 대입제도 개선안은 학생부담 감소, 재수생 감소, 대학 자율보장이라는 3대 원칙에 따라 고교 내신 성적과 본고사만으로 각 대학이 학생선발을 하면 된다는 논리를 폈다(서울신문(1991.4.1.)). 일부 의원들은 정부의 대입제도 개선안에 대해 대학수학능력시험은 고교 수업과 대학 본고사를 무의미하게 만들 것이고, 내신 성적 비율이 높으면 경쟁 때문에 고교 교육의 전인교육을 저해하는 모순이 있을 것이라고 주장하였다(국민일보(1991.4.27.)).

대학의 입시를 관장하는 교무처장들은 전국교무처장협의회를 통해 당시 교육부가 검토하고 있던 대학수학능력시험과 같은 국가가 관리하는 시험에 대한 거부 의사를 밝히고, 대학의 본고사와 고교 내신 성적만으로 신입생을 선발해야 한다는 주장을 하기도 했다(한국일보(1991.2.8.)). 이들은 교육부가 대학입학시험을 관장하는 것이 진정한 대학의 입시 자율화를 포함한 대학 자율화 정책에 어긋나는 일이라고 주장하며, 대학수학능력시험의 모호한 성격에 대한 문제도 지적하기도 하였다.

특목고 등 특정 고등학교를 제외하고, 대부분의 고등학교 현장에서는 대학의 학생 선발에 있어 자율성을 주게 된다면, 입시에 있어서의 공정성 유지라는 사회적 필요가 제대로 지켜질지 의문을 가지는 경우도 많이 도출 되었다. 특히나 고등학교 교육의 정상화를 위해서는 국가인 중앙에서 제도적 개입은 지속해야 한다는 의견도 팽배했다(세계일보(1991.1.13.)).

특히, 외고, 비평준화지역 고등학교 학부모로부터 주로 고교 내신 성적의 40% 의무 반영과 관련된 반대 의견들이 많이 나왔다. 전국 15개 비평준화지역 학부모들은 내신 의무반영률에 따른 불합리성으로 자녀들이 대학 입시에 불이익을 당하게 되었다고 주장(세계일보(1993.5.10.))하였고, 그들은 대학수학능력시험을 근거로 내신 성적을 산정하도록 요구하는 등 활동을 하기도 했다(강태중 외(2013)).

③ 각 옹호연합의 도구적 정책에 대한 신념 체계

우선, 규범적 측면에서 살펴보면, 찬성 옹호연합 중 하나인 교육부 등은 대학수학능력시험으로 기존의 학력고사를 대체하면서 성적 중심의 대학입학정책은 변동하지 않았다. 수월성 측면에서의 교육정책을 추진하게 된 것이다. 대학 본고사 등 대학의 자율성을 강조하면서, 대부분 대학의 관계자로부터 찬성을 받기도 했다. 고교 내신 성적의 강조를 통해 고교 교육의 정상화와 함께, 고교 평준화 지역의 유리함을 가져와 형평성을 강조했다는 측면도 있었다. 즉, 대학수학능력시험 측면에서는 ‘교육의 수월성’을, 대학 본고사 등 대학 자체시험 측면에서는 ‘대학의 자율성’을, 고교 성적 측면에서는 ‘고교 간 형평성’을 강조한 규범적 측면의 신념체계를 확인할 수 있었다.

이와는 다르게, 반대 옹호연합에서 보면, 대학수학능력시험 도입에 반대한 민주자유당과 전국교무처장협의회는 대학의 자율성을 좀 더 강조할 필요가 있다는 믿음이 있었다. 대학 본고사 등 대학 자체 시험의 자율화는 교육의 공공성, 대입의 공정성 측면에서 우려의 입장을 나타내기도 하였다. 고교 성적 측면에서 비평준화지역 고교 학부모를 중심으로 고교별 수준 차이를 인정하는 교육의 수월성 측면을 강조하였다. 즉, 대학수학능력시험 측면에서는 ‘대학의 자율성’을, 대학 자체시험 측면에서는 ‘대입의 공정성’과 ‘교육의 공공성’을, 고교 성적 측면에서는 ‘고교 간 실질

적 수준 차를 반영한 수월성'을 강조한 규범적 측면의 신념체계를 통해 반대의 옹호연합을 형성했다고 볼 수 있다.

[표 5-1] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(94학년도 개선안)

구분	찬성옹호연합	반대옹호연합
구성	교육부, 중앙교육심의회, 교육정책자문회의, 대부분 대학총장(일선 교수), 평준화지역 고등학교	민주자유당(당시 여당), 전국교무처장협의회, 비평준화지역 고등학교
대학수학 능력시험	대학수학능력시험 도입으로 “교육의 수월성” 강조	대학수학능력시험의 미도입으로 “대학의 자율성” 강조
대학 본고사	대학 본고사 도입으로 “대학의 자율성” 강조	대학 본고사에 대한 정부의 개입으로 “대입의 공정성”과 “교육의 공공성” 강조
고교 내신	고교 평준화지역에 유리한 제도 도입으로 “고교 간 형평성” 강조	고교 비평준화지역에 불리한 제도의 개선으로 “고교 간 실질적 수준 차를 반영한 수월성” 강조

(2) 2002학년도 대학입학제도 개선안(1998.10.15.)

① 찬성 옹호연합

시안 발표 이후와 2002학년도 대학입학제도 적용 시기 까지, 각 찬성과 반대 옹호연합이 형성되게 되었다.

우선, 찬성 옹호연합의 대표적으로 교육부, 대입제도개선위원회 등 정부당국을 들 수 있다. 이해찬 장관을 중심으로 대입제도 개편은 학교 교

육의 본질을 강조하고, 학생들의 창의력과 개성을 존중하는 정책으로 평하며, 전형방식의 다양화와 특성화가 결국 대학의 자율성을 보장함과 동시에 학생들의 소질과 특기를 제대로 판별할 수 있는 제도적 변혁이라고 주장하였다(국민일보(1998.10.12.)).

발표 초기에는 성적 중심의 한 줄 세우기 식 대학 입시를 탈피한다는 측면에서 대입제도의 개혁과 고교교육의 정상화를 이끌 수 있다는 기대감에 대부분의 고등학교 현장에서는 대입제도 개선안에 대해 찬성의 입장을 피력했다. 하지만, 수행평가 실효성과 학생생활기록부의 신뢰도 문제가 불거지면서(동아일보(1999.10.13.)), 이들은 찬성 옹호연합에서 사라진다.

결국 연구자가 찾은 이 당시 찬성 옹호연합은 교육부뿐이었다.

② 반대 옹호연합

성적으로 한 줄 세우는 것에 벗어나 다양한 전형자료를 활용해 학생들의 적성과 꿈에 맞춘 입시제도의 도입은 반대 옹호연합의 상대적으로 쏠린 힘에 직면하게 된다.

우선, 고교 현장은 ‘무시험 전형’이라는 말이 면학분위기 조성에 어려움을 주고, 이것이 학생들의 학력저하를 유발할 수 있을 것이라는 우려가 있었으며, 학교의 수업 분위기가 흐려져 일부 학생들은 학교 수업 보다는 사교육에 집중하고 있다고 지적하기도 하였다(문화일보(1999.10.26.)). 수행평가를 포함한 학생부가 입시에 있어 중요한 변수로 작용할 수 있다는 전망 때문에 성적 부풀리기, 실적 부풀리기 등 각종 전형자료들의 왜곡이 나타났고, 이는 대입의 공정성을 저해하는 요인으로 인식되기 시작하였다(동아일보(1999.10.13.)).

고교 교원들과 학부모들은 획일적 입시 제도를 변화시켜야 한다는 점에서는 공감하지만 한꺼번에 틀을 바꾸려 하다 보니 교육 현장의 혼란을 초래하게 된다며, 불안과 불만도 표시하였다(문화일보(1999.10.26.)). 2002학년도 대학입학정책들이 시행되는 2001년에 실시한 교육부와 한국교육개발원에 대한 인식조사 결과는 이를 잘 드러나는데, 새로운 대입제도가 사교육비 경감에 효과를 주었는지에 대해 평균 2.18점(만점 5점)이었고, 교육상황을 더 어렵게 만들 수 있을 것이라는 질문에도 평균 65.3%가 그렇다고 응답하였고, 그렇지 않다는 응답인 6.6%보다 상당히 높았다(연합뉴스(2001.4.6.)).

대학 현장도 2002학년도 대학입학제도 개선안이 대입의 변별력을 갖추기엔 한계가 있다고 인식해 고교등급제가 언급되기 시작했고, 일부 대학은 학교장 추천서에 해당 학교의 최근 입학생 숫자를 명기하도록 하는 등 개인의 능력이 아닌 다른 요소가 입시에 영향을 미칠 수 있는 현상이 나타나기 시작했다(문화일보(1999.10.26.)). 이 후, 교육계 전문가들은 다양화된 전형요소로 인해 학생들이 다양한 분야에서 우수한 성적과 능력 인정을 받아야 된다는 인식의 가능성으로 인해 사교육이 증대될 가능성이 있다고 주장하였다(연합뉴스(2000.5.24.)). 현재 존재하고 있는 지역 간 고등학교 수준 차를 반영할 필요성과 수능의 난이도를 쉽게 하지 않고, 일정 수준 유지해야 하며, 수능 등급도 현재 9등급제로 하기로 되어 있는 부분도 더 세분화할 필요가 있다고 주장하기도 하였다(연합뉴스(2000.5.24.)).

당시 야당인 한나라당 소속 교육위원회 위원인 김정숙 의원은 ‘김대중 정부의 교육개혁을 진단한다.’는 보고서를 통해 전국 고교 교사와 학생, 학부모 대상 설문조사 결과를 발표하며, 2002학년도 대학입학제도 개선 방안이 현실과 맞지 않다는 응답과 고교교육 정상화 취지에 걸맞지 않는

다는 우려가 높다고 주장하기도 하였다(국민일보(2000.10.19.)).

③ 각 옹호연합의 신념 체계

규범적 측면에서 찬성옹호연합은, 대학수학능력시험과 관련해, 입시 당락에 영향을 최소화하여 획일화된 성적 중심의 입시를 탈피해 누구나 자신의 적성과 재능에 따라 대학에 입학할 수 있는 교육의 형평성을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 또한, 대학 자체시험을 심층면접 등으로 한정하여, 교과 위주의 대학 자체시험을 제한해 교육의 공공성과 형평성을 강조하고 있다고 보인다. 그리고 학생부에 학생의 모든 활동을 기재하게 하고, 수행평가와 주관식 평가를 도입하는 등 고교 생활의 중요성을 강조해 고교 교육의 정상화를 목표로 하고 있으며, 무시험 전형과 특별전형 다양화를 통해 학생의 소질과 적성을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

반대옹호연합은 대학수학능력시험의 난이도를 쉽게 하지 않고, 등급도 다양화하여 변별력을 높이는 등 교육의 수월성을 강조하고 있고, 고교 간 실질적 수준 차이를 대입전형에 반영하도록 할 필요성을 주장하며 교육의 수월성을 강조하고 있으며, 고교 현장의 만연된 성적 부풀리기를 현상으로 인해 대입의 공정성이 저해될 우려가 있으므로 이러한 고교 성적은 최소화할 필요가 있다고 주장하면서 반대옹호연합을 구성하였다고 볼 수 있다.

[표 5-2] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2002학년도 개선안)

구분	찬성옹호연합	반대옹호연합
구성	교육부, 대입제도개선위원회	고교 현장(교사, 학부모, 학생), 대학 현장, 한나라당
대학수학능력시험	입시당락에의 영향 최소화로 “교육의 형평성” 강조	대학수학능력시험 변별력으로 “교육의 수월성” 강조

대학 자체시험	논술을 제외한 지필고사 불가, 면접제도 활용 확대로 “교육의 공공성” 강조	고교 등급제 등 고등학교 수준 차를 대입 전형에 반영해 “교육의 수월성” 강조
고교 성적	학생부 기록 확대, 수행평가 도입, 주관식 평가 도입 등으로 무시험 전형과 특별전형 다양화를 통해 “고교 교육 정상화”와 “학생의 소질과 적성” 강조	내신 절대평가, 다양한 특별전형 도입으로 부풀리기가 만연한 고교 성적 반영 최소화를 통해 “대입의 공정성” 강조

(3) 2008학년도 이후 대입제도 개선안(2004.10.28.)

① 찬성 옹호연합

교육부는 사교육 열풍의 주역인 대입제도 개편을 통해, 교육의 형평성을 추구하고자 하였다(연합뉴스(2003.8.6.)). 특히, 교육부 장관은 2008학년도 이후 여러 경로로 대학을 가고, 내신 위주로 신입생을 선발해 공교육을 정상화 할 수 있도록 입시전형 방식을 획기적으로 변화시키겠다고 밝힌 바도 있다. 특히, 내신 부풀리기 문제로 인한 고교 성적의 신뢰도 저하 문제 지적에 대해, 평균과 표준편차가 동시에 기재된 원점수와 함께 석차등급제를 통해 쉬운 문제 출제 관행을 막고, 변별력을 제고할 수 있다고 주장하였다(경향신문(2004.8.29.)). 이렇게 신뢰도를 높이면 학생부의 대입 반영률이 제고될 것이고 고교 교육의 정상화와 교사 권위 회복에도 긍정적인 것이라고 예상하였다.

교육혁신위원회는 오는 2008학년도 대입부터 ‘교육 이력철’을 주요 전

형자료로 활용하는 등 수능 비중을 낮추고 내신의 영향력을 대폭 강화하는 방안을 교육부에 제안하는 등 교육부가 추진하는 대입제도 개선안의 큰 틀에서 유사한 정책 제안을 하였다(세계일보(2004.2.5.)).

국책연구기관인 한국교육개발원 원장은 현행 수능시험이 대학입학에 차지하는 비중을 대폭 낮춰 수능을 자격고사화하자는 의견을 공식적으로 사교육비 경감방안 공청회에서 발언한 바 있다(경향신문(2003.11.28.)).

열린우리당(당시 여당)은 당정협의를 통해 수능등급제로 대표되는 수능의 영향력 최소화라는 큰 틀에서의 대입제도 개선안에 대해 공감하면서도 수능 1등급 비율 확대(현행 4%에서 7%로)나 수능 자격고사화 혹은 폐지까지 주장하는 등 교육의 형평성(평등성)을 강조하기도 하였다(세계일보(2004.10.26.)).

일부 학부모들은 수능등급제 제도 취지에는 찬성하면서, 수능 성적의 9등급제를 실시한다고 하더라도 학생들의 수능부담은 줄지 않을 것이라며 수능 폐지나 5등급제를 주장하는 측도 있었다(세계일보(2004.9.21.)).

② 반대 옹호연합

비평준화 고교에서는 고교마다 엄연히 나는 수준의 차가 있는데, 학생부 성적이 중심이 되어 입시를 치르게 되면 바람직하지 않으며, 수능을 중심으로 해야 한다는 의견이 있었다. 특히, 수능 이외에는 수험생의 학력을 객관적으로 측정하는 것이 없는 상황에서 수능등급제로 인한 자격고사화는 대학 자체 시험으로서 본고사 부활을 유발할 가능성이 크다고 지적하였다(국민일보(2003.3.7.)). 대학별 본고사가 금지되어 상위권 대학에서 수능 점수를 입시 전형의 가장 주요 요소로 취급하는 것은 그만큼 이 시험이 내신 등 다른 방법보다 신뢰성과 객관성에서 우월하다고 생각

하기 때문이라는 것이다(경향신문(2004.2.19.)).

참교육학부모회 등 일부 학부모들도 대학수학능력시험에 대한 부담은 줄어들어도 학교생활기록부 위주의 입시로 인한 또 다른 사교육을 유발할 수 있는 점, 수행평가 등 고교 성적의 공정성에 대한 의문을 제기하는 등 반대 의견을 제기하기도 하였다(국민일보(2004.2.2.)). 내신의 신뢰성이 확보되지 않는 한 단순하게 반영 비율을 높이는 것만으로 학교교육을 정상화할 수 없다는 입장이었다(세계일보(2004.9.21.)). 학교를 사랑하는 학부모 모임(학사모)은 교육당국이 밝힌 내신위주 학생 선발은 교육평등에 대한 위헌 소지가 충분하다며 헌법소원을 제기할 것이라고 하기도 하고 참교육을 위한 전국학부모회(참교육학부모회)는 부총리 퇴진운동까지 벌이기도 하였다(연합뉴스(2004.10.29.)).

대학 현장에서도 학생부를 신뢰할 수 있도록 제도적 장치가 마련되지 않는 한 학생부 반영비율 확대 유도 정책은 실현 불가능하다고 지적하면서, 학생부로는 고교의 현격한 학력 차이를 가릴 수 없다고 주장했다(동아일보(2004.2.16.)). 수능 점수를 9등급으로만 제공하는 취지는 내신반영 비율을 높이려는 것인데, 문제는 내신 성적의 변별력에 신뢰성이 없다는 것이라며, 내신에 수능까지 변별력이 없으면 대학은 우수한 학생을 선발하는데 있어 큰 문제에 직면할 수밖에 없다고 우려하였다(동아일보(2004.8.26.)). 새로운 입시제도는 결국에는 내신과 수능 모두 변별력이 없어지는 결과를 초래하게 된다면 이를 보완하기 위해 대학에게 학생 선발에 완전한 자율성을 보장하는 제도적 지원이 필요하다며 대학 입학 전형의 자율성을 강조하기도 하였다(동아일보(2004.8.26.)).

한국교원단체총연합회도 내신을 강화하고 수능 비중을 축소하여 학생 선발의 변별력이 없는 상황이 되면 대학 입시전형 요강에 의존할 수밖에 없어서 결국에는 대학이 전적인 선발권을 행사하도록 하여 사실상 본고

사 부활이라는 주장을 하기도 했다(연합뉴스(2004.8.26.))

전국교직원노동조합도 수능의 비중이 완화되는 반면, 대학의 선발권이 강화될 것이며, 이로 인해 향후 상위 대학 중심으로의 본고사 부활, 대학 서열화 현상 심화 가능성을 우려하였는데, 교육부의 대입제도 개선안은 대학별 전형에 의해 학생들의 입학 여부가 결정될 수 있다는 점에서 공교육을 정상화하고 사교육 부담을 줄이겠다는 본래 취지와는 거리가 멀고 사실상 본고사가 부활할 것이라는 설명이다(연합뉴스(2004.8.26.)).

한나라당(당시 야당)은 교육선진화특위 주최로 열린 대입문제 토론회는 내신 성적 위주의 대입정책의 전면 재검토를 주장하기 위한 장소가 되었다. 당시 박근혜 대표는 대입제도는 정부의 과도한 간섭은 줄이면서 대학 자율성을 확대하고 학교교육의 내실은 최대한 다지는 방향이 돼야 한다고 주장하였고, 당시 이주호 의원은 오는 2012년까지 대학이 고교 간 차이와 특성을 인정해 내신반영을 자율화하는 등 학생선발 자율권을 갖도록 하고, 현재 교육부가 고수하고 있는 이른바 '3불(不) 정책'인 고교등급제, 기여 입학제, 본고사도 허용하는 방향으로 대학 입학 제도를 개선할 필요가 있다고 주장하였다(연합뉴스(2005.5.12.)).

③ 각 옹호연합의 신념 체계

찬성옹호연합은 수능 등급제를 실시함으로써 사교육을 억제하고, 빈부 격차에 따른 교육서비스 수혜 기회 차이를 줄이는 등 교육의 형평성과 평등성을 강조한다. 또한 대학 자체시험의 원천 금지와 논술고사 등의 영향력을 최소화하여 교육의 형평성과 고교 교육의 정상화를 주장한다. 내신의 신뢰도 제고를 위해 학생부의 내신 성적을 평균과 표준편차를 함께 제공하는 원점수 공개와 석차등급제를 도입해 고교 교육 정상화를 추구한다.

반대옹호연합은 수능등급제로 인한 변별력 약화는 내신 부풀리기 등으로 인한 내신 신뢰도가 저하된 상황에서 대학별 본고사 부활 등의 변별력 제고 방안들이 나올 가능성이 우려되므로, 국가가 주도하는 대학수학능력시험의 변별력을 강화하는 정책을 주장하며 교육의 수월성을 강조한다. 대학 자체시험으로서 본고사 부활이 어려운 상황임을 감안해, 현재 존재하는 고교별 수준 격차를 대입전형에 반영함으로써 교육의 수월성을 추구한다. 고교 성적의 조작이나 내신 부풀리기 등으로 신뢰도가 저하된 내신 등 학생부 신뢰도 제고가 선행될 필요성을 강조하면서 대입의 공정성을 주장한다.

[표 5-3] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2008학년도 개선안)

구분	찬성옹호연합	반대옹호연합
구성	교육부, 교육혁신위원회, 한국교육개발원, 일부 학부모단체, 열린우리당	대학 현장, 비평준화 고교, 일부 학부모 단체, 한국교총, 전교조, 한나라당
대학수학능력시험	수능 등급제 실시로 “교육의 형평성”과 “평등성” 강조	대학수학능력시험 변별력으로 “교육의 수월성” 강조
대학 자체시험	대학별 본고사 금지로 학생 부담 감소, “교육의 형평성”, “고교교육 정상화” 강조	고교 등급제 등 고등학교 수준 차를 대입 전형에 반영해 “교육의 수월성” 강조
고교 성적	학생부 원점수와 석차등급제 도입으로 “고교 교육 정상화”	내신 등 학생부 신뢰도 제고로 “대입의 공정성” 강조

(4) 대학입시 3단계 자율화 방안(2008.1.22.)

① 찬성 옹호연합

대통령직 인수위원회는 교육부의 업무보고 자리에서 대학 입시에 교육부의 과도한 개입과 규제를 문제를 삼으며, 입시에 있어 대학의 자율성을 강조하였다(한겨레(2008.1.2.)). 교육부는 인수위원회의 결정에 따라 해당 과제들을 수행하기 위한 준비 작업에 들어갔다.

새 정부의 대입자율화 방침에 대해 서울·경인지역 대학입학처장협의회 소속 35개 대학 입학처장 등 수도권 대학들이 모든 수능성적 정보를 공개해야 한다는 입장을 정리했다. 즉, 수능등급제 보완책으로 표준점수와 백분위, 원점수를 모두 공개해 대학별로 활용할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직하다는 쪽으로 의견인 것이다(국민일보(2008.1.17.)).

대학들의 협의체인 한국대학교육협의회는 대통령직 인수위원회와 대학 입시 자율화를 위한 각종 방안에 대해 의견을 조율한 것으로 알려졌다(국민일보(2008.1.17.)).

한국교총은 논평을 통해 수능 등급제는 성적 경쟁을 완화하고 내신 등 다양한 입학 전형자료의 비중을 높이려는 취지로 추진됐으나 대학은 변별력이 저하되었다는 이유로, 학생·학부모는 불공정성과 불합리성을 지적하며 사교육비 감소 효과도 거의 없는 만큼 이를 시정하고 보완하는 것은 당연하다고 평가하면서, 대입 자율화 정책에 대한 국민들의 걱정을 해소하고 사교육 부담 감소와 학교교육 정상화라는 정책 목표를 달성하기 위해, 그리고 2009학년도 입시부터는 학교 현장에 혼란이 발생하지 않도록 하기 위해서는 추진 과정 상 학교 현장을 대상으로 충분한 논의와 의견 수렴이 필요하다고 하였다(서울신문(2008.1.23.)).

② 반대 옹호연합

당시 임기가 남은 노무현 정부의 청와대는 이명박 당선인의 대통령직 인수위원회의 대학입시 3단계 자율화 방안에 상당한 우려를 드러냈다. 대입정책의 중요한 내용을 예고기간 없이 변경하는 것은 대학입학정책에 대한 수험생의 신뢰 보호 보다는 정책을 변경해야 할 필요가 현저하게 높고 긴급하며 이에 대한 사회적 합의가 충분히 이뤄질 때 정당하다고 비판하면서, 정책의 일관성, 예측 가능성, 수험생의 신뢰보호 차원에서 교육정책은 중요한 대입제도 개선방안을 발표할 때 중3이 고3이 되는 시점부터 적용토록 대개 3년간의 예고기간을 두고 발표해온 관행이 있으며, 구체적이고 중요한 사항은 대입전형 기본계획을 통해 1년6개월 이전에 발표하고 있다며 보다 신중한 접근이 필요했음을 주장했다(연합뉴스(2008.1.22.)).

갑작스러운 대입전형의 변형은 이유와 방법이 어찌되었든 간에 대부분의 학생과 학부모의 반대의견에 직면했다. 사교육 시장의 활성화와 대학 수험능력시험 점수에 따른 서열화가 부작용으로 예상되었기 때문이다(한겨레(2008.1.22.)).

전교조는 성명을 통해 인수위가 3년 예고제로 시행된 수능 등급제를 폐지하고 점수제로 회귀하는 것은 권력 남용이라고 주장하면서, 수능 등급제의 근본 취지는 점수 1~2점으로 치열한 한줄 세우기식 입시 경쟁에서 벗어나 고교교육을 정상화 한다는데 근본적인 목적이 있었는데 3년 예고제를 통해 시행한 첫 해에 폐지를 이야기 하는 것은 정부 정책을 믿고 따른 교사와 학생, 학부모들의 혼란을 야기할 것이라며 비판하였다(서울신문(2008.1.23.)).

③ 각 옹호연합의 신념 체계

찬성 측 옹호연합은 대입 3단계 자율화를 통해 학생 자신들의 적성을 계발할 수 있는 다양한 학교교육을 추진하여 과도한 학습 부담을 없애 대학에 진학할 수 있도록 하고 대입제도 자율화로 학교교육이 살아날 것이며 사교육이 줄어들게 될 것이라 기대하였다. 또한, 대학들은 입시에 대한 교육부의 규제를 받지 않고 대학의 건학이념과 설립취지에 맞는 학생들을 선발하여 대학의 경쟁력이 향상될 것이며 동시에 잠재력 높은 학생을 공정하게 선발함으로써 사회적 책무를 이행하게 될 것으로 예상하였다(경향신문(2008.1.22.)).

구체적으로 대학수학능력시험의 결과를 영역별 백분위와 표준점수를 제공해 교육의 수월성을 추구하고, 수능이 갖는 입시 시험의 역할을 좀 더 명확히 하는 것이다. 대학 자체시험 측면에서, 본고사의 원칙적 금지는 지속 유지하지만 현존하는 고교의 수준 차이를 인정하는 고교 등급제를 사실상 허용해 교육의 수월성을 강조한다(이는 향후, 일부 대학의 내신 성적 보정 등으로 사회적 쟁점이 되면서, 교육과학기술부는 3불 정책을 유지하는 입장으로 전환(연합뉴스(2009.2.11.)). 입학사정관제의 도입으로 고교 수업 현장이 주입식 교육에서 벗어나 전인 교육, 창의 교육으로 전환되어 고교 교육의 대전환을 이끌 것이라는 신념이 있었다.

반대 측 옹호연합은 시행 1년 밖에 되지 않는 수능 등급제를 지속 유지하면서 사교육비 절감 등을 통해 교육의 형평성과 평등성을 추구한다. 대학별 본고사 등 대학 자체시험은 지속적으로 제한하여 교육의 형평성과 함께 고교 교육의 정상화를 추구한다. 입학사정관제의 도입은 그 제도의 한계 상 입시의 불공정성을 초래할 가능성이 있으며, 평가기준의 불확실성과 사정관의 비전문성 등이 발생된다면 교육의 형평성이 훼손될 가능성이 있음이 언급되었다.

[표 5-4] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2009학년도 개선안)

구분	찬성옹호연합	반대옹호연합
구성	대통령직 인수위원회, 교육부(교육과학기술부), 한국대학교육협의회, 한국교총	노무현 정부 청와대, 대부분의 학생, 학부모, 전교조
대학수학 능력시험	수능 백분위와 표준점수 공개로 “교육의 수월성” 추구	수능 등급제의 유지로 “교육의 형평성”과 “평등성” 강조
대학 자체시험	고교 등급제 등 고등학교 수준 차를 대입 전형에 반영해 “교육의 수월성” 강조	대학별 본고사 금지로 학생 부담 감소, “교육의 형평성”, “고교교육 정상화” 강조
고교 성적	입학사정관계 도입으로 “고교 교육 정상화”	입학사정관계의 한계로 “입시의 불공정성” 우려

(5) 2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)(2017.0810)

① 찬성 옹호연합

교육부, 국정기획자문위원회(사실상 대통령직 인수위원회)는 수능의 절대평가에 대한 공약을 이행하여 학생의 입시 부담을 경감하고, 고교 교육의 내실화를 추진하고자 한다. 해당 과제가 속한 국정과제의 목표는 경쟁중심의 교육에서 벗어나 학생의 성장을 지원하고, 교실에서 시작되는 공교육 혁신을 도모하는 것으로 삼았다.

김상곤 부총리 겸 교육부장관과 전국 시도교육감협의회의 첫 간담회 자리에서 2021학년도 수능 개편 방향에 대해 전국 교육감들이 장관에게 ‘전 과목 절대평가 도입’을 촉구했다. 교육감들이 공식적으로 수능 전 과

목 절대평가를 요구한 것은 처음이다(중앙일보(2017.7.19.)).

보수 성향의 한국교원단체총연합회(한국교총)도 대선 교육의제로 수능 과목을 절대평가 전환을 제안하기도 했다. 절대평가는 학생 간 소모적인 점수 경쟁과 반복적 문제풀이에서 벗어나 일정 수준 성취 도달 여부를 평가하므로 학생들의 역량을 기르는 것에 집중할 수 있다고 주장하였다(한겨레(2017.5.21.)). 다만, 수능을 신뢰하지 않고 다른 전형이 남발된다면 예측이 어려운 입시 상황이 도출될 것이고 사교육을 받기 어려운 소외계층(농어촌이나 저소득층) 학생이 어려움을 겪을 것이라고 진단하기도 했다(한겨레(2017.8.10.)).

일부 교사들은 수능 절대평가 전환에 대해 ‘긍정적’이라고 응답한 교사가 51.9%로 나타났으며, 그 이유로 ‘고등학교 교육 정상화에 기여할 것(46.8%)’과 ‘교실에서 다양하고 내실 있는 교육활동이 가능해질 것(20%)’이라는 이유였다(중앙일보(2017.7.4.)).

사교육걱정없는세상 등 진보개혁 성향의 시민단체들은 모든 수능과목을 절대평가로 전환해야 한다고 주장하면서, 일부 과목에 대해서만 절대평가를 하는 것(개편(시안)의 1안)은 상대평가로 남은 과목에 학습 부담이 쏠려 과잉 경쟁이 예상되고, 문재인 대통령의 교육공약 1호가 폐기되는 것이라고 강하게 주장하기도 했다(한겨레(2017.8.10.)).

참교육학부모회는 정부가 서서히 개혁하기 위한 방안으로 1안으로 가려고 하는 것 같은데, 1안으로 가면 현 수능과 전혀 다르지 않아 수능 개편안이라고 할 수도 없다며 기대했던 바에 미치지 못하는 후퇴안을 내놔, 수능을 개혁하려는 의지를 전혀 읽지 못하겠다고 언급하며, 수능 전 과목 절대평가를 주장하였다(한겨레(2017.8.10.)).

여당인 더불어민주당은 수능 절대평가 도입에 찬성의 입장이지만, 도입 시기와 도입 방법, 그리고 현재 불공정 인식이 팽배한 학생부 종합전형 개선 선행 등에 관한 충분한 논의를 주장하기도 했다(연합뉴스(2017.8.31.)). 야당이지만 친정부 성향인 정의당 정책위원회는 입장을 통해 절대평가를 확대한다면 최소한 수학까지는 이뤄져야 한다고 말해 수능 절대평가에 대해 원칙적으로 찬성하는 입장을 보였다(한겨레(2017.8.10.)).

② 반대 옹호연합

전국교직원노동조합(전교조)은 수능 절대평가 도입을 위한 대학수학능력시험 개편(시안)에 대해 제시안 안 모두 입시개혁 방안으로 턱없이 부족하며 특히 1안은 개선이 아니라 개악이라고 주장하여 시안에 대한 반대의견을 분명히 하였다(한겨레(2017.8.10.)).

학교를 사랑하는 학부모모임(학사모)은 논평을 통해 정권이 바뀌면 항상 바뀐 교육정책이야말로 적폐 중의 적폐라고 주장하며, 통합사회·통합과학 신설은 학생·학부모에게 사교육을 통해 이들 과목을 대비하라는 것이라고 지적했다. 또한 전 과목 절대평가인 2안 역시 노무현 정부의 수능 등급제 논란이 떠올린다면서 불필요한 혼란을 유발하지마로 현행 수능을 유지할 필요가 있다고 촉구했다(연합뉴스(2017.8.11.)).

야당들도 문재인 정부의 수능 절대평가 도입에 대해 반대의견을 분명히 했다. 자유한국당 의원들은 절대평가로 전환한다고 하더라도 그에 따른 사교육이 늘어날 것이라고 비판했고, 전체적으로 학력이 하향 평준화될 수 있고 인재 육성 문제가 소홀하게 다뤄지는 느낌도 받는다고 꼬집었다(세계일보(2017.8.7.)). 바른정당 일부 의원도 수능 절대평가가 강행된다면 금수저 전형이 더욱 확대될 것이라며 수시보다 정시 비중이 훨씬

높아져야 한다고 주장했다(세계일보(2017.8.7)).

일부 교사들은 수능 절대평가 전환에 대해 ‘부정적’이라 답(39.8%)하였다. 그 이유로 학생 선발에 있어서 변별력 확보가 어려움(48.6%)을 주로 들었다(중앙일보(2017.7.4)).

좋은교사운동 정책위원장은 현 수능과 크게 다를 바 없는 일부 과목 절대평가(1안)는 암기식 문제풀이를 계속하라는 말이다. 수능 문제풀이를 계속하면서 고교학점제로 원하는 과목을 선택해 토론하라는 것은 앞뒤가 맞지 않다고 하였고, 전 과목 절대평가(2안)도 절대평가만 확대했을 뿐 사고력 측정 등 교육 현장의 실질적 변화를 이끌 수 있는 고민이 반영돼 있지 않다고 지적하며 부정적 입장을 드러냈다(한겨레(2017.8.10)).

③ 각 옹호연합의 신념 체계

이번 정책변동은 대학수학능력시험에 국한된 변동임에도 불구하고 옹호연합간의 대립이 그 어느 때보다 극명하게 드러났다. 그 이유는 그간의 대입정책 변동은 대학수학능력시험뿐만 아니라 이와 관련이 있는 논술, 면접 등 대학 자체시험의 변동과 내신, 학생부 등 고교 시험에 관한 변동도 함께 진행하면서 입시의 공정성을 도모하고, 각 제도의 신뢰성을 제고하기 위한 방안들도 같이 추진되었기 때문일 것이다.

반대옹호연합은 수학 절대평가로 인해 신뢰도가 상대적으로 떨어지는 학생부와 고교 내신 성적이 절대적 판단의 기준이 될 것을 상당히 우려하기도 하고, 대학 본고사 부활 등 대학 자체시험의 도입 우려와 이에 따른 사교육 유발에 대한 걱정을 함께 제시하기도 하였다. 교육의 공공성과 입시의 공정성을 추구하기 위해서는 수능 절대평가가 아니라, 기존의 방식으로 추진할 필요성을 제기하기도 하였고, 학생부종합전형과

같은 고교 내신의 부조리를 해소하기 위한 방안으로 추진할 필요를 주장하였다. 수능은 변별력 있게 추진해야 교육의 수월성을 추구할 수 있다는 측면도 강조한다. 다만, 반대옹호연합의 구성원으로 분류한 전교조의 경우에는 노무현 정부의 수능 등급제에 대한 입장에서 알 수 있듯이 수능 절대평가를 도입해야 한다는 거시적 측면에서는 찬성의 입장이지만, 개편(시안)에 대해서는 그 내용이 부족하다는 이유로 반대를 주장하고 있다고 판단된다.

반면, 찬성옹호연합은 수능 절대평가를 통해, 학생들이 수능, 대학별 자체시험, 고교 성적을 종합적으로 관리해야 하는 어려움을 해소하여 경쟁 중심의 고교 교육을 정상화 하고, 교육의 형평성을 추구하고자 한다고 주장한다. 수능 절대평가의 범위와 시기, 방법에 대해서는 각 구성원들의 일부 이견은 있지만 수능 절대평가가 학교 교육의 내실화를 가져올 것이며 이것이 교육의 형평성, 평등성, 공정성을 가져 올 것이라는 생각이다.

[표 5-5] 정책옹호연합의 구성과 신념체계(2021학년도 개선(시안))

구분	찬성옹호연합	반대옹호연합
구성	교육부, 국정기획자문위원회, 시도교육감협의회, 한국교총, 사교육걱정없는세상, 참교육학부모회, 일부 교사, 더불어민주당, 정의당	전교조, 학사모, 자유한국당, 바른정당, 일부교사, 좋은교사운동
대학수학능력시험	수능 절대평가로 경쟁중심의 교육에서 벗어나 “교육의 형평성”과 “공정성” 강조	학생선발 변별력 확보, 정책적 일관성을 위해 수능의 현 상태를 유지해 “교육의 수월성”과 “대입의 공정성” 도모

제 3 절 정책 산출과 외적변수예의 영향

1. 정책 산출(변동)

(1) 94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)

우선, 1990년 4월 28일에 '94학년도 대입 개선안(시안)'이 발표된다. 이 시안의 주요내용은 다음과 같다(경향신문(1990.4.28.)). 대학 수학에 필요한 학업성적을 측정하는 대학교육 적성시험을 도입하고, 고등학교 수준의 사고력을 중심으로 출제하기로 한다. 언어, 수리탐구, 외국어(영어)의 3개 영역으로 구성한다. 내신 성적은 입시에서 40%이상 필수적으로 반영하도록 하고, 학업성적과 학교생활성적을 반영하도록 하며 그 비율은 8 대 2로 한다. 대학 본고사는 대학의 특수성과 학과의 특성에 따라 별도의 수학능력 측정이 필요하다고 판단되면 대학이 자율적으로 실시하도록 한다. 특기자 선발 대상영역을 예체능에서 문학, 어학, 수학, 과학 분야까지 확대하였다.

1년여에 걸친 각계 의견수렴과 공청회를 거쳐 94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)이 확정되었고, 여기서 밝힌 대학입학정책들이 점차 그 틀을 갖추어 나가기 시작하였다. 우선, '대학수학능력시험'은 1년에 2차례 실시하기로 하였다. 7차례에 걸친 실험평가를 통해 언어, 수리 I, 수리 II, 외국어(영어) 등 4개 영역으로, 190개의 5지 선다형 객관식 문항으로 200점 만점으로 확정되었다(한겨레(1993.1.9.)). 대학수학능력시험은 도입 초기의 우려와 걱정과는 달리, 내신 성적과의 상관관계가 큰 것으로 나타나 시험의 객관성을 인정받았고, 주입식과 암기식 교육으로는 시험을 준비할 수 없어 고교 교육에서 토의, 독서 등의 중시 풍토를 형성하는 긍정적 변화와 평가를 받게 되었다(한국일보(1993.11.19.)). 대학수학능력 시험은 94학년도 대학입학에서 적극적으로 활용되었는데, 대부분의 대학

들이 입시 총점에 수능 점수를 반영했고, 본고사를 실시하지 않은 대다수의 대학들이 대학수학능력시험의 반영을 비중 있게 하였다(한겨레(1993.9.21.)).

대학 본고사가 부활되면서, 주요 대학 40개교를 중심으로 추진하고자 하였다. 물론 정부가 제시한 바와 같이 특수성이 있는 학교 혹은 학과를 중심으로 실시하도록 하였기 때문에 보완적 성격으로 준비가 되었다. 하지만, 일부 서울 소재 사립대학들을 중심으로 대학입학 부정사건이 드러나면서 대학별 고사가 치러질 주요 대학들의 입시문제 출제와 채점 등의 입시관리가 대학 자율의 맡겨지는 것은 얼마든 부정의 소지가 있을 것이라는 우려가 점차 커졌다(한국일보(1993.2.4.)). 이에 교육부는 본고사를 제한하는 것으로 정책 산출과정에서 변동이 있게 되었다(경향신문(1993.4.17.)).

고교 내신은 의무적으로 40% 이상 반영하도록 해 고교 교육의 정상화를 꾀하고자 하였다. 고교 내신 성적의 이러한 의무 반영은 일선 교단의 성적과 관련된 부조리가 사라지지 않은 현실과, 입시 공정성 전반에 대한 불신으로 이어질 수 있다는 지적(국민일보(1993.5.3.))이 있는 등, 끊임없는 공정성 시비에 직면하였다.

(2) 2002학년도 대학입학제도 개선안(1998.10.15.)

1998년 9월 18일에 2002학년도 대학입학제도 개선안(시안)이 발표되면서, 옹호연합 간의 정책을 둘러싼 논쟁 이후, 그 해 10월 15일 최종 확정안이 발표된다.

큰 틀에서 볼 때, 이번 대학입학제도 개선안은 21세기 지식기반 사회로의 변화를 고려함과 동시에 학교교육이 보다 교육의 본질에 적합할 수

있도록, 학생들이 학교 교육을 통해 건강한 꿈을 키울 수 있는데 역점을 두어 대입 전형방식과 내용의 다양화와 특성화로 볼 수 있다(국민일보(1998.10.12.)).

개선안의 주요 내용은 다음과 같다. 2002학년도 입시부터 대학수학능력시험의 총점과 전국 석차를 없애고, 영역별 점수만 성적표에 표시하며, 소수점 표기를 폐지하는 등 수능을 자격고사화를 하거나 입시 당락에 미치는 영향을 최소화하기로 하는 방향으로 개선한다. 또한 수학능력시험은 사고력과 창의력을 측정하는 것을 위주로 하는 기본 틀을 지속 유지하지만, 영역을 4개 영역(언어, 수리탐구Ⅰ, 수리탐구Ⅱ, 외국어)을 5개 영역(언어, 수리, 사회탐구, 과학탐구, 외국어)으로 늘리고, 선택과목으로 제2외국어를 도입하기로 하였다. 이러한 대학수학능력시험의 변화는 입시에서 다단계 전형의 도입을 이끌었다(강병호 외(2013)). 대학들은 수능의 등급과 영역별 점수, 면접의 전형요소별 3~5단계 전형을 실시하기로 발표했다(한국경제(2000.4.20.)). 이 때문에 수능의 부담은 여전히 지속된다고 지적되었다.

대학 본고사는 이전과 같이 제한하되, 논술고사에 한해 허용하고, 심층면접과 개별면접을 권장하기로 하였다. 2002학년도 입시에서는 정시모집 이후, 일부 대학들이 본고사로 의심할 만한 시험을 시행한 것으로 드러나면서 논란이 되기도 하였다(동아일보(2002.1.20.)).

무시험전형과 특별전형을 확대해 나가기로 하고, 학생부 반영은 대학 자율에 맡기며, 모집단위별 일부 교과목 성적만을 반영하도록 권장하기로 하였다. 학생부는 학생의 모든 활동을 기록할 수 있도록 파일식으로 바꾸고, 주관식과 수행평가를 병행하도록 추진하였다. 그러나 학생부의 객관성을 둘러싼 문제제기로 인해 대학 현장에서는 고교 등급제 도입 등을 주장하기도 하였다(동아일보(2000.7.9.)).

(3) 2008학년도 이후 대입제도 개선안(2004.10.28.)

대입제도 개선안은 2004년 9월 벌어진 전교조와 서울 주요 사립대학 간의 고교등급제 공방으로 확정에 차질이 빚어졌다(세계일보(2004.9.19.)). 교육부장관의 대국민 호소문 발표(2004.10.14.)까지 이어질 정도였다. 그러면서 동시에 대입에 있어 본고사, 기여입학제, 고교등급제 등 3개를 금지하는 3불 정책의 법제화에 대한 논의도 공방을 지속했다(동아일보(2004.10.14.)). 그러면서 2008학년도 이후 대입제도 개선안은 10월 15일에서 25일로, 26일로, 다시 28일로 연기 되는 정책 혼란의 사태가 초래되었다.

우여곡절 끝에 발표된 2008학년도 이후 대입제도 개선안의 주요 내용은 다음과 같다. 대학수학능력시험은 등급제로 개편하였다. 백분위와 표준점수 표기를 폐지하고, 영역별 9등급 체계의 등급만 표기하게 되었다. 지난 정부에 이어 성적 줄 세우기를 완화하고자 하는 의도이다.

대학 자체시험의 성격을 갖는 논술고사가 서울대의 2008학년도 대입전형계획이 드러나면서 교육부와 논쟁이 시작되었다(동아일보(2006.9.9.)). 이로 인해 주요 사립대들도 논술 비중을 높이는 계획이 연달아 발표되었다(세계일보(2006.9.27.)). 이 때문에 여러 혼란이 발생하자 교육부는 논술고사 관련 지침을 만들어 대학에 준수하도록 요청하고(동아일보(2006.11.4.)) 논술고사 예시 문항 공개를 요구하였다.

학생부는 평균과 표준편차를 함께 제공하는 원점수 표기와 9등급의 석차등급제로 표기하는 것으로 개편하였다. 이는 내신 부풀리기 등 내신 성적의 낮은 신뢰도를 극복하고자 하는 취지이다. 학교생활기록부의 실질반영률을 50%가 되도록 권고하고, 지역균형 선발 특별 전형제도를 도

입하기로 하였다. 국가 균형발전과 학교 교육 정상화를 목표로 하고 있다. 입학사정관제도 도입하기로 하였다. 그러나 실질적으로 학생부 반영 비율을 비공개로 하거나 실질반영비율이 30%가 안 되는 대학의 사례가 나타나기도 하였다(문화일보(2007.8.28.)).

(4) 대학입시 3단계 자율화 방안(2008.1.22.)

대학입시 3단계 자율화 방안은 대통령직 인수위원회 위원장의 발표로 정책이 산출되었다. 주요 내용은 다음과 같다(경향신문(2008.1.22.)). 인수위원회는 학부모와 학생의 혼란을 최소화 하면서 다양하고 공정한 입시 제도를 유도하기 위해, 1단계로 수능등급제의 혼란을 빠른 시일 내에 합리적으로 종결한다는 원칙에 따라, 수능 시험결과를 등급뿐만 아니라 표준점수, 백분위를 함께 제공하도록 하겠다고 발표했다. 당시 고등학교 3학년 학생부터 적용(2009학년도 입시)하기로 하였다. 정부가 명문의 규정 없이 강제로 제한한 학생부와 수능의 반영 비율도 대학의 자율에 맡기며, 대학 입시 업무를 대학협의체로 이관하겠다고 밝혔다. 2단계로 대입 자율화를 위해 수능 응시과목을 현행 평균 7개에서 최대 5개로 축소해 2012학년도부터 적용하겠다고 밝히고, 수능에서 영어를 능력평가 시험으로 대체하는 방안을 2013학년도부터 적용하겠다고 하였다. 3단계로 2012년 이후부터 대학입학의 완전 자율화를 추진하겠다고 밝혔다.

이후, 한국대학교육협의회는 2009학년도 대입전형에서 수능과 학생부 반영 비율의 구체적 결정을 대학의 자율에 맡겼지만, 수험생의 혼란을 최소화하기 위해 이전 연도와 크게 다르지 않을 것이라 예고했으며, 대학논술 가이드라인을 폐지해 대학의 입시 자율화를 꾀했다(교육부(2013)).

이러한 방안은 이명박 정부의 출범과 함께 본격화되기 시작했다. 다만,

안병만 교육과학기술부장관은 완전한 자율화는 2012년 이후 결정하겠다고 하여 논란이 일어났다. 기존 인수위원회에서 발표한 바에 따르면 2012년에 완전한 자율화를 추진하겠다는 것과 상반되기 때문이다. 또한 대입정책을 대학 협의체에 완전한 이양을 하기 보다는 대입과 관련한 혼란 발생을 우려해 교육부의 개입여지를 남겨두기도 하였다(연합뉴스(2009.2.11.)). 이로 인해 대학 자율화 의지가 많이 퇴색되었다며 많은 비난이 쏟아졌다(세계일보(2009.2.12.), 동아일보(2009.2.13.)).

입시에 있어 대학의 자율성을 강조하다 보니, 3불 정책(본고사, 고교등급제, 기여입학제)의 폐지로 오인하는 경우가 있어 왔다. 그러나 교육과학기술부는 입학사정관제가 대입 자율화의 핵심이라고 설명하며, 입학사정관제를 3불 정책 폐지를 대신하는 대안으로 지속 추진된 것으로 이해된다(연합뉴스(2009.3.20.)).

(5) 2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)(2017.0810)

이 개편(시안)은 엄밀히 말하면 정책적으로 완료가 된 산물이 아니다. 개편(시안)을 통해 정책변동의 창이 개방되었고, 이 때문에 각 옹호연합이 구성되어 신념체계를 구축한 상황인 것이다. 특히, 대학수학능력시험 개편을 1년 유예하기로 결정한 만큼, 2022학년도 대학수학능력시험 개편방안이 최종적인 정책적 결정 산물이 될 것이다.

정책적 의사결정이 완료되기 위해서는 국가교육회의가 주관이 된 공론화와 의견수렴을 거쳐야 할 필요가 있다. 2018년 4월 11일, 교육부는 대입제도를 국가교육회의의 숙의와 공론화를 위해 이송안을 발표하였고, 8월말에 수능 개편방안을 포함한 ‘교육개혁 종합방안’을 발표할 것이라고 하였다(교육부(2018a)), 이후 국가교육회의는 대입제도개편특별위원회를 구성하고, ‘2022학년도 대입제도 개편 국민제안 열린 마당을 개최해 권역

별 국민의 목소리를 청취하였다(국가교육회의(2018a)). 대입제도 개편을 위한 공론화 위원회도 발족해 공론화 의제 설정, 공론화 방법과 절차의 설계·운영 등을 추진하기로 하였다(국가교육회의(2018b)). 국가교육회의는 공론화 의제를 총 3가지, 수능위주전형과 학생부위주전형의 비율, 수능 최저학력기준 활용 여부, 수능 절대·상대 평가를 공론화 범위에 포함하겠다고 밝혔다(헤럴드경제(2018.5.31.))

이러한 과정을 거쳐 2022학년도 대학수학능력시험 개편을 포함한 대학 입학정책 전반에 걸친 정책이 산출될 것이다.

2. 변동된 정책과 외적변수의 상호 영향

(1) 94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.) 발표 이후

94학년도 대학입시제도 개선안(1991.4.2.)은 1994학년도 입시 이후에 상당한 변화의 압박에 직면한다. 1994학년도 입시가 진행되면서 이전의 방식과 상당히 다르고 복잡하다는 문제의식이 생겼다. 특히, 김영삼 대통령이 대학입시제도가 너무 복잡하므로 개선 방안을 마련해야 한다는 지적과 이에 대응해 민주자유당이 이 지적을 받아 들여 대학 교육개혁방안을 조속히 마련하기 위한 당 차원의 작업을 준비(경향신문(1994.1.10.))하면서 본격적인 논의 궤도에 올라 왔다.

하지만 이에 대한 반발도 만만치 않았다. 대입제도 급변의 부작용을 우려한 측면도 많았다. 입시제도에서 평가 자료가 다양한 것은 장점이며, 평가 자료와 지원 기회가 다양한 것을 복잡한 것으로 잘못 이해하고 있다고 지적하면서, 입시 제도의 급격한 변혁을 경계하였다(한국일보(1994.1.11.))

교육 현장에서도 부활한 대학 본고사와 낮선 대학수학능력시험이 대입 제도로서 영향력을 미치게 되자 과외 맹신풍조가 일어났다고 하며 개혁을 주장하는 쪽(경향신문(1994.1.31.))과, 과외가 커버할 수 없는 대학 본고사의 중요성을 주장하는 쪽(경향신문(1994.2.4.))도 등장하였다.

1994년 2월엔 국공립대 총장 협의회는 고교 내신 성적 반영 비율이 현행 40%는 너무 높다라며 비율 책정에 있어 대학에 맡겨 달라는 건의를 하였고, 1994년 3월엔 시도 교육감들이 학교 차이를 무시한 15등급의 일률 적용은 무리라며, 현행 내신 성적 반영 비율은 그대로 유지하되, 반영 방법은 대학들의 자율에 맡기자고 건의를 하기도 하였다. 하지만, 교육부는 내신반영 의무비율을 1년 만에 낮추기에는 고교 1, 2학년 학생에게 불이익이 갈 수 있고, 대학에 내신반영 방법을 자율에 맡기게 되면 내신을 대입에 적용하도록 한 취지를 유명무실하게 만들 것이라 밝힌 바 있다(국민일보(1994.4.14.)).

대통령 자문기구인 교육개혁위원회가 대학별 본고사 폐지, 고교 생활 기록부의 최대한 활용 등을 건의하였고, 이를 김영삼 대통령이 반려하는 혼란도 있었다(서울신문(1994.6.14.)). 대학교육의 문제를 대학의 자율화로 풀려고 하는 노력이 정착되는 시간도 갖지 못한 채로 1년 만에 또 다시 대입제도를 변화시킴으로써 해결하려고 하는 자세는 너무 성급하고 일관성이 없다는 각계의 지적들이 많이 있었다(한겨레(1994.6.14.)).

이러한 논의 결과, 1995학년도 대학수학능력시험은 시험 횟수를 1회로 줄이고, 인문, 자연, 예체능 등 3개 계열로 문제를 나누어 출제하며, 각 영역(언어, 수리 I, 수리 II, 외국어)별로 점수를 구분해 점수를 제공하는 것으로 일부 개선하기로 하였다(한겨레(1994.3.1.)). 본고사는 국어, 영어, 수학 중심에서 탈피하고 논술만 실시하도록 교육부가 적극 권장하기로 하였다(경향신문(1994.6.23.)).

제도 도입 1년 만에 대입정책 변동에 대한 외적변수에 상당히 많은 영향을 줌으로써 정책 변동에 영향을 줄 수 있는 정책 패러다임과 정책문제의 흐름들의 변화가 나타나게 된 것이다.

이후, 김영삼 정부는 1995년 5월 31일 교육개혁 방안(소위. 5.31. 교육개혁)을 발표하면서 대입제도 개편도 포함하였다. 국공립대는 97년 이후 종합생활기록부 필수 반영과 국영수 위주의 교과목 본고사 폐지를, 사립대는 97년 이후 원칙적으로 학생 선발 자율 결정이 주 내용이었다.

(2) 2002학년도 대학입학제도 개선안(1998.10.15.) 발표 이후

대입 제도의 큰 변화를 시도한 개선안인 만큼 2002학년도 대입은 혼란의 연속이었다. 대학 입학 전형의 다양화는 이전 학년도에 비해 매우 복잡한 전형안을 유발시켰고, 결국 입시 부담이 더욱 커졌다는 평가를 받았다(동아일보(2001.2.25.)).

2002학년도 수능 시험에 대한 난이도 발표가 있으면서 혼란은 더욱 증폭되었다. 무시험 대입 세대, 열린 교실, 재능 위주의 교육 등으로 포장된 학생들에게 수능을 어렵게 낸다는 2002학년도 대학수학능력시험 출제 방침은 학생과 학부모, 교사들의 분노를 자아냈다(국민일보(2001.3.22.)). 결국 2002학년도 대학수학능력시험이 1년 전에 비해 약 60점 이상 떨어지고 점수대별로 최고 85점까지도 떨어져 수능 난이도 조절의 대실패가 예견되었고 당시 부총리 겸 교육인적자원부 장관도 국회를 통해 대국민 사과를 하였다(연합뉴스(2001.11.9.)) 이와 같은 어려운 수능은 결국 수능의 입시 영향력을 최소화 하겠다는 정부의 방침과도 상당히 다른 것이어서 논란을 일으켰다.

대학수학능력시험의 영향력 최소화라는 정부 방침에 의해, 대학들은

변별력을 높이기 위한 자구책으로 자체 지필고사 도입 의혹과 향후 도입 계획 등이 발생하였고 그로 인해 입시 혼란이 유발되었다. 결국 자체 지필고사 도입 대학에 대한 재정적 제재를 가하는 데 이르렀다(동아일보(2002.10.13.)).

이러한 2002학년도 대학입학제도 개선안에 대한 부정적 인식은, 제7차 교육과정 도입으로 인해 필히 개편이 되어야 하는 2005학년도 수능시험 체제 개편방안에 부정적 인식을 초래하게 된다. 바뀐 대학입학정책 시행이 채 1년도 되지 않은 시점에서 다시 대학입학정책의 큰 틀인 수능시험 체제의 개편이 논의되기 시작하였기 때문이다.

(3) 2008학년도 이후 대입제도 개선안(2004.10.28.) 발표 이후

2004년에 치러진 2005학년도 수능시험에서 부정행위가 발생하면서, 대학입학정책의 재검토를 요구하는 목소리가 커졌다. 각 교원단체, 학부모 단체들은 한 줄 세우기로 일관되어 적용된 대학수학능력시험을 자격고사화 하는 등 특단의 대책을 세우기를 주장하였다(연합뉴스(2004.11.24.)).

이후에는 현직교사의 학교 시험성적 조작 사건이 터지면서 대입에서 내신 비중을 강화해 공교육 정상화를 추구했던 대입제도 개선안이 큰 공격을 받게 되었다(국민일보(2005.1.19.)). 일부 학부모들은 내신 위주의 새로운 대입제도의 전면 재검토를 주장하기도 하였다.

또한, 논술고사 확대로 대입제도 개선안의 공교육 정상화 취지를 무색하게 하고, 학생부 실질 반영비율도 비공개하거나 낮추는 등의 대학들이 등장하면서(동아일보(2006.9.16.)), 교육부는 내신반영률 축소대학에 대한 재정지원 중단이라는 강력한 카드를 들게 되었다. 긴급 대학입시 관계부처 장관회의를 통해, 교육부, 과학기술부, 정보통신부, 산업자원부, 보건

복지부 등 관계부처의 협조로 2008학년도 대입제도의 취지에 반하는 전형계획을 시행하는 대학에 대해 대학재정지원 규모 조정 등 범정부 차원의 공동 대처를하기로 한 것이다(연합뉴스(2007.6.15.)).

이와 같은 대입제도 개선안을 둘러싼 각종 사회적 혼란과 갈등으로 인해, 2007년 대통령선거에서 대학입학정책은 뜨거운 이슈의 주제가 되었다. 당시 강력한 후보였던 이명박 후보는 대학입시의 단계적 자율화를 골자로 고교등급제와 본고사를 허용하는 방안을 검토하겠다고 하였다(서울신문(2007.10.11.)).

2008학년도 대학수학능력시험 성적이 발표된 후, 등급제를 둘러싼 갈등이 더욱 증폭되었다(한겨레(2007.12.9.)). 한쪽에서는 수능의 자격 시험화 전 단계로 볼 수 있고, 등급제로 인해 지원 가능한 학과의 범위가 넓어진 학생들의 선택권 확대 등의 긍정적 목소리가 있는가 하면, 점수의 차이가 엄연한 현실은 무시하고 같은 등급으로 표기가 되는 것은 문제가 있다는 부정적 목소리가 있었다.

결국 이러한 혼란은 진보 정권에서 보수 정권으로의 정권 교체가 이루어지면서 대학입학정책이 다시 변동될 수밖에 없는 현실에 직면하게 되었다(동아일보(2007.12.10.)).

(4) 대학입시 3단계 자율화 방안(2008.1.22.) 발표 이후

대학입시에 대학의 자율성이 강조되기 시작하는 와중에, 2009학년도에 수도권 대학 중에 고교 등급제를 실시한 것과 관련해 여러 의혹이 발생하였다(한겨레(2008.11.12.)). 해당 대학과 대학교육협의회는 명확한 답을 내놓지 못하자, 학생과 학부모, 교사들을 중심으로 입시에 있어 대학에 자율성을 주는 것에 대한 상당한 회의감을 드러냈다.

수년간 지속되어 온 3불 정책은 입시의 자율화 바람과 함께 상당한 이 슈가 되어 왔다. 대학교육협의회가 발표한 대입 3단계 자율화 로드맵에 서 3불 정책의 단계적 폐지가 언급되면서 앞서 고교 등급제 적용에 따른 혼란과 맞물려 쟁점화 되었다(경향신문(2008.12.2.)).

이후, 이명박 대통령의 라디오 연설을 통해 성적 지향적인 입시 제도를 개선하는 것이 교육개혁의 핵심이라고 언급하면서, 수능 체제의 개편 과 입학사정관제의 내실화 등 대입제도 개선 논의가 본격화 되었다(세계 일보(2010.2.22.)). 입학사정관제 시행의 초기이다 보니, 입학사정관들의 비전문성, 평가기준에 대한 불확실성과 불공정 가능성, 사교육 시장 확대 우려 등의 문제점이 곳곳에서 드러나면서 급히 해결할 필요가 있는 문제가 되었다. 이러한 노력의 입시제도 개혁이 추진되었다.

한편, 2009년 개정 교육과정의 도입으로 2014학년도 수능에 적용하는 수준별 시험을 주요 내용으로 대학수학능력시험 개편의 준비가 시작되었다(동아일보(2010.8.20.)).

이명박 정부 이후 박근혜 정부는 대학입학정책에 있어 큰 틀은 유지한 테 미시적인 정책 조정을 추진하였다(교육부(2013)). 이후, 2015 개정 교육과정의 도입에 따른 수능개선위원회 구성 및 수능 개편을 위한 연구가 추진되었고(교육부(2017)), 이러한 논의가 지속되는 와중에 문재인 정부의 시작으로 공약사항과의 연계가 되어 재논의가 되었다.

(5) 2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)(2017.0810) 발표 이후

아직 정책적 산출이 도출되지 않은 상황이기 때문에 이러한 정책변동 과 외적변수의 상호 영향을 분석하기엔 한계가 있다.

제 4 절 대학입학정책의 변동 원인과 변동 과정

1. 변동 원인 : 정권교체 등으로 인한 외적 변수의 변화

Hall(1993)은 정책 패러다임 변동에 있어 기존 패러다임에 대한 도전으로 권위에 손상이 발생하고, 새로운 패러다임의 창조로 정책 변동이 일어난다고 했다. 우리나라 대학입학정책 변동 과정에서 이를 살펴본 결과, 다음 표와 같은 권위의 손상 사건이 일어나게 되었다.

[표 5-6] 정책 패러다임 변동 요인

구분	94학년도 대학입시제도 개선안	2002학년도 대학입학제도 개선안	2008학년도 이후 대입제도 개선안	대학입시 3단계 자율화 방안	2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)
권위의 손상	<ul style="list-style-type: none"> ① 기존 학력고사에 대한 정책적 신뢰성 저하, ② 21세기를 대비한 시험제도 도입 필요성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> ① 정권 교체 (보수→진보), ② 사교육비 문제해결 요청 	<ul style="list-style-type: none"> ① 대통령 (및 장관)의 변화 ② 대학입시 획일화 변경 필요, ③ 사교육 의존도 완화 요청 	<ul style="list-style-type: none"> ① 정권 교체 (진보→보수), ② 2008학년도 입시 혼란 	<ul style="list-style-type: none"> ① 정권 교체 (보수→진보), ② 2017 개정 교육과정 반영 필요

우선, 정권 교체와 초기 정책결정자의 결정은 무조건 정책 변동을 일으키는 권위의 손상에 가장 주된 요인 중 하나이다. 2002학년도 대학입학제도 개선안은 보수 정권에서 진보 정권으로 교체가 되면서 초기 교육부장관인 이해찬 장관으로부터 대학입학정책 변동이 예고되었다. 대학입시 3단계 자율화 방안은 대통령직이 인수되기 전, 인수위원장의 발

표로 대학입학정책 변동이 결정되었다. 2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)도 대통령 당선 직후, 공약사항 분석과 김상곤 장관의 지명 때부터 변동이 예고된 바 있다.

이 외에도, 대학입학정책을 둘러싼 환경과 여론의 요구는 정책의 변동을 일으키기 충분했다. ‘기존 시험정책의 신뢰성 저하’, ‘미래사회를 대비하는 다양화된 대학입학정책 추진 필요성’, ‘사교육 의존도 완화 요청’ 등이 주된 요인으로 볼 수 있었다.

한편, 이렇게 새로운 정책 패러다임의 등장은 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치 흐름으로 그 영향력이 이어지게 되는데, 우선 정치 흐름은 정책 패러다임의 변동 요인으로 같음할 수 있다. 따라서 이 부분은 생략이 가능하다고 판단된다.

정책문제의 흐름을 보면, 대학입학정책을 둘러싼 주요 문제점인 입시 위주의 고교 교육으로 파행된 점, 사교육의 지속적 열풍으로 사교육비 경감을 위한 대책이 필요했던 점, 입시 혼란과 개편된 교육과정 도입 등의 흐름으로 분석되었다.

정책대안의 흐름은 대학수학능력시험 차원에서는 시험의 도입 검토, 수능 중심의 입시 탈피 필요성에 따른 자격고사화 대안 검토, 수능의 자격고사화 폐해를 예방하기 위한 점수 제공 방식 변경 검토, 경쟁 완화와 고교 교육과정의 궁극적 목표 달성을 위한 절대평가제 도입 검토로 정책의 변동 과정에서 대안으로 제시가 되었다. 고교 시험으로서 학생부와 내신과 관련해서는 무시험 전형과 특별전형 확대 등으로 학교 현장의 다양한 활동을 강조하는 대안 검토, 내신 부풀리기 방지를 위한 학생부 기재 방식 변경 대안 검토 등이 대안의 흐름으로 분석되었다.

[표 5-7] 정책문제 흐름과 정책대안 흐름

구분	94학년도 대학입시제도 개선안	2002학년도 대학입학제도 개선안	2008학년도 이후 대입제도 개선안	대학입시 3단계 자율화 방안	2021학년도 대학수학 능력시험 개편(시안)
정책 문제 흐름	학력고사의 암기식 문제, 고교 수업 파행	사교육비 문제, 대입중심의 망국병	지속적인 사교육 열풍	2008학년도 입시 혼란	2015 개정 교육과정, 입시경쟁 완화 요청
정책 대안 흐름	대학입학정책 대안으로 대학수학능력 시험 도입 검토	전인교육 실현을 위한 수능 중심 입시 탈피, 다양한 입시전형 도입 검토	수능의 자격고사화, 내신 부풀리기 방지방안 도입 검토	수능 등급제 폐기, 대학 자율성 확대 방안 검토	수능 절대평가화 도입 검토

2. 변동 과정 : 정책변동의 창 개방으로 인한 옹호연합 형성 및 정책 변동

우리나라 대학입학정책 변동 시, 앞서 살펴본 외적 변수에 의해 정책변동의 창이 개방되었는데, 정책변동의 창은 대부분 정치흐름(정책 패러다임 변화)에 의해 영향을 받는다는 이론적 해석과 일치하는 결과를 확인할 수 있었다. 즉, 정권 교체나 교육부 장관의 변화, 그리고 정책 참여자들에 의한 문제인식과 대안의 준비가 정책변동의 창에 영향을 준 것이다. 정책변동의 창이 개방되었다는 구체적인 사례는 정책변동을 위한 심의회, 위원회 등의 발족, 초대 교육부 장관의 대학입학정책 개선 의지 피력, 각 대학의 세부 입시계획과 결과에 따른 파장, 개선안 확정 전 공청회를 거치기 위한 시안 발표 및 공청회 등 의견수렴과 공론화 과정 등으로 분석되었다.

한편, 이러한 정책변동의 창이 개방이 되면서, 해당 정책을 둘러싼 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합이 그들의 신념체계를 바탕으로 구축되었는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

[표 5-8] 찬성 옹호연합의 구성과 신념체계

구분	94학년도 대학입시제도 개선안	2002학년도 대학입학제도 개선안	2008학년도 이후 대입제도 개선안	대학입시 3단계 자율화 방안	2021학년도 대학수학능력시험 개편(시안)
구성	교육부, 중앙교육 심의회, 교육정책 자문회의, 대부분 대학총장 (일선 교수), 평준화지역 고등학교	교육부, 대입제도 개선위원회	교육부, 교육혁신 위원회, 한국교육 개발원, 일부 학부모단체, 열린우리당 (당시 여당)	교육부(교육과 학기술부), 대통령직 인수위원회, 한국대학교육 협의회, 한국교총	교육부, 국정기획 자문위원회, 시도교육감 협의회, 한국교총, 사교육걱정 없는세상, 참교육 학부모회, 일부 교사, 더불어민주당, 정의당
신념 체계	교육의 수월성 대학의 자율성	교육의 형평성 교육의 공공성 고교교육 정상화	교육의 형평성 고교교육 정상화	교육의 수월성 고교교육 정상화	교육의 형평성 고교교육 정상화

[표 5-9] 반대 옹호연합의 구성과 신념체계

구분	94학년도 대학입시제도 개선안	2002학년도 대학입학제도 개선안	2008학년도 이후 대입제도 개선안	대학입시 3단계 자율화 방안	2021학년도 대학수학 능력시험 개편(시안)
구성	민주자유당 (당시 여당), 전국교무처장 협의회, 비평준화지역 고등학교	고교 현장 (교사, 학부모, 학생), 대학 현장, 한나라당 (당시 야당)	대학 현장, 비평준화지역 고등학교, 일부 학부모 단체, 한국교총, 전교조, 한나라당 (당시 야당)	노무현 정부 청와대, 대부분의 학생, 학부모, 전교조	전교조, 학사모, 자유한국당, 바른정당, 일부 교사, 좋은교사운동
신념 체계	교육의 공공성 대학의 자율성 대입의 공정성	교육의 수월성 대입의 공정성	교육의 수월성 대입의 공정성	교육의 형평성 고교교육 정상화	교육의 수월성 대입의 공정성

각 옹호연합은 대학입학정책의 변동 내용과 그 정도에 따라 구성을 달리해 왔고 추구하는 신념체계도 달리해 왔다. 몇 가지 특징적인 점이 있다. 우선, 찬성 옹호연합의 신념체계가 무엇이든 간에, 대학입학정책의 주무부처인 교육부는 항상 찬성 옹호연합의 구성원으로 활동했다는 점이다. 반면, 전교조는 대학입학정책 변동에 대해 찬성 옹호연합의 구성원으로 참여하는 것을 확인할 수 없었던 반면, 반대 옹호연합의 구성원으로 참여하는 것을 종종 확인할 수 있었다. 학생과 학부모 같은 경우에는 비평준화지역 고교와 평준화지역 고교 혹은 특수목적고교와 일

반고교로 나뉘어서 본인들의 이해관계에 따라 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합으로 구분되어 구성원으로 참여하고 있었다.

또한, 찬성 옹호연합 측에서 주로 설정한 신념체계는 고교교육의 정상화에 있었다. 모든 대학입학정책 변동이 고교교육의 정상화라는 궁극적 목적을 가지고 있음을 의미한다고 보인다. 또한, 진보정권과 보수정권의 기본적 핵심 신념이자 근본가치인 교육의 형평성과 수월성의 가치는 변화 가능성이 적었으며, 이에 정권이 교체가 되면 찬성옹호연합의 신념은 해당 정권의 핵심 신념체계로 설정이 됨을 확인할 수 있다.

한편, 신념체계 측면에서 볼 때 찬성 옹호연합이 교육의 수월성을 강조한다면, 반대 옹호연합은 교육의 형평성을 강조한다. 찬성 옹호연합이 교육의 형평성을 강조하면 반대 옹호연합은 교육의 수월성을 강조한다. 두 신념은 절대 공존할 수 없는 목표임을 암시한다고 볼 수 있었다. 그리고 교육의 수월성과 대입의 공정성을 유사한 개념으로 신념체계 설정시 사용한다는 점이다. 이는 우리나라에서 객관주의에 매몰되어, 시험 성적과 점수로 학생들을 일렬로 세우고 이를 바탕으로 학생을 선발하는 것이 공정하다는 인식이 저변에 깔려 있음을 짐작할 수 있다. 이러한 인식은 대학입학정책 변동 과정에서 여실히 드러나기도 하였다(한겨레(2007.12.9)).

3. 산출된 정책(정책 변동)이 외적 변수에 미치는 영향

정책변동으로 산출된 정책은 정책의 평가가 긍정적이던 부정적이던 외적변수에 영향을 줄 수밖에 없다. 우리나라 주요 대학입학정책 변동 과정에서 산출된 정책이 외적변수에 주는 영향은 부정적인 경우가 상당한 것으로 드러났다.

94학년도 대학입시제도 개선안에 따라 추진된 1994학년도 입시에 대한 많은 문제제기들이 1995학년도 입시에 반영되었다. 2002학년도 대학 입학제도개선안의 첫 시행 이후, 대학수학능력시험 난이도 실패, 입시혼란 유발 등으로 대학입학정책 변동의 부정적 인식이 팽배해져 갔으며, 이는 2004년 수립된 2008학년도 이후 대입제도 개선안의 도출에 상당히 많은 영향을 주었다. 이 개선안은 앞선 주요 대학입학정책 변동과 그 방향을 같이 하되, 실제 수능시험의 입시 영향력을 최소화하는 구체적인 방안이 나오게 되었다. 2008학년도 입시가 처음으로 치러지고 일어난 사회적 혼란이 대통령선거에 주요 이슈가 되면서 대학입시 3단계 자율화 방안이 도출되는데 있어 여러 외적변수에 영향을 주는 결과가 초래 되었다.

이처럼 우리나라는 개선된(변동된) 대학입학정책이 처음 시행된 해의 혼란이 당연하다는 인식은 없고, 그 혼란이 안정화되기 위해서는 시간이 필요하다는 것은 무시한 채, 당장의 정책변동까지 이어지는 결과가 초래되도록 외적변수에 영향을 주는 것이 관찰되었다.

[표 5-10] 정책변동의 외적변수에 미치는 영향

구분	외적 변수에의 영향
94학년도 대학입시제도 개선안	<ul style="list-style-type: none"> ● 김영삼 대통령이 대학입시제도가 너무 복잡하므로 개선방안을 마련해야 한다는 지적에 따라, 민주자유당이 대학 교육개혁방안을 조속히 마련하기 위한 당 차원의 작업 준비 ○ 입시제도에서 평가 자료가 다양한 것은 장점이며, 평가 자료와 지원 기회가 다양한 것을 복잡한 것으로 잘못 이해하고 있다고 지적하면서, 입시 제도의 급격한 변혁 경계
2002학년도 대학입학제도 개선안	<ul style="list-style-type: none"> ● 대입 제도의 큰 변화를 시도한 개선안인 만큼 2002학년도 대입은 혼란의 연속. 대학 입학 전형의 다양화는 이전 학년도에 비해 매우 복잡한 전형을 유발시켰고, 결국 입시부담이 커졌다는 평가

구분	외적 변수에의 영향
	<ul style="list-style-type: none"> ● 어려운 수능은 결국 수능의 입시 영향력을 최소화 하겠다는 정부의 방침과도 상당히 다른 것이어서 논란 ● 대학수학능력시험의 영향력 최소화라는 정부 방침에 의해, 대학들은 변별력을 높이기 위한 자구책으로 자체 지필고사 도입 의혹과 향후 도입계획 등이 발생하였고 그로 인해 입시 혼란 유발
2008학년도 이후 대입제도 개선안	<ul style="list-style-type: none"> ● 수능시험 부정행위, 학교 시험성적조작과 같은 사건이 발생하면서 대입제도 개선안이 큰 공격을 받게 됨 ● 2008학년도 대학수학능력시험 성적이 발표된 후, 등급제를 둘러싼 갈등이 더욱 증폭 ● 점수의 차이가 엄연한 현실은 무시하고 같은 등급으로 표기가 되는 것은 문제가 있다는 부정적 목소리 ○ 등급제로 인해 지원 가능한 학과의 범위가 넓어진 학생들의 선택권 확대 등의 긍정적 목소리 ● 대입제도 개선안을 둘러싼 각종 사회적 혼란과 갈등으로 인해, 2007년 대통령선거에서 대학입학정책은 뜨거운 이슈화
대학입시 3단계 자율화 방안	<ul style="list-style-type: none"> ● 3분 정책의 단계적 폐지가 언급되면서 앞서 고교 등급제 적용에 따른 혼란과 맞물려 쟁점화 ● 시행초기 입학사정관제의 평가기준에 대한 불확실성과 불공정성, 사교육 시장 확대, 입학사정관들의 비전문성 등의 문제점 도출

※ ● : 부정적 영향 / ○ : 긍정적 영향

4. 우리나라 대학입학정책 변동의 주요 특징

(1) 정책변동의 정도와 크기

정정길 외(2011)에 따르면, 정책변동의 범위와 그 정도에 따라 점증적 변동과 비점증적 변동으로 나누며, 점증적 변동은 일정한 범위 내에서

현상유지라는 균형 내에서 예측 가능한 변화가 발생하는 것을 의미한다. 비점증적 변동은 기존 균형이 파괴되고 급격한 변화가 일어나는 것을 의미한다. 대개 정책들은 안정적인 상태에서 특정 시점에 여러 요인에 의해 단절되어 새로운 정책이 탄생하는 단절적 균형을 취한다.

점증적이라는 것은 급격한 정책 변동을 설명하기에는 한계가 있으며 특히, 현 상태에서 다음 균형으로 어떻게 옮겨 가는지에 대한 설명이 부족하다고 지적하는데, 여론의 변화가 심한 경우, 위기가 발생한 경우, 선거로 정치권력과 리더십에 큰 변화가 온 경우 등에는 적용하기 어렵다. 그래서 단절균형모형은 급격한 변화까지도 분석대상에 포함해 정책 변동을 잘 설명하기 때문에 주목을 받고 있다(정정길 외(2011), Baumgartner and Jones(2002)). 단절균형모형도 정책의 변화 정도에 따라 점진적 정책변동과 급진적 정책변동으로 나뉠 수 있는데, 점진적 정책변동은 정규적 패턴을 띠는 정책변동으로, 급격한 정책변동은 패러다임이 전환되는 정책 변동으로 정의할 수 있다(정정길 외(2011)). 정규적 패턴의 정책변동은 하나의 정책이 큰 틀을 유지하되 부분적으로 변동되는 경우를 의미하며, 패러다임 전환적 정책 변동은 정책의 패러다임이 변해서 기존 정책이 아예 바뀌거나 새로운 정책으로 전환되는 것을 의미한다.

이와 같은 이론적 관점에서 볼 때, 앞서 살펴본 우리나라 대학입학정책의 주요 변동은 보수와 진보 간 정권 교체 시기에서는 ‘패러다임 전환적 정책 변동’으로 볼 수 있다. ‘94학년도 대학입시제도 개선안’은 기존의 학력고사를 폐지하고 대학수학능력시험을 도입하였고, 기존에는 제한되었던 본고사도 부활시켰다. ‘2002학년도 대학입학제도 개선안’은 기존에 없었던 다양한 전형을 도입하도록 하고 대학수학능력시험이 입시에 있어 당락을 좌우하기 어렵게 하였다. ‘대학입시 3단계 자율화 방안’은 앞선 정부의 수능등급제를 폐지하고 백분위와 표준점수를 추가

제공하고, 교육부의 논술 가이드라인을 폐지해 대학의 입시 자율화를 추구했다. ‘2021학년도 대학수학능력시험 개편안(시안)’은 이전 정부의 대학수학능력시험에 남아있던 일부 과목의 변별력마저 절대평가로 전환하는 것을 검토하는 데 전환을 추진해 변별력을 약화시키는 정책을 제시했다. 한편, ‘2008학년도 이후 대입제도 개선안’은 진보 정권이 지속되는 경우였고, 따라서 앞선 정책 변동과 큰 틀을 유지하되 대학수학능력시험의 변별력을 약화시키도록 수능등급제를 도입하는 부분적으로 변동이 일어난 ‘정규적 패턴의 정책변동’의 행태를 보기도 했다. 따라서 본 연구의 대상이었던 우리나라 대학입학정책 주요 변동은 주로 정권의 변동(진보와 보수 간 변동뿐만 아니라, 대통령의 변동까지 포함) 등으로 정책 패러다임이 변해 기존 정책이 아예 바뀌거나 새로운 정책으로 전환되는 ‘패러다임 전환적 정책 변동’이라고 볼 수 있다.

(2) 정책변동의 경로

Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에서 신념체계와 정책변화의 두 가지 핵심적 경로는 정책 지향적 학습과 외부적인 충격이다. 외부적 충격은 정책하위체계의 구조와 옹호연합 구성원의 정책핵심신념이 급격하게 바뀔 수 있지만, 정책 지향적 학습은 10년 이상의 기간이 소요될 수 있다(남궁근(2012), Sabatier & Weible(2007)).

정책 지향적 학습이란 정책목표를 달성하거나 수정하는 과정과 관련하여 경험이나 새로운 정보로 인해 유발되는 사고와 행태적인 의도의 변경이 비교적 지속되는 것이라고 정의할 수 있는데, 정책학습에 의해 정책옹호연합의 신념체계가 변경될 수 있다. 이러한 신념체계의 변경은 신념의 수준에 따라 변경 가능성이 달라지는데, 기본적 핵심 신념의 경우에는 변화가 어렵지만 이차적 신념은 비교적 변화하기 쉽다. 한편, 외부적 충격은 의제를 변경시킬 수 있고, 일반 국민의 초점과 신념을 변

화시킬 수 있으며, 주요 정책결정자들의 관심을 끌 수 있다(남궁근(2012)). 외부적 충격에는 정치체계의 지배적 연합의 변화, 사회경제적 조건의 변화, 여론 변화, 다른 하위체제의 정책결정과 영향이 있다(남궁근(2012), Sabatier & Weible(2007)).

우리나라 대학입학정책은 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)을 기준으로 정치체계의 변화라는 외부적 충격, 본 연구의 분석 틀인 “PM-ACF”을 기준으로 정권 변동 등에 따른 정책 패러다임의 변화와 세 가지 흐름이라는 ‘외부적 충격’으로 정책변동의 과정이 일어난다고 볼 수 있다. 구체적으로 정책 패러다임의 변동요인으로 주요 권위의 손상 사건에는 정권 교체, 사교육 해결 필요성 증대, 기존 입시제도에 대한 신뢰 저하 및 혼란 등이 있다. 이로 인해 찬성옹호연합과 반대옹호연합은 그들의 신념체계도 변화를 해 왔고, 그 옹호연합을 구성하는 정책 참여자들도 일부 바뀌기도 했다.

기존의 교육정책변동과 비교해 보자. 변기용(2009)의 법학전문대학원 도입 사례 분석에 따르면 옹호연합의 신념체계들이 지배집단의 변화와 해외 유사사례 도입 등의 외부적 충격에 의해 그 신념체계가 영향을 받았고, 정책중개자들의 중재안 노력에 의해 정책 변동 과정이 이루어졌다. 양승일(2007)의 사학정책 도입 사례 분석에 따르면, 참여정부의 탄생이라는 지배집단의 변화로 옹호연합의 신념체계가 영향을 받았고, 옹호연합 간의 갈등과 중재로 정책변동이 완성되었다고 보았다. 즉, 우리나라의 주요 교육정책들의 변동 경로는 옹호연합이 형성되는 정책의 경우에는 지배집단의 변화라는 외부적 충격에 의해 나타난다는 점에서 유사점을 찾아볼 수 있다.

한편, 부동산 정책처럼 정책변동의 크기가 큰 ‘패러다임 전환적 정책 변동’과 비교해 보자. 정훈(2012)에 따르면 우리나라 부동산 정책은

Sabatier가 정책변동의 경로로 강조하는 정책학습보다는 경기 상황, 지배집단의 변화와 같은 대외적 충격 등의 영향이 더 크다고 보았다. 왜냐하면 역대 정부별로 경기 상황에 따라 지나치게 정부 정책이 변화되어 왔기 때문이다.

우리나라의 부동산 정책은 가격상승과 하락이라는 시장의 신호에 대응하여 대책을 수립하는 과정에서, 부동산 가격이 급등하면 급하게 부동산 대책을 발표하고 이 대책 이후에 문제가 발생하면 후속조치를 취해 가격의 안정을 유도하는 형태를 보여, 근본적인 처방을 제시하기 보다는 임기응변적 처방으로 대응을 일삼았다. 이와 같은 잦은 부동산 정책의 변동은 시장의 문제를 해결하기 위한 합리적인 정책결정이 이루어졌다고 보다는 부동산 정책을 통해 정권의 지지를 강화하기 위한 선심성 목적 등 비합리적인 정치적 요인도 많이 작용하였다(정훈(2012)).

이에서 알 수 있는 역대 부동산 정책의 정책변동 경로의 특징은 지배적 집단의 변화로 인한 선심성 의도가 있는 점, 경기 상황이라는 대외적 충격에 영향을 받아 부동산시장의 가격 하락과 상승에 임기응변적으로 대응하는 점 등이다. 대학입학정책 변동도 지배적 집단의 변화로 인한다는 점에서는 유사하지만, 지배적 집단의 신념체계 달성이라는 궁극적 의도(교육정책의 궁극적 목표를 수월성으로 보느냐, 형평성으로 보느냐)에 달려 있는 점이라든지, 대학입학제도 변경 시 3년 예고제 적용으로 인해 임기응변적 대응이 어려운 점이 있다는 점 등에서는 차이가 있는 것으로 보인다. 즉, 두 정책은 동일하게 ‘패러다임 전환적 정책 변동’의 예로 보이기는 하나 그 변동의 경로와 양상에 있어서는 큰 차이가 있다. 경제 정책과 교육 정책의 궁극적 목적이 서로 다른 점에서 오는 차이점일 수 있다.

(3) 정책 중개자(Policy Broker)와 정책 혁신가(Policy Entrepreneur)

정책 중개자(Policy Broker)는 앞서 언급했듯이, 옹호연합 간 경쟁으로 정책의 결정이 어려울 때, 정책 대안을 가지고 중개하는 역할을 하는 참여자로서, 그 대표적인 예에는 의회, 관료 등 행정부, 사법부 등이 있다. 그러나 우리나라 대학입학정책 변동에 있어 교육부, 의회 등은 중개자 역할이 아니라 특정 옹호연합의 구성원으로 참여하고 있는 상황으로 분석한 바 있다. 사실 교육부와 독립되어 구성된 위원회가 이러한 중개자 역할을 하는 것이 타당하나, 연구 분석에서도 알 수 있었던듯이, 그 동안의 대학입학정책 변동 과정에서는 그들도 결국 찬성 옹호연합의 일원이었다. 현재, 2022학년도 도입을 목표로 한 대입개편방안이 국가교육회의, 대입 공론화 위원회 등의 논의를 거치고 있다. 국가교육회의 등 현재 공론화를 추진하는 구성원들이 이런 정책 중개자적 역할을 제대로 한다면 정책의 중재안을 발굴하고, 각 옹호연합의 첨예한 대립을 줄여 정책 변동이 안정적으로 완성될 수 있을 것으로 기대 된다.

정책혁신가(Policy Entrepreneur)는 Kingdon(2010)에 따르면 정책 흐름 속에 존재하는 여러 대안들을 지지하고, 특정 대안이 정책의제로 논의될 수 있도록 자원을 아낌없이 지원하는 사람이나 집단을 의미한다. 자신들의 관심 있는 주제가 정부의 의제로 설정되도록 영향을 미치고 선호하는 정책 대안이 선택되도록 정책형성과정에서 정책 문제 흐름, 정책 대안 흐름, 정치 흐름의 세 가지 흐름을 결합시키는 역할을 하며, 관료, 학자, 언론인 등이 그 역할을 담당한다(강은숙(2015)). 우리나라 대학입학정책에서는 교육부 관료가 대표적인 정책 혁신가로서 역할을 한다고 볼 수 있다. 찬성 옹호연합의 구성원이기는 하나, 정책 변동의 주체이기 때문에, 관심 있는 주제에 선호하는 정책 대안이 결정될 수 있도록 가용자원이 풍부하고, 이러한 자원을 활용해 공청회, 전문가 간담회 등 의견수렴을 추진한다. 그 과정에서 여러 옹호연합의 구성원들의 이해를 구하고, 결국 원하는 정책 대안으로 정책 변동이 이루어질

때 잡음을 가능한 한 최소화하는 역할을 하는 것이다. 일반적으로는 로비스트의 역할로서 정책혁신가를 설명하기는 하나, 관료 등 행정부의 구성원이 대통령, 교육부장관의 관심 있는 주제와 정책 대안을 관철시키기 위한 노력을 한다는 점에서 볼 때 정책혁신가로 보기 충분하다.

(4) 해외 주요 교육정책변동 사례와의 비교

미국의 대학들과 정부와의 관계는 우리나라와는 다르게 상대적으로 상당한 자율성을 가지고 있으며 주립대학이라 하더라도 각 대학의 입시 제도는 학교의 상황과 특성에 부합하도록 대학 총장과 이사회, 지역사회 등에 의해 결정되고 있다(김순남 외(2014)). 입시에 있어 고려되는 요소에는 고등학교 내신인 GPA(Grade Points Average), 교과목의 구성(심화과정 포함 여부), 비교과 활동과 함께 국가의 표준화된 시험인 SAT(Scholastic Assessment Test) 또는 ACT(American College Test) 점수 등이 있다. 국가의 표준화 시험은 문제은행식 출제로 운영되고 있어 우리나라처럼 대학수학능력시험의 출제범위와 출제난이도 등을 국가 차원에서 결정하여 매해 문제를 생산해내는 방식으로 운영되는 것과 상당히 다르다. 따라서 미국은 입시정책에 있어 중앙 통제에서 벗어나 있어 정책변동이 거의 없는 부분이라고 판단할 수 있다.

한편, 미국의 주요 교육정책변동 중에 가장 대표적인 사례는 일명 아동 낙오 방지법안(No Child Left Behind)이다. 양길석 외(2009)에 따르면, NCLB법안은 1990년대 초중등 교육과정의 중퇴자가 증가하고 학생들의 학업성취도 저하에 대한 걱정으로 시작된 논의다. 2001년 부시 행정부는 1965년에 제정된 초중등교육법의 개정을 추진하여, 읽기, 수학, 과학 시험에 관한 의무사항을 규정하였고, 시험 결과에 따라 정부재정 지원 삭감이나 교원 수 감축 등에 관한 지원을 줄이는 등의 제재를 받을 수 있으며, 3년 연속 향상도를 달성하지 못한 학교에 대해서는 교원

의 해고와 학교의 통제 등에 들도록 했다. 이러한 개혁은 미국 교육의 전반을 흔든 대표적인 정책변동이다. 이 정책은 당시 공화당의 전폭적인 지지를 받았으며, 이와 유사한 신념을 가진 교육감들에게 많은 호응을 얻었다. 2002년 의회를 통과해 바로 미국의 공립교육에 적용되었다. 그러나 전국에서 일괄적으로 치러지는 표준 시험이 과연 수많은 학생의 성취도를 정확히 판별할 수 있는지에 대한 비판의 목소리와 함께 학생들의 성적이 교사의 평가나 학교의 평가에 반영되는 점에 대해서 문제제기가 지속되어 왔다(한국교육신문(2016.2.1.)). 이에 한차례 더 정책변동이 일어났는데 바로 2015년 오바마 정부의 모든 학생들의 성공 법안(Every Student Succeeds Act)이다. 이 법으로 기존 정책의 문제점을 일부 수정하였다. 가장 큰 차이는 상당한 권한이 연방정부에서 주 정부로 이관되었는데, 학교의 질을 판단하는 기준과 방식을 주정부 차원에서 개발할 수 있게 하였고, 성취도 평가의 방식과 시기를 자율적으로 결정하게 하였다.(한국교육신문(2016.2.1.)).

우리나라 대학입학정책 변동 사례와 위의 사례를 비교해 보았을 때, 우선 미국의 위 사례는 장기간에 걸친 시간이 소요 되어서 정책변동이 일어난다는 점이 차이가 있다. 기존의 초중등교육법은 1960년대에 도입되었는데 그 이후 상당한 시간이 지난 2001년 아동낙오방지법이 논의되었고, 법이 통과되어 시행된 것이 2002년이였다. 이후, 정책의 문제점을 일부 수정한 정책변동도 2015년 대체 법안인 모든 학생들의 성공 법안이 논의되었고, 2016년에 시행된 것이다. 10년 이상의 장기간에 걸쳐 정책변동이 일어났다는 점에서 볼 때 우리나라 대학입학정책이 최근 대학수학능력도입 이후 10년 미만의 시간적 간격을 두고 변동이 반복된다는 점에서 차이가 있다. 또한, 연방정부의 정권의 교체가 곧 정책변동으로 이어진다고 보긴 어려웠다. 해당 정책의 문제점 발생과 그로 인한 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름들이 자연스럽게 도출되면서 자연스럽게 정책 변동이 일어난 것으로 보인다. 이러한 특징은 정권의 교체 시기마

다 주로 대학입학정책이 변동되었던 우리나라의 사례와는 다른 점이다.

한편, 일본의 사례를 살펴보면, 일본의 대입정책은 국공립대학의 경우는 국가의 통제와 규제를 받아 입시제도에 있어서도 공통테스트를 중심으로 발전해왔으며 사립대학의 경우는 각 대학이 건학이념 등을 살려 각 대학에 적합한 학생을 선발하여 왔다(김순남 외(2014)). 오현석(2010)에 따르면 일본의 대학입학제도의 변화는 크게 3가지로 나눈다. 첫 번째는 능력개발연구소에 의한 전국적 테스트가 시행된 1950년대. 두 번째는 문부과학성 주도 하에 국립대학을 중심으로 한 입시개혁으로, 고등학교에서의 학습 달성도를 알아내는 공통일차학력시험과 학력 검사, 실기검사, 면접, 소논문 등의 요소가 반영된 1970년대. 세 번째는 공통일차학력시험의 문제점(수험의 시험과목 수 부담, 사고력 검정 부재, 대학 서열화 유발 등)으로 인해 대학입시센터 시험으로 전환하여, 양질의 시험문제로 고등학교과정 범위 안에서 학생의 성취도를 평가하는 1990년대이다. 이 시기에 입학사정관제의 일종인 AO(Admissions Officer)가 도입된다. 최근에는 2014년 문부과학성의 요청에 의해 중앙교육심의회가 대학 입학시험의 개혁을 위한 새로운 시험제도 전환을 연구하고, 그에 따라 2016년 고교-대학 연계 제도 개혁 위원회가 새로운 대입 시험을 포함한 고교-대학 연계 제도 개혁 최종 보고서를 승인·발표하였다. 대학입학정책과 관련된 주요 내용에는 기존의 대학입시센터 시험이 대학 입학 공통 시험으로 전환되어 기초 지식과 기술뿐만 아니라 사고력, 판단력, 표현력을 평가하고 서술형 문제를 도입한다. 또한 각 대학은 다양한 평가요소와 기준으로 입학자를 선발하도록 하는 것이다(Yuichiro Anzai(2017)).

이와 같은 일본의 사례는 우리나라 대학입학정책의 변동과는 정책 변동의 원인이 되는 외적변수에 있어서 차이가 있다. 일본의 대학입학정책들은 제도 자체가 가지는 문제점(오현석(2010))과 시대적 요구에 맞는

인재 양성(Yuichiro Anzai(2017))이라는 주된 목적을 달성하기 위해 변화를 해 왔다는 것이다. 우리나라도 이러한 목적을 표방하고는 있었지만, 정권별로 추구하는 교육정책의 궁극적 목적(수월성과 형평성)에 기초하여 대학수학능력시험의 변별력을 강화하거나 약화하는 방향으로 정책의 전환이 되었다는 점이 큰 차이이다. 일본은 진보정권이 단 한차례 교체를 이뤘지만 그 이전과 이후 모두 보수정권의 집권으로 정치 패러다임의 변화(혹은 정치흐름의 변화)가 이루어지지 않아 정권의 변화가 정책 변동의 독립변수로 보기는 어려운 것이 현실이다.

제 6 장 결론

제 1 절 요약 및 시사점

1. 요약

우리나라 대학입학정책 변동의 원인과 과정을 분석하는데 있어, Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)의 유용함은 정책옹호연합이 강력하게 존재하는 정책 변동이기에 가능한 것이다. 다만, 조금 더 대학입학정책 변동을 분석하는 데 적합하기 위해, Hall의 패러다임변동모형(PCF)과 Kingdon의 다중흐름모형(MSF)의 변수들을 외적변수로 일부 차용해 수정된 연구 분석틀인 “PM-ACF 모형”을 제시하여 분석하였다.

분석결과, 대학입학정책의 변동 원인으로는 기존 패러다임의 권위를 손상시킨 요인임을 설명이 가능하다. 다섯 가지의 대표적 정책 변동 사례에서 정책 패러다임의 변동 원인으로 ‘정권 교체’는 무조건 원인이 된다는 사실을 알았다. 1994년 이후, 보수에서 진보로, 진보에서 보수로, 다시 보수에서 진보로 이어지는 정권 교체가 해당 정권의 신념체계를 이루는 데 있어 대학입학정책이 항상 수단이 되어 왔으며, 그에 따라 정책변동으로 이어졌다. 그 외에도 사교육 의존도 완화나 여론의 요구 등에 영향을 받은 경우도 있었다.

이렇게 새로운 패러다임이 등장하게 되면 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 정치 흐름이 그 영향을 받게 되는데 정치 흐름은 앞서 살펴본 정권 교체 그 자체 혹은 정권 교체에 따른 교육부 장관의 변화로 볼 수 있다. 정책문제의 흐름은 고교교육의 파행, 사교육 열풍, 입시혼란

등이며, 정책대안의 흐름은 대학수학능력시험 관점에서 도입여부 검토, 자격고사화 여부, 절대평가 도입여부 등이 있으며, 고교 성적 관점에서 입시전형의 다양화 여부, 학생부 기재방식 변경 검토 등이 대안의 흐름이었다.

이러한 외적 변수에 의해 각종 위원회 발족, 교육부 장관의 의지 피력, 공청회 등을 통해 정책변동의 창이 개방되었다. 정책변동의 창은 정치 흐름에 대부분 영향을 받은 것을 확인하였다. 이러한 개방된 정책변동의 창으로 인해 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합이 그들의 신념체계를 바탕으로 구축되었다. 각 옹호연합은 대학입학정책의 변동 내용과 그 정도에 따라 구성을 달리해 왔고, 추구하는 신념체계도 전환이 계속되어 왔다. 이러한 현상이 발생한 이유는 각 정권이 가지는 기본적 핵심 신념이자 근본적 가치인 교육에 있어서의 수월성과 형평성에 의한 결과로 판단된다. 그 과정에서 우선 찬성 옹호연합의 신념체계가 무엇이든 대학입학정책의 주무부처인 교육부는 항상 찬성 옹호연합의 구성원이었다. 또한, 찬성 옹호연합의 신념체계에는 고교교육 정상화를 설정하는 것을 확인할 수 있었는데, 이는 대학입학정책의 궁극적 목표가 고교교육을 정상화하는 데 있다고 볼 수 있는 대목이었다. 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합은 각각 교육의 수월성과 형평성을 번갈아 가면서 신념체제로 삼고 있으나, 공존하진 않았다.

정책변동으로 산출된 정책은 우리나라 주요 대학입학정책 변동과정에서 외적 변수에 부정적인 영향을 주는 경우가 상당한 것으로 나타났다. 이처럼 우리나라는 변동된 대학입학정책이 처음 시행된 해의 정책을 둘러싼 혼란은 당연하다는 인식이 없이, 그 혼란이 안정화되기 위해서는 시간 소요된다는 것은 무시한 채, 당장의 정책변동까지 이어지는 결과가 초래되도록 외적변수에 영향을 주는 것으로 나타났다.

2. 시사점

우리나라 대학입학정책 변동에 있어 정책 패러다임의 변동의 주요 원인은 정권 교체에 있다고 해도 무방하였다. 진보와 보수를 오가는 정권 교체는 정책적 목표의 변경을 유발시키고, 이러한 패러다임을 달성하는데 필요한 수단으로서 대학입학정책의 변동이 이어진 것이다. 다시 말해, 정권이 변하고, 초기 임명된 교육 정책 주관 부처의 장관의 대학입학정책과 관련된 강력한 의지 피력(혹은 국정과제 등으로 제시하거나 시안의 형태로 과제 제시)이 외적 변수가 되어 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합을 형성하도록 하고 정책변동 과정의 개시를 하는 역할을 하게 되는 것이다.

또한, 교육부(교육인적자원부, 교육과학기술부)는 어떠한 신념체계에 기초한 옹호모형이든 ‘찬성 옹호모형’의 구성원이라는 점을 확인할 수 있었다. Sabatier의 ACF 모형에서 ‘정책 중개자’의 역할이 강조되고 있는데, 중개자의 대표로 중앙부처, 국회(정당), 여론 등을 예시로 든 바 있다. 하지만 우리나라의 경우에는 정책 중개자로서 역할을 해야 하는 교육부가 찬성 옹호연합의 구성원이 되어, 당시 정부의 최고 정책 결정권자인 대통령의 의중과 장관의 생각에 동조하는 모습을 일관되게 볼 수 있었다. 이는 대학입학정책의 변동이 정부의 주도로 이루어졌다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다. 변동을 유발한 주체가 정부이기 때문에 그들은 정책 변동이 완성되기까지 찬성 옹호연합의 측에 있을 수밖에 없는 것이다.

교육부 이외에도 정책 중개자로서의 역할이 기대되었던 위원회들(중앙교육심의회, 교육정책자문회의, 대입제도개선위원회, 교육혁신위원회 등)마저도 찬성 옹호연합의 구성원일 뿐이었다는 것을 확인할 수 있었다. 만약, 2022학년도 대입제도 개편과 관련해서 진행되고 있는 국가교육

회의를 중심으로 한 공론화가 제대로 이루어져 정부의 기관이 제3자의 역할로 정책중개자 역할을 충실 하는 사례가 나온다면, 대학입학정책의 변동과정에서 필요한 정책 중개자의 중요한 선도 모델이 될 것으로 기대된다. 연구 측면에서 볼 때에도 정책옹호연합모형(ACF)을 수정하지 않고도 대학입학정책변동에 관한 연구가 적절하게 분석이 가능할 것이다.

이 외에도, 전교조의 경우에는 반대 옹호연합의 구성원으로 대부분 확인되었고, 학생과 학부모는 본인들의 이해관계에 따라 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합 중 하나에 포함되었는데, 대부분 비평준화지역 고교(혹은 특수목적고교)와 평준화지역 고교(혹은 일반고교)로 나뉘어 각각 옹호연합의 구성원이 되었다.

그리고 대학입학정책의 변동과정에서 주요 대학입학정책 개선안들은 고교 성적을 중시하는 기조에는 변화가 없었다. 다만, 입시에 있어서 대학수학능력시험의 중요도를 강조하는 측면과 영향력을 최소화하는 측면에서 주로 대학입학정책 변동이 일어났다. 즉, 교육의 수월성을 중점적으로 강조하는 정책적 목표와 신념 체계에서는 대학수학능력시험의 변별력을 높이고, 입시에서의 활용도를 높이는 방향(예를 들어, 백분위, 표준점수 제시 등)으로 정책 변동이 일어났다. 다른 한편, 교육의 형평성 측면을 중심으로 강조하는 정책적 목표와 신념 체계에서는 대학수학능력시험의 변별력을 약화시키고 자격고사화라는 궁극적 목표를 달성하는 방향(예를 들어, 수능 성적에 등급만 표기하여 제공, 수능 절대평가화)으로 정책변동이 일어났다. 즉, 대학입학정책의 변동은 대학수학능력시험제도의 변동이라고 해도 과언이 아니다.

한편, 대학입학정책은 그 변동을 최소화 하는 것이 정책적 호응도 측면에서 유리하다. 박근혜 정부의 대학입학정책의 변화는 안정을 택한 점에서 상대적으로 호응이 좋았다(동아일보(2013.10.25.)). 물론 집권 기

간 동안 일부 수능 과목에 있어 조정은 있었지만, 학생들의 부담이 없는 차원에서 진행되어 왔고, 이전 이명박 정부에서 정리된 여러 대학입학정책들이 미시적 차원의 조정만 있었을 뿐 큰 틀의 변동은 없었다. 교육 정책은 긴 시간을 내다보고 그 변동 주기를 길게 하는 것이 중요하다라는 것은 교육 현장에서 지속적으로 제기(한겨레(1994.6.14.), 국민일보(2001.7.21.), 국민일보(2003.3.7.), 세계일보(2004.8.26.), 서울신문(2008.1.23.), 동아일보(2017.8.22.)) 되어 온 바, 대학입학정책의 변동에 있어 각 정권은 신중을 기할 필요가 있다.

우리나라의 대학입학정책은 미국처럼 대학에 전적으로 역할이 있는 것이 아니고, 정부가 주도권을 잡고 추진하다보니 어느새 교육 정책의 중심이 된 경향이 있다. 물론 우리나라는 사회적으로 발생한 문제를 해결하는 데 있어, 국가(중앙정부)의 책임을 강조하는 소위 정부 만능주의적 특징을 여러 분야에서 보이고 있는 상황이다. 특히, 교육을 둘러싼 문제에 대해서는 더욱 그러한 경향이 큰 편이다. 이제는 다양성과 다변화의 시대가 다가오는 만큼, 모든 책임과 역할을 국가가 다 할 수 없음을 국민 모두가 인식한다는 전제가 확립된다면, 대학입학정책에서 만큼은 대학에게 주요 역할과 권한을 부여하고 정부의 역할을 감소시킬 중장기적인 로드맵 마련을 시작해야 할 때가 아닌가 싶다.

제 2 절 본 연구의 한계와 향후 연구

1. 한계

이번 연구의 한계 중 첫 번째는 문재인 정부의 정책적 산출이 아직 완료되지 않아 분석이 완료되지 않은 점이다. 연구를 추진하게 된 배경은 정권의 교체가 대학입학정책의 외적변수로 영향을 미쳤고, 그 정책변동의 양상은 과연 어떠한 형태로 진행되어 왔는가를 분석하기 위함이었기에 문재인 정부의 대학입학정책의 산출이 완료가 되지 않았다고 하더라도 분석의 대상으로 삼긴 했다. 어떠한 내용으로 정책 변동이 완료될지, 그리고 그 변동된 정책이 향후 어떻게 외적 변수(정책 패러다임, 정책문제 흐름, 정책대안 흐름 등)에 영향을 미치게 될지 시사점 부분에서 예측하는 수준으로 밖에 연구를 맺음을 하지 못한 점이 이번 연구의 대표적인 한계이다.

둘째, 이번 연구에서는 정책 변동의 원인과 과정을 분석하는데 있어, 정부의 간행물과 신문기사를 중심으로 살펴보았는데 이는 정책옹호연합별 참여자들이나 이해당사자들의 심층 인터뷰로 수집된 자료가 아니다 보니 심도 있는 분석이 되지 못한 경향이 있다.

셋째, 기존 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에서 고려하였던, 여러 외적변수⁷⁾를 대체하는 ‘정책 패러다임’과 세 가지 다중 흐름(정책문제 흐

7) 예를 들면, 안정적 외적변수로 정책문제의 기본적 속성, 자연자원의 기본적 배분, 근본적인 사회문화적 가치 및 사회구조, 기본적 법령체계. 역동적 외적변수로 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 정치적 지배연합의 변화, 다른 하위 체계의 결정과 영향. 장기적 연합 기회구조로 정책변화에 필요한 합의 정도, 정치체제의 개방성. 정책하위체계 행위자들에 대한 제약과 지원 등(Sabatier 외(2007))

름, 정책대안 흐름, 정치 흐름)을 적용함으로써 이 외적변수가 포용하지 못하는 변수가 고려되지 않았을 가능성도 한계로 볼 수 있다.

넷째, 정책옹호연합모형(ACF)은 기본적으로 10년 이상이 장기간의 정책변동을 연구하는 이론인데 반해, 1994학년도 대학입학정책 개선안을 제외하고 분석대상이 된 정책변동들은 앞선 정책의 시점 이후 상대적으로 짧은 기간(1년에서 9년)에 변화를 이루었다는 점에서 시간적 기준이 분석 틀의 주요 모형에 적정하지 않을 수 있다.

2. 향후 연구과제

우선, 향후에는 문재인 정부의 대학입학정책이 국가교육위원회의 공론화 과정을 거쳐 최종 확정이 될 예정이므로 이러한 정책 산출물이 공론화 과정을 거쳐 어떻게 정책 변동이 일어났는지, 그리고 이렇게 일어난 정책변동이 향후에 어떻게 정책 패러다임이나 흐름에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 후속 연구가 필요하다.

그리고 정책변동과정에서 발생한 강력한 옹호연합간의 대립을 심층적으로, 명확하게 분석하기 위해서는 각 옹호연합에 구성원으로 참여한 이해 당사자와 정책 참여자들에 대한 심도 있는 인터뷰를 실시해 그들이 가지고 있는 신념체계를 좀 더 구체적으로 파악하는 것을 향후 연구에 제안한다.

또한 이번 연구에서 회색처리를 한 외적 변수 중에 Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에서 살펴볼 만한 변수는 “사회경제적 조건의 변화”가 있다. 우리나라는 저출산 고령화 사회에 진입하였고, 제4차 산업혁명의 시대가 다가오고 있다. 이러한 급변하는 미래에 대비하기 위해서는 교육의 혁신이 중요하다고 주장하는 사람들이 많다. 따라서 이러한 사회경제

적 조건의 변화가 대학입학정책의 변화를 이끌 가능성이 크다. 구체적으로, 미래사회는 다양성에 기반을 둔 창의력을 강조하고 있으므로, 이러한 변화에 직면해 대학입학정책도 개선될 필요가 있다는 주장이 클 수 있다. 향후, 이러한 관점에서 외적 변수로 ‘사회경제적 조건의 변화’를 향후 연구에서 추가해 분석하는 것이 의미가 있을 것으로 예상된다.

마지막으로, 이번 연구에서는 각각 정권의 대학입학정책변동 시점을 기준으로 분석한 것에서 더 나아가, 보수정권과 진보정권으로 구분해서 분석한다면, Sabatier의 정책옹호연합모형(ACF)에서 주장한 10년 이상의 장기간의 정책변동 연구에 더욱 적절할 것이다. 김대중 정부와 노무현 정부의 10년과 이명박 정부와 박근혜 정부의 약 9년을 그룹화 하여 분석을 하는 것도 정책옹호연합모형(ACF)의 전제 조건을 맞추는 데 적절한 정책변동 분석의 기준이 될 것이다.

한 가지 더 향후 연구에 제안하고 싶은 사항은 각각의 대학입학정책이 추구하고자 했던 목표(예를 들면, 사교육비 경감, 고교교육 정상화, 대학의 자율성 강화, 교육의 수월성 혹은 형평성 추구 등)가 실제 이루어졌는지에 관한 연구이다. 지금까지의 대학입학정책과 관련된 연구는 이러한 부분이 간과된 측면이 있으므로 향후 연구에 결과 분석적 관점에서도 수행하는 것을 고려할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강은숙(2016). 다중흐름모형을 적용한 한국사 교과서 재국정화 정책 변동 흐름 분석. 「교육정치학연구」. 23(3) : 151-180.
- 강병호, 심익섭(2015). 이데올로기가 정책변동에 미치는 영향에 관한 연구 : 청계천복원사업과 무상급식 정책변동 사례 분석. 「지방정부연구」. 19(3) : 103-124.
- 강태중, 김성훈, 황규호, 배영찬, 진동섭, 권혁제, 김경훈, 최창완, 박병영 (2013). 대입제도 개선방안 연구. 교육부 정책연구.
- 교육부(1998). 2002학년도 대학입학제도 개선안(10.15.).
- 교육부(2001). 2005학년도 수능시험 체제 개편방안(12.28.).
- 교육부(2004). 2008학년도 이후 대입제도 개선안(10.28.).
- 교육부(2010). 2012학년도 대학입학전형 기본사항(8.2.).
- 교육부(2013). 대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안(10.24.).
- 교육부(2014). 수능영어 절대평가 도입방안(12.26.).
- 교육부(2017). 2021학년도 수능 개편 시안(8.10.).
- 교육부(2018a). 대학입시제도 국가교육회의 이송안(4.11.).
- 교육부(2018b). 학교생활기록부 신뢰도 제고 방안(시안)(4.11.).
- 국가교육회의(2018a). 대입제도개편특별위원회, 국민제안 열린마당 등 의견수렴 본격 착수(4.27.).
- 국가교육회의(2018b). 대입제도 개편을 위한 공론화위원회 발족(4.30.).
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 김순남, 정광호, 박삼철, 박상완, 김세덕, 노설화, 강이화, 서원주, 이동섭 (2014). 대학 입시 정책의 국제 비교 연구: 고교 내신 산출 및 대입 반영 방법을 중심으로. 한국교육개발원.
- 김홍유, 이종구(2009). 한국 대학입학제도의 다양성 확보를 위한 탐색적

- 연구. 「유라시아연구」. 6(2) : 109-133.
- 남궁근(2012). 정책학: 이론과 경험적 연구. 제2판. 법문사.
- 노명순(2006). 대학입학정책 변화요인의 역사적 신제도주의적 분석. 「교육행정학연구」. 24(3) : 241-264.
- 노명순(2008). 대입정책에서 나타난 정책 비일관성의 원인 분석 : 2008 학년도 이후 대학입학제도 개선안 집행을 중심으로. 「한국교육학연구」. 14(1) : 129-152.
- 노화준(2012). 정책학원론. 제3전정판. (주)박영사.
- 더불어민주당(2017). 제19대 대통령선거 정책공약집 - 나라를 나라답게.
- 변기용(2009). 옹호연합모형을 통한 법학전문대학원제도 도입과정 분석. 「교육행정학연구」. 27(1) : 223-251.
- 변수연, 이희영, 박해경(2011). 3불 정책 논쟁에 나타난 옹호연합간의 상호 적대화 현상 분석. 「교육행정학연구」. 29(4) : 47-73.
- 손충기(2003). 한국의 대학입학 전형제도의 변천과정 및 발전방향 탐색. 「교육연구」. 22 : 17-42.
- 안선회(2013). 대입제도 개선정책의 정책인과가설 분석 : 노무현 정부, 이명박 정부 대입정책을 중심으로. 「교육문제연구」. 26(4) : 45-78.
- 안선회(2016). 대입제도 정책문제 정의의 타당성 분석. 「교육문제연구」. 29(1) : 219-255.
- 양길석, 성열관(2009). 미국 NCLB 평가 정책의 한국 교육에의 시사점 고찰 : 교육과정과의 관계를 중심으로. 「교육방법연구」. 21(1) : 69-88.
- 양승일(2007). 교육정책형성 과정의 동태적 분석. 「한국정책과학학회보」. 11(2) : 53-78.
- 양승일(2014). 정책변동론 - 이론과 적용 -. 초판. (주)박영사.
- 오달현(2013). 대학입시 정책을 둘러싼 갈등분석 - 노무현정부와 이명박 정부를 중심으로 -. 「대한정치학회보」. 20(1) : 351-377.

- 오현석(2010). 해외 고등교육 - 일본의 AO입시제도에 관한 현황. 「대학교육」. 163 : 66-69.
- 윤권수, 양성관(2015). 정책옹호연합모형을 적용한 국립대학 법인화 정책변동 과정 분석. 「교육행정학연구」. 33(3) : 427-456.
- 이상호(2007). 행정학 연구에서 사용된 내용분석법의 방법론 분석 : 한국행정학보 게재 논문(1991-2005)의 사례. 「행정논총」. 45(2) : 1-23.
- 이현정, 김선희(2015). 수정된 정책옹호연합모형(ACF)을 활용한 정책변동 분석 - 의료영리화정책을 중심으로-. 「한국정책학회」. 24(4) : 301-337.
- 정용남(2013). 정부변동과 정책변동 관계 이해 연구: 영국 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 23(4) : 103-141.
- 정정길, 최정원, 이시원, 정준금, 정광호(2011). 정책학원론. 개정증보3판. 대명출판사.
- 정훈(2012). 한국의 부동산정책 변동에 관한 연구: 변동 유형별 사례 비교분석. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 최성구, 박용성(2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구 - 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로-. 「한국정치학회보」. 23(4) : 371-412.
- 최은영, 지현정(2008). 정책옹호연합모형에서 정책중개자(Policy Broker)의 역할에 관한 비판적 검토. 「한국정책학회 학술대회」. 2008(4) : 99-120.
- 한국교육과정평가원(2018). “대학수학능력시험”. [http://www.suneung.re.kr\(5.31.\)](http://www.suneung.re.kr(5.31.)).
- Baumgartner & Jones(2002). Policy Dynamics. University of Chicago Press.
- Jaeki Song, Miri Kim, Anol Bhattacharjee(2014). Social Science Research: Principles, Methods, and Practices. KOCW Open

Access Textbooks.

- Kingdon, J. W.(1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*.
Boston and Toronto: Little Company.
- Kingdon, J. W.(2010). *Agendas, Alternatives and Public Policies*.
Update. Second Edition. New York: Longman.
- Peter A. Hall(1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the
State: The Case of Economic Policymaking in Britain.
Comparative Politics. 25(3) : 275-296.
- Sabatier, P. A.(1993). “Policy Change over a Decade or a More”. In
Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C.(eds.). *Policy Change and
Learning*. 13-39. Boulder : Westview Press.
- Sabatier, P. A.(2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder :
Westview Press.
- Sabatier, P. A. and Weible, C. M.(2007). *The Advocacy Coalition
Framework : Innovation and Clarifications*. In P. S. Sabatier (Ed),
Theories of the Policy Process. Boulder : Westview Press.
- Yuichiro Anzai(2017). 일본의 교육 및 대입제도 대개혁: 현황과 미래전
망. 국회 미래일자리와 교육포럼.

참 고 기 사⁸⁾

- 세계일보(1990.3.1.). “[사설] 대입정책, 갈팡질팡 말라”.
- 서울신문(1990.3.1.). “적성시험 논란. 새 대입시안 마련 지연”.
- 경향신문(1990.4.28.). “학업성적보다 적성중시, 94 대입개선안 주요내용”.
- 한국일보(1990.4.29.). “[사설] 학생선발권 빨리 대학에”.
- 서울신문(1990.5.7.). “대입제도 이상 현실 조화 이뤄야”.
- 세계일보(1991.1.13.). “[시론] 대입 자율화한다지만”.
- 서울신문(1991.2.3.). “대입 적성시험 20%이상 반영을”.
- 한국일보(1991.2.4.). “[사설] 공청회서 따져보자, 적성시험 2번에 이견 많다”.
- 한국일보(1991.2.8.). “대입 내신, 본고사만으로. 전국교무처장협의회”.
- 세계일보(1991.2.19.). “적성시험채택 대학 일임. 교육정책자문회의 건의”.
- 세계일보(1991.3.30.). “또 연기된 대입개선안”.
- 서울신문(1991.4.1.). “정책마다 옥신각신, 당정 불협화”.
- 국민일보(1991.4.27.). “대입개선안 재고하라. 사회문화분야 대정부질문”.
- 한겨레(1993.1.9.). “94학년도 시행 대학수학능력시험(교육초점)”.
- 한국일보(1993.2.4.). “대학입학부정 사건”.
- 경향신문(1993.4.17.). “대입본고사 95년 폐지 유도. 오 교육, 내신 등 상향...비리 땀 지원중단”.
- 국민일보(1993.5.3.). “새 대입정책 부작용 우려”.
- 세계일보(1993.5.10.). “내신제, 공정성 확보에 문제 많다”.

8) 1990년부터 1999년 기사의 경우, 한국언론진흥재단의 BIG Kinds (<http://www.kinds.or.kr>)에 ‘대입’, ‘정책’ 두 단어를 검색어로 정해 찾은 결과이며, 해당 페이지는 URL값이 제시되지 않음.

한겨레(1993.9.21.), “86개 대학 1월 6일 전형 / 본사 전국대학 입시요강 분석”.

한국일보(1993.11.19.). “[논설위원] 실험 끝낸 수능 시험제도”.

경향신문(1994.1.10.). “대입 완전자율화 검토. 민자당 개혁방향. 수능 폐지 등”.

한국일보(1994.1.11.). “[사설] 대입제도, 급변은 안 된다”.

경향신문(1994.1.31.). “과외열병 또 도졌다. 계약제 본고사 수능 등 급속 확산”.

경향신문(1994.2.4.). “대입개혁으로 교육 정상화를”.

한겨레(1994.3.1.). “본고사 대학 47곳으로 늘어 … 내년도 대입시 무엇이 달라지나”.

국민일보(1994.4.14.). “교육부 대입내신정책 혼선”.

서울신문(1994.6.14.). “김 대통령 ‘본고사 폐지’ 교개위 건의 반려, 95학년 대입 현행대로”.

한겨레(1994.6.14.). “흔들리는 ‘대입’ … 자율성 후퇴 우려”.

경향신문(1994.6.23.). “대입제도 안 바꾼다. 교육부·교개위 합의. 96년까지 현 골격 유지”.

경향신문(1998.2.13.). “대입 특차 폐지해야 수능만으로 뽑아 폐해”.

경향신문(1998.3.23.). “대입 2002학년 대학자율로, 이해찬 교육부장관 밝혀”.

한겨레(1998.7.25.). “고교교육 정상화 레일 깔아 … 서울대 무시험전형 확대 의미”.

국민일보(1998.10.12.). “21c를 준비하는 새 대입제도(이해찬 장관)”.

동아일보(1999.10.13.). “새 대입제도 표류 우려…교육부서 개혁안 강력 비난”.

문화일보(1999.10.26.). “교육개혁 물 건너갔나”.

한국경제(2000.4.20.). “석차 몰라 대학선택 ‘혼선’ 우려 … ‘2002 대입 수능계획’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=se>

c&sid1=102&oid=015&aid=0000213117

연합뉴스(2000.5.24.). “2002년도 대학입시안 논란 확산 - 전문가들 문제제기”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000004654>

동아일보(2000.7.9.). “고등학교 賞이 넘쳐난다 ... ‘선행賞후보 추천땀 칭찬賞’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000015284>

국민일보(2000.10.19.). “교사 학생 학부모, 大入 무시험전형제 반대 64%”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000026924>

동아일보(2001.2.25.). “[교육]수험생 81% ‘수시모집 응시’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000049744>

국민일보(2001.3.22.). “高3 어려운 수능 분노 ‘언제는 무시험 大入세대라 하더니..’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000047781>

연합뉴스(2001.4.6.). “새 대입제도 실효성 부정적 견해 우세”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000064607>

국민일보(2001.7.21.). “[사설] 자고나면 바뀌는 대입제도”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=005&aid=0000066130>

연합뉴스(2001.11.9.). “수능난이도 조절 실패 이유는”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000111064>

동아일보(2002.1.20.). “대입본고사 성격 지필고사 제재”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000108213>

동아일보(2002.10.13.). “편법 본고사 실시 대학 첫 제재 - 2학기 수시. 정시 전형 큰 변수”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000155947>

국민일보(2003.3.7.). “수능 자격고사 전환 검토 반응 ‘대입제도 또 바뀌나’ 술렁”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000140272>

연합뉴스(2003.8.6.). “사교육열풍 차단 위해 대입제도 개선 공론화”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000427689>

경향신문(2003.11.28.). “수능시험 자격고사화하자”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=032&aid=0000042808>

국민일보(2004.2.2.). “안부총리 “대학 여러 경로로 갈 수 있게 할 것””. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000147347>

세계일보(2004.2.2.). “대입 내신위주 선발”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=022&aid=0000022140>

세계일보(2004.2.5.). “大入 수중비중 대폭 낮춰야”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=022&aid=0000022658>

동아일보(2004.2.16.). “대입정책 ‘절대평가로 뺄튀기 학생부를 누가 믿나’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000226038>

경향신문(2004.2.19.). “[시론] 역기능 뺀한 사교육대책”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=032&aid=0000054023>

동아일보(2004.8.26.). “[사설] 하향평준화 부채질할 새 대입제도”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid>

=020&aid=0000257431

연합뉴스(2004.8.26.). “2008 대입제도 교원단체 반응”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000744407>

경향신문(2004.8.29.). “2008 대입안 이것이 궁금하다”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=032&aid=0000082207>

세계일보(2004.9.19.). “새 대입안 확정 차질... 교육정책 뿌리채 흔들린다”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=022&aid=0000053887>

세계일보(2004.9.21.). “[오늘의 이슈] 새 대입제도 개선안 논란”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=022&aid=0000054380>

동아일보(2004.10.14.). “[사설] 대입 3不정책 범제화 안 된다”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=020&aid=0000265250>

세계일보(2004.10.26.). “[사설] 평등주의에 발목 잡힌 대입안 발표”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=022&aid=0000059880>

연합뉴스(2004.10.29.). “학부모단체 새 대입안 違憲”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=022&aid=000060654>

연합뉴스(2004.11.24.). “교육단체 수능 자격고사화 주장 잇따라”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0000831861>

국민일보(2005.1.19.). “내신 신뢰도 추락 대책 ‘새 대입제도 어떻게 믿나’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000192107>

연합뉴스(2005.5.12.). “대입 대학자율권 놓고 논란”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=001000750>

동아일보(2006.9.9.). “서울대 논술 비중 10%→30% 확대”. <http://news.donga.com/3/all/20060909/8349046/1>

세계일보(2006.9.27.). “[시론] ‘변덕대입’ 이번엔 논술 파동”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=022&aid=0000185213>

동아일보(2006.9.16.). “2008 대입은 학생부 중심 논술이 좌우하지 않을 것”. <http://news.donga.com/3/all/20060916/8351565/1>

동아일보(2006.11.4.). “교육부 “논술 쉽게” 대학에 강력 요청키로”. <http://news.donga.com/3/all/20061104/8369604/1>

연합뉴스(2007.6.15.). “내신반영률 축소대학 재정지원 중단”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001666939>

문화일보(2007.8.28.). “내신비중 확대 일단 교육부 뜻대로”. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20070828010310270970020>

서울신문(2007.10.11.). “大入 자율화’ 대선 핫이슈로” <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20071011003013>

한겨레(2007.12.9.). “수능등급제 ‘논란’ 계속. 한쪽에선 ‘폐지론’, 만만찮은 ‘옹호론’”. <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/255854.html>

동아일보(2007.12.10.). “대선후보들도 수능 등급제 문제 있다.”. <http://news.donga.com/3/all/20071210/8520992/1>

한겨레(2008.1.2.). “[사설] 대입시 사회적 책무성이 자율화에 우선한다.”. <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/260589.html>

국민일보(2008.1.17.). ““수능 원점수까지 모두 공개해야” 수도권 35개 대학, 등급제 폐지 시점엔 이견”. <http://news.naver.com/main/read>.

nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=005&aid=0000301779

경향신문(2008.1.22.). “인수위 대학입시 3단계 자율화 방안”. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200801221457141&code=940401

연합뉴스(2008.1.22.). “靑 “인수위 대입정책 우려””. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001933413>

한겨레(2008.1.22.). ““느슨한’ 대교협에 ‘대입업무’ 전권…“무책임한 처사””. <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/264985.html>

서울신문(2008.1.23.). “전교조 “초법적 권력 남용”, 교총 “등급제 시정당연””. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20080123009010>

한겨레(2008.11.12.). “눈속임 대입전형, 눈감은 대교협”. <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/321312.html>

경향신문(2008.12.2.). “대교협 ‘3不 폐지’ 해명불구 교육현장 ‘일파만파’”. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200812011757165&code=940401

연합뉴스(2009.2.11.). “안병만 ‘대입자율화 2012년 결정’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002497823>

세계일보(2009.2.12.). “[사설] 교과부 장관 대학 자율화 의지 있는가”. <http://www.segye.com/newsView/20090212004213>

동아일보(2009.2.13.). “[사설] 대입 자율화 머뭇거리 뭘 얻으려 하나”. <http://news.donga.com/3/all/20090213/8695712/1>

연합뉴스(2009.3.20.). “이주호 ‘입학사정관제가 대입자율화 핵심’”. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002564040>

세계일보(2010.2.22.). “대입제도 개편 급물살 탄다.”. <http://www.segye.com/newsView/20100222004213>

com/newsView/20100222004775

동아일보(2010.8.20.). “[2014학년도 수능 대개편] ‘국어는 1차, 수학은 2차’ 식으로 과목별 성적 골라서 제출”, <http://news.donga.com/3/all/20100820/30623728/1>

동아일보(2013.10.25.). ““또 바뀔까 불안했는데…”, 학교선 환영”, <http://news.donga.com/3/all/20131025/58448751/1>

한국교육신문(2016.2.1.). “미국 NCLB 정책 선화…‘크리스마스 기적’ 이뤄질까?”. <http://www.hangyo.com/news/article.html?no=78223>

한겨레(2017.5.21.). “문재인의 ‘수능 절대평가화’, 사교육 완화에 기여할까“. <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/795634.html>

중앙일보(2017.7.4.). “교사들 절반은 수능·내신 절대평가 찬성, 교장공모제는 65%가 반대”. <http://news.joins.com/article/21725698>

중앙일보(2017.7.19.). “교육감들 ‘2021학년도 수능 전 과목 절대평가’ 촉구”. <http://news.joins.com/article/21772501>

세계일보(2017.8.7.). “보수야당 ‘수능 절대평가 전환’ 우려 목소리”. <http://www.segye.com/newsView/20170807003037>

한겨레(2017.8.10.). ““절대평가 전면도입은 미룰 수 없는 과제”, 정착 위한 보완도 필요“. <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/806389.html>

연합뉴스(2017.8.11.). ““절대평가 확대’ 수능 개편안 공방 본격화…오늘 첫 공청회”. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/11/0200000000AKR20170811047300004.HTML?input=1195m>

동아일보(2017.8.22.). “여당서도 “수능 절대평가案 졸속””, <http://news.donga.com/3/all/20170822/85921969/1>

연합뉴스(2017.8.31.). “與, 수능 절대평가 보류에 적극 의견…“아닌건 아니라고 해야””, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/31/0200000000AKR20170831078800001.HTML?input=1195m>

서울신문(2017.12.27.). ““국가교육회의’ 출범 규정 국무회의 통과…문제

인 정부 교육개혁 이끈다”. http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170905500016&wlog_tag3=naver

헤럴드경제(2018.5.31.). “‘학종·수능 비율’ 공론화 범위 포함 ... 수시·정시 통합은 제외”. <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20180531000533>

Abstract

A Research on the University Admission Policy Change

– Focusing on after the introduction of the College
Scholastic Ability Test –

Bongseo Park

Department of Public Administration(Public Policy Major)

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

One of the most volatile policies in Korea is the university admission policy. Because of this, the Korean people are suffering from fatigue. The policy change has been made a clear distinction advocacy coalitions based on the belief system of a supremacy and an equity in education. This feature means that the advocacy coalitions framework(ACF) model is useful in analyzing the causes and processes of the change in admission policy of universities in Korea. This is because the advocacy coalitions are combined strongly based on their own interests and belief systems.

However, it is necessary to combine the ACF model with appropriate other models in order to analyze cases that are significantly influenced by changes of the government in the field of university admission policy. For this research, some variables of the Hall's Paradigm Change Model(PCF) and Kingdon's Multiple Streams Model(MSF) are partially accepted as external variables. Hall argued that changes in government are sufficient to change policy, so it seeks to borrow 'policy paradigms' as external variables from the Paradigm Change Model(PCF). In addition, policy brokers that are internal variables of Advocacy Coalition Framework(ACF) need to be replaced because they do as one of the members of a advocacy coalition in our reality. Therefore, in this analysis, a window of policy change of Kingdon's Multiple Streams Model(MSF) is used as an internal variable. In this way, the revised research analysis framework named "PM-ACF Model" is suggested and analyzed for this research in this paper.

First of all, the changes in the university admission policies in Korea are analyzed from the introduction of the 1994 College Scholastic Ability Test(CSAT). Among them, this analysis is based on the most typical and large-scale change in university admission policies in each regime.

As a result of the analysis, the causes of changes in the university admission policy are the policy paradigm, an external variable of the 'PM-ACF Model'. In other words, it is possible to analyze the factors that have impaired the authority of the existing paradigm is the cause of policy changes. In the five major university admission policy

changes, it is found that a change in power(a replacement of president of the Republic of Korea) is the sole cause of a change in the policy paradigm. Since 1994, the change of government from conservatism to progressivism, from progressivism to conservatism, and from conservatism to progressivism has always led to changes in the university admission policies in forming the belief system of the regime. In addition, it was influenced by social demands such as easing dependence on private education and preparing for the future.

Such a new policy paradigm would affect a policy problem stream, a policy alternative stream and the political stream. The policy problem stream has been analyzed as a result of the disruption of high school education, the private education boom, and the confusion over university entrance processes. The policy alternative stream has been analyzed whether the CSAT is introduced, whether CSAT is qualified for the absolute evaluation, and whether writing methods of a student record was changes or not.

These external variables opened the window of policy changes through founding of various committee, expressing the will of the Minister of Education, the processes of public hearing, and so on. This open window of policy change has led the agreement advocacy coalition and the disagreement advocacy coalition to form and build coalitions according to their interests based on their belief system. Each advocacy coalition has been changed their members based on the contents of the university admission policies and altered their belief systems continuously. In the process, the Ministry of Education, which is responsible for the admission policy of universities, has always been a member of the agreement advocacy coalition,

regardless of the belief system of the coalition. In addition, it was also confirmed that the coalition's belief system established the normalization of high school education. The ultimate goal of the change of the university admission policy was to normalize high school education. The agreement and disagreement advocacy coalition have adopted a belief system, alternating between a supremacy of education and a equity, but have not coexisted. Also, it was found that the belief system was established with similar concepts between the supremacy of education and the fairness of college entrance. It is a part that revealed the perception of the test based on the objectivity in the Korean society.

The policy, made as a result of policy changes, has a significant negative impact on external variables in the next process of major changing of the university admission policies in Korea. The reasons why these phenomena are happened are our country has ignored the fact that the change in the university admission policies takes time to stabilize, and policy makers don't have understood the confusion about the policies is natural in the first year. Thus, it has been shown that the changed policy affects external variables again, causing the policy to change again.

The implications of this research are that the main reason for the change in the admission policy of universities in Korea is the change of government, which is safe to say, and the resulting change in the education minister was clearly related to the cause and effect of the change in university admission policies. In addition, in Korea, the central government and the National Assembly were able to confirm that they existed as members of one side of the coalition rather than

as policy brokers. Also, each regime stresses the importance of high school education by changing its admission policy, but its interpretation is reinforced by the fact that it seeks to improve the quality of education or to pursue fairness. Finally, positive responses about minimizing the change in the university admission policy showed that each administration needs to be cautious about changing its university admission policy.

**keywords : University admission policy, Policy changes,
Advocacy Coalition Framework, Policy paradigm**
Student Number : 2016-27793