



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](#)

교육학박사 학위논문

# 대입제도의 공정성 담론 분석

: 2017~2019 대입제도 개편 과정을 중심으로

2022년 2월

서울대학교 대학원

교육학과 교육학전공

이 인 영

# 대입제도의 공정성 담론 분석

: 2017~2019 대입제도 개편 과정을 중심으로

지도교수 유 성 상

이 논문을 교육학박사 학위논문으로 제출함

2021년 11월

서울대학교 대학원

교육학과 교육학전공

이 인 영

이인영의 박사 학위논문을 인준함

2022년 1월

위 원 장                      곽덕주                      (인)

부위원장                      엄문영                      (인)

위        원                      김성식                      (인)

위        원                      박환보                      (인)

위        원                      유성상                      (인)

## 국문초록

본 연구는 대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론 분석을 통해 대입제도의 공정성 담론에 재현된 한국 사회의 대입제도와 교육의 한 측면을 이해하는 것을 목적으로 한다. 대입제도 개편 과정의 범위는 「2021학년도 수능 개편 시안」(2017.08.10.)과 「2022학년도 대입제도 개편방안 및 고교혁신 방향」(2018.08.17.), 「대입 공정성 강화 방안(2019.11.28.)」을 기준으로 2017년부터 2019년까지의 기간으로 설정하였다. 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)에서 공정성 담론은 어떤 양상을 보이는가? 둘째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)에서 공정성이란 무엇을 의미하는가? 셋째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)의 공정성 담론을 특징짓는 사회적 실천은 무엇인가? 연구 방법은 Fairclough의 비판적 담론 분석을 적용하였다. 비판적 담론 분석은 담론적 실천, 텍스트, 사회적 실천의 변증법적 관계에 주목하여 이들의 관계를 통해 사회적 현상을 이해하는 방법이다. 분석을 위한 자료는 문서와 기록물, 인터뷰 자료를 수집하였으며, 인터뷰 자료는 대입제도 개편 과정에 참여한 연구참여자 11명과의 면담을 통해 수집하였다. 자료 분석에는 질적 자료 분석소프트웨어인 MAXQDA 2020을 이용하였다.

연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 2017년부터 2019년까지의 대입제도 개편 과정에서 주요 사건을 중심으로 공정성 담론 양상을 검토한 결과, 2021학년도 수능 개편 시안 발표(2017)와 대입제도 개편 공론화 및 2022학년도 대입제도 개편안 발표(2018), 입시 부정 논란 및 대입제도 공정성 방안 발표(2019)를 중심으로 대입제도의 공정성 담론이 형성되었음을 확인하였다. 2017년 수능 절대평가 도입 시도를 계기로 공정성 담론은 수능 절대평가 도입으로 인한 수능 변별력 약화와 학생부 위주 전형의 비율상향, 특히 학생부종합전형의 불공정성에 대한 우려를 기반으로 형성됨을 확인할 수 있었다. 수능 절대평가 도입 시도는 학생부종합전형의 공정성에 대한 문제를 제기할 계기가 되었고, 이에 따라 대입제도의 공정성이 사회적 이슈로 부상하는 주요한 배경으로 작용하였다. 2018년에는 2017년의 수능 개편 1년 유예 결정에 따라, 공론화(public consultation) 방식을

도입하여 대입제도 전반을 개편하는 과정을 진행하였고, 그 결과로 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」을 발표하였다. 이 과정에서 공정성 담론은 수능 전형의 공정성을 강조하는 측과 학생부종합전형을 옹호하는 측이 대립하는 양상으로 형성됨을 확인할 수 있었다. 특히, 양측의 대립은 대입제도개편 공론화를 통해 표면적으로 드러났다. 2018년의 대입제도 개편안 발표로 대입제도에 대한 논쟁은 마무리되는 듯하였으나, 2019년의 고위공직자 후보 자녀의 입시 논란 이후, 학생부종합전형 공정성 문제는 다시 사회적 이슈로 부상하게 된다. 2017~2019년의 대입제도 개편 과정 전반에서 공정성 담론은 학생부종합전형의 불공정성에 대한 문제 제기 및 정시 비중 확대 주장과 학생부종합전형을 옹호하는 주장이 대립하면서 형성된 양상이었음을 확인하였다.

둘째, 대입제도개편 과정에서의 공정성 텍스트를 중심으로 공정성의 의미 관계를 검토하였을 때, 투명성, 객관성, 평등이 공정성의 유의어로 사용되었고, 특권과 반칙이 반의어로 사용되었으며, 감감이 전형과 금수저 전형이 공정성을 비유하는 단어로 사용됨을 확인하였다. 또한, 대입전형 옹호 관점에 따른 공정성의 의미를 검토한 결과, 대입제도의 공정성은 정시 확대 관점과 학생부종합전형 옹호 관점에서 모두 능력주의적 교육 평등 개념(the meritocratic conception of educational equality)으로 이해됨을 확인하였다. 단, 정시확대 관점에서는 수평적 형평성(horizontal equity)이 강조되고, 학생부종합전형 옹호 관점에서는 수직적 형평성(vertical equity)이 강조된다는 점에서 두 관점 간 차이가 확인되었다. 또한, 학생부종합전형 옹호 관점은 교육의 충분성(adequacy) 관점에서 공정성을 이해하여, 모든 학생의 성장과 성취를 강조한다는 점에서 공정성에 대한 접근에 두 관점 간 차이가 있음이 확인되었다.

셋째, 대입제도의 공정성 담론의 질서(order of discourse)를 중심으로 사회적 실천 측면을 검토한 결과는 다음과 같다. 먼저, 대입제도의 공정성 담론은 현대 한국 사회의 주요 담론 중에서 능력주의 담론과 계층 재생산 담론과의 상호담론적 관계에 있음을 확인하였다. 대입제도 개편 과정에서 대입제도의 공정성은 능력주의에 근거하여 그 의미가 이해되고 논의되었으며, 계층 재생산의 맥락에서 사회적 문제로 제기되었다. 다음으로, 한국 사회의 대학 서열화 구조를 배경으로 명문대학 중심의 공정성

담론이 형성되었음을 확인하였다. 대입제도 개편 과정에서 공정성 논쟁의 초점은 명문대 입학에 맞추어져 있었으며, 그 외 대학과 중하위권 학생은 논쟁의 주변부에 위치하고 있었다. 마지막으로, 대입제도 개편과 관련한 정부의 정치적 대응은 대입제도의 공정성 담론을 강화하는 결과로 이어짐을 확인하였다. 정부의 수능 절대평가 도입 시도는 학생부종합전형의 불공정성에 대한 불만을 표출할 계기를 제공하였다. 여론의 부정적 반응에 대응하여 절대평가 도입을 보류한 개편 유예 결정과 공론화에 근거한 정책 결정방식의 도입은 대입제도의 공정성 문제를 공론화함으로써 공정성 담론이 사회적으로 확산할 수 있는 계기로 작용하였다. 또한, 고위공직자 후보 자녀의 입시 논란에 대한 대응으로 정부가 선택한 대입제도 재개편 지시는 대입제도의 공정성 논란을 심화시켰으며, 대입제도의 공정성 담론과 계층 재생산 담론 간 관계가 더욱 강화하는 결과를 만들었다.

이와 같은 연구 결과를 토대로 본 연구는 대입제도 개편의 문제는 교육 영역에 한정되는 문제가 아니라 사실상 사회적 문제이며 정치적 문제임을 논의하였다. 대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론을 통해 사회계층적 불평등 문제에 대한 사회적 인식과 한국 사회의 능력주의적 특징을 확인할 수 있었다. 또한, 한국 사회에서 대입제도의 개편은 정치적 권력 획득의 문제와 관련이 깊음을 확인할 수 있었다. 이러한 대입제도 개편의 사회적, 정치적 성격을 토대로 본 연구는 한국 사회가 대입제도에 기대하는 역할은 사회적 보상의 분배 기능이며, 교육의 본래 목적인 인간 발전(human development)에 관한 사회적 관심은 상대적으로 부재함을 시사한다고 해석하였다.

**주요어** : 대입제도, 대입정책, 대입 공정성, 교육 공정성, 비판적 담론 분석  
**학 번** : 2017-31192

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구 배경 .....	1
제2절 연구 목적 및 연구 문제 .....	4
제3절 연구 내용 및 의의 .....	10
제2장 이론적 배경 .....	13
제1절 대학입학제도 .....	13
1. 대입제도 변천 과정 .....	13
2. 대입제도 관련 논의 .....	17
3. 대입제도 개편 과정(2017~2019)에 관한 선행연구 .....	23
제2절 공정성과 교육 .....	30
1. 롤스의 정의론과 공정성 .....	31
2. 능력주의와 공정성 .....	37
3. 교육의 공정성: 교육적 평등과 충분성 .....	42
4. 교육 공정성 관련 선행연구 .....	47
제3장 연구 방법 .....	52
제1절 비판적 담론 분석 .....	52
제2절 분석 절차 .....	55
1. 기록물 및 문서 자료수집 .....	55
2. 인터뷰 자료 수집 .....	63
3. 자료 코딩 .....	68
4. 자료 분석 .....	68
제4장 공정성 담론의 양상과 공정성의 의미 .....	75
제1절 대입제도 개편 과정의 공정성 담론 양상 .....	75
1. 2021학년도 수능 개편 시안 발표 .....	76

2. 대입제도개편 공론화와 2022학년도 대입제도 개편안 발표	88
3. 입시 부정 논란과 대입제도 공정성 강화 방안 발표	108
4. 소결	116
제2절 대입제도 개편 과정에서의 공정성 의미	120
1. 의미 관계에 따른 공정성의 의미	121
2. 대입전형 옹호 관점에 따른 공정성의 의미	134
3. 소결	145
제5장 대입제도 공정성 담론의 사회적 실천	149
제1절 능력주의 및 계층 재생산 담론과의 상호담론성	149
제2절 대학 서열화와 명문대 중심의 공정성 담론	155
제3절 정부의 정치적 대응과 공정성 담론의 강화	160
제6장 논의 및 결론	165
제1절 연구 요약	165
제2절 논의 및 결론	169
1. 논의	169
2. 제언	179
참고문헌	184
Abstract	201

## 표 목 차

<표 1> 대입제도 변천 과정(1945~2021학년도) .....	13
<표 2> 청와대 발행자료 .....	57
<표 3> 교육부 발행자료 .....	58
<표 4> 국가교육회의 발행자료 .....	59
<표 5> 대입제도개편 공론화위원회 발행자료 .....	60
<표 6> 국회본회의회의록 .....	62
<표 7> 교육위원회 회의록 .....	63
<표 8> 연구참여자 명단 .....	64
<표 9> 대입정책포럼 .....	88
<표 10> 교육부 책임 회피 표현 .....	93
<표 11> 대입제도 공론화 의제 .....	97
<표 12> 공론화 의제별 비전 .....	98
<표 13> 대입제도개편 공론화 결과 .....	101
<표 14> 대입제도 개편 과정 주요 사건 .....	116
<표 15> 공론화 의제별 설명자료의 공정성 텍스트 .....	124

## 그 립 목 차

[그림 1] 비판적 담론 분석틀 .....	69
[그림 2] 담론적 실천 분석 질문 .....	71
[그림 3] 텍스트 분석 질문 .....	73
[그림 4] 사회적 실천 분석 질문 .....	74
[그림 5] 2021 수능 개편 시안 주요 내용 .....	80
[그림 6] 2021 수능 개편 절대평가 안 .....	80
[그림 7] 수능 개편 유예 내용 .....	87

[그림 8] 수능 개편에 관한 김상곤 장관 모두발언 .....	87
[그림 9] 대입제도 개편 권고안 주요 내용 .....	101
[그림 10] 2022학년도 대입제도 개편방안 도식화 .....	104
[그림 11] 2022학년도 대입제도 개편안 주요 내용 .....	104
[그림 12] 대입제도 공정성 강화방안 주요 내용 .....	112
[그림 13] 대입제도 공정성 강화방안 .....	112

# 제1장 서론

## 제1절 연구 배경

“문재인과 더불어민주당정부에서 기회는 평등할 것입니다. 과정은 공정할 것입니다. 결과는 정의로울 것입니다” (청와대, 2017.05.10.). 전임 대통령의 탄핵 이후 세워진 문재인 정부는 특권과 반칙이 없는 세상, 차별 없는 세상을 약속했다. 공정은 주요 국정 가치로서 사회 전반에 걸쳐 강조되었다. 그런데 문재인 정부가 강조한 공정의 가치는 역설적으로 문재인 정부 동안 일련의 사회적 사건을 통해 가장 논쟁적인 사회적 쟁점으로 떠올랐다. 정부 주도의 2018년 평창 동계올림픽 여자 아이스하키 남북 단일팀, 인천공항 비정규직의 정규직화, 비트코인 규제를 계기로 여론은 정부의 불공정성을 비판했고, 이러한 사회적 현상은 ‘공정의 역습’으로 묘사되었다(시사IN, 2018.03.05.).

공정의 역습은 교육 영역에서도 발생하였다. 교육 영역에서 공정성 논쟁은 ‘대입제도’를 중심으로 발생했다. 2017년 5월 문재인 정부 집권 후, 교육부는 당장 2018년에 고등학교 1학년이 되는 학생들이 치르게 될 대학수학능력시험(수능)을 개편해야 하는 과제를 안고 있었다. 한편으로는 이전 정부에서 확정된 2015 개정 교육과정의 문·이과 통합구조를 수능에 반영해야 했고, 다른 한편으로는 대선 공약이었던 수능 절대평가 체제를 추진해야 했다. 김상곤 교육부 전 장관의 취임 후, 2017년 8월 10일 교육부는 「2021학년도 수능 개편 시안」을 발표하며, 8월 말 확정안을 내놓기로 하였다(교육부, 2017.08.10.a). 그런데 확정안 발표가 예정된 8월 말이 되자, 교육부는 돌연 수능 개편안 대신 수능 개편 유예를 발표하였다. 교육부는 유예 결정에 대하여 수능만 개편할 것이 아니라, 학생부종합전형도 포함한

대입제도 전반에 대한 개편이 필요하다는 요구를 수용한 결과라고 설명하였다(교육부, 2017.08.31.a). 2018년의 대입제도 개편은 공론화 과정을 통해 진행되었으며, 대입전형의 공정성과 비율이 쟁점이 되었다. 교육부가 대입제도 개편 문제를 국가교육회의로 이송하였고(교육부, 2018.04.11.), 국가교육회의는 대입제도 개편 특별위원회를 통해 대입제도 개편을 위한 공론화 위원회를 발족하였다. 대입제도 개편 공론화는 대입제도 시나리오 4개에 대한 시민참여단의 숙의를 통해 진행되었고, 그 결과로서 국가교육회의는 2018년 8월, 「대학입시제도 개편 권고안」을 내놓았다(국가교육회의, 2018.08.07.). 이를 근거로 교육부는 2018년 8월 17일 수능 위주 전형 비율을 30% 이상으로 확대 권고하고, 제2외국어/한문을 절대평가로 전환하는 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신 방향」을 발표하였다(교육부, 2018.08.17.a). 이로써 대입제도 개편은 마무리되는 듯하였다.

그러나, 2019년 8월 조국 전 법무부 장관이 장관 후보자로 임명된 후, 이른바 ‘조국 사태’로 일컬어지는 자녀 입시 논란이 불거지는 가운데 문재인 대통령이 “교육 공정성 최우선” 개혁을 재주문하면서 대입제도가 다시 도마에 올랐다(한겨레, 2019.09.01.). 문재인 대통령은 10월 국회시정연설에서 “정시 비중 상향을 포함한 입시제도 개편안을 마련하겠다”고 밝히며 정시 확대로의 대입 개편 방향을 제시하였고(청와대, 2019.10.22.), 이어서 교육부는 11월 28일 「대입제도 공정성 강화방안」을 통해 서울 16개 대학을 대상으로 하여 2023학년도까지 수능 전형을 40% 이상으로 확대하겠다고 발표하였다(교육부, 2019.11.28.a). 1년 만에 새로운 대입제도가 발표된 것이다.

2017년의 「2021학년도 수능 개편 시안」부터 2019년의 「대입제도 공정성 강화방안」에 이르기까지 대입제도 개편 과정에서의 쟁점은 대입제도의 공정성이었다. 수능 절대평가 시안이 공개되자 학생부종합전형의 불공정성 문제가 제기되었고, 공론화 과정에서는 공정성을 근거로 특정 대입 전형을 옹호하거나 비판하였다. 공정한 대입제도란 무엇인가에 대하여 서로 다른 입장이 대립하였고, 이러한 대립은 대입전형의 비중 경쟁으로 나

타났다. 대입제도 개편 과정에서 대입제도의 공정성이 쟁점이 되는 가운데, 대입제도의 공정성 문제는 곧 교육의 공정성 문제로 논의되었다. 특히, 교육 공정성이라는 표현은 2019년의 조국 사태 이후 사용되는 경향을 보였다. 예컨대, 조국 사태를 계기로 대입제도 개편을 비롯하여 교육 공정성 관련 문제에 대한 대책을 마련하기 위해 2019년 9월 더불어민주당은 ‘교육공정성특별위원회’를 설치하였고, 11월 교육부는 ‘교육 공정성 지표’를 개발하여 가정의 사회경제적 배경으로 인한 교육 격차의 실태를 분석하겠다고 발표하였다(경향신문, 2019.11.11.).

교육의 공정성 문제는 대입제도뿐만 아니라 여러 교육 제도 및 실천과 관련하여 발생할 수 있다. 예컨대, 유아교육 기회의 격차, 다문화 가정 학생을 포용할 수 있는 교육과정, 고교 무상교육 등 교육 영역 내의 다양한 문제들이 교육 공정성의 문제로 논의될 수 있다. 하지만, 2017년부터 2019년까지의 일련의 대입제도 개편 과정 동안 여러 문제 중에서도 특히 대입제도의 공정성은 사회적으로 가장 관심을 많이 모으는 교육의 공정성 문제로 논의되었다. 특히, 고위공직자 자녀의 입시 문제는 교육 공정성을 당시의 가장 논란이 되는 사회적 이슈로 만들었다. 이러한 사회적 사건은 다음과 같은 질문을 던진다. 대입제도 개편 과정과 관련된 많은 문제 중에서도 왜 공정성이라는 가치가 가장 문제가 되는가? 교육 영역에서 발생하는 여러 공정성 관련 문제 중에서도 왜 대입제도의 공정성이 가장 사회적 관심을 모으는가? 왜 공정성을 강조하면서 서로 다른 대입전형이 옹호되고, 특정 대입전형이 불공정하다고 비판받는가?

본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 대입제도의 공정성 담론에 주목하였다. 담론은 언어를 매개로 사회적 현상을 특정 방식으로 구성하고 재현한다. 대입제도 개편과 관련하여 공교육 정상화 담론, 미래 역량 교육 담론, 대학 선발권 담론 등 여러 담론이 확인되었으나(이민경, 2020), 본 연구는 그중에서도 2017~2019 대입제도 개편 과정을 가로지르는 중심 담론은 대입제도의 공정성 담론이라고 보았다. 2017년의 교육부의 대입제도 개편 시도를 저지한 명분도, 2018년의 대입제도 개편 공론화 과정에서 대입제도

시나리오가 네 개로 나뉘었던 배경도, 2019년에 교육부가 대입제도를 개편해야 했던 명분 또한 ‘대입제도의 공정성’ 이기 때문이다. 따라서 본 연구는 2017~2019년의 대입제도 개편 과정을 중심으로 대입제도의 공정성 담론을 분석하여 한국 사회 교육의 일면을 이해하고자 한다.

## 제2절 연구 목적 및 연구 문제

본 연구의 목적은 대입제도의 공정성 담론을 분석하여 사회적으로 대입제도의 공정성이 요구되는 이유와 사회적으로 논의되는 대입제도 공정성의 특성을 밝혀, 한국 사회에서 대입제도에 기대되는 역할과 사회적 의미를 이해하는 것이다. 이러한 연구 목적에 따라 본 연구의 핵심 개념은 ‘공정성’이며, 이 개념의 특성을 이해하는 일이 중요하다. 공정성은 사회의 여러 영역에서 사용되는 개념이다. 대입제도의 사례처럼 교육 영역에서 사용되기도 하고, 정치, 경제, 행정 등의 영역에서도 사용된다. 그러나 동일한 공정성 개념이 사용되더라도, 그 개념이 어떤 영역에서 사용되느냐에 따라 그 의미는 달라질 수 있다. 본 연구에서는 특히 교육 영역에서 논의되는 공정성, 여러 교육제도 중에서도 대입제도에 관한 공정성 개념에 주목한다.

교육 영역에서 대입제도와 관련하여 형성되는 공정성 담론과 공정성 의미의 특징을 이해하기 위해서는 공정성 개념의 일반적인 특성에 대한 이해가 필요하다. 공정성의 일반적인 특성 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공정성은 사회의 미시적 수준부터 거시적 수준까지 널리 쓰이는 사회적 가치이다. 미시적 수준인 일상의 상호작용 속에서 우리는 특정 상황이나 관계에 대하여 공정함과 불공정함을 느끼고 인식한다. 거시적 수준에서는 사회의 기본 구조를 이루는 사회제도의 공정성이나 사회적 사건의 공정성을 인식하고 판단한다. 사회의 구성원으로서 다른 사람들과 관계를

맏고 살아가는 이상, 우리는 일상과 전체 사회 안에서 공정성의 개념과 마주하게 된다. 공정성은 개인마다 직관적으로 판단할 수 있는 사회적 가치인 것이다. 그런데 공정성에 대한 기준은 개인마다 다를 수 있다. 즉, 사회적으로 합의된 공정성의 개념과 공정성 판단의 절대적 기준이 없다는 것(김석호, 2021)이 공정성의 두 번째 특징이다. 사람들은 “자신의 상황이나 사회적 위치, 지금까지의 경험이나 습득한 문화 등에 따라 다른 기준을 가지고 사안을 평가” (박효민, 2021, p.76)한다. 같은 상황에 대해서도 공정성에 대하여 사람마다, 집단마다 서로 다른 판단을 내릴 수 있으므로, 서로 다른 관점이 대립할 때 공정성에 관한 사회적 갈등으로 이어질 수 있다.

이처럼 사회적으로 합의되지 않고 이로 인해 갈등이 발생함에도 불구하고 공정성의 가치가 사회적으로 요청되는 이유는 공정성을 통해 사회적 협력의 증진을 도모할 수 있기 때문이다. 이는 공정성의 세 번째 특징이다. 사회적 협력 체계는 사람들이 자신이 들인 노력이 정당한 보상으로 이어질 것이라고 기대할 때 안정적으로 유지될 수 있다(박효민, 2021). 즉, 자신이 조직에 투입한 노력에 비례하여 보상이 제공될 때 사람들은 공정하다고 느끼며, 사람들이 사회적 공정함을 인정할 경우 사회적 협력 체계는 안정적으로 유지될 수 있다. 반대로, 사람들이 자신이 속한 집단과 사회가 불공정하다고 느낀다면 협력 체계는 안정을 유지할 수 없다. 이러한 접근에서 공정성은 사회적 분배 문제와 긴밀히 연결되어 있다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 공정성은 사회적 분배에 있어 요구되는 가치라는 점이 네 번째 특징이다.

공정성 이론은 사회심리학적 접근에서 발전되었는데, 초기에는 분배적 공정(distributive justice)을 중심으로 이론이 발전되다가 점차 절차적 공정(procedural justice)까지 이론이 확장되었다(박효민, 김석호, 2015). 분배적 공정성은 앞에서 언급하였듯, 다른 사람과 비교하여 나의 보상이 내가 들인 노력에 비례하여 정당한가를 기준으로 공정성을 평가하는 접근을 의미한다. 반면, 절차적 공정성은 결과에 이르기까지의 절차의 공정성에 주목하여, 분배 방식에 대한 의사결정에 참여할 수 있는가, 분배 방식이 공정

성의 원칙(일관성, 정확성, 대표성 등)에 따르는가에 관심을 두는 접근이다 (박효민, 김석호, 2015). 분배와 관련하여 사람들이 공정성을 인식하는 데에는 세 가지 원칙이 구분되는데, 이는 형평(equity), 평등(equality), 필요(need)이다(박효민, 2021). 형평의 원칙에 따라서 공정성을 판단할 경우, 개인의 기여에 비례하여 보상이 제공될 때, 사람들은 그 상황이나 제도를 공정하다고 인식한다. 평등의 원칙에 따를 경우에는 모두에게 동등한 보상이 제공될 때 상황 혹은 제도가 공정하다고 인식된다. 필요의 원칙을 따를 때는 수혜자의 필요에 맞추어 보상이 제공될 때 상황 혹은 제도가 공정하다고 인식된다.

마지막으로, 공정성 개념의 특징은 가족유사성을 가진 개념들이 혼용되어 사용(황경식, 2011)된다는 점이다. 공정성이 어떠한 유사 개념과의 관계 속에서 정의되는지 확인하는 방법으로 주로 사용되는 접근은 공정성의 사전적 의미를 살펴보는 것이다. 국립국어원 표준국어대사전에 따르면 공정(公正)의 사전적 의미는 ‘공평하고 올바름’이며, 공정성은 공평하고 올바른 성질을 의미한다. 공평과 올바름의 의미를 나누어 살펴보았을 때, 공평(公平)은 ‘어느 쪽으로도 치우치지 않고 고름’을 의미하며, 올바름은 ‘올바른 도리’로서 정의(正義)의 뜻을 지닌다. 이를 단순화하면 ‘공정=공평+정의’로 표현할 수 있다. 그런데, 공평 개념의 경우, ‘균형이 맞는 상태’를 의미하는 형평(衡平)의 개념 및 ‘차별 없이 고르고 한결 같음’을 의미하는 평등(平等)의 개념과 유사하게 사용될 수 있다. 즉, 사전적 의미에서 공정성은 공평과 정의, 형평, 평등의 의미를 포함한다고 볼 수 있다. 이러한 특징은 영어단어와의 대응을 통해서도 확인할 수 있다. 공정 및 공평은 justice, fairness, impartiality, equity, equality에 대응하고, 정의는 justice, fairness, righteousness에 대응한다.

따라서, ‘공정성’이라는 이름으로 공평과 정의, 형평, 평등, 올바름의 의미가 사용될 수 있다. 예컨대, 박효민(2021)은 글 안에서 “공정성, 정의, 올바름, 응분의 몫(desert) 등을 모두 공정성이라는 단어와 같은 것으로 간주” 하고(p.84), 공정성에 관한 논의를 전개한 바 있다. 다만, 관점에 따라

개별 개념 간 의미의 구분은 가능하다. 예를 들어, 황경식(2011)은 공정과 공평이 모두 fairness로 번역되는데, 공정은 공적 정당성(rightness) 및 공적 올바름을 의미하고, 공평은 공적 형평(equity) 및 공적 평등(equality)을 가리켜, 공정은 절차주의적 의미를 갖는 반면, 공평은 결과주의적 의미를 갖는 것으로 보았다. 하지만, 공정성과 여러 개념 간의 관계 중에서도 가장 주목해야 하는 점은 공정과 정의의 문제는 불가분하며, 공정성 논의와 정의 논의는 일맥상통한 것으로 이해될 수 있다는 점이다(경제·인문사회연구회, 2012). 이와 같은 공정성 개념의 여러 특징은 개념의 ‘다차원성’으로 정리할 수 있을 것이다. 누구나 동일하게 공정성 개념을 이해하고 사용하기보다는 관점에 따라, 상황과 맥락에 따라 공정성은 여러 의미로 사용될 수 있다. 그렇다면 교육 영역에서의 공정성은 어떻게 이해되는가?

한국 사회에서 교육의 공정성을 향한 질문은 꾸준히 제기되었는데, 교육의 하위 영역 중에서도 주로 교육재정과 관련하여 공정성 문제가 논의되는 경향이 있다. 교육재정에서 중요한 문제는 교육 재원의 합리적 분배이므로 공정성이 분배 방식의 합리성을 판단하는 기준으로 논의되었다(김영출, 1995; 김왕복, 1997; 반상진, 1994; 이상복, 2000; 주철안, 1992; 최은수, 1991). 그런데 교육재정의 분배적 공정성은 교육 기회분배의 공정성에 관한 접근의 일부로 이해할 수 있다. 교육 기회를 공정하게 배분하는 방식의 한 가지 방안이 교육재정의 공정한 분배인 것이다. 예컨대, 윤정일, 정수현(2003)은 허병기(1989)를 인용하며 교육의 분배 방식의 적절한 기준이 지향하는 바가 공정성(equity)이며, 이돈희(1992)에 따라 교육정책의 공정성은 교육의 기회 배분에 영향을 미치는 이유로 중요한 문제임을 설명하였다. 또한, 허병기(2011)는 공정한 교육이란 “교육을 필요로 하는 사람들에게 교육의 기회가 공정하게 배분된 상태”이자, “교육정의가 잘 실현된 상태”라고 정의하였다(p.263).

이때, 교육 기회를 어떻게 배분하는 것이 공정한 것인가 하는 문제에 관하여 기회를 평등하게 배분하는 것이 공정하다고 판단하는 접근이 가능하며, 교육의 공정성은 곧 교육의 평등(educational equality)을 의미하게 된다.

예를 들어, 김신일(2015)은 “성, 인종, 종교, 지역, 계층, 경제적 상태 등에 의해서 차별받지 않고 공평하게 교육받는 상태” (p.280)를 ‘교육평등’으로 정의하였다. 즉, “차별하지 않고 공정하게 대우” (p.281)하는 것을 교육평등의 문제로 보고, 교육 평등에 관한 교육 기회의 평등과 조건의 평등, 결과의 평등 관점을 구분하였다. 공정하고 공평하게 대우하고, 교육받는 것을 교육 평등이라 할 때, 교육 공정성과 교육 평등은 순환적 관계를 형성하며, 교육 기회의 평등, 조건의 평등, 결과의 평등 문제가 곧 교육의 공정성 문제라고 이해할 수 있다. 다른 한편, 공정한 교육 분배의 기준을 충분성(adequacy)으로 간주하는 관점이 있다. 충분성의 관점에서는 교육 시스템이 모든 이에게 특정 수준의 교육을 제공하여 모두가 충분한 교육을 받을 수 있도록 보장하는 것이 공정한 교육이다(Meyer, 2014, p.3). 이러한 관점에서 교육의 공정성은 곧 교육의 충분성(educational adequacy)을 의미한다. 정리하면, 교육의 공정성은 교육 분배의 문제와 관련되며, 교육의 평등 및 교육의 충분성을 의미할 수 있다. 이러한 교육의 공정성 관점을 사회심리학적 접근과 비교하면, 사회심리학적 접근에서 공정성이란 기여에 따른 보상 분배의 정당성 및 보상 분배 절차의 합리성을 의미하지만, 교육학적 접근에서 공정성이란 교육적 평등 및 충분성을 의미한다고 이해할 수 있다는 점에서 차이가 있다.

교육의 공정성이 교육적 평등과 충분성을 의미한다고 할 때, 한국 사회에서 대입제도의 공정성은 어떻게 인식되고 논의되는가? 대입제도는 중등 교육 단계와 고등교육 단계를 이어주는 관문의 역할을 하는데 단순히 관문의 역할에 그치는 것이 아니라 이전 단계의 학교 교육과 사교육 시장에 영향을 미친다. 또한, 대학의 서열화 구조가 공고화된 사회적 맥락에서 상위 대학으로의 입학 가능성이 대학 졸업 후 졸업자의 직업 지위에 영향을 미치므로, 상위 대학입학에 영향을 미치는 대입제도의 변화는 대입과 관련된 모든 이해관계자의 관심사이다. 따라서 한국 사회에서 정부가 수립하고 시행하는 많은 교육정책 중에서도 대입제도는 가장 변화에 민감하고 논쟁적인 교육정책으로 손꼽는다. 그리고 대입제도와 관련한 논쟁에서 중심적

인 주제는 대입제도의 공정성이다. 특히 대입제도의 공정성 문제는 정성적 평가에 근거한 입학사정관제 도입 이후 더욱 쟁점이 된 것으로 보인다. 초기 대입제도에 관한 논의는 입시 위주 교육과 교육열에 기반한 과잉 경쟁(김신일, 1991; 성태제, 1993; 한정신, 1992)이 중심이었다면, 2008학년도 입학사정관제 도입 이후 대입제도의 공정성 확보는 중요한 과제로 등장하였다(김희용, 2011; 정원규, 2011). 2015학년도를 기준으로 입학사정관제가 학생부종합전형으로 개편되면서, 대입제도의 공정성 문제는 학생부종합전형을 중심으로 논의되었다(김한솔, 2019; 이광현, 2018; 이수정, 2018; 조희권 등, 2019). 그리고 대입제도의 공정성 문제는 2017년부터 2019년까지의 대입제도 개편 과정을 통해 사회적으로 공론화되면서 더욱 전면으로 드러나게 되었다. 대입과 관계된 이해관계자들과 일반 시민이 대입제도 개편에 직접 관여하여 대입제도의 공정성에 대해 의견을 내고, 이것이 언론을 통해 사회적으로 공유되면서, 대입제도의 공정성 문제는 현실적인 사회적 의제로 설정되었다. 이때, 여러 주체에 의해 대입제도의 공정성에 관한 텍스트가 생성, 유통, 소비되면서 대입제도 공정성에 관한 담론을 형성하게 되었다. 이 시기의 대입제도의 공정성 담론은 한국 사회에서 역사적으로 계속 존재하던 공정성 담론이 이어져 내려온 것일 수도 있고, 이 시기에만 해당하는 특징적 담론일 수도 있다. 어떠한 속성의 담론이든 2017~2019 대입제도 개편 시기의 담론을 분석하는 일은 해당 시기의 한국 사회에서 대입제도란 무엇인지, 대입제도의 공정성이란 무엇인지, 그리고 더 나아가 교육이란 무엇인지 이해하는 일과 같다. 따라서, 본 연구에서는 대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론 분석을 통해, 대입제도의 공정성 담론에 재현된 한국 사회에서의 교육의 한 측면으로서 대입제도를 이해하고자 한다.

이러한 연구 목적에 따라 연구 문제는 다음과 같이 설정하고자 한다. 먼저, 2017~2019년의 기간 동안 대입제도 개편 과정에서 공정성 담론이 어떻게 형성되었는지 확인하는 분석 단계가 필요하다. 담론 형성 양상은 개편 과정 중 어떤 사건이 발생하였고, 주요 이해관계자는 누구였으며, 공정성 담론의 생산자와 소비자는 누구인지 등에 주목하여 확인할 수 있다. 특히,

공정성 담론 형성에서 서로 다른 공정성에 대한 이해로 인해 발생하는 갈등 상황은 담론 양상에 영향을 미치는 주요 요인으로 볼 수 있다. 다음으로, 대입제도 개편 과정에서 공정성 개념의 의미를 분석하는 단계가 필요하다. 공정성 담론 안에서 공정성이라는 단어가 어떻게 사용되고 논의되는지 그 의미를 중심으로 확인하는 단계를 의미한다. 이 단계를 통해 확인된 공정성의 의미는 대입제도 개편 과정의 범위 내에 한정하는 것으로, 이것이 곧 교육 공정성을 의미하는 것은 아니다. 마지막으로, 대입제도 개편 과정의 공정성 담론을 사회적 실천과 연계하여 분석하는 단계가 필요하다. 공정성은 한편으로 사회에서 교육정책과 사회제도를 설계하고 평가하는 기준이 되므로 사회와의 관계 안에서 이해될 필요가 있다. 다른 한편으로는 사회에 따라서 공정성의 논의 방식과 내용 등 그 의미가 특징 지어지므로, 공정성 담론을 특징 짓는 사회적 실천을 함께 살펴보아야 한다. 각 단계를 연구 문제로 설정하면 다음과 같으며, 본 연구는 다음의 연구 문제를 중심으로 진행된다.

첫째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)에서 공정성 담론은 어떤 양상을 보이는가?

둘째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)에서 공정성이란 무엇을 의미하는가?

셋째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)의 공정성 담론을 특징짓는 사회적 실천은 무엇인가?

### 제3절 연구 내용 및 의의

본 연구는 2017~2019년의 대입제도 개편 과정을 중심으로 대입제도의 공정성 담론을 분석한다. 이론적 배경에서 대입제도의 변천 과정과 2017~2019에 관한 기존 논의를 검토하고, 교육 공정성의 개념과 관련 논의를

검토하여 공정성 담론 분석을 위해 필요한 대입제도와 교육의 공정성에 대한 이해를 높인다. 연구 방법으로는 비판적 담론 분석(critical discourse analysis)을 채택하고, 문서 및 기록물 자료와 인터뷰 자료를 수집하여, 텍스트-담론적 실천-사회적 실천의 단계에서 분석을 시행한다. 연구결과는 공정성 담론의 양상과 공정성의 의미, 그리고 공정성 담론의 사회적 실천으로 나누어 제시한다. 마지막으로, 연구의 주요 결과를 토대로 논의와 제언을 제시하여 연구의 결론을 마친다.

본 연구의 범위는 2017년부터 2019년까지 문재인 정부에서 추진한 대입제도 개편 과정으로 한정하며, 특목고 및 자사고 폐지 문제와 고교학점제 문제는 포함하지 않는다. 구체적으로, 문재인 대통령이 취임한 2017년 5월부터 「대입제도 공정성 강화방안」이 발표된 2019년 11월까지를 연구 범위로 설정하되, 필요에 따라 해당 기간 이전-이후의 논의를 포함할 수 있다. 대입제도 개편 과정의 중심 사건은 2017년 8월 「2021학년도 수능 개편 시안」 발표와 2018년 8월 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신 방향」 발표, 그리고 2019년 11월 「대입제도 공정성 강화방안」 발표를 포함한다. 이 과정 중 연계하여 논의된 특목고 및 자사고 폐지와 고교학점제는 연구 범위에 포함하지 않는다. 특목고와 자사고 폐지 문제는 대입제도 문제와 긴밀히 연결된 문제이나, 대입제도 개편과는 별개의 사건이므로 분석에 포함했을 때 논의가 혼재될 수 있다고 판단하였다. 고교학점제 역시 고교 교육과정 문제로서 대입제도와 높은 상관성이 있으나, 별개의 사건으로 판단하여 연구의 범위에서 제외하였다. 특목고 및 자사고 폐지와 대입제도의 관계 혹은 고교학점제와 대입제도의 관계에 대한 논의는 별도의 연구를 통해 수행하는 것이 타당해 보인다.

대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론 분석을 바탕으로 교육 공정성 개념을 본 연구의 의의는 다음과 같다. 먼저, 2017~2019 대입제도 개편 과정을 공정성 담론을 중심으로 정리하여, 개편 과정에 대한 이해를 높였다. 현시점 기준, 문재인 정부의 대입제도 개편 과정의 범위는 2017년부터 2019년까지로 설정하는 것이 타당하나, 해당 기간 전체를 분석의 대상으로

삼은 연구는 발견하기 어려웠다. 선행연구는 2018년 공론화를 중심으로 다루거나, 2019년 대입 공정성 강화방안의 배경 설명에 집중하는 연구가 다수였고, 2017년 2021학년도 수능 개편 시안부터 포함하여 2019년 대입 공정성 강화방안까지 전체를 포괄하는 연구는 제한적이었다. 따라서, 본 연구는 2017~2019년의 대입제도 개편 과정을 종합적으로 정리함으로써 문재인 정부 전반기의 대입정책과정의 주요 사건에 대한 정보를 제공한다는 의의가 있다. 또한, 텍스트와 담론, 사회적 실천 간 관계에 토대한 대입제도의 공정성 담론 분석을 통하여 대입제도와 관련된 한국 사회의 실천적 측면을 이해할 수 있다. 사회적 실천과의 관계를 고려하여 대입제도의 공정성 담론과 공정성을 이해하는 일은 한국 사회에서 대입제도가 갖는 의미와 대입제도를 포함한 교육이 갖는 의미의 한 측면을 이해하는 일과 같다. 따라서 한국 사회와 교육의 특징적인 한 부분을 이해하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

## 제2장 이론적 배경

### 제1절 대학입학제도

#### 1. 대입제도 변천 과정

1945년 해방 이후부터 현재에 이르기까지, 한국의 대입제도는 앞선 대입제도를 극복하고자 여러 차례 개편되었다. 대학별 단독시험제로 시작하여, 대학입학 국가연합고사와 대학입학자격 국가고사제, 대학입학 예비고사, 대학입학학력고사를 거쳐, 대학수학능력시험이 도입되었다. 대학수학능력시험 도입 후에는 성적의 산출 방식이나 대입전형의 비율 등이 변화하였고, 입학사정관전형과 학생부종합전형과 같은 학생부 중심의 수시모집 전형이 발달하였다. 대입제도 변천 과정의 주요 내용은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 대입제도 변천 과정(1945~2021학년도)

학년도	시행 횟수	시기별 대입제도 유형 (학년도 기준)	특징
1945~1953	9	대학별 단독시험제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부: 대입자격고사 등 일부 대입전형요소 시행 및 폐지</li> <li>• 대학: 대학별고사</li> </ul>
1954	1	대학입학 국가연합고사, 대학별 고사	
1955~1961	7	대학별 단독시험제	
1962~1963	2	대학입학자격 국가고사제	
1964~1968	5	대학별 단독시험제	
1969~1980	12	대학입학 예비고사, 대학별 고사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부: 대입 예비고사제도 신설 - 고교교육 정상화 목표</li> <li>• 대학: 대학별고사</li> </ul>
1981	1	대학입학 예비고사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 본고사 폐지 및 과외금지(1980.07.30.교육조치)</li> </ul>

1982~1985	4	대학입학학력고사, 고교내신제,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부: 대학입학학력고사로 개편</li> <li>• 대학: 논술(대학별고사) 신설 - 입시 자율성, 사고력 제고 목표</li> </ul>
1986~1993	8	대학입학학력고사, 고교내신제, 논술고사	
1994~1996	3	대학수학능력시험, 고교 내신, 대학별 고사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부: 대학수학능력시험 도입 (대학입학학력고사 폐지)</li> <li>• 대학: 대입별 전형 - 수능 성적, 논술, 학생부 내신 등 활용</li> </ul>
1997~2001	5	대학수학능력시험, 학교생활기록부, 대학별 고사 (본고사 금지, 학교생활기록부 도입)	
2002~2007	6	대학수학능력시험, (선택형 수능 도입) 학교생활기록부, 대학별 고사	
2008~2013	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학수학능력시험, 학교생활기록부, 대학별고사 &lt;2008 대입제도 개선안(2004.10.28.)&gt;</li> <li>- 학생부 신뢰도 제고: 원점수+평균+표준편차+9등급제</li> <li>- 수능 개편: 9등급제 (2008학년도: 등급만 제공)</li> <li>- 입학사정관전형 도입, 사회배려자전형 활성화 *대입전형 기본사항 수립 권한을 대교협으로 이관</li> </ul>	
2014~2021	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학수학능력시험, 학교생활기록부, 대학별고사 &lt;대입전형 간소화 방안(2013.10.25.)&gt;</li> <li>- 대입전형 간소화: 수시(학생부종합, 학생부교과, 논술, 실기 위주 4개 전형)/ 정시(수능, 실기 위주 2개 전형)</li> <li>- 학생부종합전형 도입: 2015학년도부터 입학사정관전형 개편</li> <li>- 수능 개편: 수준별 수능 폐지, '17학년도부터 한국사 필수</li> <li>- 학생부 기재 개선</li> <li>- 사전예고제: 대입정책 3년 3개월전 발표, 대학별 입시계획 발표 법제화</li> </ul>	

출처: 교육부(2018.04.11.), 대학입시제도 국가교육회의 이송안, pp.40-42 재구성

1994학년도 대학수학능력시험이 도입되기 이전의 주요 대입제도는 ‘대학별 단독시험제’, ‘대학입학 국가연합고사’, ‘대학입학자격 국가고사제’, ‘대학입학 예비고사’, ‘대학입학 학력고사’로 구분할 수 있다. 이 중, 대학의 선발 자율권 인정하는 ‘대학별 단독시험제’를 제외하고, 나머지 대입제도는 모두 정부가 주도하는 대입고사라는 점이 특징이다.

먼저, 대학별 단독시험제는 해방 이후 초기(1945~1953학년도)에 시행하다, 대학입학 국가연합고사(1954학년도)와 대학입학자격 국가고사제(1962~1963학년도)의 도입으로 중단된 적이 있으나, 1968학년도까지 지속한 대입제도이다. 대학입학 국가연합고사는 대학입학선발위원회가 주관하는 국가시험으로, 국가연합고사의 합격자에게만 대학별 고사 응시 자격이 주어졌으며, 대학입학자격 국가고사제는 자격시험과 선발시험의 성격을 지닌 국가시험으로, 대학정원의 110%가 합격자수였다(강창동, 2007). 대학입학 예비고사(1969~1981학년도)는 대학별 고사 응시자격을 부여하는 자격시험의 성격만을 지니다가, 점차 대입전형에 점수가 반영되면서 선발시험의 성격을 지녔으며, 대학입학 학력고사(1982~1993학년도)는 선(先) 지원-후(後)시험 방식으로 시행되며, 학력고사 성적이 대입전형의 50% 이상을 차지했다(강창동, 2007). 대학수학능력시험은 1994학년도 도입 이후 현재에도 시행 중인 대입전형으로, 대학 교육에 필요한 수학능력을 측정하는 시험을 의미하며, ‘수능’으로 통용된다. 시험 출제와 성적 산출 관련 절차는 한국교육과정평가원이 담당하고, 시험의 시행과 감독 관련 절차는 각 시도 교육청이 담당한다.<sup>1)</sup> 수능 성적 발표 이후 진행되는 정시모집은 주로 수능 성적을 중심으로 선발한다.

한편, 정부가 주관하는 대입 시험과 함께, 고교 내신(1981학년도~)과 학교생활기록부(1997학년도~)가 대입전형의 주요 요소로 사용되기 시작하였으며, 2002학년도 이후에는 학생부 중심 전형이 확대하기 시작한다(안선희, 2018). ‘학생부종합전형’ (2015학년도~)은 대학이 자율적으로 신입생

---

1) 한국교육과정평가원 대학수학능력시험 개요  
<https://www.suneung.re.kr/sub/info.do?m=0101&s=suneung>

을 선발하는 수시모집 전형의 일종으로, 학교생활기록부의 여러 요소를 종합적으로 반영한다. 2013년에 발표된 「대입전형 간소화 및 대입제도 발전 방안」은 2015학년도부터 2021학년도까지 적용되는 대입제도로서, 주요 내용은 대입전형 간소화를 통한 대입준비 부담 완화가 목표이다(교육부, 2013). 간소화 방안은 학생부 위주(학생부 교과, 학생부 종합), 논술 위주, 실기 위주의 수시전형과 수능 위주, 실기 위주의 정시전형 체계의 마련이다. 이때 학생부 교과 전형은 “학생부 교과 성적을 중심으로 평가하는 전형”이며, 학생부종합전형은 “입학사정관 등이 참여하여 학생부 비교과를 중심으로 교과, 자기소개서·추천서·면접 등을 통해 학생을 종합 평가하는 전형”이다(교육부, 2013, p.4). 학생부종합전형은 2008학년도에 도입된 ‘입학사정관제’를 개편한 것으로, 입학사정관제란 대학이 입학사정관이라는 전문가를 통해 학생의 성적, 환경, 잠재력 등을 종합적으로 판단하여 신입생을 선발하는 대입전형을 의미한다(남보우, 2007, 양성관, 김택형, 2008에서 재인용). 입학사정관제 시행 시 공인 어학성적, 교과 관련 외부 수상실적 등의 외부 실적 요구와 입학사정관의 전문성 및 사교육 기관 취업 등(교육부, 2013)이 문제가 되어, 이러한 문제를 개선하고자 도입된 것이 학생부종합전형이다.

2017~2019년의 대입제도 개편 결과가 적용되기 전 시점인 2021학년도 현행 대입제도는 수능과 학생부, 대학별 고사의 병행제이다. 2021학년도 수능의 경우, 시험 영역은 국어, 수학(가형, 나형 택 1), 영어, 한국사, 사회·과학·직업탐구(택 1), 제2외국어/한문으로 구분되며, 이 중 한국사는 필수과목이다. 성적은 표준점수, 백분위, 등급(9등급제)을 기재하며, 단 영어 영역과 한국사 영역은 절대평가에 따라 등급만 기재한다. EBS 수능교재 및 강의 연계 비율은 70% 수준이다(한국교육과정평가원, 2020). 학생부 위주 전형은 앞서 언급하였듯, 학생부 교과 전형과 학생부종합전형으로 구분된다. 대학별 고사는 논술, 구술고사, 면접, 적성고사 등을 포함하여 대학이 자율적으로 시행하는 것이 원칙이다. 그러나 교육부는 재정지원 사업과 연계하여 대학이 논술, 문제풀이식 구술형 면접, 적성고사<sup>2)</sup>를 지양하고 학생부를

활용하도록 유도하고 있다(교육부, 2013).

대입제도 변천 과정의 큰 흐름을 요약하면 첫째, 해방 이후 대학별 단독 고사로부터 시작되어 현재 대학별 고사로 이어지는 대학 자율의 대입제도와 둘째, 대학입학 국가연합고사부터 대학수학능력시험까지 이어지는 국가 주관 대입 시험, 그리고 셋째, 고교내신제부터 학생부 교과 전형 및 학생부종합전형으로 이어지는 학생부 중심 대입제도로 구분할 수 있다. 2000년대 이후에는 학생부 중심 대입전형이 점차 확대되어, 최근으로 올수록 학생부 위주 전형이 수능 위주 전형보다 훨씬 큰 비중을 차지하는 추세이다. 대입제도 개편 과정이 시작된 2017년 당시 한국대학교육협의회가 발표한 2019학년도 대입전형 계획에 따르면, 학생부 위주 전형 비중의 증가로 학생부 위주 전형(학생부 교과 및 종합전형)으로 전체 모집인원의 65.9%를 선발하게 되었다(한국대학교육협의회, 2017). 이는 2017학년도의 60.3%와 비교하여 5.6%p 증가한 수치이다. 반면, 수능 위주 전형으로 선발하는 인원은 전체의 약 20.7% 정도이다. 이처럼, 수능 위주 전형 비중과 학생부 위주 전형의 비중이 크게 차이가 나는 상황에서 대입제도 개편 과정이 시작되었음을 확인할 수 있다.

## 2. 대입제도 관련 논의

대입제도 관련 선행연구를 검토하였을 때, 기존 선행연구는 세 가지 유형으로 분류되는 경향이 발견되었다. 첫 번째는 대입정책의 타당성을 분석한 연구 유형으로, 정권별 정책 타당성 등 대입정책을 대상으로 분석한 연구와 대입제도와 다른 요인 간의 관계를 분석한 연구를 포함한다. 두 번째 유형은 대입제도를 둘러싼 담론과 쟁점을 분석한 연구로, 특정 대입전형 혹은 사회적 이슈를 중심으로 대입제도를 분석한다. 세 번째 유형은 대입

---

2) 적성고사는 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」에 따라 2022학년도 대입제도부터 폐지됨

제도의 개선 방향을 제언하는 연구로, 기존 대입제도에 대한 비판적 분석을 토대로 연구자의 관점에 따라 개선 방향을 제언한다. 아래에서는 각 유형에 해당하는 선행연구의 논의를 살펴보고자 한다.

### 1) 대입정책 타당성 분석

대입정책의 타당성을 분석하는 선행연구는 대입정책 대상 연구와 대입정책과 다른 요인과의 관계 분석 연구로 구분된다. 먼저, 도입 초기 수능제도의 타당성을 분석한 연구는 수능이 최초 시행된 1994학년도와 학교생활기록부가 도입된 1997학년도 정책을 다루었다. 1994학년도 대입정책은 기본 방향, 수능, 내신제도, 대학별고사, 전형 절차, 특별전형의 측면에서 논의되었고(박도순, 1994), 이와 유사하게 1997학년도 대입정책도 기본 방향, 종합생활기록부제, 수능, 전형 절차의 측면에서 논의되었다(박도순, 1996). 2000년대 이후 수능 평가방식의 변화에 따라 변화 내용의 타당성 및 효과를 분석한 연구는 2008학년도 수능 9등급제의 측정학적 타당성 및 정책 효과(양길석, 2006), 2015학년도 대입전형간소화정책 효과성 및 인과가설 타당성(안수진, 안선희, 2015) 등을 분석하여 시사점을 제공하였다. 한편, 노무현 정부와 이명박 정부의 정책문제 정의의 타당성을 분석한 안선희(2016a)는 교육정책 결정자 개인의 사고와 편견에 영향을 받는 정치적 요인으로 인해 두 정부의 정책문제 타당성이 부족했다는 결과를 제시하였다.

다음으로, 대입제도의 관계적 측면을 분석한 연구는 사교육비 지출, 대학 자율화, 대학 학점 등에 주목하였다. 먼저, 사교육 관련 연구는 입학사정관 전형 지원계획이 사교육비 지출에 미친 영향(김위정, 김양분, 2013)과 학생부 내신의 반영 비중 상황이 사교육비 경감에 미치는 영향(이수정, 조원기, 2014) 등 특정 대입전형에 대한 계획과 변화 등이 사교육비에 미치는 영향을 분석하는 경향이 있었다. 한편, 기존의 대입전형과 구분되는 새로운 대입정책으로서 입학사정관제를 다룬 연구(양성관, 김택형, 2008)는 입학사정관 전형 시행 시 발생할 수 있는 문제 상황으로 (1) 전형이 여러

전형요소를 요구함에 따라 이를 충족할 수 있는 특수 집단만 선발할 가능성, (2) 전형 과정의 불투명성으로 인한 불공정 가능성, (3) 공정한 대입전형 요구에 따른 정보 공개의 범위에 논란 가능성을 제시하였다. 이러한 우려는 여러 전형자료를 바탕으로 정성적 평가를 확대한 입학사정관제의 특성에 따라 제기된 것으로, 이후 학생부종합전형의 불공정성에 관한 논의 내용과 연결되는 측면이 있다. 마지막으로, 대학 학점과의 관계를 분석한 연구(김안나, 김성훈, 2009)는 서울 소재 대학 입학생의 입학 전형에 따른 학점을 비교하여, 학업우수자전형 입학생 학점이 가장 높고, 사회통합전형 입학생의 학점이 가장 낮음을 밝히며, 사회통합 전형 입학생에 대한 학업 지원의 필요성을 제안하였다.

대입정책의 타당성을 분석하는 연구가 다수 수행되는 배경에는 대입정책의 신뢰성 문제가 있다고 볼 수 있다. 대입정책에 따라서 대학에 입학할 수 있는 조건과 입학할 수 있는 지원자, 대학의 구성이 달라지므로, 해당 대입정책이 얼마나 타당한지는 연관된 결과들을 얼마나 신뢰할 수 있는가의 문제와 연결된다. 대입정책 타당성 분석 방식 중 하나인 전형에 따른 학점 비교는 선발 적합성에 관한 연구로서 특정 전형이 대학교에서 수학할 수 있는 적합한 학생, 우수 학생을 선발할 수 있는지 확인하는 작업으로 이해할 수 있다. 만약, 특정 전형으로 입학한 학생이 학점이 우수하고 생활 측면도 우수하다면, 해당 전형은 선발 적합성이 높고 타당하여, 높은 신뢰성을 제공할 수 있다.

## 2) 대입제도 쟁점 분석

대입제도 관련 논의의 두 번째 유형은 대입제도에 관한 담론이나 쟁점을 분석한 연구이다. 이 유형의 연구는 대입제도를 둘러싸고 무엇이 문제라 인식되는지에 초점을 두었다고 볼 수 있으며, 주로 특정 시기 혹은 전형을 분석 대상으로 삼는다. 김동석(2000)과 최호성, 강현석(2000)은 기존의 성적 중심의 전형이 아닌 비교과 등 다양한 전형자료를 활용하도록 개

정된 2002학년도 대입제도를 대상으로 각각 학생 선발정책의 관점과 교육과정적 측면에서 쟁점을 분석하였다. 김동석(2000)은 2002학년도 대입제도의 쟁점을 학생 선발 철학의 문제로 보아, 해당 대입제도가 기존의 사회적 선별 기능을 강조하던 관행과 달리 진로선택의 기능을 강화하였다고 보았다. 최호성, 강현석(2000)은 2002학년도 대입제도의 주요 쟁점으로 대입전형과 학교 교육과정 간의 관계에 주목하였다. 즉, 대입제도로부터 학교 교육과정이 자유로울 수 없다는 문제의식 아래, 대입제도 변화에 따른 교육과정 운영의 문제점을 주요 쟁점으로 제시하였다. 특히 전형자료의 다양화로 인해 수능시험의 변별력, 학교 내신 성적의 객관성, 대학별 전형에 따른 수험생 부담 증가, 비교과 자료의 부작용과 역기능을 지적하며 이에 대한 정책적 보완이 필요함을 제안하였다. 2002학년도 이후에는 다양한 대입제도가 시행되면서 이와 관련한 연구가 수행되었다. 이제봉(2008)은 2009학년도 대학입시에서부터 시행된 기회균형 선발제도의 쟁점을 분석하였다. 기회균형선발제도는 교육 기회의 평등, 대학교육의 다양성 확보 등을 위해 시행되었으나, 교육 기회 평등 실현의 실질적인 효과, 역차별의 가능성, 제도 시행을 위한 준비 부족에 대한 논란이 발생함을 지적하였다. 한편, 국내의 대입제도에 관한 쟁점을 분석하는 데 있어, 해외의 사례와의 비교를 중심으로 수행한 연구들 또한 이루어졌다. 2008학년도 대입제도 개선안의 주요 쟁점에 관해서는 미국과 호주 사례가 비교되었다. 박상철(2006)에 따르면, 2008학년도 대입제도의 쟁점은 학생 선발 평가 방식, 사회적 소외계층 입학정원, 그리고 입학사정관 제도와 같은 외국 제도 도입이다. 미국과 호주의 대입제도를 검토해보았을 때, 고등학교 교육과정의 차이로 인해 미국에서는 정성적 평가가 강조되는 한편, 호주에서는 평가의 객관성이 더 강조되는 경향이 발견되었으며, 이는 대입전형 논의는 고등학교 교육과정을 중심으로 이루어져야 한다는 시사점을 제시한다.

이상의 여러 대입제도 쟁점 연구를 통해 확인할 수 있는 사실은 대입제도는 결국 고교 교육과정과 긴밀히 연결되는 한편, 각 사회의 사회문화적 맥락과 분리될 수 없다는 점이다. 따라서, 대입제도에 관한 논쟁에서는 교

육적 측면과 사회적 측면이 모두 고려되어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 교육과 사회 중 한 측면을 간과한 채 대입제도에 관한 논의를 진행한다면, 대입제도의 역할과 기능에 관하여 비판적으로 이해할 수 없으며, 따라서 타당한 개선안을 도출할 수 없을 것이다.

### 3) 대입제도 개선 방향 제언

대입제도 관련 논의의 세 번째 유형은 대입제도의 개선을 위한 방향을 제언한 연구이다. 이 유형의 연구는 대입제도 개선의 방향성 또는 구체적인 방안에 주목하여, 통시적인 관점이나 특정 시기를 중심으로 발생하고 있는 문제점이나 예상되는 문제 상황의 개선방안을 제시하였다.

통시적인 관점에서 대입제도의 개선 방향을 제언한 연구는 대입제도의 문제점을 진단하거나 대입제도 비전 제시하였다. 먼저, 이두휴(1998)는 한국 대입제도의 주요 문제점으로 입시 경쟁의 문제를 지적하며, 이로 인해 대학 기관, 중등학교 교육 활동, 노동시장의 지역 간 분화가 발생한다고 진단하였다. 한편, 서민원(2008)은 대학 자율화에 기반한 대입제도 개선이 필요함을 강조하며, 대학설립이념과 특성화 방향에 기초한 선발권 보장 및 책무성 강화, 자격인증 평가로서의 수능, 대학선발 방법 및 기준의 다양화와 단순화 등의 개선 방향을 제안하였다. 류성창 등(2012)의 경우, 역량 중심 교육의 세계적 흐름에 따라, 한국 교육과정 및 대입제도의 역량 중심 개편의 필요성을 역설하며, 입학사정관 제도의 확대 및 개선, 새로운 교육 평가 도구 개발 등을 개편방안으로 제시하였다. 또한, 김위정 등(2014)은 대입제도 쟁점의 해결 방향으로 전인적 교육을 강조하며, 학생 성장 지향의 관점에서 정성적·다면적 평가, 기초학력 보장, 대학 자율성 및 책무성 강화 등의 개선 방향을 제시하였다. 마지막으로, 이상명(2017)은 대학의 서열화 등으로 인한 사회 문제를 해소하기 위해 교육의 기회균등 측면에서 대입제도가 개선될 필요가 있음을 강조하였다. 대입제도 개선으로 교육 양극화 문제를 해소할 수 있다고 보면서, 학생부 전형 확대, 수능 절대평가

도입 및 자격고사화, 지역인재전형 확대 등을 개선방안으로 제안하였다.

특정 시기의 대입제도에 주목하여 구체적인 개선방안을 제안한 연구는 다음과 같다. 먼저, 양길석(2010)은 2008 대학입학 개선안에 따라 실시된 수능 9등급 제도의 타당성을 고찰하여, 수능 등급만을 제공할 경우 등급별 산출비율의 안정성, 점수 비교의 합리성 등의 측정학적 문제와 수험생 부담 및 사교육비 경감 문제가 발생할 수 있음을 지적하고, 수험생 부담 경감을 위해 상대평가가 아닌 9등급 절대평가가 필요함을 제안하였다. 다음으로, 김미란, 박병영(2013)은 이명박 정부 시기에 제도화된 대입전형의 다양화에 주목하여, 대입전형 간소화 방안의 필요성 및 실천 방향을 제시하였다. 대입전형의 다양화에 따른 가장 큰 문제점으로 대입 준비 부담이 가중된다는 점을 지적하며, 이로 인해 사교육 부담뿐만 아니라 진학 지도의 혼란 가중, 대학의 적격자 선발에 어려움이 발생할 수 있다고 진단하였다. 대입전형의 간소화 방안으로는 모집 시기 및 전형요소별 전형 유형 간소화, 공통양식 지원서 및 추천서, 공통원서접수시스템 구축을 통한 표준화 등을 제안되었다. 박근혜 정부 시기에 이루어진 대입전형과 관련하여, 안선희(2016b)는 학생과 학부모 관점에서 대입제도 문제를 분석하고 개선방안을 도출하며, 선발의 타당성 부족으로 인한 적격자 선발 실패, 대입전형의 복잡성과 선발의 공정성 약화, 대입전형의 신뢰성에 대한 우려 증가, 사교육비 증가 유발, 대입전형을 통한 불평등 재생산 우려 등을 지적하였다. 이에 대한 정책 대안으로는 창의인재 육성, 진로맞춤형, 대입전형을 통한 형평성 신장, 대입전형의 공정성, 객관성, 신뢰성 개선방안들을 구체적인 과제로 제시하였다.

이외에 주영효, 김상철(2017)은 학생부종합전형을 규범적 차원, 구조적 차원, 구성원 차원, 기술적 차원에서 검토하여 문제점을 분석하였다. 이러한 분석 결과에 따라 학교생활기록부의 관리 및 기록 내실화, 고교 교육과정과 학생부종합전형 요소 간 연계 확대, 입학사정관 전문성 강화와 정부의 중장기적 정책 마련을 구체적인 개선방안으로 제안하였다. 마지막으로 안정희(2020)는 2022학년도 전면 시행을 앞둔 고교학점제와 관련하여, 이

에 대응하는 대입제도 개선방안을 논의하였다. 고교학점제의 목표인 획일적인 교육과정의 극복, 수업과 평가의 혁신, 대입제도 개선 및 고교체제 개편을 위해서는 학생부종합전형이 현재의 절차적 공정성 논의뿐만 아니라 평가 내용과 관련한 개선이 필요하다고 보았다. 이에 고교 교육과정의 목표와 연계한 평가지표에 근거하여 대입제도 개선이 이루어질 필요성이 있음을 제안하였다.

### 3. 대입제도 개편 과정(2017~2019)에 관한 선행연구

문재인 정부의 대입정책은 2017부터 2019년까지 ‘2021학년도 수능 개편’, ‘2022학년도 대학입학제도 개편’, ‘대입제도 공정성 강화’에 대한 정책 결정 과정을 거쳤으며, 대입정책 결정 과정은 다음과 같은 특징이 있다(안선희, 2021). 학생부 중심 전형 관련 성적 부정과 입시 비리 사건이 발생하면서 2019년 후반기에 이를수록 해당 전형의 문제를 심각하게 인식하게 되었다. 수능 옹호 관점과 학생부 전형 옹호 관점은 공정성을 중심으로 서로의 문제점을 비판하며 대립하고 경쟁하는 양상을 보였으며, 수능 중심의 정책적 대안 및 서울 주요 대학 중심의 정책적 대안이 제시되었다. 또한, 공론화 방식을 도입하였으나 공론화의 결과와 여론이 대입정책에 온전히 반영되지는 않았으며, 교육부와 청와대가 실질적으로 결정하였다.

이처럼, 대입제도 개편 과정(2017~2019)의 주요 쟁점은 학생부종합전형과 수능 전형의 공정성 문제였으며, 대입제도 개편 공론화 시행에 따라 공론화의 효과도 주요 논의 사항이었다. 따라서, 다음에서는 학생부종합전형과 대입 공정성, 공론화 효과에 관한 논의를 검토하고자 한다.

#### 1) 학생부종합전형 관련 논의

학생부종합전형의 전신은 입학사정관제로, 입학사정관제는 「학교교육

정상화를 위한 2008학년도 이후 대학입학제도 개선방안」(교육인적자원부, 2004)을 통해 도입되었다. 해당 안은 대입제도에서 학교생활기록부 활용도를 높이고 수능시험의 영향력을 약화하려는 목적으로, 내신 9등급 석차 등급제와 백분위 및 표준점수를 제외한 수능 9등급제(2008학년도), 입학사정관제를 도입하였다(교육인적자원부, 2004). 입학사정관제 도입의 기대효과는 “학생선발의 전문성·자율성 제고와 함께 학교목적에 부합하는 잠재능력을 갖춘 학생을 발굴하기 위한 노력을 경주” 함으로써, “‘선발경쟁’ 보다는 잘 가르치기 위한 ‘교육경쟁’으로 전환되어 대학의 경쟁력도 제고” 되는 것이었다(교육인적자원부, 2004). 입학사정관제는 학생의 전인적 측면을 반영하고, 입학업무를 전문화할 수 있다는 장점이 있지만, 입학사정관의 불안정한 지위와 입학사정관 판단의 공정성과 신뢰성은 문제점으로 지적되었다(박혜림, 2009). 이러한 입학사정관제는 「대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안」(교육부, 2013)을 통해, 학생부종합전형으로 명칭이 변경되었고, 수시모집에서 차지하는 비중이 점차 증가하였다. 학생부종합전형의 특징은 학생의 균등한 교육 기회를 보장하고, 대입제도의 다양성을 추구하며, 대학의 자율성을 지향하는 것이다(주영효, 김상철, 2017). 하지만, 정부의 재정지원 사업과 학생부종합전형 연계 정책으로 인해, 대학의 자율적 확대라고 보기 어려운 측면이 있으며, 입학사정관에 대한 불신과 이에 따른 학생 선발의 공정성 및 객관성에 대한 문제의식이 존재한다(주영효, 김상철, 2017).

학생부종합전형의 주요 쟁점은 입학 이후 대학 교육에서의 성과와 사교육비 및 고등학교 교육 관련 정책적 효과, 학생부종합전형의 공정성과 신뢰성 등(이광현, 2018)인데, 이 중 공정성과 신뢰성이 쟁점이 되는 이유는 학생부종합전형의 다음과 같은 한계에 기인한다(이수정, 2018). 학생부종합전형은 고등학교의 특성과 교육력 차이를 반영하지 못하고, 교사의 기록에 의한 학생부를 전형자료로 사용하며, 학생부 기록과 자기소개서는 대리작성이 가능하다. 또한, 학생부종합전형을 평가하는 표준화된 기준이 없으며, 지원자의 소질, 능력, 인성, 성장 잠재력의 평가 가능성을 확신할 수 없

다. 학생부종합전형에 관한 다른 논쟁점은 공교육 정상화, 대학 교육에 대한 기여, 사교육 발생 문제다. 비교과 활동의 강조로 인해 교과수업의 의미가 약화되 측면이 있고, 기초 학업 역량의 미달로 인해 대학 교육의 적격자 선발에 효과적이라고 하기 어려우며, 학생부종합전형 준비를 사교육 수요의 발생과 사회경제적 배경에 따른 사교육 격차가 발생하는 것은 학생부종합전형으로 인한 문제점이라고 볼 수 있다(이수정, 2018).

학생부종합전형의 공정성 문제는 학생부종합전형에 관한 토픽 분석 결과에서도 주요 쟁점으로 확인되었다. 토픽 분석이란 단어의 빈도를 토대로 문서의 주제를 발견하는 분석 방법으로, 2014년부터 2018년까지 10개 신문의 학생부종합전형 관련 신문기사 1,240건을 분석하였을 때, 대입전형의 공정성은 다섯 개의 토픽 중 하나의 주제로 확인되었다(홍영희, 2019). 고교유형에 따른 대입전형에서의 유불리 문제와 학생부종합전형 준비를 위한 사교육의 폐해로 인해 대입 공정성 문제가 제기된 것이다. 학생부종합전형 공정성이 주요 문제로 확인됨에 따라 이에 대한 인식 조사가 수행되었는데, 교사는 ‘누구나 수공할 수 있는 것’ 과 ‘실력만큼 대학에 들어가는 것’ 을 학생부종합전형의 공정성으로 인식하였다(김한솔, 2019). 입학사정관의 경우, 현재 학생부종합전형은 공정하게 운영되고 있고, 학교생활 기록부는 신뢰할 수 있는 전형자료이며, 공정한 평가를 위해서는 평가자 수와 역량 강화에 관한 질적 관리가 필요하다고 인식하였다(조희권 등, 2019).

한편, 학생부종합전형 공정성 문제에 대응하여 정시 확대 담론이 등장하면서 이를 중심으로 교육과 계층 재생산 담론, 선발 과정 공정성 담론, 학교 교육 정상화 담론, 미래 역량 교육 담론, 대학의 선발권 담론이 형성되었음을 확인하였다(이민경, 2020). 첫째, 교육과 계층 재생산 담론은 교육을 통한 계층 재생산 문제를 다루는 것으로, 어느 계층이 어떤 입시제도에 서 더욱 유리한가에 관한 논의다. 둘째, 선발 과정 공정성 담론은 평가 절차의 투명성 및 객관성, 선발 기준과 주체의 신뢰성에 관한 논의이며, 셋째, 학교 교육 정상화 담론은 대입전형이 학교 교육 정상화에 기여해야 한다는 논의이다. 넷째, 미래 역량 교육 담론은 대입전형이 미래 역량 교육

에 적합해야 한다는 담론이며, 학교 교육 정상화 담론과 미래 역량 교육 담론은 학생부 중심의 수시전형을 옹호하며 수능 위주의 정시 확대를 반대하는 측의 주요 주장으로 사용되었다. 다섯째, 대학의 선발권 담론 또한 수시전형을 옹호하는 측에서 사용하는 것으로, 수시전형이 대학 교육에 적합한 신입생을 선발할 수 있다는 논이다. 이민경(2020, p.30)은 이러한 담론들은 “현실적 조건 속에서 무엇이 교육적으로 혹은 사회적으로 조금 더 나은 선택인가에 대한 질문”이며, 이에 대한 주체의 관점과 위치성에 따라 핵심쟁점이 다르게 구성되고 있다고 해석하였다. 이처럼 학생부종합전형에 관한 논의는 한편으로 학생부종합전형의 공정성과 신뢰성 논쟁이 중심을 이루며, 다른 한편으로는 수능 중심의 정시와 대비되는 학생부종합전형의 타당성이 중심을 이루는 것을 확인할 수 있다.

## 2) 대입제도의 공정성 관련 논의

여기서는 2017~2019 대입제도 개편 시기의 대입제도 공정성에 관한 논의를 검토하고자 한다. 대입제도 개편과정에서 학생부종합전형과 수능의 공정성이 논쟁과 갈등의 쟁점으로 부상함에 따라, 대입전형의 공정성을 재검토하고자 하는 시도가 이루어는 한편, 특히 계층의 관점에서 대입 공정성의 문제를 논의하는 연구가 수행되었다.

대입전형의 공정성을 재검토한 연구를 살펴보면 다음과 같다. 양성관(2019)은 2018년 대입제도 개편 공론화 과정에서 공정성 개념이 이해관계자에 따라 다르게 이해되는 현상에 대하여 문제의식을 가지고, 대입정책 포럼(4차)의 발표를 분석하였다. 이때 분석 틀로 사용된 공정성 이론은 조직공정성과 John Rawls(이하, 롤스)의 정의론, Jonathan Haidt(이하, 하이트)의 공정성 개념이다. 분석 결과, ‘신뢰도’는 분배적 공정성과 절차적 공정성에 근거하여 요구되고, ‘타당도’는 분배적 공정성에 근거하여 요구되었다. 분배적 공정성과 평등을 함께 추구하는 것은 롤스의 공정한 기회균등의 원칙과 차등 원칙의 적용으로 볼 수 있으며, 공정성에 대한 서로

다른 해석에 의하여 대입 공정성의 정치적 성격이 나타난다. 그리고 이는 하이트의 비례 공정성과 보편 공정성의 구분에 근거하여 논의할 수 있다. 이러한 양성관(2019)의 논의는 대입 공론화 과정 중 대입정책 포럼이라는 특정 사건에서 사용된 공정성의 개념을 세 개의 공정성 관점에 근거하여 분석한 것이 특징이다.

한편, 김재웅 등(2019)은 기존 대입전형 공정성의 논의가 사회적, 정치적 관점에 치우치는 현상에 문제의식을 갖고서, 교육적 관점에서 공정성을 분석하였다. 이들의 공정성 관점은 분배의 원리(평등, 실력, 필요, 효용 등)에 근거하며, 사회적·정치적 관점은 “사회적 효용성과 정치적 타협과 균형이라는 가치를 추구하는 방향” (p.190)을 의미하고, 교육적 관점은 “고등학교 교육과 대학 입시의 관계”와 “교육 자체의 특성” (pp.189-190)을 고려하는 것을 의미한다. 이들에 따르면, 교육적 관점에서 학생부종합전형은 “학생부 기록의 여러 항목을 보완적으로 고려한다는 점에서 교육적 측면에서 ‘실질적으로’ 더 공정한 전형일 수 있다” (p.209). 즉, 학생부종합전형이 교육적으로 더 공정한 것이다. 김재웅 등(2019)의 대입제도 공정성 논의의 특징은 기본적으로 분배의 관점에서 공정성을 바라보되, 사회적·정치적 공정성과 교육적 공정성을 구분하여, 교육적 공정성과 이에 근거한 학생부종합전형을 옹호하는 것이 특징이다.

양성관(2019)과 김재웅 등(2019)은 분배적 관점에 근거하여 공정성을 논의한 것이 특징인데, 이 외에도 대입 공정성은 주로 톨스의 정의론을 중심으로 하는 분배적 관점에서 분석되는 경향이 발견되었다. 김미숙과 김기민(2020)은 톨스의 정의론에 근거하여 상위권 대학입학 기회분배의 불공정성을 중심으로 대입전형 공정성을 논의하였으며, 양림(2020) 역시 톨스의 정의론에 근거하여 기회균등과 투명성 측면의 대입 공정성을 논의하였다.

대입제도의 공정성을 분배의 관점에서 이해할 경우, ‘누가, 어떻게, 무엇을 가질 것인가’의 문제가 핵심 질문이 된다. 이때, 계층에 관한 논의는 ‘누구’의 관점에서 대학입학 기회의 분배 문제를 바라보는 관점이라 할 수 있다. 문정주와 최윤(2019)의 경우, 대입제도를 사회적 핵심 지위에

대한 접근을 배제하는 장치로 이해하며, 사회 계층 수준에 따른 입시제도 이해 및 선호를 분석하였다. 그리고 대입제도의 변동은 능력주의 가치(기회의 평등, 공정성)와 함께, “입시제도를 보다 유리하게 변화시키려는 계층 간 전략적 투쟁의 결과”로서 “배제의 법칙이 작동하는 결과”로 해석할 수 있음을 제안하였다(p.202). 한편, 김창환과 신희연(2020)은 상위 대학진학 확률을 두고 계층을 비교하였을 때, 어떠한 전형이든 상위 계층 유리함을 밝히며, 대입제도에서 적응의 법칙이 우세하게 작동하고 있음을 주장했다. 따라서, 대입 공정성의 제고가 가정배경 효과의 감소를 의미하는 것이라면, 대입전형의 비율 조정을 통한 공정성 제고는 한계가 있음을 지적하였다. 문정주, 최을(2019)과 김창환, 신희연(2020)의 주장은 서로 다르나, 이를 통해 확인할 수 있는 바는 대입제도가 계층 간 투쟁이 발생하는 지점이며, 상층은 어떤 방식으로든 대입제도를 유리하게 활용할 수 있다는 점이다. 이를 고려할 때, 대입 공정성 논쟁의 배경에는 상위 서열의 명문대학 입학 기회에 미치는 가정배경의 영향과 대입제도를 유리한 방식으로 만들고 이용하려는 계층 간 투쟁이 있음을 이해할 수 있다.

이상의 대입 공정성에 관한 논의를 정리하면 다음과 같다. 대입제도 개편 과정에서 대입 공정성 논쟁은 학생부종합전형과 수능 전형 중 어떤 전형에 더 공정한가 혹은 불공정한가에 관한 주장의 대립으로 발생하였다. 대입 공정성이 주요 쟁점으로 부상하자, 공정성의 개념을 재검토하려는 시도가 이루어졌고, 이때 공정성은 주로 롤스의 정의론에 기반한 분배적 관점에서 논의되었다. 대입제도의 계층 관련 논의는 대입 공정성 논쟁이 결국 명문대학 입학 기회를 중심으로 발생하는 계층 간 투쟁으로 이해할 수 있음을 시사한다.

### 3) 공론화 관련 논의

2018년에 진행된 2022학년도 대입제도 개편과정은 대입정책 결정을 위하여 공론화가 도입된 최초 사례이다. 2018년 당시 공론화는 대입전형 간

비율, 절대평가 또는 상대평가 방식 적용, 수능 최저학력 기준을 공론화 범위로 설정하고, 이에 관한 네 개의 시나리오를 중심으로 시민참여단이 숙의하는 방식으로 진행되었다. 이때 시나리오는 대입제도 관련 이해관계자로서 학생, 교원(단체), 학부모·시민단체, 대학관계자, 대입 전문가가 워크숍에 참여하여 설정하였다(대입제도개편 공론화위원회, 2018a).

공론화에 관하여 정책 결정 도구로서의 타당성과 숙의 효과성이 주로 논의되었는데, 공론화의 타당성 측면은 다음과 같다. 우선, 대입제도 결정의 도구로서 공론화를 도입한 것은 새로운 정책적 시도였지만, 대입제도 개선안에 크게 기여하지는 못한 것으로 평가된다. 공론화 과정을 거쳤음에도, 여론을 수용하기보다는 전문가와 정부 중심의 대입정책 결정방식으로 진행되어, 공론화를 통한 사회적 합의를 이루기 어려웠기 때문이다(이수정, 2019). 운영 과정과 결과적 측면에서 공론화를 살펴보았을 때도 여러 한계점이 발견되었다(조홍순, 2019). 운영 과정의 측면에서는 운영 주체의 중립성과 전문성의 부족, 참여자의 대표성 확보 한계, 숙의를 위한 자료의 정확성 부족, 학습 및 숙의에 필요한 시간과 기회의 부족 등의 문제가 있었고, 결과적 측면에서는 시민참여단의 낮은 숙의 효과와 공론화 결과에 대한 매우 낮은 사회적 수용성 및 정책 반영도가 문제였다. 한편, 대입 정책 결정 과정의 정치화 문제도 공론화 도입의 한계로 지적된다(박대권, 최상훈, 2019). 전문적이고 기술적인 접근이 필요한 대입정책 결정 문제가 이해관계자 간의 정치적 대립으로 인하여 과도하게 정치화하였다는 설명이다.

이와 같은 한계에도 불구하고, 기존의 정부와 전문가 중심의 정책 결정이 아니라, 시나리오 워크숍과 시민참여형 조사를 통한 숙의적 여론에 기반한 정책 결정이라는 점은 긍정적으로 평가된다(강현철 등, 2020). 또한, 공론화 과정을 통해 개별 참여자들의 대입정책 결정 사안에 대한 이해 수준이 높아졌고, 참여자들이 근거에 기반한 의견 형성과정을 경험한 것은 공론화 과정의 숙의 효과라고 할 수 있다(김학린 등, 2020). 하지만, 참여자의 집합적 수준에서는 상호 간 분산이 나타나고(김학린 등, 2020), 최종적 합의를 강화하는 효과는 발견되지 않았으므로(박기태, 이명진, 2020), 정책

결정의 관점에서 공론화의 속의 효과를 긍정적으로 평가하기는 어렵다.

따라서, 대입정책의 결정방식으로 새롭게 도입한 공론화는 시민의 정책 결정 과정의 참여와 시민의 대입정책 및 의견 형성 방식에 대한 학습적 측면에서는 의의가 있었으나, 준비되지 않은 진행으로 인하여 운영 과정과 정책적 결과 측면에서 여러 한계를 지녀, 결과적으로 대입제도 개편을 위한 효과적인 방식은 아니었음을 시사한다.

## 제2절 공정성과 교육

본 연구가 주목하는 대입제도의 공정성의 문제는 교육의 공정성 문제에 포함되는 하위 문제로 볼 수 있다.中等 교육을 마친 후 고등교육에 진입하는 방식을 규정하는 대입제도는 교육제도의 일종으로, 여러 사회적 제도 중에서도 교육 제도적 특성을 보이기 때문이다. 교육제도 및 교육정책은 한 사회의 교육적 실천을 규정하므로, 교육제도와 정책의 가치 지향에 따라 교육적 실천의 모습은 달라질 수 있다. 공정성은 교육제도 및 정책이 사회적 협력과 안정, 발전을 위하여 지향하는 공공 가치로서 사회적 중요성을 가진다. 앞서 서론에서 살펴보았듯이, 공정성 개념은 사회적으로 합의되지 않았고, 모두가 만족할 수 있는 절대적 기준이란 없으며, 그 의미에 있어 다차원적인 속성을 가진다. 다차원적 속성에 따라 공정성이라는 이름 안에 공평과 정의, 형평성과 평등의 의미가 포함될 수 있으며, fairness, justice, impartiality, equity, equality에 대응될 수 있다.

이러한 공정성의 특성을 고려하여 주목해야 할 점은 ‘왜 사회적으로 대입제도의 공정성 문제가 제기되는가’에 관한 것이다. 공정성과 관련하여 정책의 공급자인 정부의 관점에서는 대입제도를 공정하게 설계하는 것이 사회적 안정과 협력을 도모할 수 있으므로, 혹은 더 나아가 정부의 정당성을 인정받을 수 있으므로 공정성을 지향할 수 있다. 반면, 정책이 적

용되는 대상자의 관점에서는 대입제도를 통해 배분할 수 있는 보상으로  
대학 교육의 기회를 누가, 어떻게 갖게 되는가와 관련되어, 공정성을 요구  
하게 된다. 즉, 대입제도의 공정성 문제가 교육 기회분배의 공정성의 문제  
이며, 교육 기회분배의 문제는 사회적 지위와 이익의 분배 문제와 연계되  
므로, 사회적으로 대입제도의 공정성 문제가 제기된다고 할 수 있다. 따라서,  
대입제도의 공정성을 이해하기 위해서는 분배적 공정(distributive justice)  
에 대한 이해가 필요하다. 이에 사회 체제적 접근에서 분배적 공정을 논의  
하는 톨스의 정의론과 능력주의를 교육과 관련지어 살펴보고, 교육 기회의  
분배적 공정성에 대한 두 접근으로서 교육적 평등과 교육적 충분성에 대해  
살펴보고자 한다.

## 1. 톨스의 정의론과 공정성

정치철학자 John Rawls(이하, 톨스)는 『정의론(A Theory of Justice)』  
(Rawls, 1971/2017)에서 ‘공정으로서의 정의(justice as fairness)’ 라는 정  
의관을 제시한다. 공정으로서의 정의가 의미하는 바는 정의를 공정성에 대  
한 요구의 관점에서 이해해야 한다는 것이며, 이때의 공정성이란 공평성  
(impartiality)의 개념으로서 어느 쪽으로도 치우치지 않음을 의미한다(Sen,  
2009/2019). 톨스는 정의가 다루고자 하는 일차적 주제는 ‘사회의 기본 구  
조(basic structure of society)’ 라고 설명한다. 사회의 기본 구조란 “사회  
의 주요 제도가 권리와 의무를 배분하고 사회 협동체로부터 생긴 이익의  
분배를 정하는 방식” 을 의미한다(Rawls, 1999/2017, p.40). 여기서 확인할  
수 있는 바는 정의가 요구되는 이유는 우리가 사회 협동체를 구성하기 때  
문이라는 것이다. 우리는 사회계약을 통해 공동체를 구성하며, 사회계약으  
로 맺어진 공동체가 협력적 공동체가 되기 위해서는 권리와 의무, 이익을  
배분할 사회적 제도가 필요하다. 어떤 사회적 제도를 수립하느냐에 따라  
권리, 의무, 이익의 배분 방식이 달라지므로, 사회적 제도 수립의 기준이

필요하게 되는데, 이때의 기준이 ‘정의’인 것이다.

롤스는 사회의 기본 구조를 정하는 방식으로 원초적 입장(original position)이라는 가상적 상황을 설정한다. 이 가상적 상황은 사회를 구성하게 될 모두가 자신의 정체성과 기득권을 알지 못하여 평등 상태이다. 자신의 선호나 삶의 선택지들을 알 수 없는 무지의 베일(veil of ignorance)을 쓰고, 원초적 입장의 개인들은 사회의 기본 원칙을 선택하게 된다(Sen, 2009/2019). 자신에 대한 어떤 정보도 가지고 있지 않으므로, 이들의 선택은 어느 한쪽에 치우치지 않는 공평성을 충족할 수 있는 상황이다. 원초적 입장에서의 공평성에 근거한 선택은 곧 공정성에 의한 것으로서 각자의 기득권과 우선순위, 선호, 편견의 영향을 받지 않으며, 타인의 이익과 관심을 고려하는 선택이다(Sen, 2009/2019). 이렇게 공정성에 근거한 원초적 입장에서의 선택은 다음과 같은 정의 원칙을 도출할 수 있게 한다.

(a) 각자는 기본적 자유를 평등하게 보장하는 충분히 적절한 체계에 대한 평등한 권리를 가지며, 이는 모든 사람을 위한 자유의 유사한 체계와 양립될 수 있다.

(b) 사회적·경제적 불평등은 다음 두 가지 조건을 만족시켜야 한다. 첫째, 공정한 기회 평등의 조건 아래서 모든 사람에게 열려 있는 직무 및 직위에 결부되어야 한다. 둘째, 최소 수혜자에게 최대 이익을 가져다 주어야 한다.

(Rawls, 1993/2016, p.442)

정의의 원칙은 평등주의적(egalitarian) 정의관의 표현으로, 제1원칙(a)이 제2원칙(b)에 우선하고, 제2원칙 내에서는 첫째, 공정한 기회 평등의 원칙(principle of fair equality of opportunity)이 둘째, 차등의 원칙(difference principle)에 우선한다(Rawls, 2001/2016). 우선한다는 의미는 앞선 원칙이 충족된 상태를 의미하여, 우선한 원칙이 충족되지 않은 채 그다음 원칙을 요구할 수는 없다. 원칙 간 우선 관계를 고려할 때, 정의의 원칙에서 제일 우선시 되는 건 개인의 평등한 자유임을 알 수 있다. 평등한 자유가 성립할 때에만 제2원칙에서의 기회의 평등과 분배의 형평성을 요구할 수 있다.

사회적·경제적 불평등의 두 가지 조건을 제시한 제2원칙은 사회의 기본 제도의 기준이 되는 원칙으로서, 사회에서 불평등이 발생할 수밖에 없는 것을 인정하면서도, 어떻게 해야 그 불평등이 정의로울 수 있을지를 고민하는 분배 정의의 기준이다. 즉, 분배의 몫을 어떻게 정하는 것이 정의로운가, 누가 얼마만큼의 몫을 갖는 것이 정의로운가의 기준이 된다. 제2원칙의 첫 번째 조건인 ‘공정한 기회 평등의 원칙’은 재능에 따른 출세(careers open to talents)를 의미하는 형식적인 기회 평등과 구분되는 것으로, 기회만 형식적으로 개방된 것이 아니라 모두가 공직과 사회적 지위를 실제로 차지할 공정한 기회의 평등을 의미한다. 공정한 기회에 대하여 롤스는 다음과 같이 설명한다.

공정한 기회의 관념을 구체화하기 위해서 우리는, 천부적 재능의 분배를 가정할 때, 동일한 수준의 재능과 능력, 그리고 이러한 자질을 이용하려는 동일한 의욕을 가진 이들은 그들의 출신 사회 계급, 즉 그들이 태어나서 성인이 될 때까지 성장하는 계급과 무관하게 동일한 성공의 전망을 가져야 한다고 말한다. 사회의 모든 분야에서 유사한 재능과 동기를 가진 이들에게는 대체로 동일한 문화와 성취의 전망이 존재해야 한다.

(Rawls, 2001/2016, p.90)

즉, 재능과 능력, 의지가 있다면 누구나 성공할 수 있어야 한다는 것이 공정한 기회 평등의 원칙의 내용이다. 혹자는 공정한 기회 평등의 원칙이 냉엄한 능력주의적 사회(meritocratic society)를 초래할 거라는 비판을 제기할 수 있다. 롤스는 이를 인지하고 정의의 원칙에 대한 민주주의적 해석(자유, 평등, 박애)을 따른다면, 공정한 기회 평등의 원칙이 능력주의적 사회로 이르지 않을 것이라고 미리 반론하였다(Rawls, 1999/2017, p.158).

이러한 공정한 기회 평등 원칙은 사회적 “협동 체제가 순수 절차적 정의의 체제임을 보장” 하기 위한 기능을 한다. 여기서 순수 절차적 정의(pure procedural justice)란 “올바른 결과에 대한 독립적인 기준이 없으며 그 대신에 바르고 공정한 절차가 있어서 그 절차만 제대로 따르면 내용에

상관없이 그 결과도 마찬가지로 바르고 공정” 하게 된다는 절차적 정의의 의미한다(Rawls, 1999/2017, pp.136-137).

제2원칙의 두 번째 조건은 최소 수혜자(the least advantaged)를 위한 최대 이익을 주어야 한다고 명시하는 차등의 원칙이다. 이 원칙을 준수하기 위해서는 최소 수혜자가 누구인지 정의할 기준이 필요한데, 롤스는 이와 관련하여 기본재(primary goods) 개념을 제시한다. 기본재는 “완전히 협력적인 사회 구성원인 시민으로서, 정치적인 인간관에 비추어 이해되는 사람들이 필요로 하고 요구하는 것들이다” (Rawls, 2001/2016, p.112). 사회 협력에 참여할 능력이 있는 자유롭고 평등한 사람으로서 시민은 정의감(sense of justice)과 선관(conception of the good)의 “두 가지 도덕적 힘(moral powers)” 을 지닌다. 여기서 정의감이란 “공정한 사회 협력 조건을 구체화하는 정치적 정의의 원칙들을 이해하고 적용하며 (단순히 그것에 따라서가 아니라) 그것에 의거해 행위할 수 있는 능력” 을 의미한다. 그리고 선관은 “인간의 삶에서 무엇이 가치 있는지 혹은 그렇지 않으면 무엇이 완전히 가치 있는 삶으로 여겨지는지에 대한 한 사람의 생각을 구체화하는 일군의 질서 지어진 최종 목적과 목표” (Rawls, 2001/2016, pp. 49-50)를 의미한다. 기본재는 정의감과 선관을 가진 민주사회의 시민으로서 살아가기 위해 기본적으로 필요한 재화의 개념이며, 다음과 같이 다섯 가지 범주로 구분된다.

- (i) 기본적인 권리들과 자유들: 사상의 자유 및 양심의 자유와 그 밖의 것들. 이러한 권리들과 자유들은 (두 가지 근본적인 경우들에서) 두 가지 도덕적 힘의 적절한 발달과 정보에 입각한 완전한 행사를 위해 요구되는 핵심적인 제도적 조건들이다.
- (ii) 이동의 자유와 다양한 기회를 배경으로 한 직업 선택의 자유. 이 기회들은 다양한 목적 추구를 허락하며 수정하고 변경하는 결정을 실행할 수 있게 해준다.
- (iii) 권위와 책임을 갖는 직책과 지위의 권력과 특권.
- (iv) 어떤 목적이든 넓은 범위의 목적을 실현하는 데 일반적으로 필요한 (교

환가치를 갖는) 전 목적적 수단으로 이해되는 소득과 부.

(v) 자존감(self-respect)의 사회적 기반들. 이것들은 시민들이 사람으로서의 자신들의 가치를 생생하게 느끼고 자기 확신 속에서 자신들의 목적을 추구할 수 있으려면 대체로 꼭 필요한 기본 제도의 측면들로 이해된다.

(Rawls, 2001/2016, pp.113-114)

공정으로서의 정의는 위와 같은 기본재를 기준으로 시민들의 삶의 전망에서의 불평등에 주목한다. 이때, 시민들의 삶의 전망은 출신 사회 계급, 천부적 재능 및 재능을 발전시킬 기회, 행운과 불운이라는 우연성에 영향을 받는다(Rawls, 2001/2016). 최소 수혜자는 기본재의 지표를 기준으로 비교하였을 때 최소의 소득과 부를 갖는 사람들을 의미한다. 차등의 원칙에 따라, 사회적·경제적 불평등은 이들이 최대의 이익을 얻을 때만 허용된다. 최소 수혜자를 고려한다고 해서 차등의 원칙이 천부적 재능의 불평등을 보상하는 보상(redress)의 원칙을 의미하는 것은 아니다. 롤스는 이에 대하여 다음과 같이 교육의 예를 들어 설명한다. 보상의 원칙은 지능이 낮은 사람에게 교육적 재원을 더 많이 사용할 것이지만, 차등의 원칙은 교육에 재원을 할당하여 최소 수혜자의 장기적 기대치를 향상하고자 하는 것이다(Rawls, 1999/2017).

지금까지 공정으로서의 정의의 기본 접근을 살펴보았다. 다음으로는 롤스의 정의관에서 교육이 어떻게 논의되는가를 살펴보려고 한다. 우선, 롤스가 말하는 교육의 가치는 “인간으로 하여금 자기 사회의 문화를 향유하도록 해주며 그 과업에 참여하게 함으로써 각자에게 자신의 가치에 대한 확고한 신념을 갖도록 해주는 것” 이다(Rawls, 1999/2017, p.152). 다시 말해, 개인은 교육을 통해 사회에 참여할 수 있고, 사회에 참여함으로써 자신의 가치를 믿을 수 있다는 것이다. 또한, 사회에 참여할 수 있다는 것은 문화를 공유하는 구성원들에게 인정받을 수 있다는 의미이며, 이로써 자신과의 긍정적 관계를 맺을 수 있다는 것으로 이해할 수 있다. 또한, 교육의 가치는 시민들의 생활을 윤택하게 하는 데 있다. 이는 롤스의 다음과

같은 설명에서 확인할 수 있다.

교육에 대한 재원의 할당은 숙련된 생산 능력에 의해 평가되는 효과에 의해서가 아니라 최소 수혜자를 포함한 시민들의 개인적·사회적 생활을 윤택하게 하는 그 가치에 따라서 이루어져야 한다.

(Rawls, 1999/2017, p.159)

한편, 롤스의 정의관에서 교육은 다음과 같이 공정한 기회 평등의 보장을 위해 필요한 제도로 강조된다.

그래서 그 두 원칙에 대한 자유주의적 해석이 의도하는 것은 분배의 몫에 있어서 사회적 우연성이나 천부적 운명의 영향을 경감시키고자 하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위해서는 사회 구조에 대해 보다 근본적인 구조적 조건들을 부과할 필요가 있다. 자유 시장 체제는 경제적 사태의 전반적인 추세를 규정하거나 또는 공정한 기회 균등을 위해서 불가결한 사회적 여건을 제공하는 정치적·법적 제도 체계 내에 성립해야 한다. 이러한 체계의 요소들은 충분히 친숙하다. 물론 재산의 과도한 축적을 금지하고 모든 사람에게 균등한 교육의 기회를 보장한다는 점 등 그 중요성을 상기할 값어치가 있을 수 있기는 하다. 문화적인 지식이나 기능을 획득하는 기회가 우리의 계급적 지위에 따라 결정되어서는 안 되며, 따라서 공립이든 사립이든 학교 제도는 계급의 장벽을 철폐시키도록 기획되어야 할 것이다.

(Rawls, 1999/2017, p.120)

위의 설명에 따르면, 정의의 원칙은 ‘사회적 우연성이나 천부적 운명의 영향’을 감소하는 것이 목표이며, 이를 달성하기 위해서는 공정한 기회의 평등에 필요한 사회적 조건들을 보호하는 정치 제도와 법률 제도가 필요하다. 이러한 제도적 요소 중 하나가 “모두를 위한 교육의 평등한 기회”를 유지하는 것이다. 따라서 학교 체계는 문화적 지식과 기술이 계급적 지위에 따라 달라지지 않도록, 즉 계층적 구분을 없앨 수 있도록 고안되어야

한다. 평등한 교육 기회는 사회적 우연성이나 천부적 영향을 감소하는 제도로 기능한다. 이러한 롤스의 정의론에 근거할 때 교육의 공정성이란 민주주의적 평등관에 따라 공정한 교육 기회의 평등을 보장하고 자연적 우연성에 의한 불평등을 제한하여 교육적 혜택이 사회경제적 특권으로 전이되지 않는 것을 의미한다(목광수, 2020).

## 2. 능력주의와 공정성

Meritocracy는 영국의 사회학자 Michael Young(이하, 영)이 1958년 저서 *The Rise of Meritocracy, 1870-2033*에서 처음 고안한 용어이다. 한국에서는 업적주의, 실력주의, 능력주의 등으로 번역되는데, 2020년에 출간된 번역서 『능력주의-2034년, 평등하고 공정하고 정의로운 엘리트 계급의 세습 이야기』에서 meritocracy가 능력주의로 번역된 바 있고, 최근의 미디어 담론과 학술적 논의에서 능력주의라는 단어로 더 많이 통용되고 있어<sup>3)</sup>, 본 연구에서도 능력주의를 사용하고자 한다. 능력주의(meritocracy)는 “태생에 따른 귀족주의(aristocracy)나 부를 바탕으로 한 금권 정치(plutocracy)가 아니라 재능에 따른 진정한 능력주의 정치” (Young, 1994/2020, p.40)를 의미한다. 사회가 인정하는 권력과 지배의 근거가 무엇이냐고 했을 때, 귀족주의는 태생이, 금권 정치는 부인 한편, 능력주의는 능력(merit)이 근거가 된다. 이때, 능력이란 지능과 노력의 산물로서, 마이클 영은 “지능(I.Q.)+노력(effort)=능력(merit)” (Young, 1994/2020, p.14)이라고 능력을 정의했다. 능력이라는 단어를 사용하니 ability나 competence,

---

3) 능력주의 사용의 예는 다음과 같다.

경향신문. (2021.11.02.). [능력주의는 얼마나 공정한가(상)]부모 월소득 대비 자녀의 특목고 진학률...700만~1000만원 3.5%, 300만원 이하 1.4%

한겨레. (2021.10.13.). 공정을 가장한 능력주의는 불평등을 고착시킨다.

백병부, 심재휘. (2021). 청소년의 주관적 계층의식과 능력주의 신념의 구조적 관계 분석. *교육사회학연구*, 31(3), 89-119.

신중섭. (2021). 공정과 능력주의에 대한 비판적 분석. *철학연구*, 159, 139-164.

capacity 등을 의미한다고 생각할 수 있으나, 여기서 능력은 merit이라는 단어를 사용하여 뛰어난과 가치의 의미를 포함한다. 능력주의 사회에서 능력은 계급을 구분하고, 사회적 불평등을 정당화하는 기제로 작동한다.

만약 토지가 카스트를 창조한다면 기계는 계급을 생산하며, 이제 사람들은 출생에 따라 계급을 부여받지 않고 업적에 따라 할당받을 수 있다. 이런 일이 일어나는 한 사회적 불평등은 정당화될 수 있으며, 최소한 선거에 관련해서는 평등을 받아들인 민주주의 사회에서 너무 노골적인 모순을 피하기 위해서라도 이런 정당화가 거의 언제나 필요하다. 그렇지 않으면 권력을 행사하는 사람들은 자기 회의 때문에 무너지고, 권력 행사의 대상이 되는 사람들은 남들이 위세를 부릴 권리가 있다는 사실을 부정하기 때문에 분개하면서 뒤집어엎으려 한다.

(Young, 1994/2020, p.15)

능력주의는 한편으로 개인의 태생과 부모의 권력과 지위가 아닌 자신의 능력과 노력으로 성취를 가능하게 하는 평등주의적 사회 기제로 이해될 수 있다. 예컨대, 미국 사회에서는 개인의 능력에 따라 지위와 포상이 분배되어야 한다는 능력원칙이 정의의 원칙으로서 널리 받아지고 있다 (Young, 1990/2017). 현재의 한국 사회에서도 기회의 평등을 전제로 개인의 능력에 의한 보상과 성취가 공정하다는 능력주의가 널리 수용되고 있으며, 능력에 따른 결과를 공정하게 비교할 수 있어야 하므로, 능력을 평가하는 과정의 공정함 또한 강조되고 있다(장은주, 2021). 이처럼 능력주의를 긍정하는 관점에서는 다른 외부적 영향 요인 없이 공정한 절차에 따라 개인의 능력에 의해 얻은 결과에 대하여 차별적 보상을 제공하는 것은 공정하다고 인정된다. 반면, 능력주의를 비판하는 관점에서 능력주의가 공정하다는 믿음은 허구에 불과하다. 능력주의는 원칙상 공정함을 따르지 몰라도, 사실상 능력주의를 통해 이루어지는 불평등의 재생산과 계층 세습을 은폐하고 정당화한다는 것이다. 능력주의는 능력에 따른 계급 구분과 불평등을 정당화할 뿐만 아니라 그것의 재생산을 정당화하고 은폐한다. 능력주의는

“희소하고 높은 포상을 받는 지위”와 “수적으로는 더 많지만 덜 포상 받는 지위” 사이의 분할 구조를 당연한 것으로 상정(Young, 1990/2017)한다. 엘리트 계층과 나머지 계층을 분리하여 엘리트 계층이 특권을 누릴 수 있게 하며(Markovits, 2020/2020), 승자와 패자를 구분하여 승자는 오만을, 패자는 굴욕과 분노를 느끼게 한다(Sandel, 2020/2020). 그래서 사회적 평등기제로서의 능력주의에 대한 믿음은 신화로서 묘사된다(McNamee & Miller Jr., 2013/2015).

능력주의 체제의 핵심은 교육이다. 마이클 영의 능력주의 사회에서 교육은 그 사회를 윤리적으로 지탱하고, 실제 작동 기제로 역할 한다. 이러한 속성의 교육을 가리켜 영은 ‘능력주의 교육’이라 칭했다. “능력을 평가하는 시험을 거쳐 진학 과정에서 선발된 젊은이들이 학교와 대학에서 계속 업적을 입증해서 그뒤 일반 사회에도 출세”(Young, 1994/2020, p.16)하는 통로가 교육을 통해 형성되기 때문이다. 능력주의 교육은 사회적 선발 단계에서 부모의 지위와 재산에 따른 선발이 아니라, 학생의 능력에 따라 선발되어야 함을 강조하며, 능력에 따른 선발 결과를 정당화한다. 따라서 능력주의 논의에서 교육은 분석의 중요한 초점이 된다. 주로 능력주의는 대학입학과 같은 진학 문제나(Karabel, 2005/2011; Sandel, 2020/2020), 교육과 일의 관계에서 어떻게 교육받은 개인이 노동시장으로 진출하게 되는지 설명해주는 모델(Bills, 2004/2017)로서 사용되고 있다. 능력주의를 사회 불평등을 정당화하고 존속시키는 기제로 보는 비판적 관점에서 교육은 불평등을 정당화하며 대물림하는 매개체이다. McNamee 와 Miller Jr. (2013/2015)는 학교와 교육을 “불평등을 대물림하는 잔인한 매개체”라며, 능력주의 신화 속에서의 교육의 역할을 강하게 비판했다. 학교 교육이 기존의 사회 불평등을 정당화할 뿐만 아니라 재생산하는 기제로 작동하고 있다는 것이다. 학생들이 교육을 통해 자격을 획득하는 것을 능력적 요인으로 볼 수 있을지라도, 결국 가정환경과 부모 교육 수준 등 비능력 요인에 따라 학생이 선택할 수 있는 교육 기회와 교육의 질적 측면은 달라진다는 것이다. 능력주의적 교육에 대한 비판은 특히 능력주의 사회에서 대학

교육의 역할에 대해 논의한다. McNamee와 Miller Jr. (2013/2015)는 다음과 같이 대학 교육을 설명한다.

대학 교육 또한 엄격한 능력주의 원칙에 따라 운영되지 않으며 오히려 계층 간 불평등을 반영하고, 정당화하고, 더불어 다음 세대에까지 그 불평등을 대물림한다는 것이 우리의 결론이다. 유치원에 들어가 고등학교를 졸업할 때까지 가족에게서 물려받은 경제적 자원과 사회적 자본 및 문화적 자본 등 계층과 관련된 모든 특권들이 대학 입학과 관련된 결과에도 영향을 미치기 때문이다. (...) 한마디로 대학은 결단코 능력주의의 엔진이 아니라, 한 세대에서 다음 세대로 전달되는 <불평등한 출발점>을 재생산하는 사회시스템의 기초적인 구성요소일 뿐이다.

(McNamee & Miller Jr., 2013/2015, p.75)

이들이 대학 교육이 ‘능력주의의 엔진’이 아니라고 설명할 때의 능력주의는 사람들이 공정하다고 인식하는 긍정적 의미의 능력주의를 가리킨다. 대학 교육이 능력주의의 엔진이 아니라는 주장은 사람들이 오직 개인의 능력에 따라 대학 교육을 받을 수 있고, 대학 교육을 통해 좋은 직업을 가질 수 있다고 기대하지만, 사실상 대학 교육은 능력주의 뒤에 숨어서 계층적 특권을 대물림한다는 의미이다. 이러한 주장에 따르면, 대학 교육은 사회적 평등 기제라기보다 불평등의 재생산하는 기제로서 역할 한다. McNamee와 Miller Jr.가 능력주의를 ‘신화’로 묘사했다면, Markovits (2020/2020)는 능력주의를 ‘함정(trap)’으로 묘사한다. 그는 사회의 엘리트와 중산층 계층의 관계에 주목하여, 능력주의가 중산층의 기회를 차단함은 물론, 엘리트 계층을 끊임없이 경쟁으로 내모는 가운데, 엘리트 계층을 세습하는 능력주의 메커니즘을 설명한다. 능력주의가 함정인 이유는 능력주의로 발생하는 ‘사회적 해악’의 원인이 능력주의라는 것을 인식하지 못한 채, 능력주의를 이상으로 받아들이고 사회적 해악을 경험하기 때문이다. 이러한 능력주의의 함정 속에서 엘리트 대학은 엘리트 계층 세습의 통로로 작동한다. 한편, 대학입학정책과 관련하여 Karabel(2005/2011)은 ‘능

력(merit)’에 주목한다. 대학입학정책에서는 특정 능력을 선발의 기준으로 삼아, 대학입학 결과가 부모의 특권이 아니라 지원자의 능력과 노력의 결과라는 믿음을 강화한다. 그런데 능력이라는 것은 각 사회에서 지배 집단이 가장 풍부하게 가진 속성으로 정의되는 경향이 있으므로, 능력에 따른 선발 결과를 단순히 개인의 능력과 노력이라고 볼 수는 없다. 미국의 엘리트 대학이 정의한 능력에 대해 Karabel은 다음과 같이 설명한다.

현재 미국의 유명 대학에서 널리 행해지는 ‘메리트’의 정의에는, 항상 더 큰 사회에서의 권력배분의 흔적이 묻어나고 있다. ‘메리트’를 정의할 수 있는 사람은 거의 항상 메리트를 더 많이 소유하게 될 것이며 더 큰 문화적·경제적·사회적 자원을 가진 사람들은 교육 시스템이 일반적으로 그들의 자제를 더 가치있게 간주할 것으로 확신할 수 있게 할 것이다. 이런 독특한 점이 있기 때문에 실력주의의 이상—권력이 ‘메리트’의 정의에 어떤 역할을 하지 않고 부자와 가난한 사람이 다 함께 평등한 성공 기회를 진정으로 누리는 시스템—은 본질적으로 성취하기 어려운 것이다.

(Karabel, 2005/2011, p.347)

이는 대학에서 요구하는 능력의 기준 자체가 권력에 의해 정의된다는 의미이다. 하지만, 표면적으로는 개인의 능력에 의해 입학이 결정되므로, 이러한 능력주의 대입에서 ‘정당한 스펙’으로 입학한 사람에게는 스스로 해낸 결과라 생각하는 믿음과 성취에 대한 자부심을 심어주지만, 실패한 사람에게는 ‘자기 자신의 잘못’이라는 인식을 심어주게 된다(Sandel, 2020/2020, p.37). 이처럼 표면적으로 교육, 특히 대학 교육은 개인 능력에 의한 성취라는 능력주의의 이상을 실현하는 것처럼 보이나, 실상은 능력주의 이상으로 가려지고 있는 사회적 불평등을 정당화하고 재생산하는 기제로 작동한다는 비판을 받고 있다.

이처럼 능력주의는 사회 내 교육제도와 긴밀한 연관성을 보이며, 그 원칙은 공정할 수 있으나, 불평등과 불공정의 결과를 가져올 수 있다. 교육의 공정성을 능력주의에 근거하여 이해한다면, 가정배경의 영향이 미치지

않는 모든 이의 교육 기회 평등의 보장과 결과에 이르는 절차의 공정성을 강조할 것이다. 하지만, 기회와 과정에서의 공정함이 보장된다면 그에 따른 결과의 격차를 문제 삼지는 않을 것이다. 롤스의 정의론에서 이해되는 교육의 공정성이 민주주의적 평등(democratic equality)을 의미한다면, 능력주의에서 이해되는 교육의 공정성은 능력주의적 평등(meritocratic equality)을 의미한다고 정리할 수 있겠다.

### 3. 교육의 공정성: 교육적 평등과 충분성

교육의 공정성(educational justice)에 대한 철학적 논의는 두 가지 관점으로 구분된다. 하나는 평등주의적 관점(the egalitarian perspective)이고 다른 하나는 충분성의 관점(the perspective of adequacy)이다(Giesinger, 2011; Meyer, 2014). 평등주의적 관점에서는 교육 시스템이 각 개인이 평등하고 좋은 교육적 기회를 가질 수 있도록 보장하는 것이 중요하며, 충분성의 관점에서는 교육 시스템이 모두를 위한 특정 수준의 충분한 교육을 제공하는 것이 중요하다(Meyer, 2014). Giesinger(2011)에 따르면, 평등주의적 접근은 능력주의적 평등(meritocratic equality)의 개념을 중심으로 교육에서의 정의를 추구하는 것으로, 이 접근에서는 기회의 평등에 기반한 공정한 경쟁이 정의로운 것으로 이해된다(예: Brighouse, 2002; Swift, 2003). 한편 충분성 접근은 민주적 평등(democratic or civic equality)의 개념을 중심으로, 모든 시민이 민주사회에서 동등하게 역할을 할 수 있도록 충분한(adequate) 교육을 받는 것이 교육에서의 정의라고 이해한다. 충분성 접근은 자기 존중(self-respect)과 존엄성(dignity)의 중요성을 강조하며, 개개인에게 얼마나 많은 교육과 어떤 종류의 교육을 제공해야 하는가에 관심을 두고 고민한다(예: Anderson, 2007; Satz, 2007). 미국 사회를 기준으로 할 때, 교육정책, 특히 재정 정책과 관련한 공정성 논의에 있어 평등주의적 접근이 지배적이었으나, 점차 충분성 접근으로의 패러다임 변화가 발생하면서(Anderson, 2007; Jacobs, 2010), 교육정책에 대한 경쟁적 관점으로 양

립하게 된다. 비록 두 관점의 강조점은 다르지만, 교육 배분의 관점에서 공정성을 이해한다는 점에서 출발점은 같으며, 궁극적 목표는 공정한 교육 시스템의 구현이라는 점에서 문제의식은 동일하다. 각 접근의 특징을 살펴 보면 다음과 같다.

먼저, 교육 평등(educational equality) 관점의 특징은 기회의 평등(equality of opportunity)과 절차의 공정(procedural fairness)의 보장을 공정한 교육 시스템의 조건으로 상정하며, 사회 계층적 배경이 교육적 성취에 미치는 영향을 제한하고자 한다는 것이다. Brighthouse와 Swift(2014)에 따르면, 한 사회가 사회에 속한 구성원에게 교육을 분배해야 할 때, 교육적 평등은 그 기준이 될 수 있으며, 교육적 평등은 공정성(fairness)에 기반한다. 공정성에 기반한다는 의미는 기회의 평등과 공정한 절차를 강조하며, 불평등은 공정한 절차를 따른 결과일 때만 정당화될 수 있다는 것이다. 이때, 공정한 절차란 사회적 계층과 같은 여러 개인적 배경이 개인이 가질 수 있는 전망에 영향을 미치지 않는 것을 의미한다. 그런데 교육적 평등의 개념은 평등에 대한 요구의 정도에 따라 능력주의적 개념(the meritocratic conception), 급진적 개념(the radical conception), 극단적 개념(the extreme conception)으로 구분할 수 있으며, 각 특징은 다음과 같다.

- 능력주의적 개념: 개인의 교육적 성취 전망은 재능(talent)과 노력(effort)의 결과임. 단, 사회계층적 배경의 영향을 받지 않아야 함
- 급진적 개념: 개인의 교육적 성취 전망은 노력의 결과임. 사회계층적 배경뿐만 아니라 개인의 재능 수준에 영향받지 않아야 함
- 극단적 개념: 어떤 이유에 의한 것이든 교육적 성취의 불평등을 제거해야 함  
(Brighthouse & Swift, 2014, pp.15-18 재구성)

교육적 평등의 기본 접근은 모든 이의 기회의 평등과 절차적 공정을 사회적으로 보장해야 한다는 것이지만, 교육적 성취라는 결과적 측면에 있어 불평등의 사회적 용인 수준에 따라 교육적 평등의 세부적 관점은 위와 같

이 구분됨을 확인할 수 있다. 비록 그 수준은 다를지라도 각각의 교육적 평등의 개념이 상징하는 교육 시스템은 공정한 교육 시스템을 의미한다.

한편, Satz(2007)는 기존의 교육 평등의 접근은 세 가지 해석으로 구분 가능함을 제시하였다. 첫 번째 해석은 형식적 교육 기회의 평등으로서 비차별(nondiscrimination)을 의미하며, 두 번째 해석은 수평적 형평성(horizontal equity), 세 번째 해석은 수직적 형평성(vertical equity)에 해당한다. 형식적 교육 기회의 평등은 가장 기본적인 형태로서 비차별의 원칙을 의미한다. 즉, 사회적 지위가 모든 지원자에게 개방되며, 지원자의 자격에 따라 선발해야 한다는 것이다. 수평적 형평성은 모든 학생을 동등하게 대우하는 것을 원칙으로 하며, 재정적 차원에서는 모든 학생에게 동등한 재원을 투자하는 것을 의미한다. 수직적 형평성은 모든 학생이 성공을 위해 동등하게 경쟁할 수 있도록 기울어진 운동장을 평평하게 만드는 것을 의미한다. 즉, 서로 다른 배경을 가진 학생들이 동등한 출발선에 위치할 수 있도록 만들어주는 것을 의미하며, 교육 기회의 평등에 대한 세 가지 해석 중 가장 적극적 의미로 이해할 수 있다. Satz(2007)는 수직적 형평성의 의미를 더욱 직관적으로 이해할 수 있도록 두 가지 해석을 제공한다. 하나는 능력주의적 기회의 평등을 의미하며, 다른 하나는 잠재력의 동등한 발전을 의미한다. 능력주의적 기회의 평등은 Brighthouse와 Swift(2014)가 제시한 능력주의적 개념과 같은 의미로, 기울어진 운동장을 평평하게 하여 출발선을 동등하게 만든 이상 경쟁은 공정하며, 학생의 재능과 능력, 동기에 의한 성취의 차이 또한 공정한 결과라는 관점이다. 단, 사회경제적 배경은 성취 차이에 영향을 미쳐서는 안 된다. 잠재력의 동등한 발전은 아동들이 교육을 거쳐 성인이 되었을 때 나타나는 차이는 사회경제적 배경 차이가 아니라 잠재력 차이를 반영한 결과여야 한다는 것을 의미한다. 이 관점에서는 사회경제적 배경이 잠재력 발전을 방해하지 않도록 어려운 학생에게 더 많은 재원을 제공하는 것이 공정하다. 능력주의적 해석과 잠재력의 동등한 발전은 별개의 해석이라기보다는 수직적 형평성을 설명하는 상호연계된 해석으로 이해할 수 있다.

Jacobs(2004) 역시 기회의 평등 개념을 세 가지 차원의 공정성 범주로 정의하였다. 첫 번째는 ‘절차적 공정성’으로 경쟁의 기본 규칙에 관한 것이고, 두 번째는 ‘배경 공정성’으로 모든 경쟁자를 위한 평평한 운동장에 관한 것이며, 세 번째는 보상(stakes) 공정성으로, 경쟁에서 우승했을 때 얻게 되는 성과에 관한 것이다. 이러한 세 가지 차원의 공정성은 복싱 게임의 예로 설명할 수 있다(Jacobs, 2004). 복싱 게임에서 절차적 공정성이란, 게임의 규칙과 승패 결정방식을 의미하며, 배경 공정성이란, 체급과 같은 선수의 같은 조건을 의미한다. 그리고 보상 공정성은 개별 경쟁에서 보상의 대상이 무엇이며, 얼마만큼의 보상이 있는가에 주목하는 것이다. 예를 들어, 프로복싱에서 보상은 우승 상금이고, 승자는 상금의 75%를 수령하고 패자는 25%를 수령하는 것이 상금을 나누는 규칙이라면, 승자가 100% 수령하는 경우보다 더 공정하다고 할 수 있다는 것이 보상의 공정성이다(Jacobs, 2004).

이상의 교육적 평등 접근의 특징을 정리하면 다음과 같다. 교육의 기회는 모두에게 평등하게 주어져야 한다. 이때 모두에게 교육 기회를 준다는 것은 젠더, 사회경제적 지위, 민족성 등의 개인적, 사회적 환경(Field et al, 2007)과 관계없이 누구나 교육 기회를 얻어야 함을 의미한다. 이때, 교육 기회는 결과적 측면을 고려하여 평등하게 제공되어야 한다. 만약 사회경제적 배경으로 인해 교육적 성취를 얻기 힘든 학생이 있다면, 그 학생에게 더 지원을 제공해야 하는 것이다. 기회를 평등하게 제공한다는 의미는 서로 다른 배경을 가진 학생들이 동등한 출발선에서 경쟁할 수 있도록 만들어 주는 것을 의미하며, 공정한 경쟁 절차에 따른 결과는 학생들의 능력과 노력에 의한 것이어야 한다. 사회경제적 배경이 학생들의 성취 격차에 영향을 미쳐서는 안 된다. 따라서 평등주의적 접근에서 교육의 공정성은 능력주의적 성격을 보인다고 이해할 수 있다.

다음으로 충분성의 접근의 특징은 모든 학생이 성취해야 할 교육의 적정 수준(threshold level)의 보장에 주목한다는 점이다(Satz, 2007). 충분성 접근에 기반할 경우, 교육재정 정책은 모든 학생이 적정 수준의 학업성취

를 이룰 수 있도록 학교 교육에 충분한 자원 투입의 필요성에 근거하게 된다(이전이, 2019). 충분성 접근이 모든 학생이 성취해야 할 교육의 양과 종류에 주목하는 이유는 이들이 민주사회의 일원으로서 동등하게 참여할 수 있도록 하는 것을 교육의 목적으로 상정하기 때문이다(Giesinger, 2011). Anderson(1999)은 Amartya Sen의 토대역량접근(capability approach)을 인용하여 민주사회에 자격을 갖춘 시민으로 참여하기 위한 기본적 교육의 중요성을 강조한 바 있다. 또한, Satz(2007)는 “교육적 충분성의 특성과 내용을 평등한 시민으로 이루어진 민주적 사회의 구성원 자격과 포용을 위해 필요한 것으로부터 도출할 수 있다” (p.636)라고 설명하였다. 충분성의 접근이 특정 교육 수준의 보장을 강조하다 보니, 그 기준 이상에서 발생하는 성취의 격차와 불평등에 대해서는 무시한다는 비판을 받기도 한다(Giesinger, 2011). 하지만 ‘평등한 시민성’의 관점에서 교육의 충분성을 이해한다면 교육 불평등 문제를 방관한다는 오해를 해소할 수 있다. 교육의 목적이 학생들 모두가 평등한 시민성을 지닐 수 있도록 하는 것이라면, 시민의 평등성을 저해하는 교육적 격차에 대해서는 중재가 필요한 것이다. 이에 대해 Satz(2007)는 다음과 같이 설명한다.

기회가 더 없는 이들이 존엄성과 자존감을 상하거나, 이등 시민으로 격하되거나, 사회적 상향 이동의 현실적 전망으로부터 배제되거나, 다른 사람들과 평등하게 사회적 관계를 형성할 수 있는 능력을 박탈하지 않도록 주의를 기울여야 한다.

(Satz, 2007, pp.637-638)

이처럼 평등한 시민성의 관점에서 교육의 충분성을 이해한다면, 교육의 충분성이 교육의 최소 수준에만 관심을 기울이는 것이 아니라, 사회적 상향 이동성의 가능성 또한 고려함을 알 수 있다. 또한, 누구도 사회적으로 배제되지 않도록 하는 포용적 접근으로 이해할 수 있다.

평등주의적 접근은 기회의 평등과 사회경제적 배경의 영향이 미치지 않

는 공정한 경쟁의 중요성을 강조한다면, 충분성의 접근은 시민으로서 갖추어야 할 교육적 성취 도달의 중요성을 강조한다는 점에서 접근 간 차이가 발생한다. 하지만 이는 접근의 차이일 뿐 무엇이 옳고 그른 것은 아니다. 중요한 건 교육의 평등과 교육의 충분성을 통해 교육의 공정성을 이해할 수 있으며, 이러한 접근에 기반하여 공정한 교육 시스템을 구현하고자 한다는 점을 이해하는 것이다.

#### 4. 교육 공정성 관련 선행연구

교육 영역에서 공정성 논의는 교육 영역 내 여러 세부 영역에서 다양하게 이루어진다. 예를 들어, 교육재정(김왕복, 1997; 반상진, 1994; 주철안, 1992), 학교 조직(강경석, 홍철희, 2008; 권순호, 김병주, 2012; 박재춘, 2013), 교육 평가(Jonson et al., 2019; Stobart, 2005; Tierney, 2014), 고등교육 접근 및 대입(김재웅 등, 2019; 김천기, 2015; 남현우, 2006; Boliver, 2013; Marginson, 2011; Pitman, 2014, 2015; Salmi & Bassett, 2014) 등에서 공정성이 논의됨을 확인할 수 있다. 이외에 ‘교육 공정성’이라는 개념어를 직접 사용하며 공정성을 논의한 연구(남미자 등, 2019; 오욱환, 2011; 이해정, 2019)가 있는데, 여기서는 본 연구와 관련성이 높은 대입과 관련 선행연구와 교육 공정성을 논의한 선행연구를 중심으로 살펴보고자 한다.

교육 공정성을 다룬 선행연구에서 고등교육 접근과 대학입학은 중심 주제이다. 정부 및 대학의 정책을 중심으로 선발 공정성의 의미, 형평성 정책에 따른 대학의 변화와 실제 사례 등을 논의하는 경향이 발견되었다. 먼저, 선발 공정성에 관한 논의는 다음과 같다. Pitman(2014)은 대학선발정책 문서에서 공정성 표현을 분석하여, 선발의 공정성을 능력기반 공정성(merit-based fairness), 절차적 공정성, 규범적 공정성(normative fairness)으로 구분하였다. 첫째, 능력(merit)은 공정성을 정의하는 주요 개념으로, 능력기반 공정성 관점에서는 지식의 엄격한 위계를 강조하였다. 둘째, 절

차적 공정성은 투명하고 체계적인 선발 절차를 강조하여 미리 규정된 기준의 참조를 중요시하였다. 셋째, 선발에서의 규범적 공정성은 평등주의 원칙, 분배적 원칙, 능력주의적 원칙 등 더 넓은 범위의 공정성에 근거하여, ‘우수(best)’ 학생과 대비되는 기관 이념에 ‘옳은(right)’ 학생 선발을 강조한다.

다음으로, 고등교육 접근 확대를 위한 형평성 정책에 관한 논의는 다음과 같다. 고등교육에서 형평성은 공정성과 효율성을 높이는 데 필요한 가치이며, 접근(access)·결과(result)·성과(outcome)에서의 형평성이 중요하다고 논의된다(Salmi & Bassett, 2014). 접근의 형평성이란 고등교육 기관에 등록 가능한 평등한 기회를 의미하고, 결과의 형평성은 고등교육을 끝까지 이수할 기회를 의미하며, 성과의 형평성은 노동시장에서의 결과를 의미한다. 접근의 공정성 측면에서 중요한 요인은 대학 등록금이며, 등록금이 많을수록 이를 부담할 수 없는 취약집단은 고등교육 접근에서 배제된다. 이에 관하여 Boliver(2013)은 영국의 엘리트 대학 진학자를 중심으로 실증분석을 시행하여, 상위계급과 사립학교 출신 학생보다 하위계급 및 공립학교 학생은 엘리트 대학에 진학할 가능성이 작으며, 인종 배경도 엘리트 대학 입학에 영향을 미치는 것을 확인하였다.

한편, Marginson(2011)에 따르면, 대학의 형평성 증진 전략이 공정성 전략과 포용(inclusion) 전략으로 구분되는데, 전자는 사회 계층적 측면에서 대학 구성원을 다양화하는 것이 목표이고, 후자는 사회적 소외집단의 고등교육 접근과 이수를 높이는 것이 목표이다. 이때, 공정성 전략은 주로 진입 시점에서의 경쟁 메커니즘에 집중하나, 이는 개인의 능력이 불균등함을 간과한 것으로, 배제된 사람들이 기회를 활용할 수 있는 능력을 길러주는 것이 중요함이 강조된다. Pitman(2015)은 호주의 사례를 들어 고등교육 형평성 정책이 공정성—지리적 균형의 관점에서 비례 대표(proportional representation)—과 포용성을 포괄하고 있으며, 대학은 형평성 정책이 의도한 결과를 실현할 것을 우려하여 정책을 거부함을 확인하였다. 그에 따르면, 문화적 자본(cultural capital)은 대학의 지위를 유지하는 데 중요한

자원이고, 이에 따라 대학과 학생의 아비투스(habitus) 매칭에 기반한 자율적 학생 선발을 시행하고자 한다. 만약 정책이 이러한 대학의 자율적 선발을 방해한다면, 대학은 이에 반발할 것이므로, 대학 형평성 정책은 대학이 지위를 유지하되, 취약집단이 참여할 수 있는 대안적 접근에서 이루어질 필요가 있다고 제안하였다.

마지막으로 국가별 사례를 살펴보면 다음과 같다. 글로벌 맥락에서 고등교육의 공정성은 신자유주의적 세계화와 경영주의(managerialism) 추세 속에서 논의되었다. 이때 논의의 주제는 고등교육의 공정성을 규범 및 역사적 측면, 수월성, 형평성, 효과성 측면에서의 고등교육 정책, 경영주의에 대한 대항 사례, 공정성을 향한 정책 변화 제안을 포함한다(Meyer et al., 2013). 영국 고등교육의 공정성을 분석한 연구는 투명성, 일관성, 공정성을 목표로 한 정부의 공정입학정책에 따른 대학의 변화(Adnett et al., 2011)와 공정한 대입 접근에 관한 정책문서 분석(Bowl & Hughes, 2013), 영국 내 엘리트 대학으로서 옥스퍼드 대학의 불평등한 입학 패턴(Zimdars, 2010) 등을 다루었다. 또한, 대학선택에서의 지리적 차이에 주목하여 학생 거주 지역에 상위 대학의 존재 여부에 따라 대학선택이 달라짐을 밝힌 연구에서는 거주 지역에 상위 대학이 없을 때, 성취가 높더라도 상위 대학에 다닐 확률이 줄어드는 경향성이 확인되었다(Mangan et al., 2010). 그 외, 네 가지 공정성 조건을 기준으로 이탈리아 대학 개혁의 효과를 분석한 연구(Brunori et al., 2012)와 미국 고등교육의 능력주의적 신화를 밝힌 연구(Liu, 2011), 도농 격차를 줄일 수 있는 중국 고등교육 시스템의 필요성을 주장한 연구(Lai et al., 2011) 등이 고등교육 공정성을 다루고 있었다.

이상의 논의를 살펴보았을 때, 고등교육 공정성 관련 선행연구는 주로 형평성 정책 또는 참여 정책을 중심으로 고등교육 접근성을 공정성의 문제로 다루는 경향이 밝혀졌다. 이때, 취약집단은 사회계층뿐만 아니라 지리적, 인종, 민족성 등을 포함한 불리한 집단을 포함한다. 또한, 선발의 공정성은 능력기반 공정성, 절차적 공정성, 규범적 공정성의 의미로 사용되고 있음을 확인할 수 있었다.

한편, 교육 공정성 개념을 직접 다룬 선행연구를 검토하면 다음과 같다. 먼저, 오옥환(2011)은 교육 공정성을 “성공도 체념도 불가능한 딜레마”라고 묘사하며, 한국 사회의 교육 공정성을 논의하였다. 교육 공정성이 사회적 주제가 되는 이유는 사회적 위계 구분에 영향을 미치는 학교 교육의 선발기능 때문이다. 다른 영역과 비교하여 교육 영역에서 공정성에 관한 타협과 조정이 더욱 어려운데, 이는 교육 공정성 문제가 부모 세대와 자녀 세대에 걸쳐있기 때문이다. 더욱이, 현대 한국 사회에서의 교육은 과잉 상태에 이르러 경쟁이 빈번하고 다양하게 발생하여, 교육 공정성 문제가 사회적 주목을 받게 되었다. 그런데, 교육 공정성은 교육 영역에 국한되는 문제가 아니며, 노동시장 등 사회의 다른 영역과 연계된 문제이며, 부모의 자녀 교육에 대한 개입으로 반영되는 사회적 불평등의 결과이기도 하다. 따라서, 교육 공정성을 성공적으로 실현하기란 어려운 일이며, 공정성 개념을 논의할 수는 있으나 합의할 수는 없다. 그렇다고 해서 교육 공정성 문제에 대하여 체념할 수는 없으니, 공정성 구현에 집중해야 한다는 것이 저자의 주장이다.

다음으로, 이해정(2019)은 2018년 발생한 서울 사립고 시험문제 및 답안 유출 사건인 ‘숙명여고 사태’를 교육 공정성 논의를 수면 위로 드러낸 대표 사건으로 인식하고, 비판적 담론 분석 방법을 이용하여 이 사건에 관한 신문기사를 분석하였다. 분석 결과는 교육 공정성이 “형식적 절차공정성으로 그 의미가 축소화, 단편화” 되어 있으며, “대학입시 제도와 같은 경쟁 절차를 공정하게 정비하면, 그에 따른 결과는 공정할 것이라는 믿음이 지배적”임을 밝혔다(p.872). 이러한 분석 결과에 대해 구조적 교육 불평등의 문제에 대한 간과할 가능성이 있으며, 이는 대입 경쟁의 구조적 한계와 공교육의 방향에 관한 근본적 논의가 이루어지기 어렵다고 지적하였다. 그리고 교육 공정성 담론이 “교육 결과를 불평등하게 만드는 여러 요인들에 대한 논의로 확장”되어야 할 필요성과 “무엇을 왜 교육하는가”를 교육 공정성 담론의 중심에 두어야 할 필요성을 주장하였다.

마지막으로, 남미자 등(2019)은 2018~2019년 한국에서 방송된 <SKY 캐

술>이라는 드라마를 대상으로 교육열과 능력주의, 교육 공정성 담론을 분석하였다. 분석 결과는 해당 드라마가 “능력주의 사회에서 부모도 하나의 능력이 된다는 담론을 강화” 하였으며, 학생부종합전형의 중심으로 발생하는 편법 및 불법 사례를 묘사하며 “수시전형은 불공정하고 정시전형은 공정하다는 담론을 재현” 하였음을 밝히며(p.148), 이러한 담론에는 신자유주의와 능력주의, 시험 만능주의와 공정성 이데올로기가 내재함을 제시하였다. 그리고 분석 결과에 근거하여 교육이 ‘사다리 오르기’ 게임으로 전락한 상황에서 절차적 공정성에 근거한 교육 공정성은 소수의 특권을 정당화하는 이데올로기로 역할 하며, 능력주의 신화를 공고화하는 데 일조했음이 논의되었다.

이상의 교육 공정성 관련 선행연구의 시사점은 다음과 같이 논의할 수 있다. 오욱환(2011)은 현대 한국 사회의 교육 공정성 문제를 거시적으로 진단했다는 점에서 의의가 있으며, 이해정(2019)은 한국 사회의 교육 공정성 담론의 특징을 밝히고, 구조적 교육 불평등에 관한 논의의 필요성을 제안하여 교육 공정성에 대한 이해를 넓혔다는 의의가 있다. 남미자 등(2019)은 드라마가 재현하는 한국 사회 교육의 특징적 측면을 분석하여, 한국 사회에 만연한 능력주의 이데올로기와 이를 가능하게 하는 교육 공정성의 역할을 밝혔다는 점에서 의의가 있다. 이해정(2019)과 남미자 등(2019)의 두 연구는 담론 분석 방법을 이용하여 대입제도 개편과정의 주요 쟁점인 학생부종합전형과 수능 전형 간 대립을 다루었다는 점에서 대입제도 개편과정의 공정성 담론의 이해를 위한 토대를 마련하였다. 그러나, 대입제도 개편 전 과정(2017~2019년) 중 일부 시기의 사건을 특정 형태의 자료(신문기사 및 드라마)를 중심으로 분석하여, 다양한 자료에서 확인되는 대입제도 개편 관련 주요 이해관계자의 측면과 개편 전 과정에서의 공정성 담론의 특징을 포함하지 못하였다. 따라서 대입제도 개편과정의 공정성 담론을 이해하기 위해서는 개편 전 과정을 대상으로 다양한 자료에 근거하여 정의의 관점에서 공정성 담론을 분석할 필요가 있음을 확인하였다.

## 제3장 연구 방법

### 제1절 비판적 담론 분석

본 연구는 정부의 대입제도 개편을 중심으로 다양한 이해관계자들이 여러 매체를 통해 대입제도에 관한 자신의 의견을 주고받는 과정에서 대입제도의 공정성이 핵심 논쟁점이 된 사회적 현상에 관심을 두고 시작되었다. 대입제도 공정성이 핵심 논쟁점이라고 간주한 것은 연구자의 관찰의 근거한 것이므로, 이에 대한 경험적 분석을 통해 실제로 대입제도 개편 과정이 어떤 양상이었으며, 공정성 개념을 중심으로 어떤 담론이 형성되었는지에 관하여 검토가 필요하다. 이에 본 연구는 텍스트를 중심으로 담론과 사회의 관계적 분석을 수행할 수 있는 비판적 담론 분석을 연구 방법으로 선택하였다. 비판적 담론 분석 접근 중에서도 특히 언어학자 Norman Fairclough(이하, 페어클로)의 이론을 중심으로 한다. 그의 비판적 담론 분석은 언어학과 거시 사회학 및 미시 사회학의 전통을 통합하여, 사회적 실천으로서의 담론의 분석을 위한 유용한 틀을 제시하였다(Jørgensen<sup>4</sup>) & Phillips, 2002). 사회적 구성주의(social constructionism)를 토대로 1990년대 그의 초반 저작(Fairclough, 1992)은 Foucault에 기대어 담론과 담론의 질서라는 개념을 발전시키고, 텍스트와 담론적 실천, 사회적 실천으로 구성된 담론의 3차원 모델을 개발하였으나, 90년대 후반 Lilie Chouliaraki와 공동 집필한 저작(Chouliaraki & Fairclough, 1999)에서는 Roy Bhaskar의 비판적 실재론에 영향을 받아 설명적 비판(explanatory critique)에 근거한 새로운 틀을 제시하였다(Jørgensen & Phillips, 2002).

페어클로는 그의 비판적 담론 분석이 넓게 보아 비판적 사회과학의 전

---

4) Jørgensen을 영어식 표기법에 따라 Jorgensen으로 표기함

통에 속하며, 사회적으로 구성된 사회의 여러 측면이 일단 구성된 후에는 담론 형성에 영향을 주고 제약하는 실재(realities)가 된다고 보는 실재론의 입장임을 밝혔다(Fairclough, 2003/2012). 특히, 그는 언어에 초점을 맞추어 사회생활의 환원 불가능한 영역인 언어가 사회의 다른 요소와 변증법적으로 상호 연관되어 있으므로, 사회 연구는 언어에 주목해야 함을 강조하였다(Fairclough, 2003/2012). 이러한 페어클로의 접근이 다른 담론 분석 접근과 구분되는 점은 담론이 사회를 구성할 뿐만 아니라 사회에 의해 구성되기도 하며, 사회는 담론적인 것과 비-담론적인 것으로 이루어졌다고 봄으로써 사회의 비-담론적 부분을 인정한다는 점이다(Jorgensen & Phillips, 2002). 이러한 페어클로의 비판적 담론 분석의 특징을 Jorgensen과 Phillips(2002)는 다섯 가지로 정리하였다. 1) 사회문화적 과정과 구조의 특성은 언어·담론적이며, 2) 담론은 ‘구성적인 것’ 이자 ‘구성된 것이고, 3) 언어사용은 사회적 맥락 안에서 경험적으로 분석되어야 한다. 또한, 4) 담론은 이데올로기적으로 기능하며, 5) 사회적 변화에 기여하는 비판적 연구이다. 이러한 페어클로의 비판적 담론 분석의 특징을 고려할 때, 본 연구는 대입제도 공정성 담론이 사회적으로 형성된 것이나, 이것이 다시 사회 정책 형성에 영향을 미치는 것으로 이해하는 관점에서 대입제도 개편 과정 중 생산된 텍스트와 이루어진 담론적 실천에 주목하여 이를 분석하고자 하므로, 비판적 담론 분석이 본 연구 목적에 타당한 연구 방법이라고 판단하였다.

비판적 담론 분석은 사회를 사회 구조(social structure)와 사회적 실천(social practice), 사회적 사건(social events)의 층위로 이루어진 것으로 간주하며, 사회 구조는 언어로, 사회적 실천은 담론 질서로, 사회적 사건은 텍스트로 실현된다고 본다(Fairclough, 2003/2012). 페어클로에 따르면, 사회적 실천이란 사회 구조와 사건 사이를 매개해주는 비교적 안정적인 사회적 활동으로서, 다양한 사회적 요소들에 대한 명시적 표현으로, 교육 기관에서의 교실 수업을 예로 들 수 있다. 사회적 실천은 활동, 주체 및 사회적 관계, 도구/수단, 대상/객체, 시간 및 장소, 의식 형태, 가치, 담론의 요

소로 구성되며, 이러한 요소들은 서로를 환원하지 않으면서 내재화하는 변증법적 관계이다. 이때, 사회적 실천의 하나의 요소로서 담론은 장르(genre), 담론들(discourses), 스타일(style)로 이루어진다(Fairclough, 2003/2012).

페어클로는 담론을 세 가지 방식으로 사용하는데, 첫째는 사회적 실천으로서의 언어사용으로 가장 추상적인 개념이며, 둘째는 정치나 과학과 같이 특정 영역에서 사용되는 언어의 유형을 의미하고, 셋째는 특정 관점에서 경험에 의미를 부여하는 말하기 방식인 가산명사로서의 담론이다(Jorgensen & Phillips, 2002). Jorgensen과 Phillips(2002)에 따르면, 담론 분석에서는 담론의 두 차원에 초점을 맞추어야 하는데, 이는 의사소통적 사건(the communicative event)과 담론의 질서(the order of discourse)이다. 의사소통적 사건은 신문기사, 영화, 인터뷰, 정치 연설 등 언어사용의 사례를 의미하고, 담론의 질서는 사회제도나 사회영역 내에서 사용되는 모든 담론 유형의 구조를 의미한다. 이때 담론 유형은 장르와 담론들로 구성된다. 페어클로의 방식으로 담론의 질서를 설명하면, 사회적 실천의 네트워크로 구성된 사회적 질서의 기호작용 측면을 담론 질서를 의미하며, 이러한 담론 질서는 담론을 구성하는 장르와 하위 담론, 스타일의 관계에 따라 구조화된다(Fairclough, 2003/2012). 담론의 질서를 쉽게 표현하면 여러 담론 간의 네트워크 혹은 관계로 이해할 수 있다. 의사소통적 사건과 담론 질서는 변증법적 관계로서, 의사소통적 사건은 담론 질서를 재생산하기도 하지만, 새로운 언어사용을 통하여 기존 질서를 변화시킬 수도 있다(Jorgensen & Phillips, 2002).

의사소통적 사건과 담론 질서를 분석하는 데 필요한 핵심 개념은 상호텍스트성(intertextuality)과 상호담론성(interdiscursivity)이다. 상호담론성은 의사소통적 사건에서 서로 다른 담론과 장르가 접합할 때 발생하며, 담론의 새로운 접합으로 담론의 질서는 변화할 수 있다(Jorgensen & Phillips, 2002). 이러한 상호담론성은 상호텍스트성의 한 유형인데, 상호텍스트성이란 의사소통적 사건이 이전의 사건을 가져오는 경우를 의미한다(Jorgensen & Phillips, 2002). 페어클로는 상호텍스트성을 “하나의 텍스트 및 그 텍스

트 외부에 있지만 여전히 특정한 방식으로 그 속으로 들여와 있는 다른 텍스트 사이에 있는 관계”로 정의하였다(Fairclough, 2003/2012, p.100). 즉, 상호텍스트성을 분석한다는 것은 현재 관심을 두고 보고 있는 텍스트가 어떻게 다른 텍스트를 내용으로 가져왔는가를 분석하는 것이다. 상호텍스트성의 유형은 인용과 같이 명백한 방식일 수도 있고, 직접적이진 않지만 다른 텍스트의 요소들이 맞물려 있는 방식일 수도 있다. 페어클로는 상호텍스트성을 분석할 때, “어떤 텍스트와 목소리들이 포함되고, 어떤 것들이 배제되어 있으며, 거기에 유의미한 결여 항목은 어떤 것이 있는가?” 질문해야 한다고 설명한다(Fairclough, 2003/2012, p.119).

정리하면, 비판적 담론 분석 접근에서 담론이란 사회적 실천의 한 요소이고, 사회적 질서의 언어적 측면이 담론의 질서이며, 담론의 질서는 담론 유형의 구조에 따라 달라질 수 있다. 하나의 텍스트는 이전의 텍스트를 가져오면서 상호텍스트성을 가지게 되고, 이렇게 구성된 텍스트로 서로 다른 장르와 담론이 접합하였을 때 상호담론성을 지니게 된다. 이러한 관계에 따라 새로운 담론이 생길 수도 있고, 기존의 질서가 유지될 수도 있다.

## 제2절 분석 절차

### 1. 기록물 및 문서 자료수집

기록물과 문서는 연구자가 구성하는 자료와 달리 연구자의 영향이 전혀 없는 것이 특징이다(Webb et al., 1966, Potter & Wetherell, 1987, p.162에서 재인용). 여러 출처에서 수집한 문헌 자료와 직접 수행하여 얻은 인터뷰 자료를 모으면, 연구참여자들의 언어적 실천이 구성되는 방식에 대해 더 풍부하게 이해할 수 있다(Potter & Wetherell, 1987). 본 연구에서는 대

입제도 개편 과정에 관한 신문기사, 정부 기관 발행자료, 국회와 정당 발행자료, 온라인 토론 자료를 수집하여 분석하였고, 분석 대상으로 포함하진 않았으나, 대입제도 개편 공론화 과정 중 TV와 라디오를 통해 방송된 토론회 영상 기록물을 참고하였다.

## 1) 신문기사

신문기사 수집의 첫 번째 목적은 2017년부터 2019년까지 대입제도 개편 과정의 주요 사건과 인물을 파악하는 것이고, 다음 목적은 공정성이 논의되는 방식을 파악하는 것이다. 공정성 개념을 중심으로, 누가, 어떤 내용을 말하는지, 무엇이 같이 얘기되는지 확인하고자 한다. 신문기사 수집 방법은 한국언론진흥재단이 제공하는 뉴스빅데이터 분석 서비스인 빅카인즈(bigkinds)를 이용하여, 2017년부터 2019년까지의 기간 동안 “대입”이나 “대학입학” 또는 “입시”의 검색어로 중앙지 분류 중 경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레를 선택하여 검색결과 목록을 생성하고, 같은 방식으로 “공정성”을 검색어로 검색결과 목록을 생성하였다. 목록에서 특목고·자사고 폐지와 고교학점제 관련된 기사는 삭제하고, 대입제도 개편 과정 관련 기사만 정리하여 언론사별 목록을 구성한 후, 분석할 언론사로 경향신문과 조선일보를 선택하였다. 두 언론사를 선택한 이유는 정치 성향이 강한 언론사이면서 서로 다른 입장이기 때문이며, 빅카인즈를 통해 생성한 기사목록을 기준으로 각 신문사 홈페이지에서 대입 관련 기사를 검색하여 분석 자료를 수집하였다. 기사 수집은 2017년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 기간을 대상으로 하였으나, 자료 분석에는 문재인 대통령 취임일인 2017년 5월 10일 이후 기사부터 포함하였다. 또한, 주제는 대입이나 대입제도 개편 과정과 관련성이 높지 않은 기사도 분석에서 제외하였다. 그리하여 경향신문은 226건의 기사를 수집하여 200건의 기사를 분석 대상으로 하였고, 조선일보는 153건의 기사를 수집하여, 136건의 기사를 분석 대상으로 하였다. 조선일보의 경우, 경향신문과 비교하여 분석 기

사 수가 적지만, 이를 보충하여 조선에듀 기사 106건을 추가로 분석하였다.

## 2) 정부 기관 발행자료

정부 기관 발행자료는 청와대와 교육부, 국가교육회의, 대입제도개편 공론화위원회가 발행한 자료로 구성된다. 정부 기관 발행자료는 정부 공식문서로서 정제와 검증의 과정을 통해 생산되고, 사회에서 권위를 가지며, 사회적 효과를 발휘한다는 점에서 중요하다. 특히, 이번 대입제도 개편 과정은 공론화를 거쳐 정책 결과를 제시하여, 공론화 구성의 의도와 공론화의 결과가 어떻게 공식화되었는지 주목하는 것이 중요하다. 대입제도 개편 과정의 핵심 자료는 2017년에 교육부가 발표한 「2021학년도 수능 개편 시안」과 2018년에 발표한 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」, 그리고 2019년에 발표한 「대입제도 공정성 강화 방안」이다. 이 세 정책문서를 중심으로 전후로 어떤 과정이 있었는지 각 기관의 보도자료와 참고자료 발표문 등을 통해 확인할 수 있다.

먼저, 해당 시기의 주요 사건과 관련된 문재인 대통령의 발언과 관련된 청와대 발행자료 5건을 <표 2>와 같이 수집하였다. 이는 해당 기간 공정성과 관련하여 많이 인용된 문구를 포함한 대통령 취임선서, 투명과 공정성을 강조한 2019 교육부 업무보고 모두발언, 조국 사태 이후 대입제도의 공정성을 강조한 연설문들을 포함한다.

<표 2> 청와대 발행자료

일자	제목	자료유형
2017.05.10.	문재인 대통령, 취임선서 국정 이렇게 운영하겠습니다	연설문
2018.12.11.	2019 교육부 업무보고 대통령 모두발언	연설문
2019.09.09.	장관·장관급 인사 임명장 수여식	연설문
2019.10.22.	2020년도 예산안 시정연설	연설문
2019.10.25.	교육개혁 관계장관회의 모두발언	연설문

다음으로 교육부 발행자료는 <표 3>과 같이 19건을 수집하였다. 자료유형은 보도자료와 정책문서, 보고서 등을 포함하며, 수능 개편 시안과 2022학년도 대입제도 개편안, 대입제도 공정성 강화방안의 정책 수립 과정과 정책 결과와 관련된 문서들을 중심으로 수집하였다.

<표 3> 교육부 발행자료

일자	제목	자료유형
2017.08.10.	2021학년도 수능 개편 시안 발표	보도자료
2017.08.10.	2021학년도 수능 개편 시안	정책문서
2017.08.31.	수능 개편, 1년 유예하기로	보도자료
2017.08.31.	국민과 소통하며 안정적 교육개혁을 추진하겠습니다. -새 정부의 교육 철학과 수능 개편에 관한 입장 발표-	발표문
2018.04.11.	대입제도 국가교육회의 이송안 발표 -국가교육회의 숙의·공론화를 거쳐 8월 확정-	보도자료
2018.04.11.	대학입시제도 국가교육회의 이송안	정책문서
2018.04.11.	대학입시제도 국가교육회의 이송안 발표문	발표문
2018.04.11.	대입정책포럼자료집	참고자료
2018.06.04.	국가교육회의 공론화 범위 결정 관련 교육부 후속조치계획	보도자료
2018.08.07.	국가교육회의 대학입시제도 개편 권고안 발표 관련, 교육부 긴급 간부회의 부총리 모두 발언	발표문
2018.08.17.	2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향 발표 -공론화 결과 및 국가교육회의 권고안 등 국민의 뜻을 반영하여 마련-	보도자료
2018.08.17.	2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향	정책문서
2018.08.17.	2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향 발표문	발표문

2018.08.17.	2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향 질의·답변(Q&A)	참고자료
2019.09.26.	학생부종합전형 실태파악을 위한 조사 실시	보도자료
2019.11.05.	2016~2019학년도 13개 대학 학생부종합전형 실태조사 결과 보고서	보고서
2019.11.06.	교육부, 학생부종합전형 실태조사 결과 발표	보도자료
2019.11.28.	교육부, 대입제도 공정성 강화 방안 발표	보도자료
2019.11.28.	대입제도 공정성 강화 방안	정책문서

대통령 직속 국가교육회의는 2018년에 대입제도 개편 과제를 이송받아 대입제도 개편 특별위원회를 출범시키고, 대입제도 개편 특별위원회 아래 대입제도 개편 공론화위원회를 발족하여 대입제도 개편 공론화를 진행하였다. 따라서 국가교육회의가 발행한 자료와 대입제도 개편 공론화위원회가 발행한 자료는 모두 2018년에 발행되었으며, 대입제도 개편 공론화와 관련되어 있다. 국가교육회의 발행자료는 9건을 수집하였고, 대입제도 개편 공론화위원회 발행자료는 18건을 수집하였다.

다음 <표 4>가 제시하는 국가교육회의가 직접 발행한 주요 자료는 대입제도 개편 공론화의 범위에 관한 발표자료와 대입제도 개편 권고안 발표자료를 포함한다. 국가교육회의가 발표한 대입제도 개편 권고안에 따라 교육부는 2022학년도 대입제도 개편안을 발표하게 된다.

<표 4> 국가교육회의 발행자료

일자	제목	자료유형
2018.04.23.	대입제도 개편 특별위원회 출범 -대입제도 개편 공론화 과정 본격화-	보도자료
2018.04.26.	대입제도 개편 특별위원회, 국민제안 열린마당 등 의견 수렴 본격 착수	보도자료
2018.04.29.	대입제도 개편을 위한 공론화위원회 발족 -위원장에는 김영란 전 국민권익위원회 위원장-	보도자료

2018.04.30.	<대입제도 개편 공론화위원회 1차 회의> -김영란 공론화위원장 모두말씀-	발표문
2018.05.01.	대입제도 개편, 국민 여러분의 제안을 받습니다! -국가교육회의 「2022학년도 대입제도 개편 국민제안 열린마당」 개최-	보도자료
2018.05.31.	대학입시제도 개편 공론화 범위 발표 -국가교육회의 제4차 회의 개최-	보도자료
2018.05.31.	<대입제도개편특별위원회 위원장 브리핑 발표자료> -대입제도 개편 공론화 범위 발표	발표문
2018.08.07.	국가교육회의, 「대학입시제도 개편 권고안」 발표	보도자료
2018.08.07.	<대입제도개편특별위원회 위원장 브리핑 발표자료> -대입제도 개편 권고안 발표-	발표문

다음 <표 5>가 제시하는 대입제도개편 공론화위원회의 발행자료는 대입제도 개편 공론화 과정과 직접 관련된 문서에 해당한다. 그중 2018년 12월에 발행한 대입제도 개편 공론화 백서는 대입제도 개편 공론화 과정 전반에 대하여 이해할 수 있는 중요 자료이다.

<표 5> 대입제도개편 공론화위원회 발행자료

일자	제목	자료유형
2018.05.16.	대학입시제도 개편 공론화 추진 계획 -공론화위원회 제2차 회의 결과-	보도자료
2018.05.16.	< 『제2차 공론화위원회』 결과, 위원장님 모두 말씀> -대입제도 개편 공론화 개요-	발표문
2018.05.16.	< 『제2차 공론화위원회』 결과, 언론브리핑 발표문> -대입제도 개편 공론화 추진 계획-	발표문
2018.06.12.	대입제도 개편 공론화 의제 선정을 위한 시나리오 워크숍 개최	보도자료

2018.06.20.	대입제도 개편 공론화 의제 선정 및 후속 절차 추진	보도자료
2018.06.20.	<『공론화 의제 선정』 관련, 위원장님 말씀> -시나리오 워크숍 추진 개요-	발표문
2018.06.20.	<대입제도개편 공론화위원회 대변인 브리핑 발표자료> -대입제도개편 공론화 의제 선정 및 후속 절차 추진-	발표문
2018.06.24.	대입 공론화 의제 국민 토론 본격 시작 -4개 지역순회 『국민대토론회』, 의제토론 온라인 플랫폼 개통-	보도자료
2018.07.11.	대입제도 개편을 위한 시민참여단 확정 및 1차 숙의 토론회 개최	보도자료
2018.07.12.	대입제도 개편 공론화 숙의자료집	자료집
2018.07.18.	2022학년도 대입제도 개편을 위한 지역별 순회 「미래세대 토론회」 결과 보고	보고서
2018.07.24.	대입제도 개편을 위한 2차 숙의토론회 개최	보도자료
2018.07.30.	2022학년도 대입제도 개편을 위한 지역별 순회 「국민대토론회」 결과 보고	보고서
2018.08.03.	대입제도 개편 공론화 결과 발표	보도자료
2018.08.03.	<대입제도개편 공론화위원회 대변인 브리핑 발표자료> -대입제도개편 공론화 결과 발표-	발표문
2018.08.03.	<『대입제도개편 공론화위원회』 위원장님 말씀> -대입제도개편 공론화 결과 발표-	발표문
2018.08.03.	대입제도개편 공론화 결과	보고서
2018.12.07.	시민의 지혜!숙의하고 대안을 찾다. -대입제도 개편 공론화 백서-	백서

### 3) 국회회의록

국회회의록을 수집하는 목적은 대입제도 개편 과정에 대한 정치권의 반응을 확인하기 위함이다. 이 자료에 대해서는 자세한 텍스트 분석을 수행하기보다는 논의 주제와 발화 주체의 어조 등 정치권 내에서의 상호작용을 파악하고자 한다. 이를 위해 국회회의록 홈페이지에서 제20대 국회 국회본회의 중 대입제도 개편 기간에 해당하는 제351회부터 제373회 국회본회의 회의록을 대입, 수능, 학생부종합전형 등의 주요어를 중심으로 검토하여, <표 6>과 같이 관련성이 높은 8건의 회의록을 수집하였다.

<표 6> 국회본회의회의록

일자	제목	자료유형
2017.09.14.	국회본회의회의록 제354회국회(정기회) 제8호	회의록
2018.02.05.	국회본회의회의록 제356회국회(임시회) 제5호	회의록
2018.02.07.	국회본회의회의록 제356회국회(임시회) 제7호	회의록
2018.09.06.	국회본회의회의록 제364회국회(정기회) 제4호	회의록
2018.10.04.	국회본회의회의록 제364회국회(정기회) 제9호	회의록
2019.10.01.	국회본회의회의록 제371회국회(정기회) 제5호	회의록
2019.10.30.	국회본회의회의록 제371회국회(정기회) 제9호	회의록
2019.12.23.	국회본회의회의록 제372회국회(임시회) 제1호	회의록

또한, 해당 기간의 교육문화체육관광위원회와 교육위원회 회의록을 같은 방식으로 검토하여, <표 7>과 같이 14건의 회의록을 수집하였다.

<표 7> 교육위원회 회의록

일자	제목	자료유형
2017.06.29.	교육문화체육관광위원회회의록 제351회국회(임시회·폐회중) 제5호	회의록
2017.06.30.	교육문화체육관광위원회회의록 제351회국회(임시회·폐회중) 제6호	회의록
2017.08.21.	교육문화체육관광위원회회의록 제353회국회(임시회) 제1호	회의록
2017.09.18.	교육문화체육관광위원회회의록 제354회국회(정기회) 제1호	회의록
2017.09.20.	교육문화체육관광위원회회의록 제354회국회(정기회) 제3호	회의록
2018.02.27.	교육문화체육관광위원회회의록 제356회국회(임시회) 제1호	회의록
2018.03.19.	교육문화체육관광위원회회의록 제358회국회(임시회) 제1호	회의록
2018.08.21.	교육위원회회의록 제363회국회(임시회) 제1호	회의록
2018.09.07.	교육위원회회의록 제364회국회(정기회) 제1호	회의록
2018.09.19.	교육위원회회의록 제364회국회(정기회) 제2호	회의록
2018.11.08.	교육위원회회의록 제364회국회(정기회) 제6호	회의록
2019.08.26.	교육위원회회의록 제370회국회(임시회) 제1호	회의록
2019.11.08.	교육위원회회의록 제371회국회(정기회) 제2호	회의록
2019.11.28.	교육위원회회의록 제371회국회(정기회) 제4호	회의록

## 2. 인터뷰 자료 수집

페어클로(Fariclough, 1992)에 따르면, 관련자 인터뷰는 텍스트 자료에서 확인할 수 있는 쟁점에 대하여 더욱 자세히 접근할 기회를 제공하고, 자료 해석에 도움이 된다. 따라서 본 연구에서는 대입제도 개편 과정에 참여한 관련자와 인터뷰를 수행하여 대입제도 개편의 쟁점에 관한 더 풍부한 자료를 얻고자 하였다. 본 연구에서 인터뷰는 1차 분석 자료이자 기록물 및

문서자료의 보조 자료의 기능을 수행한다. 인터뷰의 기대효과는 대입제도 개편 과정에 대하여 다각도로 이해할 수 있는 자료를 수집할 수 있고, 문서를 통해 확인할 수 없었던 부분까지 내용을 확장할 수 있으며, 인터뷰 과정을 통해 연구자가 대입제도 개편 과정에 대한 이해를 높일 수 있다는 점이다.

Potter와 Wetherell(1987)에 따르면, 담론에 관심을 두고 인터뷰를 수행할 때에는 10명의 연구참여자로도 충분한 정보를 제공해줄 수 있으며, 연구참여자가 많아질수록 유효한 정보의 추가 없이 수반되는 분석 작업의 양만 늘릴 수 있으므로, 연구 문제에 따라 인터뷰 수를 설정하는 것이 중요하다. 이에 따라, 본 연구는 최대 15명을 섭외할 것을 계획하고, 서울대학교 생명윤리위원회의 심의를 거쳐 연구과제 승인을 받았다(IRB No. 2108/003-007). 연구참여자 섭외 기준은 2017~2019 대입제도 개편 과정에 참여한 사람을 중심으로, 2018년 대입제도 개편 공론화 당시 공론화 대상이었던 시나리오 4개에 대하여 시나리오별로 최소 1명씩 섭외하고자 하였고, 각 의제에 여러 명을 섭외할 경우, 소속의 특징이 다른 사람들을 섭외하였다(예: 교원 단체, 학부모 단체). 섭외 결과 총 11명이 연구에 참여하게 되었다. 연구참여자들은 당시 대입제도 개편 과정의 텍스트 생산자라는 점에서 의미가 있으며, 이들과의 인터뷰를 통해 대입제도 개편 과정의 담론적 실천을 더욱 깊이 이해할 수 있다. 11명의 연구참여자의 특징과 인터뷰 정보는 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 연구참여자 명단

연구참여자 ID	소속기관·단체	대입제도 개편 관련 경험	인터뷰 일자/방식
연구참여자 A	시민단체	대입공론화 참여	2021.09.13./비대면
연구참여자 B	대학교	교육부 업무 참여	2021.09.15./비대면
연구참여자 C	시민단체	대입공론화 참여	2021.09.16./대면
연구참여자 D	대학교	교육부 업무 참여	2021.09.17./비대면

연구참여자 E	대입 전문가	언론 참여	2021.09.17./비대면
연구참여자 F	대학교	대입공론화 참여	2021.09.25./비대면
연구참여자 G	교원 단체	대입공론화 참여	2021.09.27./대면
연구참여자 H	대학교	대입공론화 참여	2021.09.30./대면
연구참여자 I	교원 단체	대입공론화 참여	2021.10.03./비대면
연구참여자 J	대입 전문가	대입공론화 참여	2021.10.05./대면
연구참여자 K	교원 단체	대입공론화 참여	2021.10.05./대면
연구참여자 L	학부모 단체	대입공론화 참여	2021.10.14./대면

대입제도 개편 과정과 관련한 경험 중심으로 연구참여자의 특징을 설명하면 다음과 같다. 연구참여자 A는 교육 관련 시민단체 소속으로 중산층 학부모에 관심을 가지고 관련 교육 활동을 하고 있다. 대입제도 개편 공론화 과정에서 시나리오 워크숍에 참여하여 시나리오 2의 설정에 기여하였고, 공론화 과정 동안 시나리오 2를 대표하여 활동하였다. 또한, 교육 공정성 강화 관련 업무에 참여한 경험이 있다.

연구참여자 B는 대학교수이며 2017년부터 2018년까지 김상곤 전 교육부장관 시기의 교육부에서 교육 정책 업무를 추진한 경험을 가지고 있다. 2021학년도 수능 개편 시안이 발표 및 유예되고 대입제도 개편 공론화를 거쳐 2022학년도 대입제도 개편안이 발표된 시기에 교육부 안에서 관련 과정을 관찰할 수 있었다.

연구참여자 C는 대입제도 개편 과정 당시에 교육 관련 시민단체에 소속되어 시민단체 차원의 대입 개편 관련 토론회, 각종 발표 및 인터뷰 등의 활동에 참여하였다. 또한, 공론화 과정에서는 시나리오 워크숍에 참여하여 시나리오 2의 설정에 기여했고, 공론화 과정 중 시나리오 2를 대표하여 활동하였다.

연구참여자 D는 대학교수이고 교육부 자문과 대입제도 관련 연구, 대입

정책포럼 등 대입제도와 관련된 교육부 업무에 참여한 경험이 있다. 입학사정관제, 학생부종합전형 등 대입전형에 대한 전문성을 지녀 대입제도 관련 토론과 인터뷰에도 다수 참여하였다.

연구참여자 E는 대입 전문가로 입시교육산업에 종사한 경험이 있으며, 대선 캠프 교육팀의 일원으로 참여하여 교육정책 기획을 담당하였다. 대입제도에 대한 전문성을 바탕으로 대입제도 개편과 관련된 토론 및 인터뷰, 칼럼 기고 등에 다수 참여하였다.

연구참여자 F는 대학교수이고 교사와 입학사정관 경험이 있으며, 대입정책과 관련한 연구를 다수 수행하였다. 대입제도 개편 공론화 과정에서는 시나리오 1을 대표하여 발표와 토론 활동 등에 참여하였다. 또한, 2019년에는 대입제도 개편 관련 정부 보고서 작성에 참여한 경험을 가지고 있다.

연구자 G는 교원 단체 소속으로 교권과 인권 관련 정책에 관한 업무를 담당하고 있다. 대입제도 개편 과정에서는 이해관계자 간담회에 참여하여 소속 교원 단체의 입장을 대표하였으며, 공론화 시나리오 워크숍에 참여하여 시나리오 설정에 기여하였다.

연구참여자 H는 대학교수이고 공론화 당시에는 대학에서 입학 관련 업무를 담당하고 있었다. 대입제도개편 공론화와 관련하여 시나리오 워크숍에는 참여하지 않았지만, 공론화 과정 중에 시나리오 3을 대표하여 각종 발표, 토론회 등에 참여한 경험이 있다.

연구참여자 I는 교원 단체 소속 교사이고, 대입제도 개편 과정 당시에는 교원 단체의 정책 업무를 담당하여 대입제도 개편과 관련한 교원 단체의 입장을 대표하는 활동에 참여하였다. 공론화와 관련하여서는 시나리오 워크숍에 참여하여 시나리오 2 설정에 기여하였고, 공론화 과정에는 참여하지 않았다.

연구참여자 J는 대입 전문가로서 교사 및 입시교육산업의 경험이 있으며, 대입제도 개편 과정 당시에는 교육 관련 단체 소속이었다. 대입제도 개편 과정에서 공론화 시나리오 워크숍에 참여하여 시나리오 4 설정에 기여하였으며, 공론화 과정 중 시나리오 4를 대표하여 각종 토론과 발표 활동에

참여하였다. 또한, 교육 공정성 강화 관련 업무에 참여한 경험이 있다.

연구참여자 K는 교원 단체 소속 교사이며, 국가교육회의 전문위원 경향이 있다. 대입제도 개편 공론화와 관련하여 시나리오 워크숍에 참여하여 시나리오 2 설정에 기여하였으며, 공론화 과정 중 시나리오 2를 대표하여 활동하였다.

연구참여자 L은 학부모 단체 소속으로, 여러 교육 단체와 시민단체 활동을 하고 있다. 대입제도 개편 과정에서는 공론화 시나리오 워크숍에 참여하여 시나리오 1 설정에 기여하였고, 공론화 과정 중 시나리오 1을 대표하여 각종 토론회와 발표에 참여하였다.

11명의 연구참여자 중 일부는 대입제도 개편 공론화에 직접 참여하였고, 일부는 공론화에 참여하지는 않았지만, 정부의 활동을 가까이에서 관찰할 수 있는 위치에 있었던 경험이 있다. 또한, 공론화에 참여하였다 하더라도 각자 지지하는 대입제도 시나리오가 달랐으므로 연구참여자 간 관점의 차이가 존재한다. 따라서 서로 다른 경험과 관점을 가진 연구참여자와의 인터뷰를 통해 대입제도 개편 과정을 다각도로 이해할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 이점이 있다.

인터뷰 내용은 대입제도 개편 과정 참여 경험, 대입제도 개편 과정의 쟁점, 개편 결과에 대한 평가, 대입제도 및 교육 공정성의 정의에 관한 10개의 질문을 토대로 반구조화 인터뷰를 수행하였다. 1인당 1회 1시간에서 1시간 30분 정도 소요되었고, 인터뷰 방식은 대면 혹은 코로나19 상황을 고려하여 참가자의 희망에 따라 원격화상회의를 통한 비대면 방식으로 진행하였다. 인터뷰를 진행하는 동안 녹음을 하여, 인터뷰 종료 후 녹취록을 작성하였다. 본 연구에서는 아주 상세한 텍스트 분석이 목표가 아니므로, 페어클로(Fairclough, 1992/2017)가 소개하는 표기 체계의 일부를 적용하여 대화 중 침묵의 정도, 발화자 간 중첩, 음절 길게 늘어뜨림, 웃음소리, 청취 불능 사항을 표기하였다.

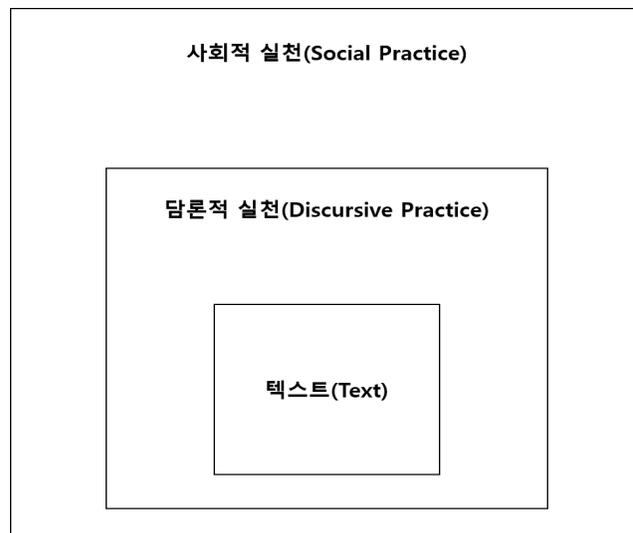
### 3. 자료 코딩

코딩의 목표는 결과를 찾는 것이 아니라, 자료의 몸체를 관리할 수 있는 크기로 줄이는 것이며, 이때 코딩에 사용되는 범주는 연구 질문과 관련된 것이어야 한다(Potter & Wetherell, 1987). Potter와 Wetherell(1987)은 이 단계에서 관련 사례들을 포함하는 코딩 자료를 복사하여 하나의 파일로 만드는 방법을 통해 사례 모음(a body of instances)을 생산하는 작업을 제안하였다. 본 연구는 이들이 제안한 방법 대신, MAXQDA 2020 프로그램을 사용하여 여러 종류의 자료를 코딩하였는데, 이 프로그램을 이용하면 코드를 중심으로 코딩된 자료를 모두 불러올 수 있어, 이들이 제안한 방식으로 자료를 관리하는 것과 같다. 문헌 자료 중심의 1차 코딩은 이슈 관련 코드와 주제 관련 코드로 수행하였고, 인터뷰 수행 후 진행한 2차 코딩은 연구 질문을 토대로 구성된 인터뷰 질문을 기준으로 수행하였다.

### 4. 자료 분석

자료 분석에는 MAXQDA 2020을 이용하여 이전 단계에서 작업한 코딩 내용을 각 단계의 필요에 맞게 추출하여, 자료를 읽으면서 밑줄과 메모를 남기고, 자료에 대한 밑줄과 메모를 워드 파일이나 엑셀 파일로 추출하여 분석 결과를 구성하는 방법을 이용한다. 이때 분석은 페어클로의 담론 분석의 세 가지 차원을 중심으로 진행한다. 페어클로의 담론 분석의 틀(framework)은 *Discourse and Social Change* (Fairclough, 1992)에서 제시한 담론의 3차원 개념 모형으로부터, *Critical Discourse Analysis* (Fairclough, 1995)에서 담론의 3차원 개념에 담론 분석의 차원을 추가한 분석 틀, 그리고 *Discourse in Late Modernity* (Chouliaraki & Fairclough, 1999)에서 제시한 설명적 비판에 근거한 분석 틀까지 점차 변화하였다. 그러나 페어클로 접근의 핵심은 변하지 않았다. 담론 분석의 대상은 텍스트와 담론 질서,

사회적 실천의 세 가지 차원이라는 것이다. 페어클로(Fairclough, 1992, p.231)는 연구자에 따라 분석 순서를 다르게 진행할 수 있지만, 전반적으로 (1) 상호텍스트성과 상호담론성에 초점을 맞추어 거시적 수준에서 담론적 실천을 분석하고, (2) 담론적 실천의 미시적 수준으로 텍스트를 분석하며, (3) 다시 거시적 수준에서 담론이 속한 사회적 실천을 분석하는 순서로 진행할 수 있다고 설명하였다. 페어클로에 따르면 분석에 대하여 연구자는 해석(interpretation)과 기술(description)을 오가게 되는데, 담론적 실천을 해석하고, 텍스트를 기술하며, 다시 사회적 실천의 관점에서 담론적 실천과 텍스트를 해석하게 된다. 본 연구에서는 (연구 질문 1) 대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론 양상과 (연구 질문 2) 공정성의 의미, (연구 질문 3) 공정성 담론의 사회적 실천을 묻는 연구 질문에 따라, 담론적 실천 분석-텍스트 분석-사회적 실천 분석의 순서로 분석을 진행하고자 한다. 다음 [그림 1]은 본 연구의 분석틀을 표현한 것이다.



[그림 1] 비판적 담론 분석틀

출처: Fairclough(1992/2017), p.150 <그림 3-1> 재구성

위의 분석틀에 따라 본 연구는 담론적 실천 분석을 통해 공정성 담론의

양상을 밝히고, 텍스트 분석을 통해 공정성의 의미를 밝히고자 한다. 대입제도 개편의 공정성 담론 양상과 공정성의 의미를 검토하게 되면, 공정성 담론의 특징이 드러날 것인데, 사회적 실천 분석은 이러한 특징을 만드는 사회적 측면을 확인하는 것이다. 본 연구에서는 큰 틀에서 페어클로의 접근을 취하되, 세부적으로는 페어클로가 제시하는 모든 개념과 단계를 이용하기보다 본 연구에 필요한 개념을 중심으로 재구성한 방식을 택하였다.

먼저, 담론적 실천(discursive practice)의 분석을 통해 첫 번째 연구 문제에서 밝히고자 하는 대입제도 개편 과정의 공정성 담론 양상을 확인하고자 한다. 담론적 실천은 텍스트의 생산과 분배, 소비의 과정을 의미한다. 이에 따라, 담론적 실천을 분석은 거시적 수준(macro level)에서 누가 텍스트를 생산하는지, 생산된 텍스트는 어떻게 분배가 되는지, 분배된 텍스트는 독자에 의해 어떻게 소비되는지를 분석함을 의미한다. 즉, 일련의 텍스트 유통 과정을 이해하는 것이다. 본 연구에서는 2017~2019년의 주요 사건을 중심으로 대입 개편 텍스트의 생산자, 텍스트의 분배 방식, 소비 방식에 주목하여, 대입 개편 텍스트 유통 과정을 분석하고자 한다. 텍스트의 생산 측면을 이해하기 위해서 필요한 개념은 상호텍스트성으로, 앞서 설명하였듯, 상호텍스트성은 하나의 의사소통적 사건이 이전의 의사소통적 사건을 가져오는 경우를 의미한다. 예를 들어, <대입제도 개편안 A>라는 텍스트가 생산되었고, 이후 <신문기사 B>라는 텍스트가 생산되었는데, <신문기사 B> 텍스트가 <대입제도 개편안 A> 텍스트를 포함하여 새로운 텍스트를 생산한 것이라면, 두 텍스트 사이의 상호텍스트성이 성립하게 되는 것이다. 텍스트의 분배 과정을 이해하기 위해 필요한 개념은 상호텍스트 사슬(intertextual chains)이다. 상호텍스트 사슬을 통해 연구자는 “담론이 변형되어 들어가거나 원형을 벗어나 변형되는 텍스트 유형의 계열들을 서술해 줌으로써, 한 유형의 담론 표본에 대한 분포” (Fairclough, 1992/2017, p.457)를 구체적으로 밝히고자 한다. 여러 텍스트가 상호관계를 맺으면서 서로 관련을 맺은 텍스트들은 일련의 연속체를 이루게 된다. 여러 고리가 연결되어 이어지면 사슬이 되는 것처럼, 여러 텍스트가 연결되어 이어지면

서 하나의 사슬을 이루는 것이다. 그런데 사슬 안의 각 고리는 여러 텍스트가 서로 다른 유형을 이름으로써 생성될 수 있다. 예를 들어, 정부의 정책 문서 A는 정부 보도자료 B로 이어지고, 정부 보도자료 B는 학부모 인터뷰 자료 C로 이어지며, 정부 보도자료 B와 학부모 인터뷰 자료 C가 신문기사 D로 이어지게 될 때, A-B-C-D의 상호텍스트 사슬이 형성된다. 이러한 상호텍스트 사슬에 주목하면, 텍스트가 어떻게 퍼져 나가는지, 그리고 그 과정에서 어떤 변형을 겪게 되는지 확인할 수 있다. 텍스트의 소비를 이해하기 위해서는 일관된 의미 연결 혹은 일관성(coherence) 개념이 필요하다. 일관성은 특정 텍스트가 전달하고자 하는 의미가 소비자에게 일관되게 전달되는지 혹은 다른 방식으로 해석되는지를 소비자의 해석적 측면에 주목하는 것이다. 만약, 텍스트를 소비하는 주체의 해석이 텍스트 생산자의 의도와 이질적이라면, 어떤 이유에서 그러한 간극이 발생하는지 주목할 수 있다. 또한, 특정 주체에게 텍스트가 반발을 불러일으키거나 저항적으로 읽힌다면, 해당 텍스트가 어떤 주체에 그러한 영향을 미치는지 주목할 수 있다. 예를 들어, 학부모 집단 A가 정부의 대입 개편 정책 텍스트 B를 해석하는 방식이 텍스트가 전달하고자 하는 의미와 일관성을 보이지 않는다면, 학부모 집단 A의 관점의 특징은 무엇이며, 그에 따라 정책 텍스트 B가 어떻게 해석되는지에 확인할 수 있다. 이상의 담론적 실천 분석의 주요 개념과 분석 질문을 정리하면 다음 [그림 2]와 같다.

- (상호텍스트성) 분석대상 텍스트 구성에 어떤 다른 텍스트가, 어떻게 포함되었는가?
- (상호텍스트 사슬) 분석대상 텍스트는 어떠한 변형을 거치는가?
- (일관성) 독자들은 텍스트를 어떻게 해석하는가?

[그림 2] 담론적 실천 분석 질문

출처: Fairclough, 1992, pp.232-234 재구성

다음으로, 텍스트 분석을 통해 두 번째 연구 문제가 밝히고자 하는 공정

성의 의미를 확인하고자 한다. 텍스트란 사회적 실제(reality)를 구성하여 표현한 결과이다. 우리가 경험하는 사회가 정책 문서, 기사, 연설문, 토론회, 텔레비전 방송 등의 텍스트로 드러나는 것이다. 그래서 텍스트를 분석한다는 것은 텍스트가 어떻게 사회적 실재를 구성하는가를 살펴보는 일을 의미한다(Fairclough, 1992). 텍스트를 분석하는 주요 방식은 단어 간 의미 관계를 파악하는 것이다. 주목하는 단어가 서로 의미 포함 관계인지(상의어-하의어), 의미 동일성 관계인지(유의어), 의미 배제 관계인지(반의어) 등을 확인하는 것이다. 본 연구에서는 공정성의 의미를 확인하는 한 가지 방식으로 공정성의 유의어와 반의어를 검토하고자 한다. 대입제도 개편 과정에서 공정성의 유의어와 반의어로 어떤 단어들이 사용되는지 확인함으로써, 공정성의 주요 의미가 어떻게 정의되는지 확인할 수 있기 때문이다. 또한, 본 연구에서는 공정성이라는 단어의 의미 변동에도 주목하고자 한다. 사회적으로 한 단어의 여러 의미를 두고 갈등이 발생할 때 단어의 의미는 변동할 수 있다. 예컨대, 공정성이라는 단어가 이해관계자의 입장에 따라 다른 의미로 이해될 경우, 여러 이해관계자 집단은 공정성의 의미를 두고 갈등하는 상황에 놓인다. 그리고 이러한 상황에서는 어떤 집단의 목소리가 우세하느냐에 따라, 잠재적인 공정성의 여러 의미 중 특정 의미가 공정성 단어를 채우게 된다. 특히, 특정 단어의 의미를 둔 갈등은 부유 기표(floating signifier)의 개념으로 해석할 수 있다. 부유 기표는 포스트 마르크스주의를 토대로 담론 이론을 발전시킨 Laclau와 Mouffe(2001/2012)의 개념이다. ‘부유’의 의미는 기표의 의미가 정해지지 않았기 때문에, 여러 맥락 떠다니게 되고, 맥락에 따라 의미가 만들어지기 때문이다(최규연, 2020). Jorgensen과 Phillips(2002)는 부유 기표의 의미 고정을 위해 투쟁하는 여러 담론의 관계들이 담론의 질서를 구성하게 된다고 설명하면서, 부유 기표 개념이 담론의 질서를 발견하고 기록하는 데 유용한 도구가 될 수 있다고 제안하였다. 공정성의 서로 다른 의미를 확인하기 위해, 본 연구에서는 정시 확대를 주장하는 관점과 학생부종합전형을 주장하는 관점에서 이해하는 공정성의 의미를 비교하고자 한다. 이상의 텍스트 분석의 주요

개념과 질문을 정리하면 다음 [그림 3]과 같다.

- (의미 관계) 단어 사이의 의미 관계는 어떠한가(의미포함, 의미 동일성, 의미배제)?
- (단어 의미) 의미가 변동하는 단어는 무엇인가? 헤게모니와 투쟁의 초점이 되는 단어의 잠재 의미들은 무엇인가?

[그림 3] 텍스트 분석 질문

출처: Fairclough, 1992, pp.234-236; 2003/2015, pp.287-290; Jorgensen & Phillips, 2002, p.83 재구성

마지막으로, 사회적 실천의 분석을 시행하여 대입제도 개편 과정의 공정성 담론을 특징 짓는 사회적 실천을 밝히고자 한다. 사회적 실천 분석은 담론 실천이 포함되는 사회적 실천의 특징을 밝혀서, 담론 실천이 현재와 같이 이루어지는 이유와 담론적 실천이 사회적 실천에 미치는 영향을 설명하는 것이다(Fairclough, 1992). 이전 단계에서 담론적 실천 분석과 텍스트 분석을 통해 공정성 담론의 양상과 의미를 확인하면, 일련의 공정성 담론의 특징이 발견될 것으로 기대한다. 이때의 공정성 담론 특징은 담론적 실천의 측면이며, 한국 사회의 특정한 사회적 실천으로 인해 나타나는 것으로 이해된다. 사회적 실천 분석을 통해 어떠한 사회적 실천이 공정성 담론의 특징을 설명할 수 있는가를 밝히고자 하며, 이로써 세 번째 연구 문제를 해결할 수 있다. 앞의 비판적 담론 분석에 대한 설명에서 설명하였듯, 사회적 실천은 사회적 구조보다는 작고 구체화된 개념이고, 사회적 사건보다는 크고 추상적인 개념으로 사건과 구조를 매개해주는 사회적 행위를 의미한다. 예를 들어, 2018년에 시행한 2022학년도 대입제도 개편 시행은 하나의 사회적 사건이라면, 이와 관련한 사회적 실천은 교육부의 교육정책 수립 및 시행 등에 해당하며, 사회적 구조는 자본주의 사회 체제, 민주주의 사회 체제 등 사회를 형성하는 기본 틀을 의미한다. 페어클로는 사회적 실천 분석 시 필요한 개념으로 담론의 사회적 망(social matrix of

discourse)과 담론의 질서(orders of discourse), 담론의 이데올로기적 효과 및 정치적 효과를 제시하였으나, 이는 반드시 따라야 하는 규칙이라기보다는 분석의 방향성 제안하는 가이드라인으로 이해되어야 한다(Fairclough, 1992). 담론의 사회적 망을 살펴보는 것은 사회적 실천 및 담론적 실천을 구성하는 사회적·헤게모니적 관계 및 구조를 구체화함을 의미한다. 담론의 질서의 경우, 여러 담론이 서로 관계를 맺으며 구성하는 관계망 혹은 관계 구조이며, 담론의 질서 안에서 담론적 실천이 발생하는 것으로 이해할 수 있다. 이를 정리하면 다음 [그림 4]와 같다.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• (담론의 사회적 망) 담론적 실천의 맥락을 구성하는 사회적 관계와 구조는 무엇인가?</li> <li>• (담론의 질서) 담론적 실천이 속하는 담론의 네트워크는 무엇인가?</li> </ul> |
|--|

[그림 4] 사회적 실천 분석 질문

출처: Fairclough, 1992, pp..237-238; Jorgensen & Phillips, 2002, p.86 재구성

이를 참고하여 본 연구에서는 분석의 초점을 사회의 여러 영역 중 정치 영역과 교육 영역에 두고, 전체 사회적 구조 속에서 해당 영역에서의 어떠한 실천이 대입제도 개편 과정의 담론적 실천에 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 정치 영역과 교육 영역을 중심으로 살펴보려는 이유는 대입제도 개편 과정이 교육부의 정책 결정과 학교 교육 및 대학 교육현장의 상호작용으로 진행되기 때문이다. 분석의 초점이 정치와 교육 영역에 있다고 하여, 다른 영역과 이들이 분리되었다는 의미는 아니며, 한국 사회의 다른 영역과의 연결된 관계 속에서 해당 영역을 살펴보고자 한다.

## 제4장 공정성 담론의 양상과 공정성의 의미

제4장에서는 대입제도 개편 과정의 공정성 담론 양상과 의미를 살펴보고자 한다. 이때, 공정성 담론 양상의 분석은 담론적 실천 분석을 통해 밝히고, 공정성의 의미는 텍스트 분석을 통해 밝힌다. 먼저, 담론적 실천 분석은 담론의 생산과 소비, 즉 담론의 유통 과정을 분석하는 것이다. 이때, 하나의 텍스트에 다른 텍스트가 어떻게 포함되었는지(상호텍스트성), 담론 표본이 어떤 변형을 거치는지(상호텍스트 사슬), 독자들은 텍스트를 어떻게 해석하는지(일관성) 등을 중심으로 분석한다. 다음으로, 텍스트 실천 분석은 단어의 의미 관계(의미 포함, 의미 동일성, 의미 배제) 및 비유를 중심으로 분석하고, 단어의 의미가 변동하거나 잠재 의미가 있는지 살펴본다.

### 제1절 대입제도 개편 과정의 공정성 담론 양상

대입제도 개편 과정에서 공정성 담론이 등장한 배경에는 학생부종합전형에 대한 불만이 있다. 학생부종합전형에 대한 비판은 이 전형이 도입된 초기부터 제기되었다. 지방 학생들에게는 정보가 제한된 낯익이 입시이며, 자기소개서 컨설팅에는 수십만 원에서 수백만 원이 필요하고, 비교과 영역 프로그램 수준의 자사고 및 특목고와 일반고 사이 격차가 존재한다는 점이 비판의 주요 내용이었다(서울신문, 2015.10.20.). 이러한 비판 가운데, 서울의 상위 대학교의 학생부종합전형 비율은 급격히 증가하였다. 2018학년도 기준, 전국 대학의 학생부종합전형 모집 인원은 전체 인원 중 32.7%였지만, 서울 상위 15개 대학교의 학생부종합전형 비율은 61.3%여서 “서울에 소재한 상위권 대학에 합격하려면 학생부종합전형을 염두에 두고 입시

계획을 짜야 한다는 의미” (중앙일보, 2017.06.07.)라는 해석이 공유되었다. 이처럼, 대입제도 개편 과정의 공정성 담론은 학생부종합전형에 대한 여론의 불만이 공정성의 문제로 제기되고, 학생부종합전형 옹호 집단과 반대 집단의 논쟁이 공정성에 대한 다른 관점으로 진행된 배경에서 형성되었다고 이해할 수 있다.

다음에서는 2017년부터 2019년까지의 주요 사건을 중심으로 대입제도 개편 과정 전반에 대한 이해를 높이고, 개편 과정 안에서 공정성 담론이 어떤 양상을 보이는지 이해하고자 한다. 대입제도 및 대입전형의 공정성은 이번 대입제도 개편 과정에서 새롭게 등장한 주제가 아니며, 과거부터 대입제도의 공정성은 계속해서 주요한 논의대상이었다(예: 강기홍, 2020; 김동석, 2000; 김미숙, 김기민, 2021; 남현우, 2006; 박종섭, 2019; 배장오, 1999; 이두휴, 1998; 정원규, 2011; 최정목, 2016). 그러나, 2017~2019 대입제도 개편 시기의 공정성 담론은 특정한 사회적 사건들을 중심으로 형성된 고유의 논의 주제이다. 따라서, 대입제도 개편 과정의 주요 사건을 중심으로, 개편 과정 안에서 공정성 담론이 어떻게 형성되었는지 밝히고자 한다. 다시 말하여, 대입 공정성 담론은 항상 존재하였으나, 2017~2019 개편 시기의 공정성 담론은 어떤 과정을 통해 부상하였고, 어떤 특징적 양상을 보이는지 밝히는 것이 이 절의 목표이다.

## 1. 2021학년도 수능 개편 시안 발표

2017년의 주요 사건은 문재인 대통령 취임 후 김상곤 부총리 겸 교육부장관이 임명되어 2021학년도 수능 개편 시안을 발표한 것이다. 수능 개편 시안의 쟁점은 수능 절대평가 안으로, 이는 대통령 후보 시절의 수능 절대평가 공약을 따른 결과였다. 수능 절대평가 안에 대해서 반대 여론이 강했고, 절대평가를 강행하기에는 정치적 부담이 있었으므로, 수능 개편은 1년 유예가 되었다. 다음에서는 (1) 수능 절대평가 공약, (2) 절대평가 시안 학

생부종합전형의 공정성, (3) 수능 개편 유예 결정을 중심으로 공정성 담론 양상을 살펴보고자 한다.

## 1) 수능 절대평가 공약

문재인 대통령 후보 시절, 더불어민주당은 대입제도 공약의 비전을 “대입제도를 단순화하고 공정성을 높이겠습니다” 로 제시하였다(더불어민주당, 2017). 대입제도를 단순화하고 공정성은 높이겠다는 공약은 복잡한 대입제도에 대한 문제의식과 이와 관련한 공정성 문제를 인식하고 있었던 것으로 보인다. 2013년 「대입제도 간소화 정책」에 따라, 대입제도가 간소화되었음에도 여전히 대입제도가 복잡하다고 인식하고 있었던 것이다. 이러한 비전 아래 정책의 방향성으로 대학입시 단순화, 대학입시 공정성 확보, 대입전형 절차 간소화, 학교 교육 정상화를 위한 중장기 대입제도 개편을 제시하였다. 이때, 중장기 대입제도 개편의 내용 중 하나가 ‘2015 교육과정 개정에 따른 수능 절대평가 추진’ 이었다. 2017년의 수능 개편 시도의 배경에는 2015 개정 교육과정이 있는데, 해당 교육과정의 특징은 문과와 이과를 통합하는 교육과정의 구조이다. 교육과정과 이를 평가하는 수능 체제가 유기적이어야 하므로, 수능 체제 역시 문·이과 통합에 맞추어 개편되어야 하는 필요가 있었다. 이러한 통합 교육과정에 적합한 평가 체제는 상대평가가 아닌 개인별 성취를 기준으로 하는 절대평가라는 판단에 따라, 수능 절대평가가 대통령 선거 공약으로 등장하게 되었다.

수능 절대평가가 더불어민주당의 공약이었음에도, 절대평가 공약에 대한 문재인 대통령과 대선 캠프의 태도는 확신이 없었던 것으로 보인다. 당시 더불어민주당 대선 캠프의 교육팀에 참가했던 연구참여자 E에 따르면, 수능 절대평가에 대하여 대선 캠프에서는 긍정적으로 생각했으나, 수능 100%로 선발하는 정시의 경우, 등급제 절대평가 시행 시 발생할 수 있는 변별력 저하로 인해 영향을 받게 되는데, 이에 대하여 어떻게 보완할 것인가에 대한 고민이 있었다(연구참여자 E, 2021.09.17.). 수능 절대평가 시행

시 발생할 수 있는 문제에 대해서는 당시 대선 캠프에서도 인지하고 있었던 것으로 이해할 수 있다. 더불어민주당 대선 캠프의 수능 절대평가에 대한 확신 없는 태도는 대선 후보 공약 검토 과정에 참여했던 연구참여자 C를 통해서도 확인할 수 있다. 그에 따르면, 대선 캠프와 정책수립자 사이에도 이견이 있었던 것으로 보이는데, 학생부종합전형에 대한 문제의식을 바탕으로 정시를 확대해야 한다는 하나의 흐름이 있었던 반면, 교육 단체와 교원 단체들이 요구했던 수능 영향력 약화와 근본적 개선에 대한 흐름으로 입장이 구분된 것이다(연구참여자 C, 2021.09.15.). 연구참여자 D 또한, 후보 시절 문재인 대통령의 정시와 수시에 대한 확실하지 않은 태도에 관하여 사례를 들어 언급한다. 2017년 3월 22일 문재인 대통령은 영등포대영초등학교를 방문하여 교육정책 공약을 발표하였는데, 입시를 학생부 교과전형과 학생부종합전형, 수능으로 단순화하고 수시 비중을 단계적으로 축소하겠다고 발표하였다. 한편, 2017년 4월 19일 방송된 2017 대선 후보 KBS 초청 토론에서 문재인 대통령은 당시 유승민 후보와의 교육정책 토론에서 수시 비중을 줄이되, 정시를 늘리자는 건 아니라고 주장한다. 이러한 주장은 절대평가를 공격할 수 있는 여지를 제공할 수 있는데, 수능이 절대평가가 되면 변별력 약화로 수능의 영향력이 더 떨어지게 되므로 상대적으로 수시의 중요성이 더 높아진다고 볼 수 있지만, 수시를 줄이게 되면, 상대적으로 정시의 비중이 높아지므로 수능의 중요성이 커지는 것이다. 따라서, 절대평가를 통해 수능의 영향력은 줄이면서, 수시의 비중을 줄여 수능의 중요성을 크게 한다는 것은 절대평가를 반대하는 측에서 보기에 이해하기 어려운 주장인 것이다. 연구참여자 D는 이것이 ‘공약의 이중성’을 만드는 것이며, 이러한 이중성이 향후 2021학년도 수능 개편에서의 충돌의 배경이 되는 것이라 설명한다(연구참여자 D, 2021.09.17.).

한편, 당시 김상곤 부총리 겸 교육부 장관은 대통령 후보 시절의 수능 절대평가 공약은 민주당의 공약으로 제시됐으나, 대통령 취임 후 국정과제를 만드는 과정에서 고교학점제에 부합한 대입제도 개선으로 변화되었다고 설명한다(국회, 2018.08.21., p.33). 김상곤 전 장관은 2017년 인사청문회

당시 절대평가 구상 배경과 추진방안에 대하여 다음과 같이 설명한다.

수능시험이 그동안에 몇 차례 제도가 바뀌면서 오늘의 수능시험이 됐습니다. 선진 교육국들에서 우리나라와 같은 수능시험을 보는 나라는 거의 없습니다. 그리고 수능시험 자체가 입시 과열, 사교육에 대한 의존도를 높이는 부작용들을 계속 키워 왔습니다. 그런데 그동안에 학생부종합전형이나 학생부교과전형이 오랜 기간 실시되면서 상당히 안착되기 시작하고 그것이 바로 선진 교육국들의 입시 핵심입니다. 그래서 우리도 한 단계 발전해 나가는 게 필요하다는 차원에서…… 일부에서는 수능 자격고사화를 바로 해야 된다는 주장도 있습니다. 마는 거기까지 가는 것은 사실상 너무 급진적이고 해서 수능 절대평가 과정을 거쳐 가는 게 필요하다고 판단하고 있습니다.

(국회, 2017.06.29., p.59)

위의 답변에서 김상곤 전 장관은 한국의 수능과 수시전형을 선진국과 비교하면서 선진국에는 수능과 같은 시험은 거의 없고, 학생부종합전형과 학생부교과전형이 중심이라면서, 한국의 수능이 ‘한 단계 발전’ 하기 위해 수능 절대평가가 필요하다고 설명한다. 이때, 답론의 주체를 밝히지 않으면서 수능 자격고사화 답론을 일부의 주장으로 인용하는데, 이에 대해서는 ‘너무 급진적’ 이라는 평가를 한다. 이를 통해, 수능 평가 체제 개편에 대하여 당시 수능 절대평가뿐만 아니라, 수능 자격고사화 답론이 공존했다는 것을 알 수 있다. 이로써, 수능 절대평가 공약을 둘러싸고, 수능 자격고사화 답론, 수시 축소 답론, 정시 확대 답론 등 수능과 수시의 중요성을 두고 서로 다른 관점의 답론이 등장하여 충돌 가능성을 내재하고 있음을 확인할 수 있다.

## 2) 절대평가 시안과 학생부종합전형의 공정성

2017년 8월 10일 교육부는 2015 개정 교육과정에 따른 「2021학년도 수능 개편 시안」을 발표한다. 시안의 주요 내용은 [그림 5]와 같이 통합사회

와 통합과학의 신설, 탐구영역 선택과목 수 축소, 공통과목과 일반선택과목의 구분, 제2외국어와 한문의 절대평가 적용, 절대평가 과목 확대 및 수능-EBS 연계 개선 방향으로 구성된다. 여기서 가장 핵심은 [그림 6]과 같은 절대평가 과목 확대의 두 가지 안이다. <제1안>은 일부 과목에 절대평가를 적용하는 것으로, 7과목 중 영어, 한국사, 통합사회·통합과학, 제2외국어/한문을 절대평가 하는 안이고, <제2안>은 국어, 수학, 선택과목까지 포함하여 전 과목을 절대평가 하는 안이다.

2021학년도 수능 개편 시안 발표		<제1안> 일부과목 절대평가	<제2안> 전과목 절대평가	
<b>❖ 시안 주요 내용</b> ① 2015 교육과정 개편에 따라 '통합사회·통합과학' 신설 ② 탐구영역 선택과목 수 축소 : 최대 2과목 → 1과목 ③ 수능 출제범위 : 2015 교육과정상 공통과목 및 일반선택과목 ④ 직업탐구영역 : '성공적인 직업생활' 1과목 통합 출제 ⑤ 제2외국어/한문 : 절대평가 적용 ⑥ 절대평가 과목 확대 - (1안) 일부 과목 절대평가 : 7과목 중 4과목 (영어, 한국사, 통합사회·통합과학, 제2외국어/한문) - (2안) 전 과목 절대평가 : 7과목 (국어, 수학, 영어, 한국사, 통합사회·통합과학, 선택, 제2외국어/한문) ⑦ 수능-EBS 연계 개선방향 - (1안) 연계를 축소·폐지 / (2안) 연계를 유지, 연계방식 개선	1	국어	국어	
	2	수학* 가/나형 중 택 1	수학* 가/나형 중 택 1	
	3	영어	영어	
	4	한국사	한국사	
	5	통합사회·통합과학	통합사회·통합과학	
	6	탐구 (택 1)	사회탐구 9과목 중 택 1 과학탐구** 4과목 중 택 1 직업탐구*** 단일과목	탐구 (택 1) 사회탐구 9과목 중 택 1 과학탐구** 4과목 중 택 1 직업탐구*** 단일과목
	7	제2외국어/한문 9과목 중 택 1	제2외국어/한문 9과목 중 택 1	
<b>❖ 향후 일정 : 4차례 권역별 공청회, 8.31.(목) 확정 발표</b>				

[그림 5] 2021 수능 개편 시안 주요 내용 [그림 6] 2021 수능 개편 절대평가 안  
출처: 교육부(2017.08.10.a), p.1 출처: 교육부(2017.08.10.b), p.2

김상곤 전 장관에 따르면 수능 개편 시안은 2016년 3월에 구성된 ‘수능개선위원회’에서 연구 검토한 내용을 근간으로 추진한 것으로(국회, 2018.08.21., p.29), 문재인 대통령 취임 이전 정부에서부터 추진된 내용이다.

교육부는 절대평가 적용 범위를 두고 “교사, 학부모, 입시전문가, 대학관계자 등의 의뢰수렴 결과, 대체로 수능 절대평가로의 방향성에 대해서는 공감하였으나, 적용 범위에 대해서는 대입 안정성 차원에서 신중한 입장이 다수였다” 라고 밝혔다(교육부, 2017.08.10.a, p.5). 이와 함께 각 안에 대한

기대효과와 현장의 우려를 제시하였는데, <제1안>의 주요 문제는 절대평가가 적용되지 않는 상대평가 과목으로 쏠림 현상이 발생할 수 있다는 것이고, <제2안>의 주요 문제는 수능의 변별력이 약화된다는 것이다. 따라서, 당시 절대평가의 수준을 두고 논란이 발생하였다. 전 과목 절대평가를 기대하는 측에서는 일부 과목에만 절대평가를 적용하는 안을 채택할 경우, 상대평가가 수반하는 문제점이 완전히 해결되지 않을 것을 걱정하였다. 반면, 절대평가에 대하여 부정적인 측에서는 전 과목에 절대평가를 적용할 경우, 수능의 변별력이 사라져 수능의 영향력이 약화함으로써, 수능 전형 준비하는 학생이 불리해질 것을 우려하였다.

교육부가 발표한 「2021학년도 수능 개편 시안」 텍스트에 대한 반응은 다음의 경향신문(2017.08.10.a) 기사를 통해 확인할 수 있다.

교육부가 10일 현재 중3 학생이 치르는 2021학년도 대학수학능력시험에서 일부 과목만 절대평가로 전환하는 개편안에 무게를 둔 시안을 내놓았다. ‘지지 의견이 더 많았다’는 이유였다. 그러나 교육현장에서는 “여론과 정치적 부담에 떠밀려 혼란이 장기화될 수 있다”는 비판이 나오고, 학생들의 공부 부담이 줄어들지에 대해서도 물음표를 달고 있다. 수능 절대평가화 기조가 확정된 만큼 앞으로 수능뿐 아니라 대입전형 전반을 보완해야 할 필요성도 제기된다.

(경향신문, 2017.08.10.a)

위 기사는 ‘교육현장’이라는 이름으로 “혼란이 장기화될 수 있다”라고 비판하며, 학생들의 공부 부담이 줄어들지 “물음표를 달고”, “대입전형 전반을 보완해야 할 필요성도 제기”하는, 수능 개편 시안에 대한 비판의 목소리를 전한다. 이와 비교하여 조선에듀(2017.07.13.)는 상대적으로 목소리의 주체를 드러내며 절대평가 반대의 목소리를 전한다. <교육계 곳곳서 수능 절대평가 ‘반대’ 정시 유지 목소리 ‘심화’>라는 제목 아래, 대학 입학처장협의회, 고려대 교육학과 교수, 온라인 정책 제안 플랫폼 ‘광화문1번가’ 홈페이지 등 구체적인 주체를 명시한다. 또한, ‘교육

계’의 비판도 다음과 같이 구체적인 사례를 통해 전달한다.

그러나 교육계에서는 수능 절대평가 반대 움직임이 거세다. 13일 송기석 국민의당 의원실 주최로 국회에서 열린 ‘대입제도 개선방안’ 토론회에서는 수능 절대평가가 공정성과 신뢰성을 담보할 수 없다는 의견이 줄을 이었다. 주제발표를 맡은 안선희 중부대 교수(교육대학원)는 “수능 절대평가 전환이 아닌 수능 위주의 정시모집을 50% 이상으로 확대하되 수능을 개선해 공정성과 타당성을 확보해야 한다”고 주장했다.

(조선에듀, 2017.07.13.)

한편, 경향신문(2017.08.10.b)은 사설을 통해 전 과목 절대평가에 대한 목소리를 직접 내기도 하였다. 이때 전 과목 절대평가의 명분은 ‘공교육 정상화’와 ‘줄세우기식 입시경쟁 완화’이며, 네 과목에 대한 절대평가 시행 시 발생할 수 있는 ‘사교육 풍선효과’, ‘수능 개편의 반복 시행’, ‘교육현장의 혼란’의 방지이다.

공교육을 정상화하고, 줄세우기식 과도한 입시경쟁을 완화하려면 ‘전 과목 절대평가’를 시행하는 게 옳다. 4개 과목만 절대평가하면 국어·수학 등의 비중이 커지면서 사교육 풍선효과가 나타날 게 뻔하다. 대학들이 입시에서 국어와 수학의 반영 비율을 높일 가능성이 농후하기 때문이다. 또 상대 평가과목으로의 쏠림 현상으로 학교 현장에서 다양한 수업 진행에 한계가 있을 수밖에 없다. 무엇보다 단계적으로 절대평가 과목을 확대하면 앞으로도 여러 차례 수능을 개편해야 한다. 이럴 경우 수능 개편 때마다 교육현장의 혼란을 가중시키고, 대입제도의 안정성도 해치게 된다. 한마디로 게도 잃고, 구력도 잃게 되는 것이다.

(경향신문, 2017.08.10.b)

수능 절대평가에 따라 학생부종합전형의 비율이 증가할 것을 전망하며 이에 대한 대비를 권고하는 움직임도 발견되었다.

수능 절대평가로 변별력이 떨어지면 대학들은 수능으로 선발하는 정시 비율을 낮추고 학생부종합전형 등 수시 비율을 높일 것으로 보인다. 이만기 유웨이교육평가연구소장은 “수능 과목이 늘어난 데다 학생부 비중이 높아져 수험생들의 입시 부담은 커질 것”이라고 말했다. (...) 대학들이 대입전형에서 수능 선발 비율을 낮출 경우 이에 대비하려면 기본적으로 학생부와 교과 성적을 잘 관리해야 한다. 학생부종합전형을 노린다면 비교과 활동을 늘리고, 학생부교과전형을 노린다면 내신 성적을 올리도록 해야 한다.

(동아일보, 2017.08.12.)

수능이 절대평가로 전환되면 변별력이 약화되어 상대적으로 학생부종합전형 중심의 수시의 비율이 증가할 것으로 전망하며, 이에 대한 대비를 강조하는 것이다.

2021학년도 수능 개편 시안 발표(2017.08.10.) 후 열린 교육문화체육관광위원회 회의에서 김상곤 전 장관은 수능 개편 사항의 배경에 대하여 “금번 수능 개편안은 문·이과 구분 없이 융복합형 인재를 양성하기 위해 고시된 2015 개정 교육과정이 적용되는 2018학년도 고1 학생의 수능 응시 시기에 맞추어 추진되었” 다고 밝히며(국회, 2017.08.21., p.6), 수능 개편 시안의 내용을 보고한다. 당시 회의에서는 수능 개편 시안에 대하여 여러 의원이 질의하는데, 그중 객상도 위원은 중고등학교 학부모 설문 조사 결과를 근거로, 수능 개편 추진에 대하여 다음과 같이 비판적인 질문을 던진다.

또 성균관대학교 양정호 교수가 조사한 자료입니다. 전국의 중고등학교 학부모 2346명 상대로 조사한 내용입니다. 2021학년도 수능시험에서 현행유지와 절대평가 확대 방안 1·2안에 대해서 어느 안을 더 선호하는지 체크해 달라고 하니까 현행유지가 80.5%입니다. 1안·2안 이것을 떠나서 현행유지를 해 달라는 게 80.5%입니다. 2300명 상대로 조사한 겁니다. 다음 질문으로 2021학년도 수능시험에서 교육부 절대평가 확대 방안 1안·2안에 대해서 동의하는 정도를 체크해 달라고 하니까 전혀 동의하지 않는다는 항목이 절대적으로 많이 나와 있습니다. 국민들의 생각, 학부모들 생각, 교사들 생각

이 다 반대하는 것 아닌가요? 그런데도 8월 말에 이 수능 개편안을 확정할  
생각입니까?

(국회, 2017.08.21., p.16)

곽상도 위원은 설문 결과 ‘국민, 학부모, 교사의 생각’으로 치환하여, 이들의 생각이 ‘반대’임에도 불구하고, 교육부가 수능 개편안을 확정할 것인지 따지듯 물었다. 이에 대하여 당시 교육부 기획조정실장이 대입 3년 예고제에 따라 8월 말까지 개편안을 발표할 수밖에 없다고 하자, “현행유지를 바라는 국민들 의사, 학부모들 의사가 이렇게 확인됐는데도 교육부가 가지고 있는 1안·2안, 제안된 안만 가지고 밀어붙일 생각이냐고 그것을 물은 겁니다.”라며, 교육부의 추진계획을 ‘밀어붙인다’고 표현하는 등 추궁하는 어조로 수능 개편안에 대한 비판적 태도를 보였다.

수능 개편 시안에 대한 논의는 절대평가에 대한 논의를 넘어, 학생부종합전형(학종)의 공정성 문제로 이어지게 된다. 더좋은미래와 (재)더미래연구소(2017)가 주최한 정책토론회 <공정한 입시제도 마련을 위한 교육개혁>에서는 더불어민주당 정책연구원인 민주연구원의 부원장을 역임했던 이범 교육평론가가 ‘문재인 정부 초기 교육정책 비판과 대안’이라는 주제로, 수능 개편 시안의 1안과 2안의 문제를 지적하며 학생부종합전형 개편이 우선해야 함을 주장하였다. 이에 대하여, 토론자 ‘교육을 바꾸는 사람들 21세기 교육연구소’ 이종태 소장 역시 1안과 2안 모두 비판하며, 대입제도 개편 논의의 잠정 중단과 숙의민주주의 방식 기구 설치를 제안하였다. 또한, ‘우리교육연구소’ 이현 소장은 학생부종합전형의 불공정성에 대하여 더욱 상세하게 논의하였다. 이로써, 절대평가 담론은 학생부종합전형 공정성 담론으로 이어짐을 확인할 수 있다. 이러한 추세는 경향신문의 <2021학년도 수능 개편 쟁점>이라는 기획기사에서도 발견할 수 있다. 2017년 8월 23일자 기사에서는 교육부 주최 공청회에 참석한 학부모의 목소리를 전달하며, 수능 개편 관련 공청회를 ‘학종 성토대회’라고 묘사한다.

“아이들이 내신 시험을 두고 소수점 단위로 피말리는 경쟁을 합니다. 1년에 수백만원 들여 학교생활기록부 관리를 받는 아이들도 있습니다. 학생부 종합전형(학종)의 불공정성, 피말리는 내신 경쟁 문제를 내버려두고 수능을 절대평가로 바꿔서는 안됩니다.” 지난 11일 서울교대에서 열린 교육부 대학수학능력시험 공청회에 참가한 중3 학부모는 “수능이 아니라 학생부 종합전형이 문제”라고 성토했다. 학부모들이 수능 절대평가에 반대하는 이유는 수능 변별력이 줄어 대학들이 학종에 의존하거나 내신 경쟁이 심해질까 우려하기 때문이다. 교육부가 지금까지 4차례 연 수능 개편 관련 공청회는 모두 ‘학종 성토대회’로 끝났다.

(경향신문, 2017.08.23.)

당시 상황에 대하여 연구참여자 E는 다음과 같이 묘사한다.

사실은 김상곤 장관은 또는 교육부는 1안으로 갈려 했던 거죠. 1안으로 가고, 2안을 들러리로 이제 세운 건데, 대중은 거꾸로 이해한 거죠. 대중은 거꾸로 이해하고 ‘2안으로 갈려고 하면서 1안을 들러리로 세웠다.’ 이렇게 이해를 한 거죠. 그래서 이게 가뜰이나 높았던 학종에 대한 불만, 이런 것 들하고 말하면서 완전히 여론이 폭발한 거예요. 그다음에 폭발하니까 청와대에서도 그 국무총리실에서도 김상곤 장관한테 자꾸 이제 눈치를 주고, 그 압력을 주고, 김상곤 장관이 결국은 일 년 연기한다 이렇게 선언을 한 거죠.

(연구참여자 E, 2021.09.17.)

### 3) 수능 개편 유예 결정

2017년 8월 10일 수능 개편 시안 발표 후, 교육부는 네 차례의 권역별 공청회(11일 서울, 16일 광주, 18일 부산, 21일 대전)를 거쳐 8월 말 수능 개편안을 확정할 계획이었다. 그런데 교육부는 8월 31일, 확정 개편안 대신 1년 유예 결정을 발표하였다. 교육부는 확정 유예의 이유를 [그림 7]과 같은 의견수렴 과정의 요청사항과 지적사항으로 제시한다. 실제로 공청회

과정에서는 절대평가의 필요성을 주장하는 측과 학생부종합전형의 문제점을 지적하는 측의 의견이 대립하여(연합뉴스, 2017.08.11.; 한겨레, 2017.08.21.), 의견 수렴이 어려웠던 것으로 확인된다. 수능 개편의 유예 근거는 ‘고교 교육 정상화’, ‘문재인 정부 교육철학’, ‘종합적 교육개혁’, ‘미래지향적 대입정책’, ‘충분한 소통과 공론화’, ‘합리적 대안’ 등의 수사적 표현과 함께 제시되었다. 유예 결정에 관하여 김상곤 전 장관은 <국민과 소통하며 교육개혁을 추진하겠습니다.-새 정부의 교육 철학과 수능 개편에 관한 입장 발표-> 를 주제로, 미래를 위한 교육개혁의 비전과 대입제도 개편의 방향성을 제시한 후, 수능 유예 결정에 대하여 [그림 8]과 같이 밝혔다(교육부, 2017.08.31.b). 수능 개편안에 대해서 “이해와 입장의 차이가 첨예하여” 특정 안으로 확정하는 대신, 개편을 유예하여 합리적 대안을 모색할 필요가 있다고 그 이유를 설명한다. 이때, 합리적 대안을 모색하는 방안은 “충분한 소통과 공론화 과정”이다. 대입 개편안을 공론화 과정을 통해 결정하겠다는 발표인 것이다. 표면상 드러나는 유예의 이유는 종합적인 대입 개편에 대한 요구처럼 보이지만, 연구참여자 D(2021.09.17.)에 따르면, 유보한다는 결정은 사실은 이미 결정이 되어 있었다는 의미로 이해할 수 있다. 절대평가 시안을 지금 결정하지 않는다는 사실은, 그 절대평가 시안을 선택하지 않겠다는 의미와 같다는 것이다.

- 여론수렴 과정에서 고교 교육 정상화 등 문재인 정부의 교육철학을 반영한 종합적 교육개혁을 추진해야 한다는 의견과 대입정책을 미래지향적으로 만들어 달라는 요청이 많았고,
- 수능 개편안만 발표하기보다는, 학생부종합전형을 포함한 종합적인 대입전형 개편방향을 함께 발표해야 한다는 지적이 많았다.
- 또한 절대평가 범위 등 수능 개편방향에 대한 교육주체 간 이견이 크고, 사회적 합의가 충분하지 않았음도 확인되었다.
- 따라서, 짧은 기간 내에 양자택일식의 선택을 강요하기보다는 충분한 소통과 공론화 과정을 통해 합리적 대안을 마련하여야 한다는 지적과 우려가 많았다.

[그림 7] 수능 개편 유예 내용

출처: 교육부(2017.08.31.a), pp.1-2 재구성

그러나, 안타깝게도 수능 개편 방안에 관한 이해와 입장의 차이가 첨예하여 짧은 기간 동안 국민적 공감과 합의를 이끌어내는 데에는 한계가 있었습니다.

이러한 상황에서 특정 안으로 확정하고 강행하기보다는 충분한 소통과 공론화 과정을 통해 합리적 대안을 모색할 필요가 있다고 판단하여 최종적으로 개편을 유예하는 것으로 결정하였습니다.

[그림 8] 수능 개편에 관한

김상곤 장관 모두발언

출처: 교육부(2017.08.31.b), p.8 재구성

그렇다면, 왜 갑자기 공론화가 등장하였을까? 이에 대해 연구참여자 B는 공론화가 ‘돌파구’였음을 설명한다.

이제 제가 볼 때는 소위 이제 공약은 있고, 그다음에 이제 청와대의 어떤 기조들은 그 소위 이제 정시 확대 기조가 기본적으로 깔려 있었고, 국민의 여론전도 썩-그 수능 절대평가 전환이라든지 수시 확대에 대해서.. 긍정적인 여론이 없었다라고 하는 판단이 있다 보니까, 쉽게 말하면 약간 이제 뭐 빼도 박도 못하는, 이제 약간 딜레마 상황에 놓여져 있었던 거 같아요. 이제 그러면 이제 어떻게 해야 되겠어요? 그 상황에서 저는 그 방법이 아마 이제 그 국가교육회의에다가 이제 그런 공론화 과정을 통해서 일정하게 돌파구가 만들어질 수 있는, 그런 돌파구로 저는 찾아냈다. 그러니까 이제 어쨌든 그 소위 공약이나 이런 것들이 일정하게 좀 바뀔 수밖에 없었던 그런 것들을 그냥 바꿀 수는 없잖아요. 그러니까 이제 나름 명분을 만들어나가야 필요성이 있었겠죠? 김상곤 장관 입장에서 뭐 그렇게 이제 본인이 관철 되면 좋았겠지만, 현실적으로 쉽지 않았던 그런 상황에서는 공론화라고 하

는 그런 어떤 제3의 기구를 통해서 일정하게 이제 그런 부담들을 좀 해나갈 수 있는 그런 빠져나갈 수 있는, 어떤 부담을 덜 수 있는 그런 어떤 이제 전략들이 일정하게는 맞아떨어진 면도 좀 있다, 예.. 저는 그렇게 이면적인 요구들을 예 그렇게 보고 있습니다.

(연구참여자 B, 2021.09.15.)

## 2. 대입제도개편 공론화와 2022학년도 대입제도 개편안 발표

### 1) 공론화에 대한 비판

수능 개편 1년 유예 이후, 교육부는 <표 9>와 같이 여섯 차례에 걸쳐 대입정책포럼을 열었다. 그중 1~4차 포럼은 대학입시제도 국가교육회의 이송안 발표(2018.04.11.)와 대입제도 개편 공론화 범위 설정(2018.05.11.) 이전에 진행되었고, 5~6차 포럼은 공론화 과정 중에 진행되었다. 이송안 발표를 기준으로 전반부에 진행된 포럼이 공론화를 위한 준비과정이었다면, 후반부에 진행된 포럼은 공론화에서 다루지 못한 주제를 논의하는 자리였다고 볼 수 있다. 대입정책포럼에서 ‘공정성’은 중요한 주제로 논의되었다. 특히, 3차와 4차 포럼은 대입제도 개편과 관련하여 논쟁거리가 되었던 학생부종합전형의 공정성과 대입전형의 공정성을 직접 다루었다.

<표 9> 대입정책포럼

회차	일자	개요
1	2017.12.12.	- 주제 : 교육부에 바란다. 바람직한 대입제도 제언 - 발제 및 토론 : 고교, 대학, 학부모·시민단체 전문가
2	2018.01.24.	- 주제 : 미래사회에 필요한 인재 역량 및 대입제도 개편방안 - 발제 : 서울경인지역입학관련처장협의회 등 - 토론 : 지방대, 교육청 연구자, 고교 교원, 학생, 학부모 등
3	2018.02.08.	- 주제 : 학생부종합전형 공정성 강화방안 등 - 발제 및 토론 : 학생, 학부모, 고교 교사 등

4	2018.02.23.	- 주제 : 대입전형요소별 공정성 (수능, 내신, 논술, 면접 등) - 발제 및 토론 : 대학, 고교, 언론
5	2018.06.29.	- 주제 : 2022 수능 과목구조 및 출제범위(안) - 토론 : 학생, 학부모, 고교 교사, 대학 교수 등
6	2018.07.13.	- 주제 : 국가교육회의 공론화 미포함 과제 - 발제 및 토론 : 학생, 학부모, 고교, 대학 등

출처: 교육부(2018.07.13.) 재구성

국가교육회의는 교육부의 대입제도 이송안 발표 이후, 대입제도 개편 공론화 추진방안을 발표하고(2018.04.16.), 대입제도개편특별위원회를 구성하여(2018.04.23.), 공론화를 직접 주도할 대입제도 개편 공론화위원회를 구성한다(2018.04.27.). 2018년 5월부터는 권역별 국민제안 열린마당과 이해관계자<sup>5)</sup> 협의회와 좌담회<sup>6)</sup>를 열어 의견을 수렴하면서, 공론화 추진계획을 발표하고(2018.05.16.), 5월 말 공론화 범위를 발표한다(2018.05.31.). 이에 따라, 공론화 범위는 (1) 학생부 위주 전형과 수능 위주 전형의 비율, (2) 전 과목 절대평가 전환과 상대평가 유지 원칙, (3) 수시 수능 최저학력기준 활용 여부로 결정되었다. 공론화 범위 결정 후에는 학생, 교원, 시민단체, 대입 전문가 등이 참여하는 시나리오 워크숍을 개최하여(2018.06.16.~17.) 공론화 의제 4개를 설정한 후 이를 공식적으로 발표한다(2018.06.20.). 이후, 공론화 의제에 대한 국민의 이해를 높이고 의견을 수렴하기 위하여 4개 권역별 국민대토론회와 TV 토론을 진행하고, 온라인 플랫폼 ‘모두의 대입발언대’를 개통하였다. 그리고 7월 10일 550명의 시민참여단 구성을 완료하고, 7월 14, 15일의 1차 숙의 토론회(512명 참석)와 7월 27~29일(2박 3일) 2차 숙의 토론회(490명 참석)를 진행하였다. 숙의 토론회에서는 의제별 설명과 질의응답, 의제 간 상호토론, 시민참여단 분임토의 등을 토대로, 시민참여단이 세 차례<sup>7)</sup>에 걸친 설문 조사에 참여하였고, 설문조사 결과를 바탕으로 공론화 결과를 도출하였다(대입제도개편 공론화위원회, 2018.08.03.a).

5) 교원 단체, 학생·교원, 학부모·시민 단체, 대학관계자, 대입전문가

6) 교원, 학부모, 학생

7) 1차 숙의 토론 시작 전, 2차 숙의 토론 시작 전, 2차 숙의 토론 종료 후

국가교육회의는 공론화 결과를 토대로 「대학입시제도 개편 권고안」을 발표하였고(2018.08.07.), 이에 따라 교육부는 2018년 8월 17일 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」을 발표한다. 이로써, 2017년 8월 수능 개편 유예 이후 1년이 지나, 대입제도 개편안이 확정되었다.

대입정책 수립을 위하여, 공론화 절차를 통해 일반 시민이 직접 정책 수립 과정에 참여한 사례는 2018년 대입 공론화가 최초라고 볼 수 있다. 최초로 공론화를 도입하는 만큼, 공론화 방식에 대한 비판도 많았다. 주로 대입정책 결정방식으로서 공론화의 타당성에 대한 비판과 교육부의 책임 전가에 대한 비판, 일반 시민과 공론화 위원의 대입정책에 대한 전문성 부족에 대한 비판이 주를 이루었다.

2022학년도 대입제도 개편안 발표 이후에 열린 제363회 국회 교육위원회 회의(2018.08.21.)에서 있었던 자유한국당 이군현 의원과 김상곤 전 장관 사이의 질의과정은 대입제도 공론화에 대한 주요 비판을 보여준다. 이군현 위원에 따르면, 교육정책은 “제일 전문성을 가진 사람들”에게 물어봐서 결정해야 하는 일이며, 공론화라는 절차를 거쳐 대입 정책을 결정하는 것은 “무책임한 것”이고 “그냥 책임을 돌리는 것”이다. 따라서, 이는 “방법 자체가 잘못됐다”라는 주장이다. 이에 대하여 김상곤 전 장관은 전문가 의견을 듣는 것은 필요하지만 “국민 전체”의 의견수렴을 위해서는 공론화 방식이 필요함을 역설한다.

(이군현 위원) (...) 제일 전문성을 가진 사람들은 교육부에서 그 전문가들을 다, 얼마든지 자문단을 갖고 계신데 그분들한테 물어봐서 교육정책을 결정해야지, 이분들의 의견도 물론 중요합니다. 중요한데 이렇게 물어봐가지고는 안 된다 이거지요. 그 점을 좀 지적하고 싶고요. 그리고 아까 다른 위원님도 여러 분 말씀하셨지만 이해관계자에 따라서 침해하게 입장을 다룰 수 있는 대입제도를 공론화라고 하는 절차를 거쳐서 결정한다는 것 자체가 애초부터 이것은 무책임한 것이다 이렇게 지적하고 싶습니다. 공감하십니까?

(부총리겸교육부장관 김상곤) 위원님 말씀은 한편으로 이해하지만 그러나 국민들의 의견수렴을 가장 공정하고 객관적으로 하는 게 어떤 방법이나 그와 관련해서는……

(이군현 위원) 아니, 공청회는 거쳐서 다양한 사람들의, 어떤 정책을 결정할 때든지 또는 입법을 만들 때든지 다양한 이해관계자로부터 다양한 사람들의 의견을 듣는 것은 중요한데 시민참여단 이런 식으로 해 가지고 직업군을 이렇게 두루뭉술하게 해 가지고 의견을 들어보는 것은 유의미하지 않다 이겁니다. 그래서 방법 자체가 잘못됐다라는 것을 제가 지적하는 겁니다. 공감하십니까?

(부총리겸교육부장관 김상곤) 저는 조금 생각이 다릅니다, 위원님하고.

(이군현 위원) 어떻게 다르십니까?

(부총리겸교육부장관 김상곤) 물론 분야별 전문가들의 의견을 듣는 것은 반드시 필요합니다마는 그러나 국민 전체의 의견수렴 방식은 이러한 공론화 방식이 필요한 방식이라고 보고 있습니다.

(이군현 위원) 그런데 입시 문제가 얼마나 복잡합니까? 전문가들이 모여서 결정할 일이 있고 얼마나 다수가 어느 쪽을 원하느냐에 의해서 결정할 일이 있고 그 일이 다른 거지요. 제가 그 점을 지적하는 겁니다. 그래서 이런 식으로 결정해서는 이것은 그냥 책임을 돌리는 것에 불과하다 저희는 그렇게 봅니다.

(국회, 2018.08.21., p.41)

한편, 더불어민주당 박용진 의원은 교육부 책임 전가 문제에 대하여 다음과 같이 질의한다. “외주 민주주의”, “폭탄 돌리기”, “보신주의” 등의 표현을 언급하며, 김상곤 전 장관에게 교육부의 무책임에 대한 비판에 대해 어떻게 생각하는지 물은 것이다. 이에 대하여 김상곤 전 장관은

문재인 정부는 “국민의 나라”를 표방하므로, “국민의 뜻을 모아서 주요 정책을 결정” 하는 것이 필요하다고 답변한다. 이때, 국민의 뜻을 모으는 방안이 공론화인 것이다.

(박용진 위원) 혹시 이런 말씀 들어 보셨어요? 조금 듣기 거북하실 표현일 수도 있는데요. 외주 민주주의, 폭탄 돌리기 그다음에 책임 회피, 보신주의 이런 비판에 요즘 많이 시달리셨지요?

(부총리겸교육부장관 김상곤) 예, 그 비슷한 오해에 좀 많이 힘들어 했습니다.

(박용진 위원) (...)그러나 가장 핵심은 교육부가 책임지고 결정해야 될 사항을 공론화위원회에 떠넘긴 것 아니냐, 무책임한 것 아니냐라고 하는 것이 비판의 핵심 내용인데요. 이 부분에 대해서 혹시 어떻게 생각하십니까?

(부총리겸교육부장관 김상곤) 문재인 정부는 특히 국민의 나라라는 것을 표방하면서 국민들의 뜻을 모아서 주요한 정책들을 결정하고 펼쳐 나간다는 게 기본 입장인 것 같습니다. 그래서 교육 부문에서도 그러한 게 필요하다고 보고, 그래서 때로는 약간 늦을지 몰라도 또 때로는 약간의 오해를 살 수 있을는지 몰라도 국민들의 의견을 수렴해서 국민들의 눈높이에 맞는 교육정책을 펼쳐 나가는 게 필요하다고 봅니다.

(국회, 2018.08.21., p.32)

박용진 위원이 언급한 교육부의 책임 회피를 비판하는 표현들은 여러 신문기사에서 찾아볼 수 있다. 신문기사들은 교육부가 대입제도 개편 문제를 국가교육회의에 이송하여 공론화를 진행하도록 한 사건에 대하여, “맡기다”, “떠넘기다”, “넘기다”, “미루다”, “하청”, “던져놓다”, “폭탄 돌리기”, “공 돌리기” 등의 표현을 사용하여 묘사하였다. 이는 원래 교육부가 해야 할 일을 하지 않았다는 것을 비판하려는 의도가 담긴 표현들이다.

<표 10> 교육부 책임 회피 표현

언론사	일자	제목
경향	2018.04.11.	‘백년대계’인 교육 이슈, 여론에 맡겨...‘소통·전문성’ 두 토끼 잡을 수 있을까
경향	2018.04.11.	[사실]국가교육회의로 대입제도 개편 난제 떠넘긴 교육부
경향	2018.04.11.	대입제도 ‘5지 선택형’ 던지고, 국민 토론으로 넘긴 교육부
경향	2018.04.11.	미뤘던 대입 개편안, 국민에게 또 미뤘다
경향	2018.05.09.	[문재인 대통령 취임 1년]미루고 떠넘기기 바빴던 대입 제도 개편안...의지만 앞선 백년대계, 큰 그림 없이 후퇴
경향	2018.08.03.	[사실]대입제도 개편 단일안 못 낸 공론화위, 공 돌려받은 정부
경향	2018.08.18.	김동철 “국가교육을 하청에 재하청...김상곤 즉시 사퇴하라”
조선	2018.04.12.	대입 시나리오 108개... 던져놓고 빠진 교육부
조선	2018.04.17.	대입 개편안 '폭탄 돌리기'
조선	2018.08.08.	교육부가 넘긴 숙제, 백지로 돌려준 교육회의

특히, 조선일보는 공론조사 방식에 대하여 더욱 비판적인 태도를 보였다. 공론조사의 권위자 제임스 피시킨(James Fishkin)과의 인터뷰를 통해, 대입제도 공론화의 시나리오 방식을 지적하는 내용을 보도하며, <공론조사 창시자, 大入 공론조사에 일침>이라는 제목을 붙였다(2018.06.20.). 또한, 공론화 방식을 통한 정책 결정을 <인기투표로 大入제도 결정하겠다는 교육부 포퓰리즘> (2018.04.30.)이라며 비판하고, 피시킨 교수의 연구조교를 지낸 서울대 교수를 인용하며 공론과정을 다음과 같이 비판하였다.

기존 여론 조사의 문제점을 보완한 '공론조사'를 처음 고안한 사람은 미국 스탠퍼드대 제임스 피시킨 교수다. 피시킨 교수의 연구조교를 하며 공론조사를 함께 진행했던 한규섭 서울대 교수는 "지금 대입 개편 공론 과정에서 가장 큰 문제는 '대입 제도'라는 중요한 결정을 공론조사 방식으로 정하는 것 자체에 대한 사회적 공감대가 너무 부족하다는 것"이라고 했다. 이런 상황에서 공론조사 결과에 학부모들이 납득할 수 있을까. 이대로라면 공론조

사가 끝나도 걱정이다. '대입 제도를 공론조사로 결정하는 것이 옳은지'에 대한 공론화부터 해야 하는 것 아닌지 묻고 싶다.

(조선일보, 2018.05.28.)

공론화 과정에 직접 참여했던 연구참여자들 또한, 공론화에 대하여 비판적 태도를 보였다. 연구참여자 C(2021.09.16.)는 교육부가 외주를 주는 과정에서 예정되어 있지 않던 공론화가 진행되고, 공론화위원회 역시 “하주를 주면서 결국은 어디에도 중심이 되지 않고 자기들은 관전자가 되고 그 시민 단체들끼리 싸우고 하는 희한한 모양” 이 되었다고 당시 상황을 설명하면서, “흑역사 같은 느낌” 으로 그 시간을 보내며 크게 실망하고 안타까웠다는 개인적 느낌을 표현하였다. 또한, 연구참여자 I(2021.10.03.)는 공론화 과정이 민주적 절차라기보다는 정치적 책임 회피와 분산이었으며, “민감한 문제에 대해서 공론화라고 하는 절차를 활용해서 정치적 책임을 최소화시키는 이런 전략으로 일관했다” 라고 판단함을 밝혔다. 한편, 연구참여자 F는 당시 공론화가 “허구적 공론화” 라며 공론화의 허구성을 지적하였다. 그 이유는 국민 전체의 의사가 아니라 몇백 명으로 구성된 시민참여단의 의견을 따른다는 점, 공론화를 주도하는 집단이 특정 의도를 가졌다는 점, 당시 국민 대상 설문 결과는 정시 확대를 6~70%가량 확대해야 함을 보여주는데도 정시 비율을 30%로 설정한 것은 국민 의사를 왜곡한 결과라는 점이다. 따라서 연구자 F(2021.09.25.)는 당시 공론화를 “가짜 민주적 공론화”, “반민주적 공론화” 라고 평가하였다. 연구참여자 G(2021.09.27.)의 경우에는 이미 공약에 따라 답은 정해져 있는데 그 답을 이루기 위한 수단으로 맞춤형 공론화를 하는 건 공정하지 않다고 비판하는 한편, 공론화에 사용되는 엄청난 비용문제를 지적하였다. 연구참여자 L(2021.10.14.) 역시 이미 공론화의 방향성이 정해져 있다고 생각했는데, 형식적 공론화가 아니냐는 우려에도 목소리를 내는 기회였기 때문에 참여했다고 참여 당시 상황을 설명하였다.

대입제도개편 공론화위원회의 김영란 위원장은 공론화 과정이 “시민성

과 전문성의 조화로운 결합”(대입제도개편 공론화위원회, 2018.08.03.b)이었다며 긍정적으로 평가했지만, 대입정책 결정방식으로 공론화를 채택한 정부의 의사결정에 대하여 비판적 의견이 더 많았음을 확인할 수 있다.

## 2) 공론화 의제설정과 공론화 결과

여기서는 공론화 의제설정 과정을 자세히 살펴보고자 한다. 시나리오 워크숍에는 총 35명이 참여했는데, 이들은 학생, 교원(단체), 학부모·시민단체, 대학관계자, 대입 전문가의 다섯 개의 집단으로 구분된다(대입제도개편 공론화위원회, 2018a). 시나리오 워크숍에 직접 참여했던 연구참여자들에 따르면, 시나리오 워크숍 과정은 사전에 잘 준비된 과정이었다기보다는 주최 측과 참가자 측이 상황을 직접 겪으며 학습해 나가는 과정이었다. 연구참여자 I에 따르면, 시나리오 워크숍 참여시 사전에 운영진이 논의 과정을 정확하게 설명하지 않았다고 한다(연구참여자 I, 2021.10.03.). 그래서 시나리오 구성 전략에 혼동이 있기도 했다. 결과적으로 의제 2에 절대평가를 지지하는 다수의 교원 단체와 교육 단체가 모이게 됐는데, 의제설정 당시에는 “를을 모르니까” 단체마다 의견이 조금씩 다르더라도 전략적으로 “힘을 모으자” 라고 결정한 것이었다(연구참여자 C, 2021.09.16.). 그러나 결과적으로는 소수의 의견이라도 밀고 나가면 독립적인 시나리오가 될 수 있었다는 것을 마지막에서야 이해했다고 한다(연구참여자 I, 2021.10.03.). 의제 4의 경우에는 연구참여자들이 인터뷰 과정 중에 언급한 ‘독립적으로 나간 시나리오’에 해당하는데, 이는 연구참여자 J가 제안한 의제이다. 연구참여자 J는 의제 4에 대해 다음과 같이 설명한다.

내가 되게 강조했던 게 뭐냐면, 학생부종합전형은 폐지할 수 없다는 게 전제인 거야 지금. 폐지할 수 있다면 폐지해야 돼. 이런 전형은 정말 하면 안 돼. 그런데 폐지할 수 없다면, 그렇다면 학생부종합전형을 유지하되 이제 교과 내신 전형보다는 이게 높아서는 안 된다. 이게 핵심이었어요. 내신이

예컨대 30%를 내신으로 뽑으면, 학종은 막시범 30%를 뽑아야 된다, 이런 뜻이었던 거예요.

(연구참여자 J, 2021.10.05.)

즉, 의제 4는 학생부 교과 전형의 비율과 연계하여 학생부종합전형의 비율을 높이지 못하게 하려는 전략이었다. 의제 1의 경우에는 처음에는 정시 비율을 50%로 제안하려고 하다가, 45%로 최종 조율을 했는데, 그 과정에 대해 다음과 같이 설명한다.

처음에 50% 이상 이렇게 했다가, OO고 선생님이랑 그 OO 교수님이랑 이제 그분들은 우리가 지금 너무 급격하게 확대를 시켜놓으면 공론화 과정에서 우리가 이기기가 좀 쉽지 않으니깐, 조금 전술상, 전략상, 우리가 한 45% 정도-그니까 원래 처음에 40%로만 고집을 하셨는데, 저희가 45% 해 놓으면, 이게 뭐죠? (...) 수시 제도에서 결국은 이제 정시로 그 학생들 넘기거든요. 이렇게 비율을? 그거 이렇게 되면 한 50% 퍼센트는 될 거다- 그렇게 되면. 그래서 이제 45% 이상이라는 그렇게 해서 저희가 협의해서 결정을 했죠.

(연구참여자 L, 2021.10.14.)

이러한 과정을 거쳐 최종 결정된 네 개의 의제는 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 대입제도 공론화 의제

<p><b>[공론화 의제 1] 비전: 우리가 지향해야 할 대입제도</b></p> <p>미래교육은 "자신의 목표를 향하여 노력할 때 그에 상응하는 결과를 얻을 수 있다"는 올바른 가치관을 심어 주어야 한다. 따라서 교육과정 내에서 충실하게 학습하고 배운 내용을 바탕으로 평가받아야 하며, 외부의 영향이 최소화 된 본인의 학습 노력에 중요한 평가 요소여야 한다.</p> <p><b>[공론화 의제 1] 사나리오</b></p> <p><b>학생부위주전형과 수능위주전형 비율</b>          (정시)수능위주전형과 (수시)학생부위주전형의 균형을 유지한다. 각 대학은 모든 학과(심기 제외)에서 (정시)수능위주전형의 선발 인원을 45% 이상(수시)이월인원 제외) 선발하여야 한다. (단, (수시)학생부고과전형으로 정원의 30% 이상 선발하는 대학은 자율에 맡김) 그 이유는 상위권 대학은 (수시)학생부고과전형 선발이 거의 없고, (수시)학생부종합전형 합격자 대부분의 내신 성적이 상위권이기 때문에 내신 중-하위 학생들이 대학에 진학할 수 있는 전형은 거의 정시가 유일하기 때문이다. (정시)수능위주전형이 급격히 축소되고 우수한 학습능력을 가진 n수생들과의 경쟁을 고려하면 재학생이 체감하는 정시 비율은 사실상 10% 이하이다.</p> <p><b>수능 평가방법: 상대평가 대 절대평가</b>          현행 상대평가를 유지해야 한다. 수능 평가 방법이 전 과목 절대평가로 전환되면, 다수의 동점자가 발생하여 수능은 변별력 상실로 대입사발 가능성이 무려화될 수 있기 때문이다.</p> <p><b>수시 수능최저학력기준 활용 여부</b>          수능최저학력기준 적용여부는 현행과 같이 대학 자율에 맡긴다. 이에 대하여 교육부는 어떠한 영향력도 행사해서는 안된다.</p>	<p><b>[공론화 의제 2] 비전: 우리가 지향해야 할 대입제도</b></p> <p>더 이상 성적으로 줄 세우는 방식에 얽매어 다수 학생을 좌절하게 만들어서는 안 된다. 상대적 서열보다 학습자의 학습성취가 더 많이 있게 반영되는 대입제도가 마련되어야 한다. 이를 통해 지원한 경쟁과 줄 세우는 학교 수업보다 다양한 소질과 적성, 배움이 실현되는 학교수업이 가능해 진다.</p> <p><b>[공론화 의제 2] 사나리오</b></p> <p><b>학생부위주전형과 수능위주전형 비율</b>          (수시)학생부고과전형 (수시)학생부종합전형, (정시)수능위주전형 간 비율은 대학의 특성·수도권과 지원과 대학이 처한 상황 이 매우 다르므로 대학의 자율에 맡긴다. 단, 특정 전형에 과도하게 치우쳐 학생의 전형 선택권이 제한되지 않도록 한다.</p> <p><b>수능 평가방법: 상대평가 대 절대평가</b>          수능 전 과목 절대평가를 실시해야 한다. 수능 상대평가가 변별력 확보 등 일부 긍정적 측면이 있기도 하나 상대평가로 인한 지원한 경쟁과 줄 세우는 교실 수업, 학생의 다양한 생각보다는 획일화된 답을 요구하는 교실 수업, 반복적인 문제풀이식 교실 수업 등 심각한 부작용이 크기 때문이다. 지금의 수능 평가방법은 절대평가와 상대평가의 혼용되어 있어 수능 등에 대한 경쟁 이 지열해지는 폐해가 심각하므로 전 과목 절대평가를 도입한다.</p> <p><b>수시 수능최저학력기준 활용 여부</b>          수시에서 수능최저학력기준을 대학이 활용할 수 있도록 한다. 다만 현행보다 더 강한 기준을 요구하지 않는다. 예를 들어, 반영 영역 수를 확대하거나, 더 높은 등급을 요구하지 않는다.</p>
<p><b>[공론화 의제 3] 비전: 우리가 지향해야 할 대입제도</b></p> <p>초·중등 교육에서는 창의융합형 인재 양성을 위한 역량 중심 수업 및 과정 중심 평가가 전개될 것이다. 대학은 초·중등 공교육 정상화에 기반하고 동시에 학교 교육을 통해 형성된 역량과 다양한 특성을 가진 학생들을 공평하게 선발하기 위해 획일적이지 않고 투명한 대입제도를 운영하여, 선발된 학습자에게 적합한 교육을 시행할 책임을 지는다.</p> <p><b>[공론화 의제 3] 사나리오</b></p> <p><b>학생부위주전형과 수능위주전형 비율</b>          전형에도 유형별 비율의 설정은 대학의 설립유형(국·공립사립), 설립 취지 및 인재상, 지역, 규모 등을 고려하여 대학이 자율적으로 결정할 수 있도록 한다. 다만, 특정 유형의 전형 방식 하나만으로 모든 학생을 선발하는 것은 지양한다.</p> <p><b>수능 평가방법: 상대평가 대 절대평가</b>          (정시)수능위주전형의 변별기능을 확보할 수 있는 상대평가 체제를 유지한다.</p> <p><b>수시 수능최저학력기준 활용 여부</b>          수시 수능최저학력기준의 설정 여부는 대학의 특성 내지 모집단위 특성에 따라 자율적으로 결정할 수 있도록 한다. 다만, 그 수 준은 (수시)학생부종합전형 혹은 (수시)학생부고과전형의 취지를 반영하는 수준에서 설정하고, 수시 수능최저학력기준을 설정 하는 경우에도 지원자의 전공/계열과 유관한 영역으로 그 적용 범위를 제한함을 권장한다.</p>	<p><b>[공론화 의제 4] 비전: 우리가 지향해야 할 대입제도</b></p> <p>이번 대입제도 개편은 (정시)수능위주전형의 확대와 (수시)학생부종합전형의 비중 축소 및 공정성 회복이라는 사회적 요구에 부응하는 것이어야 한다. 또한 대학마다의 서로 다른 여건을 고려하면서도 학부와의 학생의 입장에서 단순하고 공정한 대입제 도여야 한다.</p> <p><b>[공론화 의제 4] 사나리오</b></p> <p><b>학생부위주전형과 수능위주전형 비율</b>          (정시)수능위주전형을 확대하며, (수시)학생부고과전형과 (수시)학생부종합전형의 비율은 균형을 이루도록 한다. 각각 전형의 비율을 수치로 제시하는 것은 명확한 지침으로서의 효과는 강하지만 대학마다의 여건이 다르기 때문에 일률적으로 적용하기 는 어려움이 있다. 따라서, 세부적 비율은 각 대학의 여건을 존중하여 대학이 결정하게 한다.</p> <p><b>수능 평가방법: 상대평가 대 절대평가</b>          수능 평가 방법은 상대평가를 유지한다. (정시)수능위주전형이 독자적인 전형도구로서 의미를 지니기 위해서는 수능 성적의 변별력이 있어야 하기 때문이다.</p> <p><b>수시 수능최저학력기준 활용 여부</b>          수시 수능최저학력기준은 대학의 자율에 맡긴다.</p>

출처: 모두의 대입발언대 웹사이트(<http://19edutalk.pa.go.kr>)

학생부 위주 전형과 수능 위주 전형의 비율, 상대평가와 절대평가, 수시 수능 최저학력기준 활용 여부를 두고 네 개의 의제가 구분되는데, 쟁점은 수능 위주 전형 비율과 절대평가 적용 여부가 되었다. 전 과목 수능 절대 평가 실시를 주장한 의제 2를 제외하고, 나머지 세 개 의제는 상대평가 유지를 주장하였고, 구체적인 수능 위주 전형 비율을 제시한 것은 45% 이상을 주장한 의제 1이 유일하였다. 연구참여자 J는 의제 4에 대하여 학생부

종합전형의 비율이 학생부교과전형의 비율을 넘어서는 안 된다는 게 핵심이라고 설명하였으나, 그의 의도는 공식 문서상 담기지 못하였다. 국민소통 플랫폼인 ‘모두의 대입발언대’와 대입개편 공론화위원회가 발행한 「대입제도 개편 공론화 백서」에서는 의제 4에 대하여 “(정시)수능 위주 전형을 확대하며, (수시)학생부교과전형과 (수시)학생부종합전형의 비율은 균형을 이루도록 한다.”라고 설명한다. 의제 3의 특징은 대학 자율에 맡기는 것으로, 다만 특정 전형만을 이용한 학생 선발을 지양할 것을 주장하였다. 공론화 의제에 대하여 주목할 부분은 시나리오마다 <표 12>와 같이 공론화 의제별 비전이 제시되는데, 각 의제가 주장하는 공정성의 측면이 다르다는 점이다. 비전은 도달해야 할 이상적인 목표를 의미하므로, 각 시나리오의 비전을 비교하면, 그 의제를 주장하는 집단의 의도를 파악할 수 있다.

<표 12> 공론화 의제별 비전

의제	비전
1	미래교육은 “자신의 목표를 향하여 노력할 때, 그에 상응하는 결과를 얻을 수 있다”는 올바른 가치관을 심어 주어야 한다. 따라서 교육과정 내에서 충실하게 학습하고 배운 내용을 바탕으로 평가받아야 하며, 외부의 영향이 최소화된 본인의 학습 노력이 중요한 평가 요소여야 한다.
2	더 이상 성적으로 줄 세우는 방식에 얽매어 다수 학생을 좌절하게 만들어서는 안 된다. 상대적 서열보다 학습자의 학업성취가 더 의미 있게 반영되는 대입제도가 마련되어야 한다. 이를 통해 치열한 경쟁과 줄 세우는 학교 수업보다 다양한 소질과 적성, 배움이 실현되는 학교수업이 가능해 진다.
3	초·중등 교육에서는 창의융합형 인재 양성을 위한 역량중심 수업 및 과정 중심 평가가 전개될 것이다. 대학은 초·중등 공교육 정상화에 기여함과 동시에 학교 교육을 통해 함양한 역량과 다양한 특성을 가진 학생들을 공정하게 선발하기 위해 획일적이지 않고 투명한 대입제도를 운영하며, 선발된 학습자에게 적합한 교육을 실행할 책무를 지닌다.
4	이번 대입제도 개편은 (정시)수능위주전형의 확대와 (수시)학생부종합전형의 비중 축소 및 공정성 회복이라는 사회적 요구에 부응하는 것이어야 한다. 또한 대학마다의 서로 다른 여건을 고려하면서도 학부모와 학생의 입장에서 단순하고 공정한 대입제도여야 한다.

출처: 대입제도개편 공론화위원회(2018a), pp.231-234 재구성

우선, 의제 1의 비전에서 가장 강조되는 단어는 ‘노력’임을 확인할 수 있다. 의제 1에 따르면, “노력할 때 그에 상응한 결과를 얻을 수 있다”라는 것이 “올바른 가치관”을 의미하며, 이는 학생들에게 “심어주어야” 할 교육 내용이다. 여기서 명시적으로 학생들을 언급하진 않으나, ‘심다’의 주어가 ‘미래 교육’이라는 점을 고려하였을 때, 그 대상이 학생이라고 유추할 수 있다. 여기서 의제 1의 비전이 강조하는 노력은 ‘외부의 영향이 최소화’된 본인의 노력이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 오직 학생 본인의 노력에 상응하는 결과를 얻는 것이 곧 공정하다고 인정하는 의제 1의 관점이 내재하기 때문이다. 의제 2 비전의 경우 교육이 지양해야 할 것과 지향해야 할 바가 구분되는데, 전자에 해당하는 것은 “성적 줄 세우기”, “상대적 서열”, “치열한 경쟁”이며, 후자에 해당하는 것은 “학습자의 학업성취”, “다양한 소질과 적성, 배움이 실현되는 학교 수업”이다. 이러한 비전이 있기에 의제 2는 수능의 상대평가 대신 절대평가를 주장하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 비전에서 확인할 수 있는 점은 공정성 문제가 의제 2의 중심 고려 대상이 아니라는 것이다. 의제 2의 초점은 학교 수업에 있으며, 경쟁 없는 교육을 통한 학습자의 학업성취를 달성하는 것이 목표이다. 의제 3의 비전이 강조하는 것은 ‘다양성’이다. 이 비전에 따르면, 미래 교육의 핵심은 “창의융합형 인재 양성”을 위한 “역량 중심” 수업, “과정 중심” 평가이다. 이에 맞추어 다양한 학생을 “공정하게 선발”하기 위해서는 “획일적이지 않고 투명한” 대입제도, 즉 다양한 대입 전형이 필요하다. 다양한 특성이 있는 학생을 공정하게 선발할 수 있는 대입 전형의 다양성을 강조하다 보니, 특정한 전형의 우세를 주장하기보다는 대학 상황에 맞춘 자율성을 주장한다고 이해할 수 있다. 마지막으로 의제 4가 가장 강조하는 것은 ‘공정성’이다. 다른 의제가 공정 개념을 명시하든, 하지 않든 모두 그 개념을 포함하고 있음은 분명하나, 의제 4의 경우 공정성 개념을 더욱 전면에 내세우고 있다. 대입제도는 ‘공정성 회복’을 사회적 요구로 인식하고, 학부모와 학생의 관점에서 ‘단순’해야 한다는 것이다. 이때, ‘단순함’과 ‘공정

함’을 병치함으로써, 그 두 개념은 공정한 대입제도를 설명하는 하나의 개념처럼 사용된다. 공정성의 회복을 위해서는 단순한 대입 전형인 수능 전형이 확대되어야 하며, 학생부 중심 전형의 비중은 더는 확대되어서는 안 된다는 주장이다. 이를 정리하면, 의제 1과 4는 수능 전형을 확대하는 것이 공정하다는 관점이고, 의제 3은 다양한 대입 전형이 공정하다는 관점이며, 의제 2는 경쟁 없는 학교 수업과 학업성취가 중요하다는 관점이다.

공론화 과정에서 시민참여단은 이러한 시나리오에 대하여 학습하고, 결과적으로 설문 조사 응답을 통해 각 시나리오에 대한 지지 정도를 ‘전혀 지지하지 않는다(1)’부터 ‘매우 지지한다(5)’까지 5점 척도로 표현하였다. 각 의제에 대한 지지도는 ‘매우 지지한다(5)’ 응답과 ‘지지한다(4)’ 응답을 더하여 산정하였고, 그 결과 “의제 1은 52.5%, 의제 2는 48.1%, 의제 4는 4.4%, 의제 3은 37.1% 순으로 나타났다” (대입제도개편 공론화위원회, 2018a, p.126). 이러한 결과에 대해 2018년 8월 3일, 김영란 대입제도개편 공론화위원장은 <표 13>과 같이 발표하였다. 주요 내용은, 의제 1이 의제 2보다 지지율이 높은 것으로 보이나, 이는 통계적으로 유의미하지 않은 차이이고, 수능 위주 전형 확대 의견이 우세한 한편, 학생부종합전형 비율은 확대 의견과 축소 의견이 유사하게 나타났다는 것이다. 또한, “중장기적으로는” 절대평가 과목 확대가 적절하다는 의견이 상대평가 과목 확대 의견보다 높았고, 입시제도 방향은 “공정하고 투명한 입시제도”와 “학교 교육 정상화에 기여하는 입시제도”가 중요하게 평가되었다.

<표 13> 대입제도개편 공론화 결과

<p>첫째, 공론화 의제에 대한 지지도 조사 결과, 의제1과 의제2가 1위, 2위였으나, 통계적으로 유의미한 차이는 없었습니다.</p> <p>4가지 의제에 대한 시민참여단의 지지도를 5점 척도로 조사한 결과, 의제별 평균 점수 기준으로 의제가 3.40점, 의제가 3.27점 순이었으며, 지지 비율 기준으로 의제가 52.5%, 의제가 48.1% 순이었습니다. 의제1과 의제2의 평균 점수 차이는 0.13점이고 지지 비율의 차이는 4.4%로서, 평균 점수와 지지 비율의 차이가 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었습니다. 또한, 사지선다가 아닌 의제별로 독립된 평가임에도 양자 모두 압도적 지지를 받지 못하였습니다. 따라서 의제1과 의제2 중 어떤 의제가 다수 의견인가에 대해 판단하기가 어려운 것으로 나타났습니다.</p> <p>둘째, 선발방법의 비율과 관련하여, 수능위주전형 확대 의견이 우세한 것으로 나타났습니다. 선발 방법의 비율과 관련하여, 수능위주전형의 적정 비율에 대한 의견 조사 결과, 현행 비율(2019학년도 20.7%, 2020학년도 19.9%)을 고려할 때 20% 미만인 적정하다는 의견은 9.1%이고, 20% 이상이 적정하다는 의견은 82.7%로 현행보다 수능위주전형이 확대되어야 한다는 의견이 우세한 것으로 나타났습니다.</p> <p>셋째, 선발방법의 비율과 관련하여, 학생부종합전형 내의 학생부종합전형 비율에 대한 의견은 현행 수준에서 확대하자는 의견과 축소하자는 의견이 유사하게 나타났습니다. 선발 방법의 비율과 관련하여, 학생부종합전형 내에 학생부종합전형의 비율에 대한 의견 조사 결과, 현행 비율(2019학년도 37.0%, 2020학년도 36.7%)을 고려할 때 학생부종합전형의 비율을 확대하자는 의견과 축소하자는 의견이 유사하게 나타났습니다.</p>	<p>넷째, 수능 평가방법과 관련하여, 중장기적으로는 현행과 비교하여 절대평가 과목 확대가 적절하다는 의견이 상대평가 과목 확대가 적절하다는 의견보다 높게 나타났습니다.</p> <p>수능 평가방법과 관련하여 중장기적으로 적절한 대학수학능력시험 평가방법을 조사한 결과, 현행보다 절대평가 과목 확대가 적절하다는 의견은 53.7%(전과목 절대평가 26.7% 및 절대평가 과목 확대 27.0%)로 현행 유지 의견 11.5%, 현행보다 상대평가 과목 확대가 적절하다는 의견 34.8%(전과목 상대평가 의견 19.5%+상대평가 과목 확대 15.3%) 보다 높게 나타났습니다.</p> <p>다섯째, 입시제도의 방향과 관련하여, 공정하고 투명한 입시제도, 학교교육 정상화에 기여하는 입시제도를 중요하게 판단하는 것으로 나타났습니다.</p> <p>입시제도의 방향성에 대해 5점 척도로 조사한 결과, 공정하고 투명한 입시제도에 대한 중요도가 4.62점(중요하다는 의견 95.7%), 학교교육 정상화에 기여하는 입시제도에 대한 중요도가 4.42점(중요하다는 의견 92.8%)로 다른 방향에 비해 높게 나타났습니다.</p> <p>여섯째, 이번 공론화 결과에 대한 수용도는 매우 높았으며, 공론화 과정이 생각을 정리하는데 많은 도움이 된 것으로 나타났습니다.</p> <p>시민참여단은 최종결과가 본인 의견과 다를 경우 얼마나 존중할지에 대해 93.0%가 존중하겠다고 답변하여 결과에 대한 수용도가 매우 높은 것으로 나타났으며, 공론화 과정이 시민 참여단의 생각을 정리하는데 도움이 되었다는 의견이 93.7%로 나타났습니다.</p>
--	--

출처: 대입제도개편 공론화위원회(2018.08.03.b), pp.4-5

## 국가교육회의, 「대학입시제도 개편 권고안」 발표

### < 주요 내용 >

- (선발방법의 비율) 수능위주전형 비율은 정하지 않되, 현행보다 확대될 수 있도록 권고함. 다만, 설립 목적(산업대학, 전문대학, 원격대학 등), 학생수 감소에 따른 충원난 등을 고려하여 적용 제외 대상 검토 필요
- (수시 수능최저학력기준 활용여부) 대학이 자율적으로 정하는 것을 원칙으로 하되, 그 활용 시에는 선발방법의 취지를 고려할 수 있도록 할 것을 권고함
- (수능 평가방법) 일부 과목 상대평가 유지 원칙 적용을 권고함  
※ 국어, 수학, 탐구 상대평가/영어, 한국사, 제2외국어·한문 절대평가

### [그림 9] 대입제도 개편 권고안 주요 내용

출처: 국가교육회의(2018.08.07.), p.1

국가교육회의는 대입제도개편 공론화위원회의 공론화 결과를 토대로, 2018년 8월 7일, [그림 9]와 같이 「대학입시제도 개편 권고안」을 발표한다. 특정 비율을 정하지 않고 수능 전형의 확대를 권고하고, 수능 최저학

력기준은 대학이 자율로 정하게 하며, 수능 상대평가를 유지하는 것이 그 내용이다.

대입제도개편 공론화위원회가 발표한 공론화 결과와 국가교육회의가 발표한 권고안에 대해, 언론은 즉각 부정적인 반응을 보였다. 다음은 공론화 결과 발표일과 대입제도개편 권고안 발표일에 실린 경향신문 사설 내용의 일부이다.

공론화위원회의 단일안 마련 실패는 예견된 것이었다. 대학 입시는 사안이 복잡하고 민감한 데다 계층·단체 사이에 이해가 엇갈려 다수가 만족하는 해답을 찾기 힘들다. 이런 측면에서 대입 개편안을 시민성과 전문성을 결합한 공론화위를 통해 마련하겠다는 계획은 새로운 시도임에 분명하다. 문제는 그 결합이 유기적이고 조화롭게 이뤄지지 못했다는 점이다. 교육에 대한 장기전략 없이 입시제도만 시민의 의견을 통해 결정하려는 발상은 정책의 책임과 부담을 시민사회에 전가하려 한다는 비판을 샀다.

(경향신문, 2018.08.03.)

대입 개편 권고안에 대해 진보와 보수진영 모두 비판을 쏟아내고 있다. 보수교육단체는 수능 정시 반영 비율이 공론화위원회에서 제시한 요구에 미치지 못한다고 비판한다. 반면 진보교육단체는 입시경쟁교육을 강화하고 혁신교육을 무력화하는 안이라고 주장한다. 워낙 반발이 거세 대입 권고안이 이대로 확정된다고 해도 제대로 교육현장에 정착할 수 있을지 우려스러울 정도다.

(경향신문, 2018.08.07.)

사실에 따르면, 대입제도는 이해관계가 복잡하고 민감한 사안이라 다수가 만족하는 해답을 찾기 어려워서, 공론화를 통한 대입 개편안 결정이란 실패가 예견된 것이었다. 그래서 내놓은 결과를 두고 진보진영과 보수진영 그 누구도 만족할 수 없는 것이다. 조선일보 또한, 2022학년도 대입제도가 적용되는 당시 중학교 3학년의 상황을 묘사하며 대입 개편 권고안을 비판하였다.

대통령 직속 국가교육회의가 수학능력평가(수능)전형을 확대하되, 구체적인 비율은 정하지 않은 '2022학년도 대학 입시 개편 권고안'을 발표하면서 중학교 교실이 혼란에 빠졌다. 당장 11월부터 고입(高入)이 다가오는데, 모호한 '권고안'만으로는 어느 고교에 지원해야 할지 결정 못하겠다는 것이다. 돌고 돌아 '현행유지'로 가닥이 잡힌 데 대해서는 "우리가 (교육 정책의) 실험용 생쥐냐"라는 목소리도 나온다. 2022학년도 대입 개편안은 현재 중학교 3학년이 치른다.

(조선일보, 2018.08.07.)

위의 기사에 따르면, 중학교 교실은 “모호한” 권고안으로 인해 중학생들은 어느 고교에 지원해야 할지 결정을 할 수 없어서 “혼란에 빠졌다.” 해당 기사는 “우리가 실험용 생쥐냐” 라는 학생의 목소리를 인용하여, 중3 학생들이 겪어야 할 대입제도를 둔 실험적인 교육정책 결정 때문에 학생들이 생쥐처럼 피해를 본다는 메시지를 전달한다. 기자가 중학생의 목소리를 빌려, 국가의 교육정책 결정 과정을 비판한 것이다.

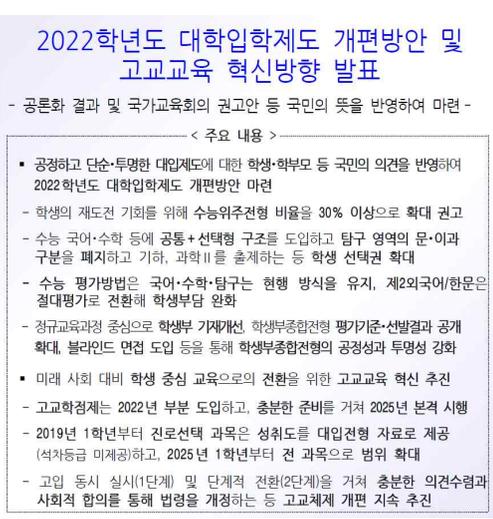
### 3) 2022학년도 대입제도 개편안에 대한 반응

2018년 8월 17일, 1년을 유예한 대입제도 개편안이 마침내 발표된다. 개편안의 정식 명칭은 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」이다. 단순히 대입제도 개편안만 포함한 것이 아니라, 고교교육 혁신 방향을 함께 제시한 것이다. 개편안의 구조를 도식화하면 다음 [그림 10]과 같다. 해당 그림은 (1) 대입 전형 구조, (2) 수능 체제, (3) 학생부종합 전형, (4) 대학별고사로 구성된 네 개 영역에 대하여 개편을 진행했으며, 이때 강조되는 가치는 학생 중심과 공정, 단순이라는 것을 보여준다.



[그림 10] 2022학년도 대입제도 개편방안 도식화

출처: 교육부(2018.08.17.a), p.4



[그림 11] 2022학년도 대입제도 개편방안 주요 내용

출처: 교육부(2018.08.17.b), p.1

주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 대입 전형 구조 개편을 위해 (과제 1) 수능 위주 전형의 비율을 30% 이상으로 확대 권고한다. 비록 통계적 차이가 유의미하지는 않았다고 하나, 가장 높은 지지율을 보였던 의제 1은 수능 위주 전형의 비율을 45% 이상으로 명시하였고, 국가교육회의가 발표한 권고안은 비율을 특정하지 않은 채 수능 위주 전형 비율의 확대를 권고하였다. 이를 바탕으로, 교육부는 “30% 이상”이라는 구체적인 비율을 명시한 것이다. 보고서에 명시된 정확한 내용은 “학생들의 재도전 기회를 위해 대학의 정시 수능 위주 전형 비율이 30% 이상으로 확대될 수 있도록 권고(굵은 글씨는 원문)” 이다(교육부, 2018.08.17.a, p.5). 이때, 산업대학, 전문대학, 원격대학 등은 제외하며, ‘고교교육 기여대학 지원사업’의 재정지원과 연계하여 수능 위주 전형 비율의 확대를 유도하는 것이 개편의 주요 내용이다. 여기서 재정지원 연계 방안이란, 해당 사업에 참여할 수 있는 자격조건을 수능 전형 30% 이상인 대학에 부여하겠다는 것이며, 학생부교과전형 30% 이상 대학은 자율로 두겠다는 의미이다. 즉,

학생부교과전형의 비율이 높지 않은 대학을 중심으로 수능 전형의 비율을 높이겠다는 의도로 해석할 수 있다. (과제 2) 수능 최저학력 기준은 대학 자율로 하되, 재정지원과 연계한다. 다음으로, 수능 체제 개편을 위하여 (과제 3) 수능 과목구조를 국어, 수학, 직업탐구는 공통+선택형 구조로 개편하고, 사회/과학 탐구는 문·이과 구분을 폐지하여 2과목까지 선택할 수 있게 한다. 또한, (과제 4) 수능 절대평가 과목을 영어, 한국사에서 영어, 한국사, 제2외국어/한문으로 확대한다. 제2외국어/한문의 절대평가 실시 이유는 “과목 쏠림 문제”가 있기 때문이다(교육부, 2018.08.17.a, p.7). (과제 5) 수능 EBS 연계율의 경우 “기존 70%에서 50%로 축소하고, 과목 특성에 맞춰 간접연계로 전환” 한다(교육부, 2018.08.17.a, p.7). 이의 학생부종합전형 및 대학별고사 관련 주요 내용은 [그림 11]에 제시되었다. 관련하여 세세한 내용이 많으나, 그중 일부를 선택하여 보도자료에 주요 내용으로 제시했다는 점을 고려할 필요가 있다.

이러한 2022학년도 대입제도 개편안에 대한 언론의 반응은 사설을 통해 확인할 수 있다. 조선일보(2018.08.17.) 사설은 <고작 ‘누더기 입시안’ 만들려고 이 난리를 쳤나>라는 제목으로 비판하였다. “폭탄 돌리기”를 거쳤으나, 달라진 게 뭐냐는 의문이 들고, “대입은 단순해야 한다고” 문제인 대통령이 주문했으나, 수백 가지 탐구과목 조합이 나오는 “반대 정책”이 나왔다는 것이다. 당초 개편 목적이 사라지고, 상대평가와 절대평가가 뒤섞인 “누더기” 입시안과 혼란만 남았다며 2022학년도 대입 개편 결과를 평가한다. 경향신문(2018.08.17.) 사설 역시 비슷한 논조이다. <땀질·눈치·붕합 대입개편안, 실종된 교육혁신>이라는 제목 아래, “교육의 원칙과 철학은 보이지 않고 땀질과 눈치, 붕합으로 얼룩진 개편안이라는 생각을 지울 수 없다”라는 인상을 밝히며, 그간의 개편 과정은 “헛수고”였고, 대입 개편안은 “한국 교육의 거대한 후퇴”라고 평가한다. 두 사설 간 차이는 조선일보는 1년간 시끄러운 과정을 거친 후 목적을 잃은 채 남은 혼란에 더 초점을 맞췄다면, 경향신문은 정부의 눈치 보기 태도 때문에 잃게 된 교육 혁신에 초점을 맞추었다. 어조를 비교하자면, 전자는

불만의 목소리고, 후자는 실망의 목소리로 표현할 수 있을 것 같다.

2018년 8월 21일에 열린 교육위원회 회의에서도 비슷한 질의가 오갔다. 확장도 의원은 “816개의 조합이 나오는 아주 복잡한 그런 수능이라고 지금 얘기합니다만 일반국민들이 느끼는 것은 전체적으로 작년 이맘때하고 비슷합니다.” 라며 일반국민의 목소리를 인용하며 개편안을 비판한다(국회, 2018.08.21., pp. 28-29). 박찬대 의원은 고교교육 정상화 기조가 후퇴한 것 아니냐는 비판의 목소리를 인용하며 김상곤 전 장관의 생각을 묻고, 김 전 장관은 국민들의 여론이 반영된 결과가 아닌가 싶다고 하며, 국민의 목소리를 빌린다.

(박찬대 위원) (...)그동안 대입제도 개혁은 수능 준비를 위한 획일적인 문제풀이 수업에서 벗어나고 학교 교육을 정상화시키는 것에 방점이 있었습니다. 그럼에도 불구하고 2022년 대입제도 개편안이 수능 위주의 정시전형을 30% 이상 유지하는 한편 수능과목 절대평가 전면화는 사실상 유보되었다라고 생각을 하는데요, 고교교육 정상화 기조가 혹시 후퇴한 것이 아니냐라고 하는 비판이 있습니다. 이 부분에 대해서 부총리께서 가지고 있는 생각을 소상하게 한번 말씀해 주셨으면 좋겠습니다.

(부총리겸교육부장관 김상곤) (...) 그런데 그동안에 대입에서 수시와 정시의 구분 속에서 수시가 너무 급격하게 증대하면서 정시가 또 반대로 너무 급격하게 축소되는 이런 것과 관련해서 조금 부작용을 생각할 수 있고 또 학부모님들께서 많은 어려움을 갖고 계시는 면도 없지 않아 있습니다. 저도 개인적으로는 수능 절대평가를 비롯해서 고교교육 정상화 방향으로 나아가야 한다라고는 생각합니다마는 그러나 너무 급격한 변화 속에서 나온 부작용을 조금은 조정할 필요가 있지 않느냐 하는 생각을 합니다. 그래서 공론화위원회에서도 아마도 그런 국민들의 여론이 반영되어서 결과가 나온 것이 아닌가 싶습니다.

(국회, 2018.08.21., pp.28-29)

한편, 여러 경로로 대입제도 개편 과정에 참여했던 연구참여자들은 각자

자신의 관점에서 대입제도 개편안을 해석하고 평가했다. 연구참여자 B (2021.09.15.)는 2022학년도 대입제도 개편안을 정시 확대 기조였던 청와대와 공교육 정상화와 고교학점제를 고려한 김상곤 전 장관의 관점 사이에서 “애매하게 봉합된”, “동상이몽”의 결과로 보았다. 연구참여자 F (2021.09.25.)는 2022학년도 대입제도 개편안의 최소한의 성과는 학부모 국민의 여론과 정책요구로 대입제도의 부분적 개편이 이루어졌다는 것이라고 평가하였다. 연구참여자 J(2021.10.05.)의 경우, 개편안의 수능 위주 전형 30% 이상 권고 결과에 대하여 다음과 같이 비판적 해석을 제시한다. 수능 전형을 늘린 것처럼 보이나, 제외 조건을 고려하면 사실상 증가분은 얼마 되지 않다는 의견이다.

거기 보면 단서가 있어요. 학생부 교과 전형은 30% 이상인 대학은 제웁니다. 그 단서가 뭘 의미하는지 모르죠? 한 180 몇 개 되는 4년제 대학들 중에서 그 단서를 빼고 나면 실제 적용된 대학은 35개 대학이에요. 그중에 신학대학교 같은 데 쪽 빼놓고 나면 실제 의미 있는 데는 15개밖에 안 돼요. 그래서 늘어나면 비율은 맥시멈 2022학년도를 기준으로 한 5300명 정도의 정시가 늘어나요. 34만 명, 33만 명 정도가 학생을 선발하니까 5300명, 2% 될동말동한 겁니다.

(연구참여자 J, 2021.10.05.)

연구참여자 D(2021.09.17.)는 공정성의 관점에서 대입제도 개편 과정을 평가한다. 그에 따르면, 정시 위주 전형과 수시 위주 전형 비율의 조정은 그 자체가 공정성 논의가 아니었고, 허구였음을 증명하는 것이다. 공정성이란 공정하든가 불공정한 것이지, 비율 조정으로 타협할 수 없기 때문이다.

### 3. 입시 부정 논란과 대입제도 공정성 강화 방안 발표

#### 1) 숙명여고 사태와 조국 사태

2022학년도 대입제도 개편안 발표 이후, 대입제도 개편 과정은 마무리되는 것처럼 보였다. 그런데 2019년 8월, 조국 법무부 전 장관이 장관 후보자로 지명된 이후, 그를 둘러싼 여러 의혹 속에 자녀 입시 부정 문제가 거론되면서 대입제도가 다시 사회적 이슈로 부상하게 되었다. 이른바 ‘조국 사태’로 불리는 논란의 내용은 다음과 같다. 조 전 장관의 자녀가 2010년 수시모집 세계선도인재 전형을 통해 고려대학교에 입학하였고, 졸업 후 부산대학교 의학전문대학원에 입학하였는데, 고등학교 2학년 당시 단국대학교 의과학 연구소 2주 인턴 경력과 영어 의학 논문에 제1저자 등재 경력을 만들었고(동아일보, 2019.08.20.), 어머니가 재직하는 대학교인 동양대 총장 표창장을 받아 부산대 의전 입시에 활용하였으며(동아일보, 2019.09.04.), 의전원에서 두 차례 낙제하고도 지도교수에게 천만 원이 넘는 장학금을 받았다는 것이다(한국일보, 2019.08.19.). 힘 있는 부모가 만들어 준 ‘스펙’으로 명문대와 의전원에 입학할 수 있었다는 사실에 서울대와 고려대 학생들은 촛불집회를 열었고(조선일보, 2019.08.23.), 청년들은 분노했다(조선일보, 2019.10.14.).

이는 2018년 8월 발생한 입시 부정 사건인 ‘숙명여고 사태’에 이어 학생부 전형의 공정성 문제를 건드리는 또 다른 입시 부정 사건으로 부상하였다. 숙명여고 사태는 평소 내신 성적이 높지 않던 숙명여고 교무부장의 쌍둥이 자녀 2명이 각각 문·이과 전교 1등을 차지하면서 청와대 청원 게시판에 내신 부정 의혹으로부터 시작하였다. 교무부장의 성적 조작으로 발생한 이 사건은 해당 교사가 구속되고, 쌍둥이 자녀가 자퇴서를 제출함으로써 결론이 났다(경향신문, 2018.11.08.; 조선일보, 2018. 11.07.). 하지만, 이 사건으로 인해 고교 내신관리에 대한 신뢰가 흔들렸고, 내신을 기반으로

하는 학생부 중심 대입 전형에 대한 문제가 제기되며(동아일보, 2018.11.08.; 중앙일보, 2018.11.13.), ‘정시 확대’ 요구에 대한 목소리가 커졌다(경향신문, 2018.11.12.). 일련의 입시 부정 논란 속에 숙명여고 사태는 고교 내신 관리에 대한 불신을 키웠고, 조국 사태는 학생부종합전형이 특권층에 유리하게 작용하여 불공정하다는 인식을 확산시켰다.

조국 사태에 대한 반응으로, 문재인 대통령은 “사회 상류층만의 별도 코스가 확인됐다는 점을 인정하고 해결책 마련을 주문” 하며 입시제도의 공정성을 강조했다(경향신문, 2019.09.01.). 이러한 문재인 대통령의 지시 보도 이후 이어진 기사는 학부모의 반응이다. 대입제도가 또 바뀔까 혼란스럽고 불안한 학부모들의 심정을 전한 것이다(경향신문, 2019.09.02.; 조선일보, 2019.09.02.a). 이를 기점으로 “대입 공정성”, “입시 공정성”, “학종 공정성”, “특권 대물림” 등 공정성에 대한 논의가 확산하기 시작했다. 유은혜 사회부총리 겸 교육부 장관은 대입제도가 곧 바뀔 것에 대한 우려를 일축하며, 학생부종합전형의 투명성과 공정성 제고 방안을 검토하여 발표하겠다고 말했다(조선일보, 2019.09.05.). 한편, 문재인 대통령은 2019년 9월 9일 장관·장관급 인사 임명장 수여식에서 발표한 대국민 메시지를 통해 다음과 같이 “교육 분야 개혁”을 추진하겠다고 선언한다.

이번 과정을 통해 공평과 공정의 가치에 대한 국민의 요구와 평범한 국민들이 느끼는 상대적 상실감을 다시 한 번 절감할 수 있었습니다. 무거운 마음입니다. 정부는 국민의 요구를 깊이 받들 것입니다. 정부는 우리 사회에 만연한 특권과 반칙, 불공정을 바로잡기 위해 노력해 왔습니다. 그러나 국민의 요구는 그에서 더 나아가 제도에 내재된 불공정과 특권적 요소까지 없애달라는 것이었습니다. 국민을 좌절시키는 기득권과 불합리의 원천이 되는 제도까지 개혁해 나가겠습니다. 고교서열화와 대학입시의 공정성 등 기회의 공정성을 해치는 제도부터 다시 한 번 살피고, 특히 교육 분야의 개혁을 강력히 추진해 나가겠습니다.

(청와대, 2019.09.09.)

문 대통령의 메시지에서 청자는 ‘특권층’, ‘기득권’ 과 반대되는 ‘평범한 국민들’ 이다. 그리고 국민이 요구하는 가치로 논의되는 ‘공평’ 과 ‘공정’ 에 반대되는 개념은 ‘특권’ 과 ‘반칙’, ‘불공정’ 이다. 그런데 ‘내재된 불공정과 특권적 요소’, ‘기득권과 불합리의 원천이 되는 제도’ 를 없애겠다는 메시지는 입시 부정 문제가 이러한 제도의 불공정 요소 때문에 발생했다는 것을 암시하는 것이라 해석할 수 있다. 이와 비슷한 메시지는 9월 1일 입시제도 전반에 대한 재검토 지시에서도 찾을 수 있는데, 이에 대해 경향신문(2019.09.01.)은 “조 후보자 딸 입시 논란의 핵심은 개인의 잘못이 아니라 제도의 문제라는 인식을 보여준다는 평가다.” 라고 외부의 목소리를 인용하여 해석했다.

문 대통령의 교육개혁 요구에 더불어민주당에서는 김태년 의원을 위원장으로 하는 교육 공정성 강화 특별위원회를 구성하였다(2019.09.18.). 교육 공정성 강화 특별위원회와 교육부의 첫 연석회의에서 유은혜 장관은 학생부종합전형에 부모의 능력과 인맥이 영향이 크게 미치는 부분을 “과감하게 개선할 것” 이라며 학생부종합전형 실태 파악을 위한 조사 실시계획을 밝혔다. 정시 확대에 대한 언급은 없었다(경향신문, 2019.09.26.). 실태조사는 학생부종합전형 비율과 특목고·자율고 등 학생 선발 비율이 높은 13개<sup>8)</sup> 대학을 대상으로 실시하며, 이를 바탕으로 ‘대입제도 공정성 강화 방안’ 을 마련할 계획이었다(교육부, 2019.09.26.). 그런데, 10월 2020년도 예산안 시정연설에서 문 대통령이 “정시 비중 상향” 을 직접 언급하는 사건이 발생한다.

국민들께서 가장 가슴 아파하는 것이 교육에서의 불공정입니다. 최근 시작한 학생부종합전형 전면 실태조사를 엄정하게 추진하고, 고교서열화 해소를 위한 방안도 강구 할 것입니다. 정시비중 상향을 포함한 ‘입시제도 개편안’도 마련하겠습니다.

(청와대, 2019.10.22.)

8) 건국대, 광운대, 경희대, 고려대, 동국대, 서강대, 서울대, 성균관대, 연세대, 포항공대, 춘천교대, 한국교원대, 홍익대

대통령의 발언에 교육계와 정치권에서는 비판의 목소리를 높였다. 전국 시도교육감협의회는 단체 성명을 냈고(경향신문, 2019.10.23.), 심상정 당시 정의당 대표도 “대통령의 말 한마디로” 혼란이 발생한 상황을 비판했다(경향신문, 2019.10.24.). 이러한 혼란 속에 열린 교육개혁 관계 장관회의 자리에서 문 대통령은 문제의 핵심을 학생부종합전형의 공정성과 서울 상위권 대학의 높은 학생부종합전형의 비중이며, ‘단순한 것이 가장 공정하다’ 라는 국민의 요구, ‘차라리 정시가 수시보다 공정하다’ 라는 목소리에 귀를 기울여야 한다고 강조했다. 그러면서 “서울 주요 대학을 중심으로 수시와 정시 비중의 지나친 불균형을 해소할 방안을 조속히 마련” 할 것을 요청했다(청와대, 2019.10.25.). 이러한 대통령의 발언은 개혁의 대상을 서울 주요 대학으로 인식하고 있다는 것을 보여주며, 국민의 요구라는 명분 아래, 정시 확대를 요청하는 것으로 이해할 수 있다.

## 2) 대입제도 공정성 강화방안에 대한 반응

교육부는 2019년 11월 5일, 13개 대학을 대상으로 시행했던 학생부종합전형 실태조사의 결과를 발표한다. 대학의 학생부종합전형 운영 기반과 2016~2019학년도의 전형자료로 합격자 현황을 분석하여, 조사 대상 대학이 학생부종합전형에서 특정 고교 유형을 우대하는 것을 확인했다고 밝혔다. 또한, 고교유형별 지원자와 합격자의 평균 내신등급이 일반고 > 자사고 > 외고·국제고 > 과학고 순으로 높은 결과에 대해 서열화된 고교체제와 일치한다고 보고하였다(교육부, 2019.11.06.). 이러한 학생부종합전형 실태조사 결과를 바탕으로, 교육부는 2019년 11월 28일 「대입제도 공정성 강화 방안」을 발표하였다. 주요 내용은 [그림 12]와 같고, [그림 13]은 이를 도식화한 것이다. 이번 개편안에서 사회적 관심이 높았던 정시(수능 위주 전형) 비중은 “40% 이상”으로 명시되었다. 단, 이 내용이 적용되는 것은 서울 소재 16개<sup>9)</sup> 대학으로 한정되었다. 학생부종합전형 실태조사 대상 13

9) 건국대, 경희대, 고려대, 광운대, 동국대, 서강대, 서울시립대, 서울대, 서울여대,

개 대학의 경우, 학생부종합전형 비중이 높은 서울 이외 대학도 포함했다면, 이번 개편 대상에는 “학종·논술위주 전형 쓸림이 심한” 서울 소재 대학만 포함되었다. 한편, 사회적으로 논란이 되었던 부모의 영향력 문제에 대응하고자, 교육부는 학생부, 자기소개서, 교사추천서 개선안을 제시했다. 학생부 기재항목을 축소하고, 정규교육과정 외 비교과활동의 반영을 폐지하며, 자기소개서를 단계적으로 폐지하며, 교사추천서를 폐지하는 것이 그 내용이다.

◆ 학생부종합전형의 투명성·공정성 강화

- 정규교육과정이 아닌 비교과활동은 대입에서 폐지
- 자기소개서 및 고교 프로필 폐지
- 세부평가기준 공개 및 1인당 평가시간 확보 등 가이드라인 마련

◆ 대입전형 간 비율 조정 및 대입전형 단순화

- 학종과 논술위주전형으로 쓸림이 있는 서울 소재 16개 대학에 수능 위주전형을 40% 이상 확대 요청
- 논술위주전형과 어학·글로벌 등 특기자 전형 폐지 적극 유도

◆ 사회적 배려 대상자의 기회확대와 지역균형발전을 위한 사회통합전형 도입

- 사회적 배려 대상자 선발 10% 이상 의무화
- 수도권 대학 대상 지역균형 선발 10% 이상 및 학생부 교과위주 선발 권고

[그림 12] 대입제도 공정성 강화방안 주요 내용

출처: 교육부(2019.11.28.a), p.1



[그림 13] 대입제도 공정성 강화방안 도식화

출처: 교육부(2019.11.28.b), p.4

대입 공정성 강화방안 발표 당일, 국회에서는 교육위원회 회의가 열렸고, 이에 대한 질의가 오갔다. 자유한국당 박상도 의원은 유은혜 장관에게 정시 비중을 최대 몇 퍼센트까지 허용할 것인지, 구체적 수치를 들며 “맥시멈을 얼마까지” 생각하는지 공격적으로 물었다. 또한, 자유한국당 김현

성균관대, 숙명여대, 숭실대, 연세대, 중앙대, 한국외대, 한양대

아 의원은 정시 비중 확대가 적용되는 대학이 추가될 가능성을 물으며, 16개 대학을 선정한 기준에 대한 우려를 표했고, 전형자료에서 정규교육과정 내 비교과 영역만 반영할 경우 강화될 교사의 영향력을 문제로 지적했다. 한편, 정시 비중을 확대한다는 개편 결과에 경향신문(2019.11.28.)은 사설을 통해 “정시 확대는 곧 공교육 포기” 이므로 공교육 훼손이 우려된다고 비판하며, “공교육 붕괴와 사교육비 부담을 우려하는 목소리” 를 인용했다. 조선일보(2019.11.29.)는 “조국 전 법무부 장관 딸 입시 부정 의혹으로 불거진 대입 공정성 논란이 정시 확대라는 갑작스러운 대입 개편으로 이어졌다는 지적이 나온다” 며, 대입 공정성 강화 방안을 내놓게 된 상황을 “조국 때문에 또 바뀐 대입 정책” 이라고 묘사했다.

2017년부터 대입제도 개편 과정을 지켜본 연구참여자들이 대입 공정성 강화방안을 바라보는 시각은 조금씩 달랐다. 첫 번째는 개편안을 긍정적으로 보는 관점이다. 정시 확대를 지지했던 연구참여자 F는 조국 전 장관 자녀의 입시 논란을 계기로 1년 만에 대입 개편을 할 기회가 만들어졌고, 정시 비중을 확대할 수 있었다고 보아서, 대입 공정성 강화방안을 긍정적으로 인식했다.

근데 만약에 조국 사태가 터지지 않았다고 한다면 그 이후에 개선이 가능했을까요? 아니에요. 2018년에 공론화해서 [...] 2018년 말에 발표가 되고 끝났어요. 조국 사태로 인해서 정부가 정치적 위기에 몰렸잖아요. 대입 제도를 안 고치면 국민의 분노를 공분을 감당할 방법이 없어요. 그래서 최소한으로 고친 게 2019년의 대입 공정성 강화방안이에요.

(연구참여자 F, 2021.09.25.)

사교육에 비판적인 입장인 연구참여자 A와 C는 대입제도 공정성 강화방안을 사교육의 영향력을 줄이려는 시도로 보았다는 점에서 긍정적인 반응을 보였지만, 연구참여자 C는 갑작스럽게 방안이 마련되면서 대안적 측면이 부족함을 아쉽게 느꼈다.

부모의 개입은 시장의 개입이에요. 앞서 말씀드린 것처럼 부모가 입시 제도를 분석해서 이렇게 할 수가 없거든요. 불행하게도 우리나라에는 거대한 사교육 시장 산업이 존재하는 거고, 이들이 작동을 하게 되면 부모가 개입을 하게 되는 거거든요. 그래서 이제 그런 개입을 최소화시키기 위한 방안이 이제 대입 공정성 강화 방안에 포함돼 있어요.

(연구참여자 A, 2021.09.13.)

대입 공정성의 논란 그 방안들은... 원래 했어야 되는... 그니까 그게 저희는 뭐 비교과적인 요소라든가 이런 부분들을 계속 얘기했기 때문에 그렇기는 한데, 너무 급작스럽게 된 것 같은? 갑작스럽게 분위기에 휩쓸려가지고 될 것 같은 느낌 대안적인 거가 약하고? 그래서 그것도 안타깝다...

(연구참여자 C, 2021.09.16.)

두 번째는 상황적으로 대입제도 개편이 필요할 수밖에 없었던 것으로 보는 관점이다. 연구참여자 B는 이를 “현실과 타협한 결과”로 묘사했고, 연구참여자 E는 “사필귀정”이라 칭했으며, 연구참여자 H는 어쩔 수 없는 상황이었지만, “합리적이고 정의롭다”라고 보았다.

일단 급한 불을 끄자라고 하는 것은 어쨌든 뭐 그 공정성 확대라는 것들이 국민의 여론들이기도 하고 (...) 이제 아마 그런 것들에 일정하게 이제 현실을 타협했던 결과라고 보여집니다.

(연구참여자 B, 2021.09.15.)

사필귀정이었다라고 봐요. (...) 그 이후에 이제 [드라마] 스카이캐슬이 반영되고 이제 2019년에 조국 사태 터지면서 여론이 악화되니까 부랴부랴 이제 새로 이제 공정성 강화 방안을 낸 거잖아요. 그러면서 드디어 이제 비교과를 다 날려버렸죠. (...) 이런 방향으로 가는 게 저는 애초에 맞는 방향이라고 봐요. 특히 비교과를 날린 거는 결과적으로 굉장히 잘된 일이에요.

(연구참여자 E, 2021.09.17.)

이제 큰 사건이 터지면서 (...) 이제 국민들이 알고 나서 그런 거를 할 수 없는 부모 입장에서는 굉장히 박탈감을 주게 됐고, 그런 게 이제 상당히 공분을 샀기 때문에 안 할 수가 또 없는 교육부 입장에서는 안 할 수가 없는 상황이었다고 봐요. (...) 저는 그게 합리적이고 그게 정의롭다고 생각합니다.

(연구참여자 H, 2021.09.30.)

세 번째는 개편안에 대한 비판적 관점이다. 연구참여자 J는 수능 비율을 늘리는 것이 학생부종합전형 공정성 문제를 해결해주지 않는다는 점을 비판하며, 투명한 전형 과정을 위한 구체적 안을 제시하지 못한 개편안의 한계를 지적했다. 한편, 연구참여자 K와 I는 개편안으로 미칠 영향을 고려하여 개편안에 비판적인 반응을 보였다. 연구참여자 K는 정시 확대 방향으로 인해 야기될 학교의 혼란을 우려했고, 연구참여자 I는 정시 확대에 의한 교육 불평등 강화 문제를 걱정했다.

마지막에 밀려왔고, 주요 대학 40%까지 늘렸는데, 그렇다고 나머지 수시의 공정성 문제가 그 자체로 해결되지는 않는다. 학종이 가지고 있는 서류 자체 불공정성의 문제를 인정했다는 거는...인정을 안 할 수가 없었던 거죠. 그러나 대학에서 전형 과정을 투명하게 만들기 위한 조치가 구체적으로 나오지 못한 한계들을 가지고 있다. 몰타기로 통합 전형을 넓히고 지역 균형을 갖다가 의무화시키고, 몰타기라고 생각이 든다.

(연구참여자 J, 2021.10.05.)

학종 자체도 너무 빠른 시간, 속도로 이제 확대가 됐기 때문에 좀 숨 고르기도 필요하더라라고 봤는데 결과적으로 이제 그것도 1년 만에 또 뒤집히니까, 30%에서 40%로 가는 거는 조금 학교 교육의 주는 사인[sign]이 되게 혼란스럽다. (...) 그러면 이제 학교 안에 두 가지 트랙[track]이 동시에 형성되면서 어디에 맞춰서 교육을 할 거냐 이 상당히 신호가 혼란스럽다.

(연구참여자 K, 2021.10.05.)

수능이 강화돼서는 안 된다. 핵심적인 대입제도의 개혁의 기준이 돼야 하는 학교 교육 정상화에 대해 염려도 되고, 그다음에 교육 불평등을 강화시키는 전형이기 때문에 수능을 약화시켜 나가야 하는데, 결국은 40%라고 하는 인위적인 비율을 설정해주면서 수능의 그 비중들을 키워준다는 결과를 초래하기 때문에 잘못된 거라 판단하고요.

(연구참여자 1, 2021.10.03.)

#### 4. 소결

지금까지 <표 14>가 제시하는 2017~2019 대입제도 개편 과정의 주요 사건을 중심으로 공정성 담론의 양상을 살펴보았다. 텍스트의 생산과 소비과정은 정부의 정책문서, 보도자료와 같은 텍스트 생산과 언론의 정부 텍스트 소비 및 생산을 중심으로 살펴보고, 텍스트의 해석은 신문기사에 인용된 인터뷰와 대입제도 개편 과정에 참여한 연구참여자와의 인터뷰를 통해 검토하였다. 이를 바탕으로 확인한 대입제도 개편 공정성 담론의 양상을 정리하면 다음과 같다.

<표 14> 대입제도 개편 과정 주요 사건

시기	주요 사건
문재인 대통령 후보 시절	수능 절대평가 공약
2017.08.10.	「2021학년도 수능 개편 시안」 발표
2017.08.31.	수능 개편 1년 유예 발표
2018.06.~07.	대입제도개편 공론화
2018.08.17.	「2022학년도 대학입학제도 개편 방안 및 고교 교육 혁신 방향」 발표
2019.08.	법무부 장관 후보자 자녀 입시 논란

2019.09.	문재인 대통령의 입시제도 검토 지시
2019.09.26.	학생부종합전형 실태 조사 실시
2019.10.	문재인 대통령의 정시 비중 상향 언급
2019.11.28.	「대입 공정성 강화 방안」 발표

먼저, 2017년의 공정성 담론 양상을 정리하면 다음과 같다. 2017년 문재인 정부 취임 후, 절대평가를 도입한 2021학년도 수능 개편은 무산되었고, 1년 후 대입제도 전반에 대한 개편을 진행하기로 결정하였다. 이 과정에서 공정성 담론은 수능 절대평가 도입으로 인한 수능 변별력 약화와 이를 기반으로 비중이 상향될 학생부 위주 전형, 특히 학생부종합전형에 대한 우려를 기반으로 형성됨을 확인할 수 있었다. 학생부종합전형의 공정성 문제에 대한 인식이 이때 처음 형성된 것은 아니다. 학생부종합전형의 전신인 입학사정관제 도입 이후, 학생부 비교과 영역의 중요성이 강조되고, 입학사정관 주도의 정성평가가 중심이 되면서 학생부종합전형의 공정성 문제가 지속하여 제기되었다. 학생부종합전형의 공정성에 대한 비판적 관점에서 수능 절대평가의 도입은 공정성 문제를 더 악화할 가능성을 만드는 일로 이해되었다. 특히, 학생부 전형의 비중이 급격히 증가하면서 상대적으로 수능 위주 전형이 축소된 상황이었으므로, 수능 절대평가 도입은 수능의 영향력이 더 약화하는 반면, 학생부 전형은 더욱 중요해질 것으로 예상되었다. 따라서, 수능 절대평가 도입 시도는 학생부종합전형의 공정성에 대한 문제를 제기할 계기가 되었고, 이에 따라 공정성 담론이 부상하는 주요한 배경으로 작용한 것으로 보인다.

대입제도 개편 텍스트의 주요 생산자는 교육부와 언론으로 확인되었다. 교육부는 「2021학년도 수능 개편 시안」 등의 정책 텍스트와 <수능 개편, 1년 유예하기로> 등의 보도자료 텍스트를 통해 대입제도 개편 관련 텍스트를 생산하였고, 언론은 교육부의 텍스트를 소비한 다양한 이해관계자의 반응 및 언론사의 자체 의견을 반영하여 텍스트를 생산하였다. 언론이 반

영하는 이해관계자는 학생, 학부모, 교사, 시민단체, 대학교수, 입시 사교육 전문가 등이다. 언론은 익명의 학생, 학부모, 교육현장의 목소리를 빌려 정책에 대한 반응을 전하거나, 대학교수 및 입시 사교육 전문가의 권위를 빌려 정책으로 인해 발생할 상황을 전망한다. 이러한 대입제도 개편 텍스트 생산과 소비과정에서 정부가 생산한 텍스트는 신문기사, 국회 회의, 인터뷰 등의 텍스트에 포함되면서 사회 내에서 유통되는 한편, 학부모, 학생, 교사 등의 공청회에서 생산한 텍스트가 교육부의 정책 텍스트 및 언론 텍스트에 포함되면서 서로 영향을 주고받음을 확인할 수 있었다.

다음으로, 2018년의 공정성 담론 양상은 다음과 같다. 2018년에는 2017년의 수능 개편 1년 유예 결정에 따라, 공론화 방식을 도입하여 대입제도 전반을 개편하는 과정을 진행하였고, 그 결과로 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」을 발표하였다. 이 과정에서 공정성 담론은 수능 전형의 공정성을 강조하는 측과 학생부종합전형을 옹호하는 측이 대립하는 양상으로 형성됨을 확인할 수 있었다. 특히, 양측의 대립은 대입제도개편 공론화를 통해 표면적으로 드러났다. 공론화 의제 4개는 수능 전형 확대를 주장하는 의제(의제 1, 4)와 대학 자율에 따른 다양한 전형을 주장하는 의제(의제 3), 그리고 수능 절대평가를 주장하는 의제(의제 2)로 구분되었다. 공론화 의제는 학생, 학부모, 교사, 시민단체, 대입 전문가 등의 이해관계자를 중심으로 수립되었고, 공론화 과정 중 각 의제를 지지하는 주요 인물이 등장하였다. 이들은 시민단체 대표, 학부모 단체 대표, 교원 단체 대표, 대학교수, 대입 전문가들로서 각자 지지하는 의제를 주제로 발표하고 토론하면서 공정성 담론의 주요 텍스트 생산자로 등장하였다. 공론화 의제와 이들을 중심으로 대입제도 개편과 공정성 관련 텍스트가 생산·소비·유통되면서 공정성 담론이 형성되었다. 2017년의 수능 절대평가 도입 시도로 부상했던 공정성 담론이 학생부종합전형의 공정성에 대한 문제 제기를 중심으로 형성되었다면, 2018년의 공정성 담론은 수능 전형 확대 주장과 학생부종합전형을 옹호 주장이 대립하며 형성된 것이다. 다만, 대립의 양측에서 공정성이 동등하게 중요한 가치로 강조되는 것은 아

님에 주목할 필요가 있다. 앞서 각 의제의 비전을 비교하였을 때, 의제 1, 3, 4는 공정성의 내용을 포함하였으나, 의제 2는 포함하지 않음을 확인할 수 있었는데, 이는 의제 2의 초점이 공정성에 맞춰진 것이 아니라고 이해할 수 있다. 따라서, 수능 전형 확대 측과 학생부종합전형 옹호 측이 대립하고 있긴 하나, 수능이 공정하다는 주장에 맞서, 학생부종합전형이 공정하다는 주장이 대립하는 양상은 아니다. 오히려, 수능 확대 측의 공정성 공격과 학생부종합전형 측의 방어 양상으로 이해하는 것이 적절하다.

2017년과 마찬가지로 2018년에도 텍스트의 주요 생산자는 교육부와 언론이었으며, 이때, 교육부에 대입제도 개편 업무를 위임받은 국가교육회의와 대입제도개편 특별위원회, 대입제도개편 공론화위원회 또한 이 시기의 주요한 텍스트 생산자로 포함되었다. 교육부 및 관련 기관들은 「대학입시제도 개편 권고안」, 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」 등의 정책 텍스트를 생산하는 한편, 언론은 공론화를 중심으로 공론화 방식의 도입, 진행 과정, 참여자들의 입장, 결과 등 주요 이슈를 다루며, 대입제도 개편 관련 텍스트가 유통되는 데 핵심적 역할을 하였다. 하지만, 2017년과 다른 점은 앞서 언급한 것처럼 공론화 의제 4개를 중심으로 각 의제를 지지하는 주요 인물이 등장했다는 점이다. 이들은 정책선도자라고 표현되기도 하는데(안선희, 2021), 이들의 견해는 공론화에 참여한 시민의 의사결정에 영향을 미쳤으며, 시민참여단의 속의 결과는 2022학년도 대입제도 개편안의 토대가 되었다. 결과적으로 공론화 과정의 주요 인물들이 대입정책 결정에 영향을 미치는 텍스트 생산자였다고 볼 수 있다.

마지막으로, 2019년의 공정성 담론 양상은 다음과 같다. 2018년의 대입제도 개편안 발표로 대입제도에 대한 논쟁은 마무리되는 듯하였으나, 2019년 조국 전 법무부 장관 자녀의 입시 부정 논란을 지칭하는 ‘조국 사태’ 이후, 학생부종합전형 공정성 문제는 다시 사회적 이슈로 부상하게 된다. 이전과 비교하여 2019년에 달라진 점은 문재인 대통령이 대입제도와 관련된 언급을 공식 석상에서 직접 언급하였다는 점이다. 논란의 중심에 대통령이 직접 지명한 장관 후보라는 정치적 인물이 있었기 때문에 조국 사태

는 단순히 대입 전형의 문제가 아니라 정치적 문제의 성격이 강했기 때문에 대통령이 직접 나선 것으로 보인다. 특히 개혁의 대상을 학생부종합전형의 비중이 높은 서울 주요 대학을 대상으로 상정하여, 논의의 초점이 서울 주요 대학으로 명시화되었다. 또한, 문재인 대통령의 ‘차라리 정시가 공정하다는 국민의 목소리’에 귀 기울이라는 지시는 정시 확대 주장에 힘을 실어주는 역할을 한 것으로 이해할 수 있다. 그래서 2019년의 공정성 담론 양상은 학생부종합전형의 불공정성 비판과 정시 확대 주장이 강화되어 중심축이 정시 확대 쪽으로 더 가깝게 이동하였다고 정리할 수 있다. 한편, 텍스트 생산과 소비 측면에서 달라진 점은 텍스트의 주요 생산자로 대통령이 등장하였다는 점이다. 대통령의 등장으로 인해, 정시 확대를 지양하던 교육부의 정책 방향이 대통령에 의도에 따라 달라지면서 대입제도 텍스트의 주요 생산자였던 교육부의 위상이 변화한 것으로 볼 수 있다.

2017~2019년의 과정을 종합하면, 결국 대입제도 개편 과정에서 공정성 담론은 학생부종합전형의 불공정성에 대한 문제 제기 및 정시 비중 확대 주장 측의 공격과 학생부종합전형 옹호 측의 방어 양상을 보였다고 정리할 수 있다. 이때, 학생부종합전형 측의 방어 전략은 공정성이 아니라 학생부종합전형으로 인한 학교 교육의 긍정적 변화에 초점이 있다는 점에서 공정성 대 공정성의 대립으로 보기는 어렵다는 점에 유의해야 한다.

## 제2절 대입제도 개편 과정에서의 공정성 의미

이번 절에서는 문서자료와 인터뷰 자료를 이용하여 대입제도 개편 과정에서의 공정성 의미를 밝히고자 한다. 문서자료 중심의 분석에서는 단어의 의미 관계에 주목하여 공정성의 유의어와 반의어를 중심으로 살펴본다. 유의어는 단어의 의미 동일 관계를 의미하며, 반의어는 단어 간 의미 배제 관계를 의미한다. 이러한 유의어와 반의어 관계 확인을 통해 공정성 담론

에서의 공정성 개념의 사용 방식을 이해할 수 있다. 그리고 인터뷰 자료 중심의 분석에서는 수능 전형 옹호 관점과 학생부종합전형 옹호 관점에서 이해되는 대입 공정성과 교육 공정성의 의미를 구분하여 발견되는 유의미한 결과를 확인한다. 동일 개념이 관점에 따라 어떻게 다르게 사용되는지 살펴봄으로써 공정성 담론에 대한 이해를 높일 수 있다.

## 1. 의미 관계에 따른 공정성의 의미

먼저, 공정성의 유의어와 반의어 관계를 분석하였을 때, 공정성의 유의어로는 투명성과 객관성, 기회의 평등 및 결과의 평등이 확인되었고, 반의어로는 특권과 반칙이 확인되었다. 각 단어와 관련한 공정성의 의미는 다음과 같다.

### 1) 투명성

먼저, 대입제도 개편 과정에서 투명성이 공정성의 유의어로 사용되는 경향이 발견되었다. 공정성이 대입제도라는 선발 평가과정의 맥락에서 논의가 되면서 투명성이 유의어로 쓰이게 되었다고 볼 수 있는데, 특히, 학생부종합전형의 불공정성에 대한 반응으로 투명성이라는 개념이 사회적으로 요구된 것이다. 학생부종합전형에 대해 불만을 느끼고, 불공정하다고 인식하는 사람들이 지적하는 문제점은 그 평가과정에 대하여 알 수 없고, 이해할 수 없다는 것이다. 어떻게 전형을 준비해야 할지 모르겠고, 전형자료가 어떤 기준을 가지고, 어떤 방식으로 평가되는지 알 수 없고, 그래서 누가 왜 합격하고 불합격했는지 알 수 없고, 이해하기 어렵다. 그래서 학생부종합전형의 불공정성의 비유로서 “깜깜이 전형”이라는 표현이 대입제도 개편 과정 텍스트에서 사용되기도 한다(예: 경향신문, 2017.09.03.; 조선일보, 2018. 04.12. 등). 이러한 맥락에서 공정한 대입제도란 평가과정과 결과

를 분명히 알 수 있는 제도이다. 따라서, 투명성이 요구되는 것이다.

대입제도 개편 과정에서 문재인 대통령은 특히 공정성을 투명성과 연결 지어 강조하는 경향을 보였다.

교육에서 공정성과 투명성, 이것을 높이는데 조금 많은 노력을 기울여달라는 말씀을 드리고 싶습니다. 투명과 공정은 동전의 앞뒷면 같은 것이죠. 투명해야 공정할 수 있는 것이고, 또 공정하다면 투명할 수 있을 것이라고 생각합니다. 유아 교육부터 대학 교육까지, 그 다음에 학사관리, 대학 입시, 또는 회계 관리, 이런 모든 교육의 영역에서 국민들이 ‘공정하다. 투명하게 이뤄지고 있다’라고 느끼게 하는 데 좀 각별한 노력을 기울여 주십사 하는 것입니다.

(청와대, 2018.12.11.)

따라서 입시의 공정성을 위해 우선적으로 기울여야 할 노력은 학생부종합전형을 획기적으로 개선하는 것입니다. 전형 자료인 학생부의 공정성과 투명성을 높이는 동시에 대학이 전형을 투명하게 운영하도록 하는 방안이 필요합니다. (...) ‘단순한 것이 가장 공정하다’는 국민의 요구대로 누구나 쉽게 제도를 이해할 수 있도록 입시 전형을 단순화하는 과제와 사회 배려 계층의 대학 교육 기회를 확대하는 과제도 일관된 방향에서 추진해 주기 바랍니다.

(청와대, 2019.10.25.)

2019 교육부 업무보고 모두발언에서 문 대통령은 “투명과 공정은 동전의 앞뒷면 같은 것” 이라고 투명성과 공정성의 관계를 규정한다. 공정하기 위해서는 투명성이 요구되고, 공정하다면 곧 투명한 것이다. 그리고 투명하다는 것은 국민들이 ‘알 수 있음’, ‘이해할 수 있음’ 을 의미한다. 학생부가 대학 전형에서 어떻게 평가되는지를 모르니, 국민이 대입 전형의 공정성을 믿지 못한다고 보는 것이다. 그리고, 어떻게 되는지 알 수 없는 학생부에 대해 신뢰가 없으니 국민이 “차라리 수능이 그래도 점수로 결정되는 것이니 그것이 오히려 가장 공정하고 형평하다” 며 정시 확대를 바라는 것으로 인식했다(청와대, 2018.12.11.). 또한, 대입 공정성 강화 방안

마련을 앞둔 교육개혁 관계장관회의 모두발언에서도 투명성을 언급했다. 입시의 공정성을 위해서는 학생부의 공정성과 투명성을 높이는 것과 대학이 투명하게 운영하도록 하는 방안이 동시에 필요하다는 것, 학생부종합전형의 개선을 요구했다. 당일 발언에서는 단순성의 개념도 공정성과 함께 쓰였다. 국민의 요구는 “단순한 것이 가장 공정하다”라는 것이라며, 누구나 쉽게 제도를 이해할 수 있도록 입시 전형을 단순화할 것을 지시했다(청와대, 2019.10.25.). 이때, 누구나 이해할 수 있고, 알 수 있다는 것은 투명성의 개념과도 연결된다고 볼 수 있다. 따라서, 문 대통령의 발언 속에서 공정성은 투명성·단순성과 의미 동일 관계를 지닌다.

한편, 문 대통령은 학생부종합전형의 불투명성을 지적하고자 감감이 전형의 비유를 빌려온다. 2019 교육부 업무보고에서는 “많은 부모들 입장에서는 감감이” (청와대, 2018.12.11.)라고 수시전형의 다양성을 비판하고, 교육개혁 관계장관회의에서는 “학생의 역량과 노력보다는 부모의 배경과 능력, 출신 고등학교 같은 외부요인이 입시 결과에 결정적 영향을 미치고, 과정마저 투명하지 않아 감감이 전형으로 불릴 정도”라고 학생부종합전형을 비판하는 의견을 인용한다(청와대, 2019.10.25.). 문 대통령이 직접 사용한 비유는 아니지만, 감감이 전형으로 학생부종합전형이 불리는 상황과 그 원인에 대해서 문제로 인식하고, 그것이 불공정성과 연결된다는 것을 이해하고 그 표현을 사용하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

이러한 공정성과 투명성의 의미 관계는 「2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향」(교육부, 2018.08.17.a)에서도 찾아볼 수 있다. 해당 정책문서는 대입제도 개편의 추진 배경에서 공정성과 함께 투명성을 함께 정책의 목표로 제시하였다. “단순·공정하고 투명하며, 계층 이동 사다리 역할을 할 수 있는 대입제도에 대한 국민적 요구” (p.1)를 반영하여, “학생부종합전형을 포함한 대입전형의 공정성과 투명성 강화” (p.1)를 추진했고, 그중 한 가지 방안은 “대입 투명성 및 공정성 차원에서, 재정지원과 연계하여 대학입학 평가기준” (p.10)을 공개하겠다는 것이었다. 또한, 「대입제도 공정성 강화 방안」에서는 정책의 목표 중 하나

로 대학의 평가 투명성과 전문성의 강화를 제시하여 전형 운영 투명성 강화방안으로 평가 기준 공개 등 세부 내용을 설정하였고, 대입 전형을 학생부 위주 전형과 수능 위주 전형으로 “단순화” 하는 방안을 제시하였다 (교육부, 2019.11.28.b).

## 2) 객관성

다음으로, 객관성이 공정성의 유의어로 사용되는 맥락은 투명성과 유사하다. 평가가 주관적일 경우, 평가와 선발의 기준을 명확히 이해하기 어렵고, 그 결과를 수용하기가 어렵다. 또한, 주관적일 경우, 학생의 능력과 노력 이외의 것들로 평가될 가능성이 있으므로, 이러한 불공정성을 차단하기 위해 객관성이 요구되는 것이다. 이러한 관점은 학생부종합전형과 비교하여 정시 확대를 지지하는 관점에서 주로 발견되었다. 2018년에 진행된 대입제도 개편 공론화 과정에서 공론화위원회는 시민참여단에 숙의 자료집을 제공하여, 대입제도에 관한 이슈와 공론화 의제를 학습하도록 하였다. 숙의 자료는 시민참여단 선택의 토대가 되므로 대입제도 개편 과정에서 중요한 텍스트로 볼 수 있는데, 숙의 자료집에 포함된 공론화 의제 설명자료를 통해 각 의제가 공정성을 어떤 관점에서 바라보는지 알 수 있다.

<표 15> 공론화 의제별 설명자료의 공정성 텍스트

의제	텍스트
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대학 입시자료로 활용되는 학생부의 공정한 기재 등 신뢰도 제고에 대한 요구가 거세지고 있다. 특히, 학생부 기록에 있어서 고교 간, 지역 간의 심각한 격차는 공정성과 신뢰성 문제에 이어 교육의 불균형을 초래하고 (...) (p.65)</li> <li>• 다양성과 융복합성을 키운다는 명분이 ‘공정성과 신뢰성’을 버리고 추구해야 할 절대적 가치는 아니라고 보기 때문이다. (p.66)</li> <li>• 부모 능력의 격차가 아이에게 대물림되지 않는 사회, 공정한 경쟁과 평등한 기회가 상식이 되는 사회 (p.66)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 더욱 심각한 것은 학생부 평가항목을 비공개하여 ‘왜 붙었는지, 무엇 때문에 떨어졌는지’ 전혀 알 수 없는 ‘깜깜이전형’으로 평가의 신뢰성을 상실했다는 점이다. (p.71)</li> <li>• 수시와 정시비율의 균형으로 학교현장에서의 불공정과 불신을 없애야 한다. (p.74)</li> <li>• 그럼에도 [학생부] 정정건수가 지나치게 급증하는 것은 학생부에 대한 신뢰성과 공정성에 대한 우려를 사기에 충분하다. (p.75)</li> <li>• 수능은 본인의 학습능력을 측정하는 시험으로 가장 공정한 시험이며, 원서 지원 후 대학별로 커트라인을 추정할 수 있어, 합격과 불합격 기준이 가장 투명하고 객관적인 전형이다. (p.80)</li> <li>• 학종 개선과 정시확대로 공정성과 신뢰성을 회복해야 한다. (p.84)</li> <li>• 학생부 중심의 전형은 ‘학부모전형’ ‘깜깜이전형’ 이라는 비판이 제기될 만큼 공정성과 신뢰성을 두고 비판하는 목소리가 높다. (p.84)</li> <li>• 시민참여단 여러분, 공정성과 신뢰성을 갖춘 대입제도를 원하는 학생들의 간절함을 들으시고, 공정하고 바른 교육을 통해 우리 학생들이 희망을 노래하고 밝은 미래를 꿈꿀 수 있게 해 주시기 바랍니다. (p.85)</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금수저와 흙수저가 같은 시험을 치른다고 해서 실질적으로 공정하다고 보기는 어렵다. 수능은 객관성이 높을 뿐이고, 객관성과 공정성은 엄연히 다른 것이다. (p.94)</li> <li>• (핵심역량을 갖춘 미래인재 어떻게 선발해야 하나?) 공정하고 투명한 대입제도 운영으로 국민적 공감대 확보 (p.123)</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (대학수학능력시험의 성격과 목적) 대학 교육에 필요한 수학적 능력 측정으로 선발의 공정성과 객관성 확보, 개별 교과의 특성을 바탕으로 신뢰도와 타당도를 갖춘 시험으로서 공정성과 객관성 높은 대입 전형자료 제공 (p.129)</li> <li>• 아울러 고교 교육과정 운영에 있어 신뢰성 및 타당성 확보가 마련되어야 하고, 대학은 학교 교육과정 이해와 활용 가능한 공정하고 투명한 전형 평가방법 마련이 필요하다. (p.137)</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선발 시험의 공정성은 ‘평가 기준’과 ‘평가 내용’, ‘평가과정’ 및 평가 방식이 편파적이지 않아야 한다는 것, 즉, 특정 집단에 유리하거나 불리하지 않아야 한다는 것을 말한다. 수능 시험은 ‘특정한 학교 출신’이라는 이유만으로 유리하거나 불리하지 않으며, 내신 성적처럼 학교 간의 격차 문제가 발생하지도 않는다. 즉 ‘장막 뒤에서 이루어지는 불투명한 평가’가 아니라 객관적 성적으로 평가될 수 있는 전형이라는 것이다. (p.156)</li> </ul>

출처: 대입제도개편 공론화위원회(2018b)

네 가지의 공론화 의제 주장하는 바는 서로 다르지만, 공정성에 대해 공유하고 있는 인식은 ‘공정하고 투명한 대입제도’가 필요하다는 점이다. 이러한 관점에서 의제 2를 제외한 세 개의 의제는 객관적 대입 전형으로서 수능을 긍정적으로 인식하였다. 의제 1은 정시 비중을 45% 이상으로 확대를 지지하는 입장으로, 대입제도의 공정성과 신뢰성의 가치를 강조했다. 신뢰성을 강조하는 배경에는 학생부종합전형에서 전형자료로 사용하는 학생부의 기재 내용을 신뢰할 수 없고, 대학에서 학생부를 평가한 결과를 신뢰할 수 없다는 문제의식이 있다. “‘왜 붙었는지, 무엇 때문에 떨어졌는지’ 전혀 알 수 없는 ‘깜깜이 전형’으로 평가의 신뢰성을 상실했다”라고 문제 상황을 표현한 문장에서 의제 1의 관점을 확인할 수 있다. 따라서 공정한 대입제도를 위해서는 평가의 신뢰성 회복이 필요하며, 이를 가능하게 하는 방안은 정시 확대이다. “수능은 본인의 학습능력을 측정하는 시험으로 가장 공정한 시험이며, 원서 지원 후 대학별로 커트라인을 추정할 수 있어, 합격과 불합격 기준이 가장 투명하고 객관적인 전형”이기 때문이다. 의제 1의 관점에서는 정시 확대를 통해서 “부모 능력의 격차가 아이에게 대물림되지 않는 사회, 공정한 경쟁과 평등한 기회가 상식이 되는 사회”를 이룰 수 있으며, 이는 수능의 투명성과 객관성으로 인해 가능하다.

또한, 정시와 학생부 전형의 비율 조정에 있어 대학의 자율적 결정을 지지하는 의제 3과 대학의 자율에 맡기되 학생부종합전형 비율이 학생부교과전형 비율을 넘지 않게 하는 지침을 제시함으로써, 정시 확대를 지지하는 의제 4도 수능을 객관적이고 공정한 전형으로 인식하고 있었다. 의제 3은 수능이 “공정성과 객관성 높은 대입 전형자료”를 제공한다고 보았고, 의제 4는 수능을 “객관적 성적으로 평가될 수 있는 전형”으로서 공정성을 갖춘 선발 시험이라고 인식하고 있었다. 의제 4가 정의하는 선발 시험의 공정성이란 평가 기준과 내용, 과정, 방식이 특정 집단에 유리하거나 불리하지 않아야 한다는 것이다. 이런 관점에서 수능은 객관적 성적으로 평가하기 때문에 특정 학교 출신이라고 누가 더 유리하거나 불리하지 않고, 학교 간 격차 문제가 발생하지도 않는, 투명하고 편파적이지 않은, 공

정한 대입제도라 할 수 있다. 결국, 공정함의 근거는 객관성에 있다.

다만, 의제 2는 객관성을 공정성의 유의어로 연결 짓지 않았다. “수능은 객관성이 높을 뿐이고 객관성과 공정성은 엄연히 다른 것”이라는 주장이다. 대입제도 공정성 논의에서 실력대로 경쟁하고 평가받는 것으로 정의되고, 이러한 관점에서 수능은 모든 학생이 같은 날, 같은 시험을 치르므로 공정하다고 볼 수 있지만, “외부 요인”을 고려하면 공정하다고 볼 수 없다는 것이 의제 2의 주장이다. “금수저와 흙수저가 같은 시험을 치른다고 해서 실질적으로 공정하다고 보기 어렵다”라는 것이다. 의제 2와 같이 객관성이 곧 공정성을 의미하지 않는다는 관점이 있으므로, 대입제도 개편 과정의 모든 논의에서 공정성이 객관성과 의미 동일 관계를 지닌다고는 볼 수 없다. 하지만, 객관성이 공정성과 함께 논의된다는 사실 자체에 주목하여 공정성의 의미를 해석할 필요가 있다.

### 3) 평등

마지막으로, 대입제도 개편 과정에서 공정성의 유의어로 사용된 단어는 평등이다. 평등과 공정, 그리고 형평성과 정의는 유사하게 사용되는 개념들이다. 이 단어 간 관계는 이들을 정의하고 해석하는 사람에 따라, 상의어와 하의어의 의미포함 관계로도 볼 수 있고, 의미 동일 관계로도 볼 수 있다. 대입제도 개편 담론에서도 이 단어들은 서로 관계를 지으며 텍스트에 사용되는 사례를 확인할 수 있었다. 예를 들어, 대입제도 개편 기간 여러 텍스트에 인용된 문재인 대통령의 취임선서 문장은 평등과 공정, 정의의 관계를 보여준다. “문재인과 더불어민주당정부에서 기회는 평등할 것입니다. 과정은 공정할 것입니다. 결과는 정의로울 것입니다.”(청와대, 2017.05.10.) 문 대통령은 기회와 과정, 결과를 나누어 각 단계에 평등, 공정, 정의를 연결 지었다. 여기서 기회와 과정, 결과가 무엇을 위한 것인지 직접 명시되지는 않았다. 다만, 대통령 취임선서에서 대한민국을 어떤 국가, 사회로 만들 것인지 선언하는 맥락에서 유추해보았을 때, 여러 형태의

사회적 성취를 의미한다고 이해할 수 있다. 이때, 공정이라는 가치가 기회나 결과가 아닌 과정에 연결된 이유는, 기회가 누구에게나 주어진다든 전제로, 그 기회를 이용한 과정은 누구에게 유리하거나 불리하지 않을 것이라는 메시지를 전하려는 것으로 해석할 수 있다. 다만, 같이 쓰인 평등, 정의와 공정은 완전히 구분되는 개념이라기보다는 오히려 의미 동일성 관계라고 볼 수 있다.

대입제도 개편 과정에서 공정의 의미로 사용되는 평등 개념은 주로 ‘기회의 평등’과 ‘결과의 평등’으로 구분됨을 확인하였다. 예컨대, 대입제도개편 공론화위원회의 공론화 속의 자료집에서 공론화 의제 1을 설명하는 자료는 다음과 같이 ‘공정한 경쟁’과 ‘평등한 기회’가 상식이 되는 사회가 ‘공정한 사회’라고 설명하고 있다.

미래사회는 ‘꿈을 향해 노력하고, 그에 상응하는 결과를 얻을 수 있는 공정한 사회’여야 한다. 이러한 가치관을 정립하려면, 교육에서의 평가는 교육과정 내에서 충실하게 학습한 내용을 바탕으로 이루어져야 하며, 외부의 영향이 최소화된 본인의 학습 노력이 평가의 중요한 요소여야 한다. 부모 능력의 격차가 아이에게 대물림되지 않는 사회, 공정한 경쟁과 평등한 기회가 상식이 되는 사회, 아이들이 자신의 잠재력을 마음껏 발휘할 수 있는 환경을 만들어 주는 사회를 꿈꾸며, 정시확대를 통한 공정한 대입제도가 우리 사회의 건전한 발전과 인재 양성의 바른 도구로서 역할을 다하기를 기대한다.

(대입제도개편 공론화위원회, 2018b, p.66)

한편, 기회의 평등을 넘어 결과의 평등의 중요성을 강조하는 경향도 발견되었다. 예를 들어, 교육 관련 시민단체인 ‘사교육걱정없는세상’의 송인수 공동대표는 <입시 공정성, 특권 대물림 교육체제부터 깨야>라는 기고문에서 결과의 정의를 이룩할 방안으로 특권 대물림 교육체제의 해체를 주장한다.

시민들은 대학입시라도 공정하게 치르기를 요구하고 있다. “기회는 평등하고 과정은 공정할 것이며, 결과는 정의로울 것”이라고 약속한 문재인 정부

를 향해 “결과가 정의로운 것은 기대하지 않는다. 기회가 평등하고 과정이 공정하기만이라도 했으면 좋겠다”고 쏟아붙인 것이다. 이것이 ‘대입 기회와 과정의 공정성’을 요구하고 수능 정시 확대를 요구하는 목소리에 담긴 뜻이다. (...) 시민들이 “결과가 정의로운 것을 기대하지도 않는다. 기회와 과정만이라도 평등하고 공정했으면 좋겠다”고 요구할 때, 정부는 “그렇지 않습니다. 기회와 과정만이 아니라 결과도 정의로운 길을 만들겠습니다”라고 응답해 시민들의 답답한 맘을 풀어줘야 한다. 즉 ‘최소한’의 공정성을 바라는 시민들에게 ‘최대한’의 공정성으로 화답해야 한다. 최대한의 공정성이란 ‘특권 대물림 교육체제 자체의 해소’에 있다.

(경향신문, 2019.09.30.a)

위의 글에서 시민은 결과의 정의를 기대하지 않고 대입 기회와 공정성을 요구하며 정시 확대를 요구하는 것으로 그려진다. 그러나 정부는 결과의 정의를 포함한 최대한의 공정성을 보장해야 하며, 이때 최대한의 공정성이란 영어유치원부터 SKY대학, 특권 직업까지 이어지는 특권 교육 트랙을 끊는 것이다. 이러한 결과의 평등에 대한 고려는 대입과 교육의 영역을 넘어 사회 전반의 불평등을 해소하기 위해서는 결과의 격차를 줄여 한다는 주장도 다음과 같이 제기된다.

문재인 대통령은 지난 1일 “기회에 접근하지 못하는 젊은 세대에 깊은 상처가 된다는 점을 직시해야 한다”며 대학 입시제도 전면 재검토를 지시했다. 불평등 순환고리의 출발점인 교육을 바꾸겠다는 것이다. 하지만 부모의 경제력이 자녀의 학력뿐 아니라 취업, 주거, 인맥, 계층 이동 가능성에 까지 영향을 미치는 다층적 불평등 상황이 벌어지고 있다. ‘공정한 출발선’이라는 해법은 더 이상 충분하지 않다. ‘기회의 평등’을 위해 ‘결과의 격차’를 줄여야 한다.

(경향신문, 09.30.b)

위의 글에 따르면, 기회의 평등을 의미하는 ‘공정한 출발선’으로는 충분치 않으며, 결과의 격차 감소를 통한 결과의 평등을 고려해야 한다.

이러한 기회의 평등과 결과의 평등을 지지하는 각 입장은 『바른 마음』의 저자 조너선 하이트(Haidt, 2012/2014)의 평등(equality)으로서의 공정성과 비례성(proportionality)으로서의 공정성 개념으로 설명되는 경향이 발견되었다. 하이트는 공정성(fairness)이 평등(equality)으로서의 공정성과 비례성(proportionality)으로서의 공정성의 두 종류로 구분되며, 진보주의자에겐 평등이, 보수주의자에겐 비례성이 공정을 의미한다고 보았다(Haidt, 2012/2014). 이때, 비례성으로서의 공정성은 결과에 불평등이 있더라도 기여한 만큼 보상받는 것이 공정하다는 개념이다. 대입제도 개편 과정에서 공정성 담론에 하이트의 공정성 개념을 적용한 사람은 교육평론가 이범이다. 그는 정의당 여영국 의원 주최 <대입제도 개편 전문가 간담회> (정의당, 2019)와 더불어민주당 김병욱, 김해영 의원 주최 <정시확대 왜 필요한가> 토론회(더불어민주당, 2019)에서 대입제도 개편 관련 발제를 진행하였다. 여기서 그는 다음과 같이 공정성의 의미를 두 가지로 구분하였다.

공정함에는 두 가지 의미가 있다. 공정함의 첫 번째 의미는 ‘형평성’이다. 고소득층 학생이 명문대 입학 기회를 독점하는 것은 불공정하다는 주장이 있다. 이때 ‘공정함’은 ‘형평성’, 또는 ‘결과의 평등’을 의미한다. 공정함의 두 번째 의미는 ‘비례성’이다. 평가 결과가 실력에 비례해야 한다는 것이다. 내신이 교사별 편차 때문에 불공정하다거나 비교과가 불공정하다는 주장이 있다. 이때 ‘공정함’은 ‘비례성’, 또는 ‘기회의 평등’을 의미한다.

(정의당, 2019)

위에 따르면, 누군가가 학생부종합전형이 공정하다고 주장한다면 ‘형평성’으로 공정성을 이해하는 것이고, 수능이 공정하다고 주장한다면 ‘비례성’으로 공정성을 이해하는 것이다(더불어민주당, 2019). 이러한 이범 교육평론가의 논의는 당시 한국 사회의 공정성 논쟁을 하이트의 공정성 개념을 적용하여 해석한 시사IN의 천관율 기자의 논의를 바탕으로 한다. 천관율 기자는 <문재인 정부를 혼든 ‘공정의 역습’>(시사IN, 2018.03.05.)

에서 문재인 정부에서 부상한 공정성 이슈를 비례의 원칙(비례의 공정성)과 보편의 원칙(평등의 공정성)으로 설명하였다. 이처럼 공정성 담론에서 공정성은 기회의 평등과 결과의 평등의 의미로 서로 다르게 사용되면서 공정성 개념을 둘러싸고 갈등이 발생한 것으로 논의됨을 확인할 수 있다.

#### 4) 특권과 반칙

투명성, 객관성, 평등이 공정성의 유의어로 사용되었다면, 특권과 반칙은 공정성의 반의어로 사용되었다. 예를 들어, 문재인 대통령의 발언에서 불공정성은 다음과 같이 특권과 반칙 단어와 함께 쓰이는 경향을 보인다.

특권과 반칙이 없는 세상을 만들겠습니다. 상식대로 해야 이득을 보는 세상을 만들겠습니다. 이웃의 아픔을 외면하지 않겠습니다. 소외된 국민이 없도록 노심초사하는 마음으로 항상 살피겠습니다.

(청와대, 2017.05.10.)

수시 같은 것도 대학 입시의 수시도 워낙 전형 방법이 다양하다 보니 많은 부모들 입장에서는 깜깜이, 그렇게 공정성을 믿지 못하는, 그런 가운데서 많은 반칙, 특권 같은 것들이, 또 비리 부정이 행해지고 있다고 생각하고, 상대적으로 그러지 못한 국민들이, 그러지 못한 아이들이, 그러지 못한 학부모들이 피해를 입고 있다고 의식을 합니다.

(청와대, 2018.12.11.)

정부는 우리 사회에 만연한 특권과 반칙, 불공정을 바로잡기 위해 노력해 왔습니다. 그러나 국민의 요구는 그에서 더 나아가 제도에 내재된 불공정과 특권적 요소까지 없애 달라는 것이었습니다.

(청와대, 2019.09.09.)

정부는 그동안 우리 사회에 만연한 특권과 반칙, 불공정을 없애기 위해 노력해왔지만, 국민의 요구는 그보다 훨씬 높았습니다.

(청와대, 2019.10.22.)

입시 당사자인 학생의 역량과 노력보다는 부모의 배경과 능력, 출신 고등학교 같은 외부요인이 입시 결과에 결정적 영향을 미치고, 과정마저 투명하지 않아 깜깜이 전형으로 불릴 정도입니다. 제도에 숨어있는 불공정 요소가 특권이 대물림되는 불평등의 악순환으로 이어지고, 누구도 그 결과를 신뢰하기 어렵게 만든 것입니다. 위법이 아니더라도 더 이상 특권과 불공정은 용납해서 안 된다는 국민의 뜻을 존중해야 할 것입니다.

(청와대, 2019.10.25.)

위의 사례에서 특히 “우리 사회에 만연한 특권과 반칙, 불공정”이라는 표현은 장관·장관급 인사 임명장 수여식에서의 대국민 메시지(2019.09.09.)와 2020년도 예산안 시정연설(2019.10.22.)에서 동일하게 사용되는 것을 발견할 수 있다. 이는 특권·반칙·불공정의 개념 간 동일 관계에 대한 문재인 대통령의 인식이 드러나는 것으로 해석할 수 있다. 대국민 메시지에서는 교육 분야 내 “기회의 공정성을 해치는 제도” 개혁의 배경으로 “제도에 내재된 불공정과 특권적 요소”를 없애 달라는 국민의 요구를 언급했다. 특권이란 특정 지위에 있는 사람만이 누릴 수 있는 권리와 이익을 의미한다. 불공정의 의미 동일 관계로 특권 개념을 사용하는 건, 교육에 있어서 특정 집단만이 이익을 누리는 상황을 공정성에 반대되는 상황으로 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 공정성의 반의어로 규칙을 어겼다는 의미의 ‘반칙’을 사용했다는 건, 공정성의 의미로 규칙 준수를 사용한다는 것을 알 수 있다. 대입제도에 일정 규칙이라는 것이 존재하는데, 이것을 어기는 것이 반칙이며, 곧 불공정한 것이다. 이처럼 특권과 반칙은 공정성과 의미 배제 관계를 지닌다.

특히, 2019년 특권층에 의한 대입 불공정 사건으로 평가되는 조국 사태 이후 특권과 반칙, 불공정은 이 사건을 더욱 의식한 표현으로 사용되는 것으로 보인다. 예를 들어, 유은혜 부총리의 다음과 같은 교육 개혁에 대한 의지는 조국 사태 및 이와 관련한 대통령의 지시를 배경으로 한다고 이해

할 수 있다.

유 부총리는 23일 시·도 부교육감 회의에 참석해 “일부 소수계층이 가진 부유한 경제력과 사회적 지위로 자녀의 진로가 바뀌고, 직업이 바뀔 수 있다는 사회적 불신이 미래를 어둡게 만들고 있다”며 “특권 소수계층에게 유리한 교육제도나 사회제도는 반드시 개혁해 나가야 한다”고 밝혔다. 유 부총리는 이어 “교육개혁의 방향은 교육제도의 특권과 불공정성을 과감하게 개선하는 것”이라며 “현재 학생들이 고등학교에 진학하는 단계부터 대학 진학, 첫 직장에 입직하는 경로 전체 중 소수 특권계층에 유리한 제도가 무엇인지 전반적으로 검토하고 있다”고 말했다.

(경향신문, 2019.09.23.)

한편, 부모가 가진 특권이 자녀에게 대물림, 세습되는 것을 불공정하다고 비판하며, “특권 대물림”이라는 단어가 개편 과정에서 사용되는 경향이 발견되었다. 이는 계층 재생산 문제를 비판하는 관점으로, 특권 그 자체를 비판적으로 볼뿐만 아니라, 그 특권이 부모로부터 자녀에게로 대물림되는 상황을 불공정하다고 인식한다. 대입과 관련한 특권 대물림이란 부모의 힘과 능력이 자녀의 명문대학의 입학으로 이어지는 것을 의미한다. 문재인 대통령은 교육개혁 관계 장관회의 모두발언에서 “제도에 숨어있는 불공정 요소가 특권이 대물림되는 불평등의 악순환으로 이어지고, 누구도 그 결과를 신뢰하기 어렵게 만든 것입니다” (청와대, 2019.10.25.)라고, 고위공직자 후보 자녀의 입시 논란 이후의 상황을 묘사한다. “금수저 전형”이라는 공정성의 비유가 사용되게 된 배경에는 이러한 문제의식이 공유되고 있다. 교원 단체인 좋은교사운동 대표는 “부모의 경제력, 직업, 학벌과 같은 특권이 자녀에게 대물림되는 현상” (경향신문, 2019.10.25.)에 대입 불공정성에 분노하는 것이라고 상황을 해석했다.

## 2. 대입전형 옹호 관점에 따른 공정성의 의미

앞에서는 유의어와 반의어의 관계를 중심으로 공정성의 의미를 살펴보아, 투명성과 객관성 평등을 공정성의 유의어로, 특권과 반칙을 반의어로 확인하였다. 다음에서는 대입제도 개편 과정에서 주요 텍스트 생산자로 활동한 연구 참여자와의 인터뷰 자료를 중심으로 대입 공정성과 교육 공정성의 의미를 살펴보려고 한다. 대입 공정성과 교육 공정성은 관점에 따라 동일 의미로 사용될 수도 있고, 다른 의미로 사용될 수도 있다. 대입제도는 교육 영역의 일부이지만 동시에 선발이라는 기능을 담당하는 사회제도로서 작동하고 있기 때문이다(이종현, 2020). 선발의 성격으로 인해 공정성의 개념이 대입제도와 관련하여 의미하는 것과 교육 전반에서 의미하는 것이 달라질 수 있다. 이때, 두 개념 간의 차이는 어디서 발생하는지 확인하기 위하여 대입 공정성과 교육 공정성의 의미를 구분하여 검토하고자 한다. 또한, 공정성 담론이 정시 확대를 주장하는 측과 학생부종합전형 옹호하는 측 간의 대립 양상을 보임에 따라, 양측의 관점을 구분하여 공정성의 의미를 검토하고자 한다. 다음에서는 양측을 ‘정시 확대 관점’과 ‘학생부종합전형 옹호 관점’으로 구분하였다.

### 1) 정시 확대 관점

먼저, 정시 확대 관점에서 대입 공정성의 의미는 연구참여자 F, 연구참여자 J, 연구참여자 L을 중심으로 살펴보았다. 연구참여자 F와 L은 공론화 의제 중 의제 1을 지지했던 입장으로, 정시 확대를 강조하는 관점이다. 연구참여자 J는 학생부종합전형의 비율이 학생부교과전형보다 높지 않아야 한다는 지침으로 학생부종합전型的 확대를 막음으로써, 정시를 확대하려는 의제 4를 옹호하는 관점이다. 연구참여자 F는 다음과 같이 대입 선발에서 공정성과 공평성의 개념을 구분해야 함을 강조했다.

그래서 공정성과 공평성을 구분해야 된다. 그래서 선발의 과정에서는 학생의 능력과 노력, 학업 성취를 가장 근거해서 이걸 존중해서 이루어지는 선발이 공정한 선발이다라고 하는 거고, 가장 그래서 가장 불공정한 선발이 바로 뭐냐 학종이다. (...) 학종은 학생의 능력 노력 성취에 따른 성과의 배분이라기보다 학교와 교사 및 학부모와 사교육의 개입에 의해서 대학의 대학과 학생은 대학 입학 성과 좌우되는 이게 바로 불공정이라는 얘기죠. 이것 때문에 분노한 거예요, 학부모들이. 만약 저들 말이 그 사회적 약자를 많이 배려해야 한다, 그건 공평성이예요. 통합 전형으로 하면 돼요. 배려 전형으로 하면 돼요. 고른 기회 입학 전형을 하면 되는 거예요. 그거는 학종으로 해도 괜찮고, 교과로 해도 괜찮고, 실기로 해도 괜찮은 거예요.

(연구참여자 F, 2021.09.25.)

그의 관점에서 대입제도의 선발 과정에서 요구되는 것은 공정성이지만, 공평성이 아니다. 그가 의미하는 공정성이란 학생의 능력과 노력, 학업성취에 비례한 대입 선발이다. 여기서 학생의 능력과 노력이 강조되는 이유는 그 반대 지점에 있는 학교와 교사, 학부모, 사교육의 개입을 경계하기 때문이다. 반면, 공평성이란 사회적 약자를 위한 차별적 조치라는 형평성의 개념으로 사용되었다. 따라서 대입제도의 공정성 논의에서 공평성은 분리해야 할 개념이다. 사회적 약자를 위한 대입제도의 논의와 그렇지 않은 대입제도의 논의를 구분한 것이다. 공평성을 높이기 위한 대입제도를 위해서는 사회적 약자에 대한 적극적인 배려(차별)의 확대와 지역균형 지향이 필요하다고 강조했다.

연구참여자 L 역시 대입제도의 선발 목적을 강조하며, 공정한 대입제도를 승복이 가능한 객관적이고 투명한 평가로 설명하였다.

그러니까 ‘공정하다’라는 건 결국 공정·공평하고 그다음에 정의롭다 이런 거잖아요. 그러니까 사람들이 결국 뭐냐면 내가 대입제도는 선발이 목적이기 때문에 승복이 가능해야 되는 거예요. 그러니까 내가 이거를 시험을 못 봐서 이 점수밖에 안 됐기 때문에 떨어졌어~ 그거는 내가 못한 거지~객관

적인 평가잖아요. 그러니까 객관성 있는 평가가 이루어져야 한다는 거예요. 투명하게... 그리고 투명해야 된다는 거고, 이것이 다 투명하고 객관성이 있다는 평가라는 것이 인정이 됐을 때, 아~이거는 그러면 이 입시는 공정한 거였구나. 이런 생각이 드는 건데(...)

(연구참여자 L, 2021.10.14.)

승복이 가능하다는 의미는 선발이 되지 않은 ‘떨어진’ 사람이 불합격 결과에 대해서 인정할 수 있다는 말이다. 떨어진 사람이 결과를 승복하려면 대입제도가 객관적이고 투명해야 한다는 것이 그의 설명이며, 이런 관점에서 공정성이란 객관성과 투명성으로 사용됨을 확인하였다.

연구참여자 J는 선발을 위한 전형자료의 평등성과 전형 과정의 투명성 및 공정성의 관점에서 대입제도의 공정성을 정의했다.

공개경쟁 선발을 하잖아요. 그 선발 자료, 우리가 전형자료라고 얘기하는 거, 대학에 진학하려고 하는 모든 사람이 같은 수준에서 준비할만한 거 가지고 시험 봐야 되는 거죠. 특정한 계층만 준비할 수 있는 자료 가지고 선발한다. 그러면은 공정하다고 말할 수 없잖아요. 그런데 예를 들면 하버드에서 체육 특기자 선발하는데 요트를 뽑아요. 요트를 누가 할 수 있어? 승마를 뽑아요. 말이 있어야 될 거 아니야? 말을 아파트 40평 아파트에서 어떻게 키워? 말이 있다는 건 농장이 있다는 뜻이잖아? 말 관리하는 사람도 있다는 거고. 이런 걸로 뽑으면 안 되는 거죠. 모두가 준비할 수 있는 자료 가지고 시험을 봐야 되는 거죠. 난 그게 공정한 거라고 생각을 해요. 그러면 대학을 준비하는 고등학생들이 모두 다 준비할 수 있는 게 뭐가 있어? 고등학교에서 공부한 내용이지? 그걸로 뽑으면 되는 거지! (...)두 번째는 간단히 전형 과정 자체가 투명해야지. 그리고 전형 과정이 공정해야지. 내 조카를 점수를 더 주거나 내 조카들이 윗자리로 올려주거나 그러면 안 되는 거죠. 아주 간단한 거죠. 난 그게 대입제도가 공정한 거라 생각을 해요.

(연구참여자 J, 2021.10.05.)

그에 따르면, 대입제도의 공정성은 두 가지 조건이 필요한데, 첫 번째는

누구나 준비할 수 있는 전형자료의 평등성이다. “특정 계층만 준비할 수 있는 자료”가 아니라 “모든 사람이 같은 수준에서 준비할 만한” 전형자료가 필요하므로, 고등학교에서 공부한 내용으로 전형자료를 준비하는 것이 공정하다고 보았다. 두 번째는 평가과정의 투명성과 공정성이다. 여기서 과정의 공정성이란 의미는 누군가를 특별대우하지 않고, 동등하게 대우한다는 평등성의 관점이다.

정시 확대 관점의 대입 공정성 정의에 나타나는 특징은 다음과 같다. 첫째, 전형자료는 모든 학생이 자신의 능력과 노력을 준비할 수 있어야 한다. 특정 계층, 특정 학교에서만 준비할 수 있는 전형자료와 학부모 및 사교육이 개입할 수 있는 전형자료는 공정하지 않다. 둘째, 평가과정이 투명하고 객관적이며 공정해야 한다. 평가의 투명성은 평가 기준과 과정을 지원자가 이해할 수 있어야 한다는 의미고, 평가의 객관성은 선발의 기준에 따른 결과를 합리적으로 이해할 수 있다는 의미이며, 평가의 공정성은 지원자 모두를 동등하게 대우한다는 의미이다. 이처럼 학생부종합전형 반대 집단에서는 대입제도 선발의 기능에 주목하여, 대입 지원자의 준비과정에서의 공정성과 대학 평가과정에서의 공정성을 포괄하여 대입 공정성을 이해하고 있었다. 그리고 그 안에는 모든 사람이 동등하게 참여하고 대우받을 수 있어야 한다는 평등성의 개념이 포함되어 있음을 확인하였다.

다음으로 정시 확대 관점에서 정의하는 교육에서의 공정성 의미를 살펴보면 다음과 같다. 연구참여자 F는 대입제도의 공정성과 마찬가지로 공정성과 공평성(형평성) 개념을 구분해야 한다고 강조하였다. 교육의 공정성은 “모두를 위한 균등한 교육, 학습 기회 제공과 학생의 능력, 노력, 학업성취에 비례한 교육적 평가, 인정, 교육 선발과 여타 보상”을 의미한다. 그런데 이에 따르면 능력, 노력, 학업성취에 비례한 불평등을 초래할 수 있으므로, 공평한 교육을 통해 보완, 수정되어야 한다고 강조했다. 이때, 공평한 교육이란 사회적 약자를 위한 적극적인 차별을 통해 합당한 불평등을 의도하는 것으로, 사회적 약자와 학습 약자를 위한 교육과 학습의 지원을 의미한다고 설명했다. 그러면서, 공정성과 공평성을 함께 실현할 때

교육의 정의에 가까워질 수 있다고 생각했다(연구참여자 F, 2021.09.25.).

연구참여자 L 역시, 교육에서의 공정성을 형평성의 개념과 분리해야 한다는 관점이었다.

근데 저는 교육에 있어서 공정성은 뭐냐면, 어-경쟁을 할 수 있게끔 올바르게 경쟁을 할 수 있게끔. 아이들이 정정당당하게 경쟁할 수 있는 이 판을 만들어줘야 된다는 거예요. 학생들에게. 그래서 그 아이들이 실력을 향상시키는 것은 경쟁을 할 수밖에 없거든요. (...) 저는 교육에서 공정성은 뭐냐면 어-교육에서도 그런 거 같아요. 복지 차원에서 해야 되는 것과 그다음에 자율적으로 아이들이 경쟁하면서 성장하게 만들어주는 것을 나눠서 생각을 해야 되는데, 이 복지와 이 경쟁 교육이 아이들이 자연스럽게 경쟁하는 거를 다 섞어버려 갖고 오히려 이런 상황이 돼버리면 뭐가 되냐면 사회적인 약자는 더욱 격차가 심해지는 거예요.

(연구참여자 L, 2021.10.14.)

연구참여자 L에게 교육에서의 공정성이란 ‘정정당당하게 경쟁할 수 있는 판을 만들어주는 것’이다. 학생의 실력을 향상하기 위해서는 경쟁이 필요하데, 이러한 경쟁은 학생의 실력으로만 겨룰 수 있는 ‘정정당한 경쟁’이어야 하고, 이것이 곧 교육에서의 공정성이라는 의미다. 이러한 공정성의 관점에 따라, 학생부종합전형 옹호 집단이 주장하는 ‘출발선의 평등’을 위한 조치는 복지 차원에서 하는 것이지, 교육에서의 공정성을 의미하는 것은 아니라고 보았다.

연구참여자 J의 경우, 교육에서의 공정성이란 공교육이라는 범위로 한정해서 생각해야 하며, 모두를 위한 양질의 교육 기회와 교육 격차 감소(교육 결손 감소), 선발에서의 공정성이 공교육에서의 공정성이라고 정의하였다.

공교육에 있어서 공정이라는 게 뭐냐. 난 이렇게 물어야 된다고 생각해. 첫 번째는 교육기회죠. 국민들이 모두 그런 양질의 교육을 받을 기회를 얻어야 되는 거죠. 대한민국은 적어도 형식적으로는 교육의 기회가 부여가 되

고 있는 셈인 거예요. 의무교육이 중학교 때까지 지원되니까요. 두 번째가 교육 격차가 줄어드는 거라고 생각해요. 형식적으로는 교육 기회가 부여됐는데 실제로 그 안에서 아이들이 자신들의 자질들을 갖다 형성하고 자아실현을 위한 기반들을 만들어 가는 데 성취한 게 별로 없다? 그러면 형식적으로는 기회가 주어졌지만 내용적으로는 어떤 친구들은 상당한 교육적 성취를 못 갖는다? 그러면 교육 기회가 제대로 실현됐다고 볼 수 없는 거죠. 그런 의미에서 교육의 결손이 적어야 되고, 격차가 적어져야 되는 거야. 그걸 위해서 노력하는 게 교육의, 공교육에서 공정성 관련해서 중요한 숙제라고 생각해요. 한국에서는 주로 선발이 문제가 되죠. 그다음에 선발에 있어서의 공정성일 거예요. 그런 것이 난 공교육에서 공정성 관련된 중요한 주제들이다, 그렇게 생각을 해요.

(연구참여자 J, 2021.10.05.)

이러한 정시 확대 관점에서 정의한 교육 공정성의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 그들이 정의한 대입 공정성의 선발적 성격과 비교하여 교육 공정성은 모두의 교육 기회와 교육적 성취를 포함하는 교육적 성격의 의미를 포함한다. 양질의 교육을 받을 기회를 모든 학생이 가지고, 학업적 성취를 얻을 수 있는 것이 교육 공정성의 중요한 측면으로 강조된다. 둘째, 학생의 능력과 노력에 따른 성취를 이룰 수 있는 교육을 의미한다. 학업성취에 있어 ‘정정당한 경쟁의 판’이 마련되어야 한다는 의미는 학부모와 사교육의 개입 없이, 학생의 능력과 노력으로 이루어져야 한다는 뜻이다. 학부모와 사교육의 개입을 견제하는 관점이다. 셋째, 공정성과 형평성은 구분되어야 하는 개념이다. 교육에서의 공정성이란 모든 학생이 능력과 노력에 따라 성취할 수 있도록 하는 것을 의미하여, 사회적 약자를 위한 차별적 조치는 교육에서의 복지 차원에서 다뤄야 하는 형평성을 의미한다. 공정성을 논의할 때 공정성과 형평성을 섞어서 논의하는 것을 지양하는 태도이다. 이러한 교육 공정성 정의방식의 특징을 고려할 때, 이들이 수능을 지지하는 관점에서 대입제도의 선발 공정성을 강조한다고 해서 교육에서의 평등과 형평성 개념을 경시하는 것은 아님을 확인할 수

있다. 다만, 대입 공정성을 논의할 때는 대입제도의 선발적 성격을 고려하여, 선발 공정성에 한정된 논의가 필요하다는 태도임을 이해할 수 있다. 이들의 관점에서 기본적인 대입제도 공정성을 논의하는 맥락에서는 사회적 약자를 위한 특별조치는 논의범주에 포함되지 않는다. 사회적 약자를 위한 대입제도는 공정성 논의가 아니라 형평성의 논의인 것이며, 따로 논의되어야 할 주제인 것이다. 즉, 사회적 약자 집단을 고려하지 않는 것이 아니라, 논의대상에 포함하지 않는 것이다.

## 2) 학생부종합전형 옹호 관점

다음으로, 학생부종합전형 옹호 관점에서의 공정성 정의는 연구참여자 A와 연구참여자 C, 연구참여자 K를 중심으로 검토하였다. 이들은 모두 수능 절대평가 시행을 주장하는 의제 2를 지지하였다. 이들은 학교 수업의 긍정적 변화를 근거로 학생부종합전형을 지지하며, 수능 절대평가 시행을 통해 현재의 경쟁적 문제풀이식 수업을 변화시켜야 한다는 관점이다.

대입제도의 공정성에 대한 이들의 정의는 다음과 같다. 연구참여자 A는 지금의 상황에서는 공정한 대입제도라고 했을 때 그 공정성을 논의할 수 있는 기반이 마련되지 않았고, 더 우선되어야 할 것은 학생 개개인의 성장이 이루어질 수 있는 공교육의 현장이라고 강조했다. 공교육에서 개개인의 성장이 이루어질 수 있는 교육을 할 수 있을 때, 공정한 대입제도와 공정성이 논의될 수 있을 것이고, 현재의 대학 서열화 체제에서는 떨어진 사람도 납득할 수 있는 수능이 공정성으로 이해될 수밖에 없다고 설명했다(연구참여자 A, 2021.09.13.). 이처럼 연구참여자 A는 대입제도 공정성보다는 공교육 개선을 우선 과제로 인식하고 있었고, 그 방향은 문제풀이식 교육을 극복한 모든 학생이 성장할 수 있는 교육이다.

연구참여자 C의 경우, 대입제도의 공정성은 결과적 공정성까지 포함하는 것으로 설명했다.

결국은 어려움 가운데 아이들이 보였던, 되게 어려운 환경 가운데 아이들이 보였던 성취도가 있잖아요? 그리고 그것을 또 되게 좋은 환경과 좋은 여건에서 또 받은 성취도가 아이들이 있고, 이걸 동일하게 보지 않는 거죠. 그러니까 이쪽[어려운 환경의 아이들]을 훨씬 더 높게 쳐줄 수 있는 거죠. 역차별이 될 수 있는 거고, 종합적으로 보는 거죠. 이 아이가 이런 상황에서 보여준, 저는 그거에 대해서 정당하게 평가를 해주는 거라고 저는 생각을 하는 거예요. 그런데 이제 그런 열악한 상황에서 보여준 그 점수와 이 점수 [좋은 환경 아이들의 점수]를 그냥 기계적으로 갖다 대고 한쪽은 정말 사교육과 이 아이에게 그냥 모든 걸 막 다 투자해서 좋은 환경 속에서 좋은 여건 가운데서 그렇게 해서 받았던 부분들을 그냥 일렬로 평가하지 않는 것, 그래서 저는 이쪽[어려운 환경의 아이들]에 역차별적 요소를 줘서라도, 이것들을 더 가치 있게 봐주는 것. 그게 때로는 질적 평가로서 이걸 종합적으로 인정해주는 거. 그거까지 통용되는 사회가 되었을 때, 그것까지도 저는 인정받을 수 있을 때, 그게 공정한 게 아닌가 하는 생각이 드는 거예요.

(연구참여자 C, 2021.09.16.)

결과적 공정성은 절차적 공정성과 평가의 객관성보다 넓은 개념으로, 어려운 환경에서 얻은 학생의 성취와 좋은 환경에서 얻은 환경의 성취를 같게 보지 않고, 어려운 환경에서 얻은 성취를 더 높이 평가하는 게 정당하다고 보는 관점이다. 절차적 공정성과 객관성이 중요하지 않다는 것이 아니라, 그것을 전제로 결과적 공정성까지 나아가야 한다는 설명이다. 다만, 이런 의미의 결과적 공정성에 대하여 아직은 사회적으로 통용되기는 어렵다는 것을 인정한다.

연구참여자 K의 경우 다음과 같이 교육적 목적의 관점에서 대입 공정성을 정의하였다.

대입제도가 정의롭다라고 하는 건 그 대입제도를 통해서 무엇을 달성하고자 할 것이냐라는 관점에서 볼 때는 결국 학생들로 하여금 배움의 기쁨을 누리도록 하는 것. 그야말로 교육이 되도록, 교육이 제대로 되게끔 하는 대입제도가 정의롭다는 거죠. 그런 의미에서 절차적으로 누가 빨리 달리고, 뭐 누

가 승리하는 그 게임의 룰을 한 모두에게 똑같이 정의하는 그거는 그다음 목적적인 것이고, 이 대입제도를 통해서 결국 학생들이 제대로 배우게 할 거나 그다음에 우리가 말하는 전인교육 같은 교육의 근본적인 목적에 그나마 가깝게 만드는 제도가 뭐였느냐를 갖고 이제 제도의 정의를 따져야 되는 거죠.

(연구참여자 K, 2021.10.05.)

연구참여자 K가 생각하는 대입제도 최우선 과제는 학생들을 교육 목적에 따라 제대로 배우게 하는 것이며, 절차적 공정성은 그다음 과제이다. 그는 대입 공정성의 의미와 관련해서 여러 개념이 있지만 가장 상위 개념은 정의라고 보고, 무엇이 정의로운 대입제도인가에 대하여 설명하였다. ‘목적 을 달성하는 게 정의로운 것’이라는 목적론적 정의에 따라 정의로운 대입제도를 정의한다면, 교육 목적을 달성하는 대입제도가 가장 정의로운 대입제도인 것이다. 따라서, 연구자 K의 대입제도 공정성은 교육적 가치를 강조하는 정의라고 할 수 있다.

학생부종합전형을 옹호하는 관점에서 정의하는 대입 공정성의 특징은 다음과 같다. 첫째, 우선 과제는 대입제도의 공정성 논의보다 대입제도와 관련하여 교육의 목적인 학생 성장에 주목하는 것이다. 학생부종합전형을 옹호하는 관점에서 가장 중요한 것은 학교가 모든 학생이 교육적 목적을 달성하여 성장할 수 있는 교육을 실현하는 것이다. 이 부분에 대한 논의가 선행해야 대입제도의 공정성이 무엇인지 논의할 수 있다는 관점이다. 그렇다고 대입제도 절차적 공정성과 객관성의 문제를 경시하는 것은 아니며, 단지 논의 초점을 교육에 더 두는 것으로 이해할 수 있다. 둘째, 교육적 취약집단의 성취를 인정해주는 결과적 공정성의 중요성을 강조한다. 대입제도에서 공정성은 더 넓은 의미에서 결과적 공정성으로 확대되어야 한다. 결과적 공정성이란 취약집단의 어려운 환경을 고려하여 그들의 성취를 다르게 인정해주는 것을 의미한다. 이는 일정의 소수집단 우대정책(affirmative action)의 관점으로 이해할 수 있으며, 학생부종합전형 반대 관점에서 형평성의 문제로 논의하는 지점이다.

다음으로, 학생부종합전형 옹호 관점에서 정의하는 교육에서의 공정성을 살펴보면 다음과 같다. 연구참여자 A는 학교 교사 중심 평가가 정착되는 것을 교육에서의 완성형 공정으로 보았다.

기존의 시장 논리의 개입...이런 것들이 필요치 않은, 철저하게 학교가 중심이 되고, 교사가 중심이 된 과정 평가 이런 것들이 정착되는 것. 이것이지는 완성형 공정이라고 봐요, 완성형 공정.

(연구참여자 A, 2021.09.13.)

연구참여자 A는 교육에서의 공정성을 실현하기 위해서는 사교육 시장의 학교 교육 개입을 견제하고, 줄세우기 교육에서 성장 중심 교육으로의 전환이 필요하므로, 학교 교사를 신뢰하고 교사의 평가가 중심이 되는 교육이 필요하다고 설명하였다.

연구참여자 C의 교육 공정성 개념은 수월성의 개념과 연결된다. 기회 균등과 절차의 공정함을 전제로 결과의 공정성까지 확대할 수 있다면, 학생 개별의 성취를 이루는 수월성이 필요하다는 의미다.

이런 기회균등과 과정에 어떤 절차의 공정함을 만약에 우리가 충분히 갖는다면, 그걸 뛰어넘어서 우리가 결과의 공정함을 가져오기 위한 노력의 결과의 공정함이라 하면, 결국은 우리 교육의 모든 학생들을 한 명 한 명의 수월성 모두를 수월성을 성취해낸다는 의미에서 그들을, 한 명 한 명의 성취를 그 자체로서 평가해줄 수 있는 것이거든요. 그래서 거기까지 나아갈 수 있다면, 우리 교육의 목표이기도 하고 그것을 온전하게 평가해주는 평가로서 진행될 수 있다면, 그게 전반적 우리 교육의 공정성이 아닐까 싶어요.

(연구참여자 C, 2021.09.16.)

개별 학생의 성취를 그 자체로 온전히 평가하는 것의 중요성을 강조하는 관점은 학생의 성취를 다른 학생과 비교하여 상대적으로 성취하는 현재 상황을 비판적으로 보는 시각을 내포하고 있다고 해석할 수 있다.

연구참여자 K 역시 다음과 같이 교육의 차원에서 공정성을 논의해야 한다고 강조하였다.

공정을 어떻게 정의하느냐의 문제인데 저는 이제 약간 공정이라 그러면 약간 기회균등에 가까운 개념이 이해가 돼서, 그래갖고 좀 상위 개념을 정의라고 이제 저는 나름 생각하는데, 어쨌든 이 공정은 어떻게 해석하느냐의 문제라고 한다면, 좀 진정한 공정이라고 해야 되겠죠. 진정한 공정은- 진정한 공정은 사회적으로 볼 때 이제 많이 이렇게 똑같은 기회를 준다는 개념으로 이제 규정, 정의가 돼 있겠지만, 교육의 그게 뭐 사회적인 차원보다도 이제 이게 교육 문제란 말이죠. 교육에 있어서 공정하다는 거, 공정하다는 거는 계층의 어떤 이런 입시게임을 떠나서 본질적인 목적을 달성할 수 있도록 하는 것이 교육학 용어로 말하면 타당성 있는 평가를 기초로 한 전형. 그렇게 해야만이 가장 이 교육의 본질을 구현할 수 있는 것이고(...)

(연구참여자 K, 2021.10.05.)

연구참여자 K의 관점에서 교육에서의 공정성은 계층 문제와 같은 사회적 문제보다는 교육의 본질적 목적 실현의 문제이다. 이 관점에서 교육 공정성의 실현은 개별 학생이 학습 성취를 얻을 수 있을 때 가능하다.

학생부종합전형 옹호 관점의 교육 공정성 개념에서 가장 강조되는 것은 교육의 본질적 목적인 모든 학생의 개별적인 성취와 성장이다. 모든 학생의 성취를 중요하게 생각한다는 점은 학생부종합전형 반대 관점의 교육 공정성 정의와 공유되는 지점이다. 다만, 학생부종합전형 옹호 관점은 상대적 평가로 인한 경쟁적 교육을 지양하며 개별 학생 성취 중심 교육의 중요성을 강조하고, 정시 확대 관점이 공정성과 별개의 문제로 생각하는 결과의 공정성을 교육 공정성 개념 안으로 포함하였다는 점에서 차이가 있다.

### 3. 소결

2017~2019 대입제도 개편 과정에서 공정성이라는 개념이 어떻게 논의되고, 이해되는지 살펴보기 위하여 단어 간 의미 관계와 대입 전형 옹호 관점에 따른 공정성의 의미를 살펴보았다. 먼저, 공정성의 유의어와 반의어로 사용되는 단어를 통해 확인한 공정성의 의미는 다음과 같다. 공정성의 유의어로는 투명성과 객관성, 평등이 사용되었다. 공정성의 동일 의미 관계로 투명성과 객관성이 사용된다는 것을 통해, 대입제도의 공정성 개념은 절차적 공정성의 의미가 강조되었다는 것을 확인할 수 있었다. 대입제도가 투명해야 공정하다는 의미는 대학이 지원자를 선발하는 과정과 절차가 관련 이해관계자에게 공개되어 부정을 숨기지 않아야 한다는 것이다. 또한, 대입제도가 객관적이어야 공정하다는 의미는 평가의 과정과 절차가 모든 지원자를 동등하게 대우하여 지원자의 능력을 오롯이 평가할 수 있어야 한다는 것이다. 만약 특정 지원자가 동등하게 대우받지 않거나, 지원자의 능력이 아닌 다른 요인이 평가의 대상이 된다면 해당 평가과정은 객관적이지 않고 따라서 불공정한 것이다. 따라서 대입제도의 공정성에 투명성과 객관성이 강조되는 이유는 절차적 공정성의 의미가 강조되기 때문으로 이해될 수 있다.

한편, 대입제도의 공정성이 평등의 의미로 사용되는 경향은 교육의 공정성에 대한 평등주의적 접근으로 이해할 수 있다. 교육의 평등적 관점에서 공정성을 이해하는 관점은 그 수준에 따라 여러 차원으로 구분될 수 있다. 예를 들어, Brighthouse와 Swift(2014)는 교육 평등의 능력주의적 개념, 급진적 개념, 극단적 개념을 구분한 바 있는데, 기본 접근은 사회 계층적 배경이 교육적 성취에 영향을 미치지 않아야 한다는 점이다. 이러한 기본적 접근에 급진적 개념은 교육적 성취가 능력의 차이도 아닌 오직 노력의 차이만을 반영해야 한다는 관점이고, 극단적 개념은 어떠한 교육 성취의 차이도 인정할 수 없다는 관점이다. 대입제도 개편 과정에서는 교육 기회의 평등과 교육 결과의 평등의 관점에서 공정성의 의미가 사용되었는데, 기회의 평등을 강

조하던 결과의 평등을 강조하던 기본 접근은 부모의 능력과 힘으로 대변되는 사회 계층적 배경이 교육적 성취, 즉 대입 결과에 반영되어서는 안 된다는 관점으로 동일하다고 볼 수 있다. 대입의 결과는 사회 계층적 배경이 반영되지 않고, 지원자의 능력에 따라 때에 공정하다는 관점은 대입제도 개편 과정에서 공정성의 의미가 능력주의적 평등 개념으로 사용되었음을 보여주는 것이다. 특히, 결과의 평등을 강조한 입장의 경우, 사회 계층적으로 불리한 집단에 교육 기회를 더 주어야 함을 강조하였는데, 이는 교육 기회에 대한 접근 중에서도 수직적 형평성의 관점에서 공정성을 논의하고 있다고 할 수 있다. 역시, 기본 전제는 교육적 성취는 학생의 노력에 의한 것 이어야 한다는 능력주의적 접근이지만, 불리한 집단에 더 많은 기회를 제공하여, 유리한 집단이 얻을 수 있는 교육적 성취, 즉 대입의 맥락에서는 대입 결과를 얻을 수 있도록 하는 것이 공정하다고 판단하는 것이다.

대입제도의 공정성을 능력주의적 평등 개념으로 이해하는 관점에는 절차적 공정성의 의미 또한 내포됨을 이해하는 것이 필요하다. 사회 계층적 배경을 비롯한 다른 요인이 아닌 학생의 능력과 노력을 공정하게 평가하기 위해서는 다른 요인이 개입하지 않는 공정한 절차가 중요하기 때문이다. 대입제도의 공정성을 이러한 관점에서 이해하는 경향은 공정성의 반의어로 특권과 반칙이 사용된다는 점에서 다시 한번 확인할 수 있다. 특권은 사회적으로 높은 지위와 많은 부와 권력을 가진 집단이 자신의 이익을 위해 사용하는 특별한 권한으로서 그 자체로 사회적 불공정을 의미하기도 한다. 대입제도의 맥락에서 특권이 공정성의 반의어로 사용될 때에는 사회경제적 배경에 따라, 사회경제적 지위가 높을수록 대입제도를 자신에게 유리하게 사용할 수 있다는 것을 의미한다. 부모의 직업에 따라 준비할 수 있는 대입 전형의 내용의 질적 차이가 발생하고, 높은 사회 계층일수록 유리하게 준비할 수 있다면, 사회적 특권이 대입을 위해 사용될 가능성이 있다는 것으로 이해된다. 그리고 이러한 특권이 작용하는 것은 대입을 위한 공정한 경쟁을 방해하는 반칙에 해당한다. 즉, 대입제도는 공정한 절차에 따라 학생들이 자신이 가진 사회경제적 배경이 아닌 능력과 노력으로 경쟁해야 하는데, 이 과정에

부모의 특권이 작용하는 것은 반칙이며 불공정하다. 특권과 반칙이 작동할 수 있는 대입제도는 불공정한 대입제도이며, 대입제도의 공정성을 위해서는 특권과 반칙이 작동할 수 없도록 그 가능성을 방지해야 한다.

종합하면 공정성의 의미 관계 분석을 통해 드러나는 대입제도 공정성의 의미는 능력주의적 평등의 개념이며, 이러한 공정성의 의미가 대입제도 개편 과정에서 투명성, 객관성, 평등, 특권, 반칙 등의 단어를 통해 표현되었다고 이해할 수 있다. 한편, 대입제도 옹호 관점에 따른 대입제도 공정성의 의미는 대입제도의 선발적 측면에 주목하는가, 혹은 교육적 측면에 주목하는가에 따라 그 의미가 달라짐을 확인할 수 있었다.

먼저, 대입제도의 공정성 개념을 정의할 때, 수능 위주의 정시 전형을 옹호하는 관점은 대입제도의 선발기능에 주목하여, 전형자료와 전형 과정의 공정성을 강조하는 경향이 발견되었다. 반면, 학생부종합전형을 옹호 관점에서는 대입제도의 공정성 보다 우선되어야 할 과제는 교육의 목적인 학생의 성장이며, 공정성은 그다음 과제임을 확인할 수 있었다. 이들의 관점에서는 대입제도 평가과정의 공정성도 중요하지만, 더 나아가 결과의 공정성으로 확대되어야 한다는 주장이다. 이때, 결과의 공정성이란 취약집단의 성취를 다르게 인정할 수 있다는 의미다. 이러한 두 관점의 시각 차이는 수능 옹호 여론이 대입제도의 선발 측면에 주목하는 반면, 학생부종합전형 옹호 관점은 교육의 본질적 역할에 주목하여 이해한다는 이종현(2020)의 해석을 확인하는 결과로 이해할 수 있다.

다음으로, 공정성의 의미를 대입제도의 범위를 넘어 교육 전반으로 확장할 때, 학생부종합전형 옹호 관점은 교육의 본질적 목적인 개별 학생의 성취 실현과 결과의 공정성으로서 모든 학생의 수월성을 실현하는 것을 공정성의 의미로 이해하고 있음을 확인할 수 있었다. 학생부종합전형을 옹호하는 관점에서는 대입제도의 공정성이든 교육 전반의 공정성이든 공정성의 측면에서 가장 고려해야 할 사항은 교육제도가 사회경제적 배경과 관계없이 모든 학생의 교육적 성취를 보장할 수 있는가의 문제이다. 이때, 모든 학생을 강조하는 것은 대입을 준비하고 그중에서도 상위 대학을 준비하는

학생뿐만 아니라 상위 대학이 아니거나 대입을 준비하지 않는 학생들이 소외되지 않고 각자의 교육적 성취를 이룰 수 있어야 함을 강조하는 것으로 이해할 수 있다. 특히, 이들은 대입을 위해 발생하는 경쟁적인 교육을 지양하고자 하는데, 대입은 선발의 과정이고 상위대학일수록 입학 경쟁이 발생하여 필연적으로 학생 성취 간 비교가 필요하게 되는데, 이러한 성취 경쟁은 경쟁에 참여하지 못하는 학생들을 소외시키고 개별 학생의 성장에 주목하지 못하게 함으로써 교육의 본질적 가치인 인간 발전과 성장을 방해하기 때문이다. 따라서, 이들의 관점에서 공정한 대입제도, 공정한 교육은 모든 학생이 성장하고 발전할 수 있도록 해야 한다. 이러한 관점은 교육의 목적을 민주사회에 동등하게 참여할 수 있는 시민성 함양으로 상정하여, 모든 학생이 민주사회의 평등한 일원이 될 수 있도록 충분한 교육적 성취의 보장을 강조하는 교육의 충분성 관점으로 이해할 수 있다. 즉, 교육의 공정성을 충분성의 접근에서 이해하는 경향이 있다고 할 수 있다.

반면, 정시 확대 관점에서 공정성은 그 범위를 대입제도를 넘어 교육으로 확장할 경우에도 교육적 평등의 의미가 더 강조됨을 확인할 수 있었다. 교육에서의 공정성을 고민할 때에는 대입제도에 국한하여 공정성을 논의할 때와 비교하여 절차적 측면보다 교육적 성취라는 결과적 측면에 더 많은 관심을 두는 경향을 보였다. 그런데 교육적 성취에 관심을 둔다고 하더라도 그 접근은 학생부종합전형을 옹호하는 집단과는 차이가 있었다. 학생부종합전형 옹호 관점은 교육의 충분성 접근에서 모든 학생의 성장과 성취를 보장하는 교육을 공정한 교육으로 이해하는 반면, 정시 확대 관점은 교육 기회 평등과 학생의 능력과 노력에 의한 교육적 성취라는 교육의 평등 접근에서 공정성을 이해함을 확인할 수 있었다. 교육의 평등 중에서도 정시 확대 관점은 불리한 집단에 더 많은 지원의 보장을 강조하는 수직적 형평성보다는 모든 학생에게 동등한 기회를 제공하는 수평적 형평성에서 공정성을 이해하고 있었다. 이러한 경향은 취약집단에 대한 지원과 인정은 중요한 교육 문제임이 분명하지만, 교육의 공정성 문제와 분리되어야 한다는 주장에서 확인할 수 있다.

## 제5장 대입제도 공정성 담론의 사회적 실천

제4장에서는 대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론의 양상과 공정성의 의미를 확인하였다. 이 장에서는 제4장의 분석 결과를 토대로, 공정성 담론의 사회적 실천을 살펴보고자 한다. 사회적 실천은 사회적 구조와 사회적 사건 사이의 비교적 안정적인 사회적 행위로 이해할 수 있다. 담론적 실천은 사회적 실천의 언어적 측면으로, 사회적 관계와 구조 속에서 담론적 실천은 이루어지며, 담론의 질서를 형성하게 된다. 담론의 질서는 담론 유형의 구조이며, 사회적 실천들의 관계망(network)으로 이루어진 사회적 질서의 언어적 측면이다. 즉, 담론적 실천의 관계를 구조화한 것이 곧 담론의 질서라고 이해할 수 있다. 이러한 담론의 질서와 사회적 실천 간의 관계를 고려하여, 대입제도 개편 과정의 공정성 담론의 질서를 중심으로 사회적 실천 측면을 검토하고자 한다. 본 연구가 제시하는 공정성 담론의 질서는 능력주의 담론과 계층 재생산 담론의 상호작용, 명문대 중심의 담론 형성, 정부의 공정성 담론 강화로 설명될 수 있는데, 다음에서는 각 특징을 살펴보고자 한다.

### 제1절 능력주의 및 계층 재생산 담론과의 상호담론성

2017~2019년 대입제도 개편 과정의 담론 형성 과정과 공정성 의미, 공정성 담론의 쟁점을 토대로 공정성 담론의 질서를 구성하는 상호담론적 관계의 두 개 담론을 확인하였다. 이는 능력주의 담론과 계층 재생산 담론이다. 이민경(2020)은 2019년 당시 대학입시 담론의 다섯 개 범주—교육과 계층 재생산 담론, 선발 과정 공정성 담론, 학교 교육 정상화 담론, 미래 역

량 교육 담론, 대학의 선발권 담론—를 제시하였는데, 이러한 담론은 2017~2019년 전체 개편 과정에 모두 적용되는 것으로 보인다. 그런데 본 연구의 초점인 공정성 담론을 중심으로 담론의 질서를 분석하였을 때는 능력주의 담론과 계층 재생산 담론이 주요 담론으로 확인되었다. 공정성 담론과 능력주의 담론, 계층 재생산 담론의 관계는 서로 의존하는 상호담론적 관계로서 공정성 담론을 이해하기 위해서 이 두 개의 담론을 이해하는 것이 중요하다.

능력주의(meritocracy)는 “개인의 노력과 능력에 비례해 보상을 해주는 사회 시스템”을 의미하며, “누구에게도 차별적 특혜를 주지 않으며, 모두에게 공평한 기회를 제공하며, 타고난 계층 배경이나 부모의 사회경제적 지위와 상관없이 오로지 개인의 능력에 따라 보상을 제공한다는 논리”로 작동한다(McNamee & Miller Jr., 2013/2015, p.12). 이러한 능력주의 원칙의 담론은 학생부종합전형을 비판하고 수능의 공정성을 강조하며 정시 확대를 주장하는 근거로 주로 이용되는 방식으로 공정성 담론과 연계되었다. 공론화 의제 1을 옹호하는 텍스트는 능력주의 원칙을 보여주는 사례이다.

사례 1) 미래교육은 “자신의 목표를 향하여 노력할 때, 그에 상응하는 결과를 얻을 수 있다”는 올바른 가치관을 심어 주어야 한다. 따라서 교육과정 내에서 충실하게 학습하고 배운 내용을 바탕으로 평가받아야 하며, 외부의 영향이 최소화된 본인의 학습 노력이 중요한 평가 요소여야 한다.

(대입제도개편 공론화위원회, 2018a, p.231)

사례 2) 수능 전형이야말로 학생의 노력과 학업성취에 근거해서 학생의 권한과 능력으로 얻어 낼 수가 있는 것이다. 이걸 다시 학생에게 돌려주자는 것이다. 대학이 아니라, 교사가 아니라, 학생의 노력과 능력, 업적에 근거하는 것이 정의로운 것이고 사회적 약자에 대한 적극적 정책을 증가시키는 것이 정의의 원칙에 합당하다고 생각한다

(대입제도개편 공론화위원회, 2018.07.30., p.51)

두 개의 사례의 텍스트에서 강조되는 것은 노력에 상응하는 결과를 얻을 수 있다는 가치관이다. “학생의 권한과 능력으로 얻어낼 수 있는 것”의 대상은 대학입학 결과이며, 수능은 이를 가능하게 한다고 설명된다. 반면, 학생부종합전형은 대학, 교사의 권한으로 대학입학 결과가 결정되므로, 공정하지 않다. 따라서, “학생의 노력과 능력, 업적에 근거하는 것”이 곧 “정의로운 것”이다.

능력주의 담론은 수능을 옹호하는 근거로 사용될 뿐만 아니라, 수능을 비판하기 위해 사용되기도 한다. 다음은 이를 보여주는 사례다.

우리가 모두 아는 공개된 비밀 중 하나는 수능을 포함한 모든 입시는 부모님의 정보력, 자본, 권력 등의 영향 속에 있다는 것입니다. 그럼에도 불구하고 표준적인 시험을 통한 성적 줄세우기가 마치 개인의 능력인 것 마냥 포장되고 있습니다. 정시와 수시를 가르고, 어떤 것이 더 공정한 것처럼 이야기되는 현실이 옳은 일인지 모르겠습니다.

(국가교육회의, 2019, p.1)

의제 1은 수능이 학생의 능력과 노력으로 성취를 얻게 한다고 주장했지만, 수능을 포함한 표준적 시험을 비판하는 관점에서 이는 “개인의 능력인 것 마냥 포장”된 것이다. 학생의 능력과 노력의 결과라고 하는 점수는 사실 “부모님의 정보력, 자본, 권력”에 영향받기 때문이다. 학생의 능력이라고 설명되는 시험 점수가 사실은 부모 능력의 결과라는 비판이다. 또한, 능력주의에 대한 비판적 논의는 대입제도 개편 과정 중 공정성 담론의 일부로 등장하였다.

사례 1) 시험성적과 능력주의가 격차를 정당화하는 ‘이데올로기적 효과’가 있는 것은 사실이지만, 근본적으로 시험성적과 능력주의가 경쟁을 유발하는 원인은 아니다. 대입도 마찬가지이다. 앞에서 언급한 것처럼 대학의 교육 여건에 큰 격차가 존재하는 만큼, 선발 방식의 공정함(비례성)에 대한 요구가 클 수밖에 없다.

(더불어민주당, 2019, p.44)

사례 2) 동국대 교육학과 조상식 교수는 “다른 나라들에서도 역사적으로 각종 시험시스템이 마련된 건 능력주의 사회에 가장 적절하다고 여겨졌기 때문이다. 한국 사회에서도 개인의 능력을 증명하기 위해 만든 게 시험이고 고시다. 문제는 급속도로 근대화를 겪으면서 시험이 계층상승을 가능하게 하는 거의 유일한 수단이 돼버린 것”이라고 말했다.

(경향신문, 2017.12.19.)

사례 3) 능력주의는 불평등을 뛰어넘는 힘이었다. 하지만 20세기 들어 사회의 차별이 크게 개선되면서, 이제는 오히려 능력주의가 불평등을 강화하는 기반이 되고 있다. 비례 원리가 인류의 진보에 따라잡힌 셈이다.

(시사IN, 2018.03.05.)

사례 1은 능력주의를 입시 경쟁의 원인으로 돌리는 관점을 비판한다. 능력주의가 능력에 따른 보상이라는 원칙으로 격차를 정당화하는 이데올로기로서 작동하는 것은 사실이나, 입시 경쟁의 원인은 대학 교육 여건이지 능력주의가 아니라는 설명이다. 사례 2와 3은 대입제도 개편의 내용을 직접 다루지는 않으나, 시험의 중요성과 공정성에 대한 목소리가 높아진 당시 사회의 이슈를 다루었다. 따라서, 대입제도 개편 과정과 간접적으로 관련이 있으며, 당시 사회에 여러 영역에 걸쳐 공유된 공정성 담론과 능력주의 담론의 상호담론성을 보여주는 사례라 할 수 있다.

계층 재생산이란 부모 세대의 사회 계층이 자녀 세대의 사회 계층으로 대물림되는 사회적 현상을 의미한다. 예를 들어, 부모 세대가 노동자 계층이고, 자녀 세대도 노동자 계층일 경우에는 계층이 재생산된 결과이다. 반면, 부모 세대와 자녀 세대의 사회 계층이 달라질 경우는 계층 이동이 발생했다고 해석한다. 예를 들어, 노동자 계층 부모의 자녀가 중산층 계층에 속하게 되었다면, 계층 이동이 이루어진 것이다. 계층 재생산은 곧 사회이동의 폐쇄성과 사회적 불평등을 의미한다. 대입제도 개편 과정에서 계층 재생산 담론의 핵심 내용은 부모의 경제력, 정보력, 권력 등의 특권이 자녀의 입학결과로 이어진다는 것이었고, 이것이 불공정하다는 관점에서 공

정성 담론과 이어졌다. 특히, 서울 주요 명문대 입학결과에 초점이 모였다. 주목할 부분은 계층 재생산 담론은 학생부종합전형의 불공정성을 비판하는 담론과 수능 위주 전형의 불공정성을 비판하는 담론의 양측과 모두 연결된다는 것이다. 다음 두 개의 사례는 계층 재생산 담론을 이용하여 학생부종합전형의 불공정성과 수능의 불공정성을 각각 비판하는 내용이다.

사례 1) 특히 대학입시의 핵심쟁점으로 튀어진 것이 ‘금수저 전형’, ‘깜깜이 전형’이라는 비난을 받는 학종이다. (...) 학생과 학부모가 지적하는 학종의 가장 큰 문제점은 ‘불공정성’이다. 학부모의 직업, 경제적 배경, 고교 유형, 출신지역, 교사의 역량, 사교육을 받은 정도에 따라 학생부 기록에도 차이가 날 수밖에 없기 때문이다. 수능이나 학생부 교과전형과 달리 학종은 명확한 점수가 아닌 정성평가 요소가 많다. 합격과 불합격이 어디서 갈리는지 수험생은 정확히 알기 힘들다. 이 때문에 학부모의 정보력이나 관심도, 재력과 지위에 따라 합격과 불합격이 나뉜다고 보는 이들이 많다. 좋은 환경에서 교육을 받을수록 유리하기 때문에 ‘계층 이동 사다리’가 끊기는 전형이라는 지적이 나온다.

(경향신문, 2017.09.03.)

사례 2) 정시는 과정의 공정성을 성취하는 대가로 결과의 정의에서 중요한 문제를 발생시킨다. 여러 통계 자료와 학술연구의 결론은 일관된다. 고소득층에게 가장 유리한 전형은 수능이다. 아래 <그림 1>은 국가장학금 자료를 이용해 대입 전형별 소득 분포를 추출한 결과다. 내신·학종·수능을 놓고 보면, 수능이 고소득층에 더 유리하다는 사실이 잘 드러난다.

(시사IN, 2019.11.11.)

사례 1에서 언급되는 ‘금수저 전형’, ‘깜깜이 전형’은 대입제도 개편 과정에서 학생부종합전형의 불공정성을 비유하는 표현으로 많이 사용되었는데, 이는 계층 재생산 담론과 공정성 담론을 이어주는 매개로 작용한다. 학생부종합전형에는 비교과 영역을 통한 정성평가가 이루어지는데, 학부모의 능력에 따라 도와줄 수 있는 정도가 다르고, 평가과정과 기준을 알

수 없으니 더욱 부모의 정보력과 지위, 경제력이 중요해지는 상황을 금수저 전형과 깔깔이 전형으로 표현한 것이다. 사례 1에서는 직접 “계층 이동 사다리” 라는 단어를 사용함으로써 학생부종합전형 불공정성의 문제가 사회이동과 계층 재생산의 문제라는 걸 직접 지적하고 있다. 사례 2는 정시의 계층 재생산 문제를 다룬다. 수능을 옹호하는 관점에서는 수능이 부모의 개입이 적은 전형이므로, 학생의 능력과 노력만으로 성취할 수 있는 공정한 전형이라고 주장한다. 그런데 사례 2는 연구 결과와 국가장학금 자료를 근거로 고소득층에게 가장 유리한 전형이 수능임을 밝히면서, 계층 재생산의 관점에서 수능의 공정성 문제를 다룬다. 학생의 능력이라는 것이 사실 가정배경에 따라 만들어진 것이므로, 능력주의는 이러한 사실을 가리기 위한 명분일 뿐이라며 비판하는 주장이 있다. 가정배경이 좋을수록 학생 능력의 대리(proxy)로 사용되는 수능 점수가 달라지는데, 그것을 학생의 온전한 능력과 노력의 결과물로 주장하는 것은 타당하지 않다는 것이다. 오히려, 이들은 여러 통계 수치와 연구결과를 근거로 정시를 확대할 경우 상층이 유리할 것이라고 비판한다. 계층 재생산 담론에 기대어 능력주의를 강조했던 정시 확대 집단의 주장을 반대 측인 학생부종합전형 옹호 집단 역시 계층 재생산 담론에 근거하여 능력주의를 비판하는 형상이다.

대입제도 개편 과정에서 공정성 담론은 능력주의 담론 및 계층 재생산 담론과의 관계 속에서 생산되고 소비되었음을 확인할 수 있다. 그런데 세 담론의 관계를 살펴보면, 공정성 담론과 능력주의 담론 및 계층 재생산 담론 각각의 상호작용뿐만 아니라, 능력주의 담론과 계층 재생산 담론 사이에도 상호작용을 확인할 수 있다. 공정성 담론에서 능력주의 담론의 핵심 내용은 ‘부모의 특권’ 과 같은 외부 요인의 개입 없이, 오직 학생의 능력과 노력으로만 성취하는 것이 공정하다는 것이다. 부모의 특권을 경계하는 관점은 부모의 특권이 자녀의 대입 결과로 이어지는 것이 불공정하다고 보아, 계층 재생산을 비판하는 시각을 담고 있다. 따라서 대입제도 개편 과정에서 공정성 담론은 공정성 담론과 능력주의 담론, 그리고 계층 재생산 담론의 상호관계를 바탕으로 구성되는 것이 특징으로 이해할 수 있다.

## 제2절 대학 서열화와 명문대 중심의 공정성 담론

2017년부터 2019년까지의 대입제도 개편 과정을 살펴보았을 때, 갈등의 쟁점으로서 대입 공정성이 떠오른 이유는 한편으로 학생부종합전형에 대한 불만이 있었다. 실제로 전국의 대입 희망자 중 얼마나 많은 사람이 학생부종합전형에 불만을 느끼고 불공정하다고 생각하는지, 정시가 공정하다고 생각하는 사람이 얼마나 많은지 전수조사를 하여 정확한 수를 알 수 없다. 텍스트를 통해 사회에 공유되는 여론 조사 결과와 인터뷰 인용문들은 그중 일부를 대표하는 목소리에 불과하다. 학생부종합전형의 불공정성을 주장하는 집단의 비중이 전국에서 실제로 얼마나 차지하는가를 파악하는 것보다 더 중요한 것은 그 목소리가 담론적 실천을 통해 사회적으로 공유되고, 확산하고 사회를 반영하는 현실로서 받아들여진다는 점을 인식하는 것이다. 학생부종합전형의 불공정성 문제를 제기하는 여론에 근거하여 2017년의 수능 절대평가 도입이 무산되었고, 2018년에 수능 비중이 확대되었으며, 뒤이어 2019년에는 특정 사건을 계기로 계획에 없었던 대입 개편이 이루어졌다. 사실 많은 사람의 공분을 산 2019년 법무부 장관 후보자 자녀 입시 논란의 일부 사례는 현재의 학생부종합전형에 관한 문제라고 볼 수 없다. 2019년에 밝혀진 사건은 2010학년도 당시의 입학사정관 전형으로 인해 발생한 것으로, 비록 그 취지가 학생부종합전형과 유사하다고 하나, 개선 사항을 추가한 학생부종합전형과 동일한 전형이라고는 할 수 없다. 그런데도, 특권층의 입시 부정은 현재의 학생부종합전형에 대한 불만을 표출하기에 좋은 계기가 되었고, 결국 여론을 의식한 정부는 계획에 없었던 대입 개편을 추진했다. 정시 확대를 주장하는 집단의 반대편에는 정시의 불공정성을 근거로 학생부종합전형을 옹호하는 집단이 있었다. 이들이 학생부종합전형이 지닌 불공정성 문제를 부정하지는 않는다. 분명 불공정 사례가 존재하고, 학생부종합전형이 상층에 유리한 측면이 있다. 하지만, 그것을 고려하더라도 학생부종합전형이 학교 교육에 가져오는 이점

이 더 많다고 판단한다. 학생부종합전형은 통해 배움의 질을 향상하고, 과잉 경쟁 교육의 문제를 해결하며, 대학에서는 적격자를 선발할 수 있다는 주장이다. 학생부종합전형 지지자들에게 대입 전형의 공정성 문제보다 더 중요한 과제는 학교 교육이다. 이들에게 공정성 문제란 수능 전형 역시 가지고 있는 것이며, 오히려 학생부종합전형보다 그 정도가 더 심하다고 판단된다. 그들의 관점에서 학생부종합전형을 비판하기 위해 사용되는 ‘금수저 전형’이라는 비유 표현을 정시에 대입하면 ‘금수저 전형’도 아닌 ‘다이아몬드 전형’인 것이다. 따라서 학생부종합전형 옹호 측에서 보기에 공정성을 근거로 정시 확대를 주장하는 건 근거와 주장이 맞지 않는 듯 보인다. 오히려 서울의 강남지역 고등학교에 다니지 않더라도, 혹은 특목고에 다니지 않더라도, 일반고와 지방에서 학생부종합전형을 통해 서울에 있는 명문대학에 갈 수 있으므로, 더 공정하다고 할 수 있다.

이때 주목할 부분은 정시 확대를 주장하는 관점이든 학생부종합전형을 옹호하는 관점이든 공정성 담론 내에서 논의되고 있는 대상은 서울 주요 명문대 입학이라는 점이다. 서울 주요 명문대에 누가 어떻게 입학하는 것이 공정한가, 공정하지 않은가를 둔 갈등인 것이다. 실제로, 국가교육회의 온라인 플랫폼에서는 학생부종합전형도 수능 전형도 아닌 중위권 학생을 위한 ‘적성 고사’의 존속을 요구하는 의견이 다수 발견되었다. 수능은 준비하기 어렵고, 학교 내신 성적은 이미 좋지 않으며, 학교의 지원도 받기 어려운 중위권 학생들에게는 적성 고사가 ‘희망’이라고 표현되었다. 적성 고사 유지를 주장하는 이들은 대입제도 개편 논의가 수능과 학생부종합전형 위주로 형성되는 현상을 관찰하면서 “왜 뭐든지 바꾸면 대다수의 중위권 학생들은 말도 못 하고 가만히 있어야 하는지 궁금합니다.”라고 상위권 학생을 중심으로 하는 논의되는 상황을 비판하였다.<sup>10)</sup> 대입제도 개편 과정에서 중하위권 학생들의 목소리는 배제된 목소리였으며, 특히 공정성 담론의 논의장에서 이들의 자리는 없었다.

10) 국가교육회의 주제토론

<https://eduvision.go.kr/NationDetail.do?seq=1673&pageIndex=1>

대입제도 공정성의 근거로 제시되는 것은 서울 상위 주요 대학의 학생부종합전형의 비중이 얼마만큼인지, 서울대학교에 정시 전형으로 입학한 학생 중에 특목고 학생들은 얼마나 되는지, 학생부종합전형으로 입학한 학생 중에 일반고 학생들은 얼마나 되는지, 정시가 확대되면 강남 출신 학생들이 서울대학교에 얼마나 입학할 수 있는지 등 공정성의 근거는 서울 명문대학교를 중심으로 제시될 뿐이었다. 명문대 중심의 이해는 정부의 정책추진 과정에서 발견된다. 2019년의 조국 사태를 계기로 교육부는 학생부종합전형의 비율이 높은 13개 대학에 대하여 학생부종합전형 실태조사를 시행하였고, 이를 근거로 서울 주요 대학 16개에 대하여 정시 확대를 권고하는 대입 공정성 강화방안을 제시한다. 학생부종합전형 실태조사는 학생부종합전형의 불공정성 요소를 확인하겠다는 시도였고, 대입 공정성 강화방안은 특권 대물림 논란의 중심이 되는 서울 상위 대학을 중심으로 마련되었다. 학생부종합전형에 대한 불만은 학부모의 능력과 힘으로 자녀가 대학에, 그것도 서울 상위 대학에 입학할 수 있는 상황이 불공정하다는 것이었다. 이는 학부모의 특권이 자녀의 명문대 입학을 통해서 자녀의 특권으로 이어지는 상황을 불공정하다고 인식하는 것이었다. 공정성 담론의 중심에는 “서울 상위 대학교”, “명문대학교”가 있었다는 걸 교육부도 인식하였고, 이에 따라 서울 주요 대학교 16개 대학에 대한 정시 확대 조치를 한 것이다.

대입제도 개편 과정에서 공정성을 둘러싼 논쟁과 갈등이 발생하고, 특히 이러한 논쟁이 명문대 입학을 중심으로 발생한 배경에는 한국 사회의 대학 서열화 체제와 이로 인한 입시 경쟁 구조가 있다고 설명할 수 있다. 한국 사회의 대학 기관은 서열 체제를 이루고 있다. 이때의 서열은 대학 평가를 통한 순위라기보다는 사람들이 상징적으로 떠올리는 서열이라 할 수 있다. 이미 한국 사회 내에서 대학들은 상징적 순위를 가지고 있고, 이에 따라 상위에 대학에 많은 지원자가 경쟁하면서, 상위 서열에 있는 대학일수록 선발 기준이 높아져서 그 상징성은 계속 공고해진다. 대학 서열화 체제에서 상위를 차지한 대학은 그 자리를 지키기 위해 혹은 더 높은 위치를 차지하고자 하는 한편, 상위를 차지하지 못한 대학은 각 대학이 처한 상황

에 따라 서열을 상향하기 위해 노력하거나, 입학정원을 채우기 위해 분투하며 존속을 우려한다. 이러한 대학 서열화 체제 속에서 대입 지원자들의 목표 역시 상대적 상위를 차지하는 것이다. 더욱이, 대입 지원자들은 대학교육을 통해 학위 획득을 목표로하고, 상위 대학의 학위가 제공하는 상징성으로 인해, 상위 대학입학을 희망한다. 그렇다고 모든 대입 지원자가 대학 서열 내 최상위 기관에 지원하지는 않는다. 이미 자리 잡은 각 대학의 대략적인 합격 기준에 따라 지원자의 성취 수준에 맞추어 지원 대학을 선택한다. 따라서, 대입 지원자는 합격의 가능성이 있는 범위 내에서 상대적으로 상위 서열에 있는 대학에 지원하고자 한다. 그런데 각 대학의 입학정원은 정해져 있으므로, 모집 정원보다 지원자의 수가 많은 경우 지원자 간 경쟁이 발생한다. 대학 서열 체제에서 상위 서열을 목표로 두고 대학 기관 간의 경쟁과 대입 지원자 간 경쟁이 발생하는 것이다.

한국 사회에서 공정하다고 인식되는 대입 경쟁의 규칙은 ‘능력주의 원칙’이다. 능력주의 원칙은 개인의 능력에 따라 지위와 포상이 분배되어야 한다는 정의의 원칙(Young, 1990/2017)을 의미하는데, 사람들은 이러한 원칙에 따라 대입 선발이 이루어진다고 믿는다. 사실상 대학은 능력주의 원칙으로 운영되지 않고 계층 재생산의 기제로서 사회 불평등을 대물림한다고 비판받음에도 불구하고(Karabel, 2005/2011; McNamee & Miller Jr., 2013/2015), 표면상 능력주의 원칙이 작동한다고 믿는다는 점이 중요하다. 대입 선발에 이 원칙이 적용됨에 따라, 대학 기관은 각자 정한 기준에 따라 성취결과가 높은 학생을 선발하는 전략이 필요한 한편, 대입 지원자는 대학이 정한 평가 기준에서 높은 성취결과를 보여 상위 대학에 입학해야 한다. 이러한 대입 선발 규칙은 학교 교육에도 영향을 미친다.

본래 학교 교육의 중요한 목표는 학생의 학업성취로서, 개별 학생이 얼마만큼 성취할 수 있는가가 주요 관심사다. 학교 교육의 역할은 모든 학생이 민주사회의 시민으로 성장하는 데 필요한 충분한 교육을 받을 수 있도록 하는 것이며, 또한, 학생이 자기 존중과 존엄성을 가질 수 있도록 돕는 것이다(Giesinger, 2011). 하지만 모든 학생의 학업성취라는 목표가 대학 진

학결과와 연결 지어질 때, 학생의 상위 대학 진학은 학교 교육 영역에서의 주요 목표가 된다. 주의할 점은 학교 교육이 학생에게 상위 대학 진학을 목표로 부여하는 것이 아니라, 학교 교육의 영역 내에서 학생과 학부모의 목표가 상위 대학 진학이 되는 것으로 이해해야 한다는 것이다. 한편, 대학 진학이라는 목표로 인해, 고등학교 기관은 상위 대학 진학결과를 중심으로 자립형사립고등학교(자사고)와 특수목적고등학교(특목고)가 일반계 공립고등학교(일반고)보다 상위를 차지하는 고교서열체제를 형성한다. 대학서열체제와 동일하게 고교서열체제 역시 상징적인 서열로서, 일반고와 비교하여 상대적으로 자사고와 특목고가 상위대학진학을 더 많이, 더 쉽게 한다는 상징성에 근거한 것이다.

상위 서열의 대학, 즉 명문대학 진학이 학교 교육에서의 목표가 되는 이유, 그리고 명문대 입학에 중심으로 공정성 담론이 형성되는 이유는 명문대학의 학위가 가지는 상징성 때문으로 설명할 수 있다. 명문대학의 학위는 학위 소유자가 그만큼의 일반교양을 가지고 있음을 보증하는 동시에 실제로 그러한지 다른 방법을 통해 확인할 필요 없다는 상징을 부여하는 효과를 지니므로, 학위는 엘리트층을 구별하기 위한 상징으로 작용한다(Bourdieu, 1979/2005). 예를 들어 “프랑스의 그랑 제꼴에서 수여받은 자격증은 다른 어떤 보증물 없이도 각 자격증이 보증해줄 수 있는 것으로 추정되는 것을 훨씬 넘어서는 능력을 보증해준다” (Bourdieu, 1979/2005, p.59). 즉, 명문대학학위는 소지자의 능력을 상징하는 효과를 지니고, 이러한 상징성은 노동시장과 같은 대학 교육의 밖의 여러 사회적 영역에 작용하게 된다. 또한, 명문대 입학에 이를 향한 공정한 경쟁이 요구되는 이유는 대학 교육과 사회경제적 지위획득 측면에서 이해할 수 있다. 대다수의 대학 졸업자는 노동시장 진출을 통해 직업 지위를 획득하고 이를 토대로 사회경제적 지위를 갖게 된다. 그리고 이때, 교육과 노동시장의 관계는 주로 인적자본이론과 신호(선별) 이론, 학력주의로 설명된다(김창환, 변수용, 2021; Bills, 2004/2017).

인적자본이론(human capital theory)은 노동자가 교육을 받을수록 생산성이 더욱 높아진다는 생산성의 측면에서 교육과 일의 관계를 설명하고, 신

호 이론(signal theory) 또는 선별 이론(screening theory)은 교육이 노동자가 실제 가진 생산성보다는 노동자의 능력을 나타내는 신호로 작용함으로써 노동자를 선별할 수 있게 한다고 설명한다. 한편, 학력주의(credentialism)는 학력이 높은 사람이 사회문화적으로 높은 지위를 차지하는 경향을 설명한다. 학력주의에서 학력이 높다는 의미는 교육 연한으로 대표되는 교육 수준을 의미하는 것이나, 우리나라 맥락에서는 명문대의 문화적 상징성을 의미하는 학벌주의로 사용되는 경향이 있다. 명문대 입학에 대한 경쟁이 발생하고, 그 경쟁을 중심으로 공정성 담론이 형성되는 배경을 세 이론에 근거하여 가정하면 다음과 같이 제시할 수 있다. (1) 인적자본이론: 명문대에 진학할수록 생산성을 높일 수 있고, 높은 생산성을 바탕으로 소득과 명예가 높은 직업을 획득할 수 있다. (2) 신호·선별이론: 명문대 입학에 성공하여 졸업장을 취득하면, 명문대 졸업장은 졸업자의 현재 생산성과 관계없이 생산성을 높일 수 있다는 능력을 소유하고 있다는 증표로 사용되므로 소득과 명예가 높은 직업을 획득할 수 있다. (3) 학벌주의: 명문대 졸업장은 졸업자의 생산성과 상관없이 소득과 명예가 높은 직업을 획득할 수 있다. (2)와 (3)은 프랑스 그랑제꼴의 학위에 부여된 상징 효과와 마찬가지로 명문대학 학위가 지니는 상징성의 효과를 고려하는 것이며, 명문대 입학에 대한 경쟁과 공정성 갈등은 이러한 상징성을 획득하고자 하는 과정에서 발생하는 것으로 이해할 수 있다

### 제3절 정부의 정치적 대응과 공정성 담론의 강화

대입제도 개편 과정에서 정부는 주요 텍스트의 생산자로 역할 하였는데, 공정성 담론은 정부의 정책적 실천을 통해 강화되는 특징을 보였다. 정부의 결정으로 인해 공정성 담론이 강화되는 계기는 세 가지 사건으로 정리할 수 있다. 첫째, 수능 절대평가 도입 시도, 둘째, 공론화 방식의 도입, 셋

째, 고위공직자 후보 자녀의 입시 논란 문제이다. 2017년 교육부는 절대평가를 도입한 수능 개편 시안을 내놓았다. 1안은 일부 과목에 절대평가를 적용하는 안이었고, 2안은 모든 과목에 절대평가를 적용하는 안이었다. 교육부는 해당 개편 시안에 대하여 공청회를 열어 의견을 수렴하여 확정된 안을 발표할 예정이었는데, 수능 절대평가에 대한 부정적 여론이 형성되었다. 절대평가를 반대하는 이유는 절대평가로 인해 수능의 변별력이 약화할 것이고, 이것이 수능 전형의 무력화로 이어질 것이라는 우려였다. 수능 전형이 무력화될 경우, 수시전형이 확대되면서 정시를 준비하는 학생의 기회는 줄어들 것이라는 것이 하나의 문제였다. 또 다른 문제는 수시전형 중 학생부종합전형은 불공정성 문제가 있으므로, 학생부종합전형의 확대에 따라 해당 전형이 지닌 불공정성도 확대되는 문제였다. 정시를 준비하거나 학생부종합전형에 불만인 학생과 학부모, 정시 확대 시 발생하는 문제를 우려하는 교사와 학교 관리자, 정시를 옹호하는 시민단체가 수능 절대평가를 반대했다. 대학도 절대평가 시행 시 발생할 대입 전형의 편중 현상을 우려하며, 수능 절대평가를 비판했다.

일부 과목 절대평가 방안에 찬성하는 참가자들은 변별력과 패자부활의 중요성을 강조했다. 송현섭 서울 도봉고 교감은 “90점과 100점의 역량 차이는 분명히 있는데, 절대평가화할 경우 등급 내 점수차가 너무 크다”며 “수능이 영향을 끼칠 수 있는 전형이 줄어든 상황에서 정시에서는 수능이 변별력을 유지해줘야 할 것”이라고 말했다. 함께 토론자로 나선 안성진 성균관대 컴퓨터교육학과 교수는 “수능 전과목이 절대평가로 전환되면 사실상 정시전형이 무력화되고, 대입전형 전체가 학생부와 교과성적의 영향력 아래 놓이게 될 것”이라며 “고등학교 시절 학교생활을 열심히 한 아이들에게만 기회를 주는 것이 옳은가”라고 말했다. 중학교 3학년 학부모라고 밝힌 한 참가자도 “학생부종합전형의 불공정성과 피말리는 내신경쟁 문제를 내버려두고 수능을 절대평가로 바꿔서는 안 된다”고 말했다.

(경향신문, 2017.08.11.)

절대평가에 부정적인 교육현장의 여론에 따라, 정치권에서도 절대평가에 대한 비판의 목소리가 커졌다. 조선일보(2017.08.24.)가 교육문화체육관광위원회 소속위원을 대상으로 한 수능 개편안에 관한 설문 조사 결과, 위원들의 92%가 개편안이 불만족스럽다는 의견이었고, 발표를 유예해야 한다는 의견이 79%로 확인되었다. 조선일보는 이를 “개편안에 대한 싸늘한 여론 때문”으로 보인다고 설문 조사 결과를 해석했다. 이러한 교육과 정치 영역에서의 절대평가에 대한 부정적 여론을 고려하여, 교육부는 결국 수능 개편 결정을 1년 유예한다. 수능 개편 결정은 유예되었으나, 수능에 절대평가를 도입하려는 정책적 시도는 학생부종합전형의 불공정성 문제를 제기하는 계기를 형성하였다. 그동안 학생부종합전형에 대하여 가지고 있던 불만과 문제의식을 절대평가 시안 발표를 계기로 표출한 것이다. 이에 따라, 학생부종합전형 공정성 담론이 사회적으로 확산하며 공유되기 시작하였다.

공정성 담론이 강화된 두 번째 계기는 대입정책을 결정하기 위해 공론화 방식을 도입한 교육부의 결정이다. 김상곤 전 교육부 장관은 수능 절대평가 전면도입에 대한 의지가 강했으나(경향신문, 2017.08.10.a), 절대평가 반대여론에 부딪혀, 공론화를 통한 정책 결정으로 개편을 유예하였다. 당시 교육부는 대통령의 절대평가 공약을 실천해야 하는 상황이었으나, 절대평가에 대한 반대여론이 많으니 절대평가 시행을 강행할 수 없었다. 여론의 반응은 정부에 대한 지지도로 이어지기 때문이다. 그래서 고안한 방안이 공론화 도입이었다. 이러한 정부의 대응은 국민의 뜻을 절대평가 공약 미이행에 대한 명분으로 이용하겠다는 의도로 읽혔다(연구참여자 B, 2021.09.15.; 연구참여자 D, 2021.09.17.). 그러한 교육부의 의도를 떠나, 공론화 과정 자체는 공정성 담론이 사회적으로 논의되고 확산할 수 있는 계기로 작용하였다. 공론화는 대입제도 개편 시나리오 네 개에 대하여 시민들이 학습하고, 논의하고, 선택하는 방식으로 진행되었다. 따라서 네 개의 시나리오가 전달하는 공정성 담론의 메시지가 시민참여단 중심의 속의 과정은 물론, 신문기사와 TV 및 라디오 토론회 등을 통해 시민들에게 공유될 수 있었다. 시나리오 설정과 토론회에는 교육 영역의 주요 행위자가 참

여하였다. 시나리오 설정에는 학생과 교사와 교사 단체, 학부모 단체 및 교육 관련 시민단체, 대학관계자, 대입 전문가가 참여하였고, 토론회에는 주로 교사·학부모·시민 단체 대표, 교수, 대입 전문가가 활동했다. 의제 1과 4는 학생부종합전형의 불공정성 문제를 지적하며, 객관적이고 투명한 평가로서 수능시험의 공정성을 주장하였고, 의제 2는 공교육 정상화를 중심으로 교육의 공정성을 강조하였으며, 의제 3은 학생들에게 다양한 전형 기회를 제공하는 것이 공정하다고 제시하였다. 이처럼 시나리오별 서로 다른 공정성 주장이 논의되면서, 공정성 담론은 더욱 논쟁적으로 변화하였다고 볼 수 있다. 공정성이라는 개념의 의미를 두고 수능을 옹호하는 집단과 학생부를 옹호하는 집단, 그리고 전형의 다양성을 강조하는 집단이 갈등하는 양상을 보였기 때문이다. 이러한 양상은 공정성이라는 떠다니는 기표(floating signifier)를 두고, 여러 이해집단이 헤게모니 투쟁을 하는 것으로 설명할 수 있다. 각 이해집단의 공정성 의미를 공정성 기표에 입히기 위하여 투쟁하는 것이다. 공론화는 이러한 투쟁이 사회적 표면으로 부상하는 상황적 공간이 되었고, 이로써 공정성 담론은 더욱 강화되었다.

공정성 담론이 강화된 세 번째 계기는 2019년 법무부 장관 후보자 자녀의 입시 논란이다. 해당 사건은 특권계층이 교육을 통해 특권 대물림을 하고 있다는 사회적 현상을 구체적 사례로 보여주었다. 기존에 학생부종합전형의 공정성에 대한 불신과 논란이 많았던 상황에서 구체적인 불공정성 사례가 발생하니, 공정성 담론은 더욱 강화하게 된 것이다. 더욱이, 대통령이 이 문제에 대하여 법무부 장관 후보자를 사퇴시키는 것이 아니라 입시 제도를 재검토하라는 지시를 내리니(조선일보, 2019.09.02.b), 공정성 논란이 더욱 심화할 수밖에 없었다. 특히, 해당 사건은 공정성 담론과 상호담론적 관계를 형성하던 계층 재생산 담론이 강조되는 계기로 작용하였다. 공정성 담론과 계층 재생산 담론의 연계성이 강화된 것이다. 교육부는 이를 계기로 학생부종합전형의 비율이 높은 13개 대학에 대하여 학생부종합전형 실태조사를 시행하였고, 이를 근거로 서울 주요 대학 16개에 대하여 정시 확대를 권고하는 대입 공정성 강화방안을 제시한다. 학생부종합전형

실태조사는 학생부종합전형의 불공정성 요소를 확인하겠다는 시도였고, 대입 공정성 강화방안은 특권 대물림 논란의 중심이 되는 서울 상위 대학을 중심으로 마련되었다. 이러한 교육부의 조치는 공정성 담론과 계층 재생산 담론을 중심으로 한 여론의 비판에 대한 반응으로 해석할 수 있다. 학생부종합전형에 대한 불만은 학부모의 능력과 힘으로 자녀가 대학에, 그것도 서울 상위 대학에 입학할 수 있는 상황이 불공정하다는 것이었다. 이는 학부모의 특권이 자녀의 명문대 입학을 통해서 자녀의 특권으로 이어지는 상황을 불공정하다고 인식하는 것이었다. 공정성 담론의 중심에는 “서울 상위 대학교”, “명문대학교”가 있었다는 걸 교육부도 인식하였고, 이에 따라 서울 주요 대학교 16개 대학에 대한 정시 확대 조치를 한 것이다. 한국 사회에서 계층 재생산은 단순히 대학진학 여부가 아니라, 서울 상위 명문대학 진학 여부로 결정된다는 인식이 공유되어 있으므로, 공정성 담론도 명문대학 중심으로 형성된 것이다. 이러한 담론의 질서에서 특권층의 입시 논란은 사람들의 공정성과 계층 재생산에 대한 인식을 강화하는 계기로 작용하였다.

## 제6장 논의 및 결론

### 제1절 연구 요약

본 연구는 대입제도 개편(2017~2019년) 공정성 담론을 중심으로, 공정성 담론 형성의 양상을 확인하고, 공정성 담론에서의 공정성 의미를 검토하며, 공정성의 의미를 특징짓는 사회적 실천을 밝히는 것이다. 대입제도 개편 과정의 기간은 2017년 8월 10일 발표한 「2021학년도 수능 개편 시안」과 2018년 8월 17일 발표한 「2022학년도 대입제도 개편방안 및 고교 혁신 방향」, 그리고 2019년 11월 28일에 발표한 「대입 공정성 강화 방안」을 기준으로, 2017년부터 2019년까지로 설정하였다. 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)에서 공정성 담론은 어떤 양상을 보이는가? 둘째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)에서 공정성이란 무엇을 의미하는가? 셋째, 대입제도 개편 과정(2017~2019)의 공정성 담론을 특징짓는 사회적 실천은 무엇인가?

연구 방법은 페어클로(Fairclough)의 비판적 담론 분석을 적용하였다. 비판적 담론 분석은 담론적 실천, 텍스트, 사회적 실천의 변증법적 관계에 주목하여 이들의 관계를 통해 사회적 현상을 이해하는 방법이다. 기존의 언어학적 접근의 텍스트 분석에서 부족했던 사회적 실천에 대한 측면과 거시적 사회과학 분석에서 부족했던 텍스트 분석 측면을 보완하며, 담론을 중심으로 사회를 이해하는 방식이다. 분석을 위한 자료는 문서와 기록물, 인터뷰 자료를 수집하였다. 문서와 기록물 자료는 청와대, 교육부, 국가교육회의, 대입제도개편 공론화위원회, 국회회의록을 포함하였다. 인터뷰는 대입제도 개편 과정에 여러 경로를 통해 참여한 관계자 11명을 섭외하여 1회 1시간에서 1시간 30분간 진행하였고, 참여자 의사에 따라 대면 방식과

비대면 방식을 병행하였다. 자료 분석에는 질적 자료 분석소프트웨어인 MAXQDA 2020을 이용하여 자료 관리와 녹취록 작성, 읽기, 메모, 코딩, 어휘 분석 등을 진행하였다.

연구결과는 다음과 같다. 첫째, 대입제도 개편 과정의 공정성 담론은 다음과 같은 양상으로 형성되었다. 논쟁의 시작은 2017년의 수능 절대평가제 도입 시도로서 교육부의 「2021학년도 수능 개편 시안」을 기준으로 발생하였다. 일부 과목에 대한 절대평가 방식 도입(1안)과 전 과목 절대평가 도입(2안)의 절대평가 시안을 두고, 절대평가를 반대하는 측에서는 학생부종합전형의 불공정성을 문제로 제기하였고, 절대평가 도입을 찬성하는 측에서는 전 과목 도입이 아닌 일부 과목 도입안에 대하여 비판하였다. 당초 계획은 공청회를 통하여 2017년 8월 말에 확정안을 발표할 계획이었으나, 여론의 반발로 인해 수능 개편안 확정을 1년 유예한다. 그리고 대입제도 개편안을 공론화 방식을 통해 결정하겠다고 발표한다. 이에 대하여 전문성이 필요한 교육 정책을 공론화 방식을 통해 결정한다는 것에 대한 비판이 있었으나, 교육부는 12월부터 대입정책포럼을 통해 의견수렴 과정에 돌입하였다. 대입정책포럼에서 중요하게 다뤄진 주제는 대입제도 공정성, 특히 학생부종합전형 공정성이었다. 이듬해 4월 교육부는 대입제도 개편을 국가교육회의에 이송하고, 국가교육회의에서는 대입제도개편 특별위원회를 통해 대입제도개편 공론화위원회를 구성하여 공론화 과정을 준비하였다. 공론화는 관계자 시나리오 워크숍을 통해 설정된 시나리오(의제) 4개에 대하여 시민참여단의 숙의 과정을 통한 설문 조사 방식으로 운영되었다. 의제 4개는 수능 위주 전형과 학생부 위주 전형의 비율, 평가 방식(절대/상대), 수능 최저학력기준 적용을 기준으로 설정되었으며, 이에 따라 정시 확대 45%를 주장하는 의제 1, 절대평가 도입을 주장하는 의제 2, 대학의 자율을 주장하는 의제 3, 학생부교과전형 비율보다 높지 않은 학생부종합전형의 비율을 주장하는 의제 4로 구분되었다. 수능 옹호(정시 확대) 입장과 학생부종합전형 옹호 입장을 구분하면 의제 1, 4와 의제 2로 구분된다. 의제 3은 대학 상황에 맞는 다양한 전형의 필요성을 인정하여 특정 전형을

옹호하지 않았다. 이 과정에서 정시 확대 입장과 학생부종합전형 옹호 입장 간 공정성 갈등이 두드러진다. 이러한 의제 네 개에 대한 조사 종료 후, 대입제도개편 공론화위원회는 공론화 결과를 발표하고, 국가교육회의는 권고안을 교육부에 전달하여, 8월에 2022학년도 개편안이 발표된다. 주요 결과는 정시 30% 이상 확대 권고와 제2외국어/한문의 절대평가 전환이다. 이로써 대입제도 개편은 마무리되는 듯 보였으나, 2019년 법무부 장관 후보자 지정 후 발생한 후보자 자녀의 입시 논란으로, 대통령이 직접 입시제도 전반에 대한 검토를 지시하면서 학생부종합전형 불공정성에 대한 비판 여론이 ‘특권 대물림’을 중심으로 더욱 강화된다. 이에 교육부는 학생부종합전형 비율이 높은 13개 대학을 대상으로 학생부종합전형 실태조사를 시행하고, 이를 근거로 11월 대입제도 공정성 강화방안을 발표하였다. 주요 발표 내용은 서울 주요 대학 16개 대학의 수능 위주 전형 40% 이상 확대 권고와 학생부 기재사항 조정 등이다. 1년을 유예하여 확정된 대입제도 개편안이 1년 만에 다시 바뀌면서, 대입제도 혼란에 대한 비판과 정시 확대 결정에 대한 비판으로 2017~2019년 대입제도 개편 과정은 마무리된다. 해당 기간 공정성 담론 실천은 주로 학생부종합전형 옹호 집단과 정시 확대 옹호 집단을 중심으로 이루어졌으며, 각 집단에는 학생, 학부모, 교사, 교사 단체, 학부모 단체, 교육 관련 시민단체, 대입 전문가 등이 포함된다.

다음으로, 대입제도 개편 과정의 공정성 담론에서 공정성의 의미는 다음과 같이 확인되었다. 주요 공정성 텍스트를 중심으로 공정성의 유의어와 반의어를 검토한 결과, 공정성의 유의어로서 투명성, 객관성, 평등이 제시되었고, 반의어로서 특권과 반칙이 제시되었다. 투명성은 학생부종합전형 평가과정의 불투명성에 비판적 시각을 가지고 학생부종합전형에 공정을 요구하거나, 공정한 대입제도를 묘사하기 위해 사용되는 공정성의 유의어이다. 이는 학생부종합전형의 불공정성을 비유하는 감감이 전형 표현에 반대되는 단어이다. 특히 문재인 대통령의 공정성 텍스트에서 투명성에 대한 요구를 확인할 수 있었다. 다음으로, 객관성에 대한 요구 역시 학생부종합전형에 대한 불만에서 나온 개념이다. 학생부종합전형은 전형자료와 평가

방식에 모두 주관적 요소가 개입되어 공정하지 않다는 입장에서 사용되거나, 수능을 객관적인 기준이 있는 대입전형으로 설명할 때 사용되었다. 세 번째 유의어는 평등이다. 평등 개념은 그 자체로 쓰이기보다 기회-과정-결과의 단계와 각각 연결되어 쓰이는 경향을 보였다. 기회의 평등은 학생부종합전형 불공정성을 지적하며 수능을 옹호하는 측에서 주로 쓰이는 반면, 결과의 평등은 형평성이나 결과의 공정이라는 표현으로 학생부종합전형 지지층에서 공정의 개념으로 사용되었다. 과정의 평등이라는 구체적 표현이 쓰이지 않았으나, 평가과정의 공정성에 대한 요구와 절차적 공정성에 대한 요구는 평가의 과정에서 특별 대우 없이 평등한 대우를 요구하는 과정의 평등으로 이해할 수 있다. 공정성의 반의어로는 특권과 반칙이 사용되었는데 두 단어 모두 학생의 노력과 능력이 아닌 부모의 힘이 개입되는 것을 불공정하다고 인식하고 쓰이는 단어들이었다. 특권은 대물림이라는 표현과 함께 쓰여 특권 대물림, 계층 재생산의 맥락에서 쓰였고, 반칙은 대통령이 불공정성을 표현할 때 사용하는 단어로 확인되었다. 한편, 공정성의 의미를 대입제도의 공정성과 교육의 공정성으로 분리하여, 정시 확대 관점과 학생부종합전형 관점을 비교한 결과는 다음과 같다. 대입제도의 공정성에 대해서 정시 확대 관점은 대입제도의 선발기능에 주목하여 전형자료와 전형 과정의 공정성을 강조하는 반면, 학생부종합전형 옹호 관점은 공정성보다 교육의 본질적 역할로서 학생의 성장을 강조하는 경향을 보였다. 교육의 공정성의 경우, 학생부종합전형 옹호 관점은 교육적 충분성의 관점에서 공정성을 이해하는 한편, 정시 확대 관점은 교육적 평등의 관점에서 공정성을 이해하는 것으로 확인되었다.

마지막으로, 공정성 담론의 질서와 사회적 실천은 다음과 같이 확인되었다. 첫째, 공정성 담론은 능력주의 담론과 계층 재생산의 담론과의 상호관계를 맺는 구조를 보인다. 능력주의 담론은 오직 개인의 능력과 노력에 따른 보상이 공정하다는 논리에 근거하여 특정한 대입 전형을 옹호하는 데 사용되었다. 이때 능력주의 담론은 부모의 특권이 자녀에게 영향을 미치는 것을 경계하고, 학생의 능력에 따른 대입을 강조한다는 측면에서 계층 재

생산 담론과 연계된다. 계층 재생산 담론은 부모의 특권이 자녀에게 대물림되는 사회적 현상을 불공정하다고 인식하고, 특정 대입 전형에 부모의 영향력이 개입되는 경우 이에 근거하여 해당 대입 전형을 비판하는 데 사용된다. 둘째, 대입제도 개편 과정에서 공정성 담론은 명문대 중심으로 형성되었음을 확인하였다. 공정성 담론은 공정성에 대한 서로 다른 입장에 따른 갈등과정에서 형성하게 되었는데, 대입 공정성 논란은 누가, 어떻게 명문대에 입학하는가를 두고 발생하였다. 그리고 이렇게 공정성 담론이 명문대 중심으로 형성된 배경은 한국 사회의 대학 서열화 체제와 입시경쟁 구조로 이해할 수 있었다. 상위 대학을 향한 입시경쟁 구조 속에서 상위 대학에 누가 입학할 수 있는가는 사회적으로 민감한 문제이고, 누구나 수용할 수 있는 공정한 절차를 통한 선발 결과만이 사회적으로 인정받을 수 있기 때문이다. 셋째, 정부는 공정성 담론을 강화하는 역할을 수행하였다. 대입제도 개편 과정에서 정책적 실천을 통하여 공정성 담론을 강화하였다. 절대평가 도입 시도, 공론화 방식 도입, 고위공직자 자녀의 입시 논란 사건이 공정성 담론을 강화하는 계기로 작용하였는데, 정부가 이런 계기를 마련하지 않았다면, 대입 공정성 담론이 2017~2019년 기간 동안 현재와 같이 사회적으로 부상하지 않았을 것이다. 따라서, 정부의 정책적 실천은 대입제도 개편 과정을 이해하는 데 중요한 사회적 실천이라 할 수 있다.

## 제2절 논의 및 결론

### 1. 논의

본 연구는 대입제도 개편 과정에서의 담론 분석을 통해 공정성 담론으로 재현되는 한국 사회의 대입제도와 교육의 특징적 측면을 이해하고, 한

국 사회에서 대입제도와 학교 교육에 기대되는 바를 확인하고자 하였다. 본 연구의 결과를 토대로 대입제도 개편의 문제는 교육 영역에 한정되는 문제가 아니라 사실상 사회적 문제이며 정치적 문제임을 확인할 수 있었다. 또한, 한국 사회에서 대입제도에 기대하는 바는 사회적 보상 분배의 통로 역할이며, 교육의 본래 목적인 인간 발전에 관한 관심은 상대적으로 부재함을 확인하였다.

첫째, 대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론을 통해 사회 계층적 불평등 문제에 대한 사회적 인식을 확인할 수 있었다. 학생부종합전형은 지지하든, 수능을 지지하든 어떤 대입 전형이 불공정하다고 비판할 때, 비판의 대상은 부모의 능력과 힘이 대입 과정의 준비와 대입 결과에 영향을 미칠 수 있다는 가능성이었다. 어떤 전형이 상위 계층에 더 유리한지에 관한 실증적 분석 결과를 떠나, 학생의 대입 결과가 사회경제적 배경에 영향을 받지 않아야 한다는 믿음이 사회적으로 공유된 것이다. 부모의 특권이 자녀에게 이어지는 상황에 대한 경계는 역설적으로 한국 사회에 존재하는 사회 계층적 불평등과 특권을 반증한다고 볼 수 있다. 한국 사회에서 학교 교육을 경험한 학생과 학부모는 부모의 사회경제적 지위가 높을수록 교육에 대해 더 많은 자본이 투입되고, 서울의 부촌일수록 교육에 관한 인프라가 더 잘 갖춰져 있어, 더 높은 학업성취를 얻고 더 상위의 대학에 입학할 가능성이 있다는 것을 경험적으로 알게 된다. 또한, 초등학교부터 고등학교까지 12년의 교육과정을 거친다고 해서, 모두가 동일한 교육 경험을 하지 않으며, 사회 계층 간 격차가 점점 더 커지는 사회적 불평등의 상황이 교육에서도 발생하고 있다는 것을 인식하고 있다. 그래서 불평등한 사회 구조 속에서 높은 사회경제적 지위를 얻을 가능성이 커지는 방법은 명문대라고 평가되는 상위 서열의 대학에 입학하는 길이라고 생각하고 있다. 이미 사회적 상층에 속한 사람은 상위 대학을 거치지 않더라도 많은 부를 소유할 수 있겠지만, 사회적으로 인정받고 정당화될 수 있는 사회적 지위를 얻기 위해서는 여전히 명문대학의 학위가 필요하다.

사회도 불평등하고 교육 경험도 불평등한데 대입 결과의 사회적 중요성

이 크다면 사람들이 기대할 수 있는 것은 무엇일까? 대입제도 개편 과정에서 확인된 결과는 대학으로 가는 관문을 공정하게 만드는 것이다. 이미 존재하는 사회적 불평등과 사교육 격차로 발생하는 교육 경험의 불평등을 해소할 수 없다면, 최대한 이러한 불평등의 영향이 대입에 미치지 않도록 하는 것이 사회적 대안으로 인식된 것으로 보인다. 도입 이후 대입 전형의 중심이 되었던 수능이 아무나 쉽게 준비할 수 있는 전형이 아니라고 판단 되어 누구나 학교생활을 잘하면 대학에 갈 수 있도록 한다는 대입 전형이 등장하였다. 그런데 사회 계층적 배경에 상관없이 누구나 대학에 갈 수 있다고 하는 대입 전형이, 사실은 특정한 배경을 가진 사람들이 더 쉽게 준비할 수 있는 것이고, 그래서 그들이 더 쉽게 더 좋은 대학에 가도록 하는 것처럼 보인다면, 사람들은 그러한 대입 전형을 거부할 것이다. 학생부종합전형을 비판하고 정시 확대를 주장하는 목소리가 어떤 계층을 대변하는 것인지 이 연구를 통해 확인하지는 않았다. 하지만 그 목소리가 누구의 것이든 정시 확대의 목소리가 수용된 것은 학생부종합전형이 사회 계층적 불평등을 반영한다는 사회적 인식을 확인하는 결과로 이해할 수 있다. 특히, 2019년에 발생한 조국 사태로 인해 객관적 시험이 아닌 학교생활에 관한 기록을 근거로 하는 대입 전형에 대한 사회적 불신은 커졌다. 실제로 정시를 통해서 상위 계층이 명문대학에 입학하는 비율이 더 높다고 하더라도 최소한 과정은 공정하다고 인식되니 그 결과를 인정할 수 있겠지만, 학생부종합전형은 그 과정도 결과도 공정하지 않다고 생각되므로 비판의 대상이 되었다. 불평등한 사회 속에서 기대할 수 있는 것은 공정한 대입제도인데 그 기대를 저버렸다고 판단되니 비판의 대상이 되는 건 자연스러운 결과일지도 모른다.

대입제도 개편 과정에서 사회 계층적 불평등을 근거로 정시를 비판하는 목소리는 같은 이유로 학생부종합전형을 비판하는 목소리에 상대적으로 묻혔는데, 그 이유는 무엇일까? 객관적 시험 형태의 평가는 한국 사회의 다수의 구성원에게 익숙하고, 그 결과를 비교하기도 쉽다. 다르게 표현하면 누구나 쉽게 그 과정과 결과를 인식하고 수용할 수 있다. 이와 비교하

여 주관적 요소가 포함된 형태의 평가방식은 관련 전형에 관한 경험이 없으면 낯설고 이해하기 어려운 것이다. 특히 그 결과를 비교하기가 어렵다. 점수가 아니어서 어떻게 개인의 능력과 가능성을 평가하고 비교한다는 것인지 이해하기 어렵다. 수능시험은 아무리 사교육을 투입한다고 하더라도 시험은 본인이 직접 치러야 하고, 부모가 시험 과정과 결과에 손을 쓸 수 없지만, 교사와 학생의 기록으로 만들어지는 평가 자료는 부모가 손을 쓸 여지가 있어 보인다. 더군다나 각 전형을 준비하기 위해 사교육을 이용한다고 하더라도 수능을 위한 사교육은 보편적이고, 특히 인터넷강의 형태를 통하여 상대적으로 저렴한 비용으로 누구나 이용할 수 있는 반면, 학생부종합전형과 같은 대입 전형을 위한 사교육은 특정 집단에게만 더 익숙한 것으로 보이니, 수능과 학생부종합전형을 비교할 때 수능의 편을 들 가능성이 더 높았을 것이다.

대입제도의 공정성에 대한 요구가 사회 계층적 불평등에 대한 인식에 근거한다는 것은 공정성 담론의 계층 재생산 담론과의 상호작용 분석 결과를 통해 확인할 수 있었다. 여기서 생각해볼 문제는 사회적 불평등을 근거로 대입제도의 공정성을 요구하는 계층이 누구인가 묻는 것이다. 대입제도와 관련된 여러 이해관계 중에서도 학부모에 한정하였을 때, 대입제도 개편 과정에서 공정성에 대한 목소리를 적극적으로 발산한 사회적 계층은 어떤 계층일까? 교육부가 주최하는 대입정책 포럼과 공청회와 언론의 인터뷰, 시민단체 활동 등 여러 소통창구를 이용하여 목소리를 내고 싶어하고, 낼 수 있는 계층에 대해 묻는 것이다. 대입 전형과 사회적 계층의 관계를 분석한 선행연구는 상층일수록 정시전형 선호 하거나(문정주, 최윤희, 2019), 어떤 전형이든 상위 대학진학에 상층이 유리함(김창환, 신희연, 2020)을 밝힌 바 있다. 사회적 상위 계층에 속한다면 특정 대입 전형을 선호한다고 하더라도 그 근거가 사회적 불평등과 계층 재생산의 문제라기보다는 평가의 객관성과 투명성을 강조하는 절차적 공정성일 가능성이 클 것으로 보인다. 사회적 상위를 이미 점유하였고, 그 위치를 자녀 세대에서도 유지하고자 하는 계층이라면 자신이 시도하려는 행위를 비판하면서 원하는 것

을 요구하지는 않을 것이기 때문이다. 또한, 상층의 경우 어떤 제도가 도입되더라도 그들이 가진 자본을 동원하여 제도에 적응하고 유리하게 만들 수 있으므로 방식은 크게 문제가 되지 않을 수도 있다. 반면, 하층의 경우에는 문제의식을 갖는다고 하더라도 그것을 공식적으로 표출할 기회를 얻지 못할 가능성이 있다. 평일 업무시간에 열리는 공청회에 참여할 상황이 되지 않거나, 시민단체 활동을 할 여력이 되지 않거나, 언론 인터뷰의 기회를 얻지 못할 가능성이 다른 계층보다 더 클 것이다. 대입제도 개편 공론화 과정 중에 마련했던 온라인 소통창구를 통해서 의견을 개진할 기회가 있다 했더라도 시간을 자율적으로 활용할 수 있는 집단과 비교하여 상대적으로 기회가 적었을 가능성이 크다. 그래서 사회 계층적 불평등을 문제 삼아 대입제도의 공정성을 요구했을 것이라고 추측되는 계층은 중간 계층이다. 사회적 중간 계층은 상위 계층으로의 사회적 이동을 희망하며 자원을 동원할 능력과 원하는 바를 사회적으로 요구할 능력이 하층에 비하여 많을 것으로 기대된다. 중간 계층이 느끼는 사회적 불평등은 상층으로 진입할 통로가 제한되는 것이다. 그들이 동원할 수 있는 자원과 이용할 수 있는 서비스가 점차 상위 대학 및 직업 지위로의 진입 경로와 일치하지 않고, 상층만이 이용할 수 있는 경로라면 그러한 상황은 불평등하고 불공정하게 인식될 것이다. 입학사정관제로부터 시작한 학생부종합전형이 중간 계층에게는 그러한 진입 경로로 느껴질 것으로 보인다. 앞에서 언급했던 것처럼 이러한 대입 전형은 보편적으로 이용할 수 있는 사교육으로 준비하기 어렵고 특별한 자원이 필요한 것으로 보이기 때문이다. 따라서 특별한 부모의 능력과 힘이 필요하지 않은 그들이 지원할 수 있는 대입제도에 대한 요구가 대입제도의 공정성에 대한 요구로 이어진 것으로 보인다. 즉, 대입제도 개편 과정에서의 공정성 담론은 사회 계층적 불평등에 대한 인식에 근거한 결과인 것은 분명하나, 그 원천은 사회적 중간 계층에 있다는 것이 본 연구의 해석이다.

둘째, 대입제도 개편 과정의 공정성 담론을 통해 한국 사회의 능력주의적 특징을 확인할 수 있었다. 능력주의 사회에서는 모두에게 평등한 기회

가 주어진다. 이것을 전제로 공정한 경쟁을 통한 결과의 차이는 공정한 것으로 인정되며, 그 결과는 개인의 능력과 노력의 따라 주어진 보상일 때 정당하다고 인식된다. 공정한 경쟁의 의미는 개인의 능력과 노력만이 반영되며 출신 배경과 사회적 부와 명예 등 다른 요인이 개입하지 않는다는 것이다. 이러한 능력주의 사회를 지탱하는 핵심적 사회제도는 교육이다. 교육적 성취는 개인의 능력과 노력을 대리하는 것으로 인정되며, 교육적 성취를 활용한 사회적 성취 또한 정당한 것으로 인정된다. 그런데 문제는 교육적 성취라는 것이 순수한 개인의 능력과 노력만을 반영한 결과가 아니라는 점에 있다. 개인이 발달시킬 수 있는 능력과 노력은 개인이 속한 가정과 사회문화적 환경에 영향을 받게 된다. 그래서 어떤 관점에서 판단하는가에 따라 능력주의에 따른 결과는 불평등하고 불공정하다고 판단될 수도 있다.

대입제도 개편 과정에서 대입제도의 공정성이 논쟁이 된 배경에는 이러한 능력주의 체제적 특징이 있는 것으로 보인다. 대입제도는 대학에서 수학할 수 있는 지원자를 평가하는 방식을 규정하는 교육제도이기도 하지만, 사회적 진출의 기반이 되는 대학 교육 기회를 분배하는 사회적 선발제도의 기능을 가진다. 즉, 교육 영역 안에서 발생하는 경쟁과 선발의 과정이기도 하지만, 사회 전체 범위를 두고 생각했을 때는 교육제도를 통해 발생하는 사회적 경쟁과 선발의 과정이기도 하다. 따라서 대입 결과는 교육적 성취인 동시에 사회적 성취와 연결된다. 대입 결과를 사회적 보상이라고 할 때, 그 보상을 어떻게 얻는 것이 정당한가에 관한 문제가 대입제도의 공정성 문제로 대두되었으며, 이는 결국 한국 사회에서 사회적 보상을 분배하는 방식에 관한 논쟁의 일면이었다고 할 수 있다. 다시 말해, 공정한 대입제도에 대한 논의는 공정한 사회적 분배 방식에 대한 논의의 한 사례이며, 이를 이해하는 것은 사회적으로 인정받는 공정성의 원칙이 무엇인가를 이해하는 것과 같다.

본 연구에서는 대입제도 개편 과정에서 대입제도의 공정성이 능력주의적 평등 개념에서 이해됨을 확인하였다. 능력주의적 교육의 평등 개념은

교육의 기회가 평등하고 교육적 성취는 사회 계층적 배경에 영향을 받지 않은 능력과 노력의 결과여야 공정하다는 점이다. 또한, 능력주의적 평등의 개념은 공정한 경쟁을 위한 절차적 공정성을 강조한다. 이러한 관점에서는 성취의 불평등이 있더라도 사회적으로 그 불평등은 수용될 수 있는 결과이다. 공정한 과정에 따른 결과이기 때문이다. 능력주의적 원칙을 따르는 대입제도가 사회적으로 공정한 대입제도로 인정받을 수 있다는 결과는 곧 사회적 보상 분배 방식이 능력주의적 원칙을 따를 때 공정하다고 인정받을 수 있다는 것으로 해석 가능하다. 사회적 보상의 분배에 관한 여러 가능한 방식 중에서도 능력주의적 원칙이 가장 인정받을 수 있는 사회적 환경이므로, 대입제도 역시 능력주의적 원칙을 따를 때 공정하다고 인정받을 수 있다고 해석하는 것이다. 만약 사회적으로 지배적인 분배 방식이 롤스의 공정한 기회 평등의 원칙과 차등의 원칙을 따르는 것이었다면, 최소 수혜자의 최대 이익을 고려하는 대입제도가 공정하다는 담론이 가장 지배적이었을 것이다. 하지만, 대입제도 개편 과정에서 사회적 보상 분배의 기본 원칙으로 고려된 것은 능력주의 원칙이었다. 이는 현재 한국 사회의 능력주의적 특징을 보여주는 한 사례로 이해할 수 있을 것이다.

셋째, 한국 사회에서 대입제도의 개편은 정치적 권력 획득의 문제와 관련이 깊음을 확인할 수 있었다. 수능 절대평가 도입은 문재인 정부의 대선 공약이자 고교학점제 도입과 연계된 공교육 혁신안 중 하나였다. 하지만 여론의 부정적 반응에 교육부는 도입 결정을 유예하고 공론화 결과를 명분으로 하여 결국 도입을 포기하였다. 연구 과정에서 확인한 바와 같이 절대평가 도입 문제에 관하여 대선 캠프에서부터 이견이 있었던 상황이었다. 따라서 여론의 부정적 반응에 대하여 절대평가를 고집하기보다 도입을 포기하는 선택을 내리는 것이 정권에 대한 지지를 잃지 않는 방안으로 고려되었을 것으로 보인다. 하지만 공약을 내세운 상태에서 정부의 직접적인 결정정보다는 국민의 뜻에 따라 결정하는 편이 정당성을 확보할 방안으로 고려되었을 것이다. 특히, 정부 취임 후 초반이었으므로 여론의 지지를 유지하는 것은 정부의 중요한 과제였다. 이에 따라 대입정책 결정의 근거로 교

육적 변화보다는 여론의 지지에 기반한 정권 유지가 고려되었다. 대입제도 개편이 교육적 가치에 근거하기보다 정무적 판단에 근거하여 이루어지는 경향은 2019년의 조국 사태 이후 여실히 드러났다. 문 대통령의 법무부 장관 후보 지정 이후, 조국 후보 가족 관련 의혹들이 제기되었고, 그중에서도 자녀의 입시 부정 의혹에 대해 여론이 가장 비판적인 반응을 보였다. 그 이유는 입시는 다수의 사회 구성원이 경험한 문제여서 심리적 거리가 가장 가깝고, 교육은 공정하고 평등해야 한다는 사회적 기대가 높았기 때문이었을 것이다. 특히나 이번 정부는 이전 정부의 부정으로 인해 공정의 가치를 강조해왔기 때문에, 여론은 이에 반하는 사례에 대하여 더욱 비판적으로 반응하였다. 문 정부에게 이번 사건은 정권에 대한 지지 기반을 무너뜨려 정권을 약화할 가능성이 큰 위기로 인식되었을 것이다. 하지만 정부는 일부 여론이 요구하는 후보 지명의 철회 대신 해당 사건을 입시 제도의 구조적 문제로 규정하여 입시 제도 전반에 대한 재검토를 지시하였다. 2015 개정 교육과정에 따른 교육 과정적 변화를 반영하기 위해 2018년에 이미 대입제도 개편을 마쳤던 상황임에도 불구하고, 대통령의 지시에 따라 대입제도 개편이 1년 만에 다시 추진되었다. 그리고 그 방향은 정시 확대로 설정되었다. 이 과정에서 청와대와 교육부 간 의견 차이가 확인되었는데, 교육부는 대입제도 개편 지시 이후 정시 비중 확대 가능성을 일축하였지만, 대통령은 공식 석상에서 정시 확대를 언급한 것이다. 이러한 청와대의 결정은 교육적 판단이 아닌 정치적 판단이었음이 연구 결과를 통해서도 확인된 바 있다. 대입제도 개편이라는 사건을 법무부 장관 후보 관련 사건의 해결 방안으로 사용하여 정부에 대한 지지와 정권을 지키기로 한 것이다. 정시 확대를 통해 어느 집단의 지지를 얻을 수 있을지에 관한 판단이 선행되었는지에 대해서 본 연구를 통해 확인할 수 없었지만, 결과적으로 서울 주요 대학의 정시 비중이 확대되었으므로, 서울 주요 대학과 정시를 선호하는 이들에게 이익이 되는 상황이 만들어졌음은 분명하다.

일련의 대입제도 개편 과정의 틀 안에서 일부 사회적 행위자들은 대입제도와 연관된 교육적 실천과 변화를 고민하여 대입제도 개편에 참여하였

지만, 정작 최고 결정자의 결정에는 교육적 고민보다 정치적 고민이 더 컸던 것으로 이해된다. 대입제도는 분명 교육제도의 일종이고 교육 영역에 내의 사회적 실천을 규정하지만, 전체 사회적 매트릭스 안에서의 정치적 문제임을 이번 개편 사례를 통해 확인할 수 있었다. 특히, 대학이라는 교육 기관의 사회적 기능과 가치가 사회경제적 지위획득의 문제와 관련되므로 대입제도를 중심으로 이해관계 구조가 형성되어 여러 교육 문제 중에서도 정치적 성격을 강하게 보인다고 이해할 수 있다. 다시 말해, 대입제도는 교육을 통해 사회적 보상을 분배하는 사회적 기능을 수행하기 때문에, 여러 이해관계가 얽혀있는 정치적 문제의 성격을 갖게 된다.

이처럼 대입제도 개편 과정과 대입제도의 공정성 담론에는 한국 사회에서의 사회 계층적 불평등 문제와 능력주의적 특징, 대입제도의 정치적 성격이 재현되어 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 대입제도 개편의 사회적, 정치적 성격은 한국 사회에서 기대되는 대입제도의 사회적 기능이 사회적 보상의 분배 창구임을 시사한다. 대입제도 개편을 통해 입시 위주의 경쟁적 학교 교육의 변화를 모색하려는 시도가 일부 있었다. 하지만, 대입제도 개편 과정에서 우세적이었던 개편 방향은 선발의 공정성의 중요성을 강조하며 정시 확대를 요구하는 목소리였다. 앞에서 논의하였듯 정시 확대가 우세적일 수 있었던 사회적 상황에는 사회 계층적 불평등에 대한 불만과 사회의 능력주의적 특징, 그리고 정치적 선택이 있었다. 이러한 사회적 상황 속에서 대입제도에 대한 사회적 기대는 공정한 사회 보상의 분배 통로였다. 공정한 경쟁을 통해 공정하게 보상을 나눌 수 있도록 하는 분배 창구, 이것이 대입제도에 기대되는 역할이었다. 이러한 대입제도에 대한 사회적 기대 안에 교육의 본래 목적인 인간 발전에 관한 관심은 상대적으로 부재하였다.

교육이 다른 사회적 영역과 구분되는 지점은 교육의 기본적 관심 대상이 인간 발전(human development)이라는 것이다. 대입제도가 교육적 실천을 규정하는 교육제도인 이상, 대입제도의 궁극적 목표에는 인간 발전이 고려되어야 한다. 하지만, 대입제도 개편 과정에서 대입제도에 강조되는

기능은 사회적 선발의 기능으로서 인간 발전에 대한 고려는 포함되지 않았으며, 대입제도와 교육은 별개의 문제로 분리되는 것처럼 인식되었다. 학교 교육의 공정성에 대해서는 대입 전형에 대한 옹호 관점과는 독립적으로, 모든 학생의 성장과 성취의 중요성이 인정되었다. 하지만, 대입제도의 공정성에 관해서는 지지 전형에 따라 그 관점이 구분되었다. 학생부종합전형을 옹호하는 측에서는 모든 학생의 성장을 위한 경쟁 없는 교육을 실천할 수 있도록 하는 대입제도의 기능을 강조하였다. 반면, 정시 확대 측에서는 대입제도의 우선적 기능은 사회적 선발이므로 공정한 선발을 충실히 할 수 있어야 한다는 관점이었다. 양측에서 강조하는 대입제도의 각 기능은 모두 대입제도라는 교육제도가 수행해야 하는 역할임은 분명하다. 하지만 대입제도 개편 과정에서 정시 확대의 목소리가 우세했던 상황을 고려할 때, 사회적으로 대입제도의 선발적 기능의 중요성이 더욱 설득력 있게 수용되었다고 할 수 있다. 교육적 관점에서 교육의 목적과 관련지어 대입제도의 공정성 이해하려는 시도(김재웅 등, 2019; 정원규, 2011)는 있었으나, 여전히 대입제도의 기능은 사회적, 정치적 관점에서 이해되고 있다. 이는 대입의 문제, 특히 대학 서열화 구조 속에서 경쟁적인 명문대 입학 문제가 현실적인 사회적 문제이므로, 이러한 현실 속에서 시급히 요청되는 대입제도의 기능이 공정한 선발이기 때문에 발생하는 사회적 현상으로 이해해야 할 것이다. 인간 발전이라는 교육의 이상적 목표의 중요성은 인정하지만, 그것이 현재의 입시 경쟁 문제를 해결해주지는 못하기 때문이다. 따라서 교육적 목적을 반영할 수 있는 대입제도의 실천은 대입제도의 선발 기능에 대한 사회적 필요가 약화할 때 비로소 가능할 것이다. 이는 대입제도의 개편만으로 이룰 수 없는 사회적 변화이다. 대입을 둘러싼 사회 계층적 불평등과 능력주의 체제적 특성이 완화되고, 교육적 가치에 근거한 정책 결정이 이루어지는 사회적 변화가 가능할 때, 인간 발전이라는 교육적 목적을 실현할 수 있는 대입제도 역시 가능할 것이다.

## 2. 제언

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 2021~2023학년도 대입제도를 경험하는 학생과 학부모의 인터뷰 자료를 수집하지 못한 한계가 있다. 연구참여자의 범위를 대입제도 개편 과정에 참여한 성인으로 한정하여, 개편 대입제도에 직접 영향을 받는 학생을 연구참여자로 섭외하지 않았다. 연구참여자를 성인으로 한정된 이유는 성인 참여자에 대한 접근성이 더 높았기 때문이다. 2021~2023학년도 대입제도를 통해 입시를 경험했거나, 경험하는 학생은 2021년 기준, 대학교 1학년(2021학년도 대입), 고등학교 3학년(2022학년도 대입), 고등학교 2학년(2023학년도 대입)이다. 대학교 1학년이 된 학생은 성인으로서 연구 섭외의 대상이었으나, 섭외를 진행하지 못하였다. 만약 학생들을 연구참여자로 섭외하며 인터뷰를 진행했다면, 대입제도가 매해 바뀌는 상황에서 대입을 준비하는 학생의 심정과 반응을 이해할 수 있을 것이다. 또한, 대입제도를 직접 경험하는 관점에서 대입 공정성과 교육 공정성이 무엇으로 이해되는지 확인할 수 있을 것이다. 언론과 정책포럼 자료집, 온라인 플랫폼을 통해 학생의 목소리를 간접적으로 확인했으나 학생의 목소리는 일부였고, 이에 따라 본 연구에는 성인의 목소리가 중심적으로 담겼다는 한계가 있다.

한편, 2021~2023학년도 대입제도를 경험하는 학부모의 인터뷰 자료 또한 수집하지 못하였다. 학부모 단체 소속 연구참여자를 섭외하여 인터뷰 자료를 수집하였으나, 해당 연구참여자의 경우 개편 대입제도가 직접 영향을 미치는 학부모는 아니었다. 다만, 학부모 연구참여자가 말했듯이, 대입을 직접 준비할 때는 “뭐가 뭔지” 대입제도가 잘 이해가 되지 않으나, 대입을 겪고 난 후에 오히려 대입준비 과정에 대해 더 잘 알게 되고, 이해하게 되는 측면이 있을 수 있다. 그리하여 개편 과정 당시 입시를 막 경험했던 연구참여자가 공유한 대입제도와 공정성에 관한 생각을 학부모의 관점으로 이해할 수도 있다. 대입제도개편 공론화의 주요 참여자로 개편 과

정을 경험하였으나, 개편 대입제도에 직접 영향을 받는 학부모는 아니었다는 점이 한계다.

둘째, 대입제도 개편과 관련한 교육현장의 반응을 연구에 포함하지 못한 한계가 있다. 대입제도 개편 과정 동안, 1년의 간격으로 대입제도가 개편되는 상황에 대하여 대입을 준비해야 하는 학생과 학교현장의 혼란에 대한 우려가 있었다. 학교 교육현장에서는 대입을 준비해야 하는 상황에서 혼란이 있었다면, 대학 교육현장에서는 대입제도 개편에 맞추어 입학 정책을 수정하고, 학생을 선발해야 하는 혼란이 있었다. 본 연구에서 학교 교사와 대학교수를 섭외하여 인터뷰 자료를 수집했음에도 불구하고, 인터뷰의 초점이 대입제도 개편 과정과 공정성에 대한 관점이 중심이었기 때문에, 개편 과정 당시와 현재 교육현장에서의 반응을 확인하지 못하였다. 1년마다 대입제도가 개편되었을 당시의 교육현장의 분위기는 어땠는지, 대입 개편에 대하여 어떻게 대응했는지, 대입제도의 변화로 인해 교육현장에서 발생한 변화가 있는지 등에 관하여 확인하지 못한 것이 연구의 한계다.

셋째, 대입제도개편 공론화 참여자 인터뷰 자료를 중심으로 대입제도 공정성 담론을 해석한 측면이 있다. 본 연구에서는 대입제도 개편 과정의 공정성 담론을 분석하기 위하여 문서 및 기록물 자료, 인터뷰 자료를 수집하였다. 문서 및 기록물 자료에는 신문기사와 정부 문서, 국회의원회의록이 포함되었고, 인터뷰 자료에는 대입제도 개편 과정 참여자와의 인터뷰 녹취록이 포함된다. 인터뷰 자료는 11명의 관계자 인터뷰를 통해 수집하였는데, 11명의 구성은 공론화 의제 1 관계자 2명, 의제 2 관계자 4명, 의제 3 관계자 1명, 의제 4 관계자 1명, 그 외 3명으로 이루어졌다. 의제 2 관련 연구참여자 수가 가장 많은 이유는 공론화 진행 당시에도 의제 2에 가장 많은 교육단체들이 모였기 때문이다. 연구참여자로 섭외된 관계자 이외에도 대입제도 개편 과정에 참여한 여러 사람이 있으나, 섭외에 실패했거나 접근하지 못하였다. 전체 11명의 연구참여자 중 대입제도개편 공론화에 참여한 사람은 8명인데, 이들을 통해 수집한 자료가 공정성 담론을 해석을 위해 가장 중심으로 사용되었다. 이는 대입제도 개편 과정에서 공정성 담론이 수능

옹호 집단과 학생부종합전형 옹호 집단 간의 논쟁으로 형성되었으므로, 공론화 의제를 통해 각 집단의 상황을 대변한 이들의 자료가 가장 많이 쓰이는 것은 타당하다. 또한, 각 의제를 대표하여 활발히 참여했던 사람들이므로 연구참여자로서 대표성도 지니고 있다. 그렇지만, 공정성 담론의 해석에서 이들의 관점이 중심으로 다뤄지면서 학생과 학부모의 관점이 충분히 반영되지 못했다는 한계가 있다. 이는 앞의 두 가지 한계 사항과 연계되는 한계점으로서 학생과 학부모의 관점이 공론화 참여자 인터뷰나 신문기사, 정책포럼 자료집 등을 통해 간접적으로 반영되기는 하였으나, 이들의 관점이 중심이 아니었다는 점은 공정성 담론 해석의 한계 사항이다.

다음으로, 연구 결과와 한계에 기반한 제언은 다음과 같다. 첫째, 대입제도 개편 과정과 공정성에 대한 학생과 학부모의 관점을 포함한 후속 연구가 필요하다. 본 연구에서는 대입제도개편 공론화에 참여했던 성인을 중심으로 자료를 수집하여 학생과 학부모의 관점을 직접 담지 못했다는 한계가 있다. 하지만, 학생과 학부모는 대입제도의 직접적인 당사자로서 대입제도개편에 가장 민감하게 반응하는 이해관계자이다. 2021학년도부터 2023학년도 대입제도를 경험한 학생과 학부모를 중심으로, 개편 과정과 공정성에 관한 인식을 확인할 수 있다면, 학생과 학부모의 관점으로 공정성 담론을 이해할 수 있을 것이다. 특히, 서로 다른 대입제도를 경험한 각 학년 집단의 관점을 비교하는 것 또한 연구의 의의가 있을 것으로 기대한다. 2021학년도 수능 개편 시안이 발표될 당시의 중학교 3학년 학생은 2021년 기준 현재 대학교 1학년에 해당하고, 2022학년도 대입제도 개편안 발표 당시의 중학교 3학년 학생은 현재 고등학교 3학년이며, 대입 공정성 강화방안 발표 당시의 중학교 3학년 학생은 현재 고등학교 2학년이다. 이미 대입 과정을 경험하고 대학에 입학한 집단과 대입을 직전에 앞둔 고3 집단, 1년의 준비 기간이 남은 고2 집단의 관점은 서로 다를 것이다. 따라서, 각 집단에 해당하는 학생과 학부모의 관점을 비교하면, 공정한 대입제도와 교육에서의 공정성에 대한 유의미한 논의 사항을 확인할 수 있을 것이다. 또한, 본 연구가 제시하는 공정성 담론에 대한 해석과 학생, 학부모의 관점을

비교하여, 교육 공정성에 대한 이해를 확장하는 계기가 될 수 있을 것이다.

둘째, 대입제도 개편에 따른 학교현장의 변화에 관한 후속 연구가 필요하다. 2021학년도부터 2023학년도까지의 대입제도가 서로 달라서 발생하는 학교현장의 변화는 무엇인지, 고등학교 현장을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 2020년을 기준으로 본다면, 고등학교 현장에서 1학년부터 3학년 학생이 모두 다른 대입제도를 준비하는 상황이었다. 고등학교 3학년 학생은 기존에 유지되던 방식으로 대입을 준비하고, 2학년 학생은 정시 비율이 30% 이상으로 확대되고, 제2외국어/한문 과목에 절대평가가 적용되며, 학생부 기재사항이 변화된 2022학년도 대입제도 개편안에 맞추어 대입을 준비해야 한다. 또한, 1학년 학생은 서울 주요 대학이 40% 이상으로 정시 비중을 확대해야 하는 한편, 학생부에서 비교과 활동이 폐지되고, 대입 전형 자료로 자기소개서가 폐지되는 대입제도에 맞추어 대입을 준비해야 한다. 이러한 상황에 대하여 교사의 관점을 중심으로 학교현장이 어떻게 변화했는지 연구하는 것은 대입제도와 대입제도 개편이 학교현장에 미치는 영향을 확인하는 작업이라고 할 수 있다. 대입제도 개편으로 인하여 학교현장에서 교사의 수업 방식과 학생의 학교생활 방식, 진학 상담 등에 어떠한 변화가 생겼고, 그러한 변화에 대하여 교사와 진학교사의 관점에서 확인한다면, 다음 대입제도 개편 시 학교에 발생할 변화를 고려하여 정책을 수립할 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, 명문대 입학 중심의 공정성 담론과 비교하여, 명문대 이외 대학입학 중심의 담론 분석이 필요하다. 본 연구를 통해 대입제도 개편 과정에서 서울 주요 대학을 중심으로 공정성 담론이 형성되었다는 걸 확인할 수 있었다. 하지만, 명문대 입학을 준비하는 학생들은 전체 학생의 일부에 한정되므로, 명문대 중심 담론은 공정성 담론 중 하나의 해석으로 이해될 수 있다. 따라서, 명문대로 논의되는 서울 주요 대학 이외의 대학과 해당 대학에 입학하길 희망하는 학생, 다르게 표현하면 중하위권 학생과 대학이 당시의 명문대 중심 공정성 담론에 가지는 인식과 대학진학 및 학생 선발에 관한 인식을 조사한다면, 명문대 중심의 공정성 담론과는 다른 양상의

답론을 확인할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 대입 전형 중 적성 고사에 관련한 연구가 필요하다. 대입제도 개편 과정에서 확인된 비판적 의견은 대입 개편 논의가 상위권 중심이라는 것과 중위권 학생들이 준비할 수 있는 적성 고사를 폐지해서는 안 된다는 것이었다. 적성 고사는 논술전형과 같은 대학별 고사의 일종으로, 국어, 수학, 영어 과목 등에 대한 객관식 시험으로 진행된다. 국가교육회의 온라인 플랫폼의 시민 의견에 따르면, 주로 중위권 학생들이 적성 고사 전형을 통하여 대학에 입학하였는데, 대입 간소화 정책으로 인하여 적성 고사 전형이 폐지되는 추세이다. 따라서, 중위권 학생이 대학에 입학할 수 있는 선택지가 축소되었다는 의견이 다수이며, 적성 고사를 유지해야 한다고 주장한다. 따라서, 중위권 학생들을 위한 대입 전형으로서 적성 고사의 특징과 대입 간소화 정책에 따른 변화에 관해 연구를 통해 논의할 필요가 있다.

마지막으로, 연구참여자들의 대입과 관련한 풍부한 경험과 비판적 의견을 더욱 선명하게 드러낼 수 있는 후속 연구가 필요하다. 본 연구에서 인터뷰 자료는 문서 및 기록물 자료와 함께 사용되어 보조적 성격이 더 강했다. 이로 인해 연구 전반에서 인터뷰 자료가 중심적으로 조명되지 못한 한계가 있다. 하지만, 교사, 대학교수, 대입 전문가, 교육 관련 단체 소속원으로 구성된 11명의 연구참여자와의 인터뷰를 통해 수집한 자료는 한국 사회의 대입을 이해하는 데 필요한 다양한 정보를 포함하고 있어, 그 자체로 단독 조명을 받기 위한 충분한 가치가 있다. 특히, 모든 연구참여자는 본 연구를 수행한 연구자보다 훨씬 다양하고 오랜 경험을 가진 대입 전문가로서 높은 전문성을 가지고 있다. 그러나 연구자의 역량의 한계로 인하여 본 연구에서는 연구참여자들이 공유해준 경험을 충분히 드러내지 못하였다. 따라서, 연구참여자와의 인터뷰를 중심에 두고 한국사회의 대입과 교육에 관해 더욱 심층적으로 이해할 수 있는 후속 연구가 필요하다. 이때, 연구 계획 단계에서 섭외를 계획했지만 실행하지 못했던 연구참여자와의 인터뷰를 추가할 수 있다면, 본 연구와는 다른 새로운 각도에서 대입제도의 공정성 문제를 바라볼 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

### <단행본 및 학술논문>

- 강경석, 홍철희. (2008). 교사의 조직공정성 인식과 조직시민행동이 교사의 혁신행동에 미치는 영향. **교육행정학연구**, 26(2), 287-315.
- 강기홍. (2020). 대학입시 공정성 확보를 위한 법적 고찰. **교육법학연구**, 32(1), 1-28.
- 장창동. (2007). 한국 대학입시제도의 사회사적 변천과 특징에 관한 연구. **교육문제연구**, 28, 83-113.
- 강현철, 김영원, 임찬수, 최재혁. (2020). 시민참여형 공론조사 사례: 대입제도 개편 공론조사를 중심으로. **조사연구**, 21(2), 71-87.
- 경제·인문사회연구회. (2012). **우리 사회는 공정한가: 통계와 사례로 바라본 한국 사회의 공정성**. 서울: 한국경제신문 한경BP.
- 권순호, 김병주. (2012). 학교장의 변혁적 리더십과 조직효과성의 관계에서 조직공정성과 교사 임파워먼트의 매개효과. **한국교원교육연구**, 29(4), 153-176.
- 김동석. (2000). 학생 선발정책과 2002 대입제도의 쟁점 분석. **교육문제연구**, 13, 19-49.
- 김미란, 박병영. (2013). **대입부담 완화를 위한 대입전형 간소화 방안**. 한국교육개발원.
- 김미숙, 김기민. (2020). 존 롤스의 분배정의론에 근거하여 대입전형의 공정성과 발전방안 탐색. **학습자중심교과교육연구**, 20(20), 1239-1260.
- 김석호. (2021). 뉴노멀과 공정성: 다시 들고 돌아 공정성. 이한주, 오재호 (기획), **공정한 사회의 길을 묻다** (pp. 13-35). 서울: 시공사.

- 김신일. (1991). 별난 입시제도에 병든 한국교육. **철학과 현실**, 10, 56-67.
- 김신일. (2015). **제5판 교육사회학**. 파주: 교육과학사.
- 김안나, 김성훈. (2009). 대입 전형유형별 학업성취도의 차이와 그 의미. **교육사회학연구**, 19(2), 91-106.
- 김영출. (1995). 교육재정의 공정성 평가에 관한 연구. **교육행정학연구**, 13(4), 207-224.
- 김왕복. (1997). 지방 교육 재정 배분의 공정성 분석. **교육행정학연구**, 15(2), 113-140.
- 김위정, 김양분. (2013). 대입 입학사정관 전형 지원 계획이 사교육비 지출에 미친 영향 분석. **교육사회학연구**, 23(4), 85-117.
- 김위정, 배정현, 안상헌. (2014). **학생 성장을 위한 대입제도 개선방안**. 경기도교육연구원.
- 김재용, 강태중, 박상완. (2019). '교육적 관점'에서 대입전형 공정성의 의미에 대한 논의. **한국교육**, 46(1), 187-213.
- 김창환, 변수용. (2021). **교육 프리미엄: 한국에서 대학교육의 노동시장 가치는 하락했는가?**. 서울: 박영스토리.
- 김창환, 신희연. (2020). 입시 제도에서 나타나는 적응의 법칙과 엘리트 대학 진학의 공정성. **한국사회학**, 54(3), 35-83.
- 김학린, 전형준, 황수경. (2020). 공론화의 속의 효과에 대한 실증분석: 2022학년도 대입제도개편 공론화 경험을 중심으로. **정책분석평가학회보**, 30(2), 67-93.
- 김한솔. (2019). 학생부종합전형 공정성에 대한 교사의 인식과 개선방안: 비평준화지역 일반계고등학교에 관한 질적사례연구. **학습자중심 교과교육연구**, 19(10), 53-77.
- 김희용. (2011). 공정성 개념 분석과 대학입학사정관 전형의 공정성 확보 방안. **교육사상연구**, 25(1), 21-50.
- 남미자, 배정현, 오수경. (2019). 교육열, 능력주의 그리고 교육 공정성 담론의 재고(再考): 드라마 <SKY 캐슬>의 담론 분석을 중심으로.

- 교육사회학연구, 29(2), 131-167.
- 남현우. (2006). 대입전형의 공정성을 높이기 위한 내신등급 산출방안 -HLM을 이용한 학교효과성측정을 바탕으로-. **교육평가연구**, 19(1), 39-50.
- 류성창, 장혜승, 서예원, 강태훈, 정제영, 권희림. (2012). **역량 중심 대입제도 개편 가능성 탐색 연구**. 서울: 한국교육개발원..
- 목광수. (2020). 롤즈의 정의론과 교육: 민주주의적 평등을 중심으로. **윤리학**, 9(1), 79-107.
- 문정주, 최윌. (2019). 배제의 법칙으로서의 입시제도: 사회적 계층 수준에 따른 대학 입시제도 인식 분석. **한국사회학**, 53(3), 175-215.
- 박기태, 이명진. (2020). 공론화 과정에서 나타난 숙의 효과: 대입제도 개편 공론화를 중심으로. **조사연구**, 21(2), 51-69.
- 박대권, 최상훈. (2019). 정책 결정방식으로서의 “공론화’에 대한 성찰적 검토-’ 대입제도 개편을 위한 공론화위원회” 사례를 중심으로-. **교육행정학연구**, 37(3), 141-166.
- 박도순. (1994). 1994학년도 새 대학입시제도의 실행방안에 관한 연구. **교육문제연구**, 6, 1-34.
- 박도순. (1996). 새로운 입시제도의 방향. **학생생활연구**, 16, 325-333.
- 박상철. (2006). 미국과 호주의 대입전형제도 비교 연구-2008학년도 대입제도 개선안의 쟁점을 중심으로-. **비교교육연구**, 16(3), 1-21.
- 박재춘. (2013). 절차 및 상호작용공정성이 조직몰입에 미치는 영향: 긍정심리자본의 매개효과와 분배공정성의 조절효과. **교육행정학연구**, 31(3), 97-130.
- 박종섭. (2019). 대입 정성평가의 객관성 공정성 개선방안. **인문사회**21, 10(3), 1667-1681.
- 박혜림. (2009). 대학입학사정관제도의 현황과 발전 방안. **교육방법연구**, 21(1), 21-46.
- 박효민. (2021). 공정성의 사회적 의미. 이한주, 오재호 (기획), **공정한 사**

- 회의 길을 묻다 (pp. 71-115). 서울: 시공사.
- 박효민, 김석호. (2015). 공정성 이론의 다차원성. **사회와이론**, 219-260.
- 반상진. (1994). 교육재정에서의 공정성. **교육연구**, 2, 51-72.
- 배장오. (1999). 한국의 대학 입시 제도에 관한 연구. **강남대학교 논문집**, 34(4), 279-309.
- 서민원. (2008). 대학 자율화 및 질 제고와 대학입학전형제도. **교육평가연구**, 2(3), 93-120.
- 성태제. (1993). 입시위주의 교육과 과열과외. **교육학연구**, 31(2), 67-85.
- 안선희. (2016a). 대입제도 정책문제 정의의 타당성 분석. **교육문제연구**, 29(1), 219-255.
- 안선희. (2016b). 대입제도의 문제점과 개선과제-학생·학부모의 관점을 중심으로-. **학부모연구**, 3(2), 23-49.
- 안선희. (2018). 학생부 중심 대입제도의 추진과정과 정책문제 분석. **교육문화연구**, 24(6), 87-116.
- 안선희. (2021). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 대입제도 정책변동 분석. **한국교육학연구**, 27(1), 243-280.
- 안수진, 안선희. (2015). 2015학년도 대입전형간소화정책의 효과성과 타당성 평가: 학생학부모교사의 효과성 인식에 근거한 인과가설 평가를 중심으로. **교육문제연구**, 28(4), 233-269.
- 안정희. (2020). 고교학점제 실행을 위한 대입제도 개선방안 제언: 고교교육 기여대학 지원사업 평가지표를 기준으로. **학습자중심교과교육연구**, 20(9), 1193-1213.
- 양길석. (2006). 2008학년도 대학수학능력시험 점수체제(9등급제)에 대한 비판적 고찰. **한국교육학연구**, 12(2), 141-164.
- 양길석. (2010). 대학수학능력시험의 변천 과정과 쟁점 분석. **교육평가연구**, 23(4), 765-791.
- 양림. (2020). 대학입학전형제도의 공정성에 관한 연구. **한국과 국제사회**, 4(2), 113-138.

- 양성관. (2019). 대입제도 개편을 위한 공론화 과정의 “대입전형 공정성” 재검토. **교육행정학연구**, 37(4), 23-57.
- 양성관, 김택형. (2008). 대입 자율화의 가능성에 대한 비판적 검토 -입학 사정관제를 중심으로-. **한국교육학연구**, 14(3), 145-170.
- 오옥환. (2011). 교육 공정성 성공도 체념도 불가능한 딜레마. **지식의 지평**, (11), 178-193.
- 윤정일, 정수현. (2003). **한국 공교육의 진단-선택의 자유와 공정성-**. 서울: 집문당.
- 이광현. (2018). 학생부종합전형의 쟁점분석과 대입제도 개선방향. **교육사회학연구**, 28(3), 57-95.
- 이두휴. (1998). 우리 나라 대학입시정책의 문제점과 개선 방안. **여수대학교 논문집**, 13(1), 291-309.
- 이민경. (2020). 정시 확대를 둘러싼 대학입시 담론에 대한 비판적 분석. **동향과전망**, 108, 9-45.
- 이상명. (2017). 균등한 교육을 받을 권리 측면에서 본 대학입시제도의 개선방안. **법과 정책연구**, 17(2), 1-27.
- 이상복. (2000). 경상남도 초등학교 교육재정 배분의 공정성에 관한 연구. **지방교육경영**, 5(1), 201-235.
- 이수정. (2018). '학생부' 중심 대입제도개혁에 대한 쟁점 분석-학생부종합전형' 도입을 중심으로-. **학습자중심교과교육연구**, 18(4), 923-944.
- 이수정. (2019). '대입제도 공론화' 과정에서 드러난 교육부 정책결정방식의 특징 분석. **교육행정학연구**, 37(4), 1-22.
- 이수정, 조원기. (2014). 대입전형에서 학생부 내신 반영 강화 정책과 고교생의 사교육비 지출간의 관련성 분석. **직업능력개발연구**, 17(3), 125-150.
- 이전이. (2019). 교육의 공정성과 적정성의 관계: 28개 OECD 회원국의 학업성취 결과를 중심으로. **교육학연구**, 57(1), 309-330.

- 이제봉. (2008). 대학교육에서 기회균형선발제의 근거와 쟁점. **한국교육논단**, 8(1), 125-143.
- 이종현. (2020). 대입 전형과 교육개혁안의 선발제도적 성격에 대한 연구: 선발제도와 교육 성취도 평가의 상충 관점에서. **동향과전망**, 108, 46-79.
- 이혜정. (2019). 교육 공정성에 관한 미디어 담론 분석: ‘숙명여고 사태’를 중심으로. **아시아교육연구**, 20(3), 853-882.
- 장은주. (2021). **공정의 배신: 능력주의에 갇힌 한국의 공정**. 서울: 피어나.
- 정원규. (2011). 교육의 본래 목적과 공정성의 입장에서 본 대학입시의 문제. **사회와 철학**, 21, 107-140.
- 조홍순. (2019). 2022 대입정책 결정과정의 딜레마 분석. **한국교육학연구**, 25(3), 161-185.
- 조희권, 김이지, 김효희, 김화신. (2019). 학생부종합전형 공정성에 대한 입학사정관들의 인식 연구. **입학전형연구**, 8, 29-53.
- 주영효, 김상철. (2017). 학생부종합전형 정책 분석 및 개선 방안. **교육행정학연구**, 35(1), 141-168.
- 주철안. (1992). 교육재정의 공정성 개념과 측정 방법론에 관한 연구. **교육재정경제연구**, 1(2), 19-44.
- 최규연. (2020). 공공성은 공-기표인가?: 에너지 노동-환경 담론과 공공성을 중심으로. **경제와사회**, 209-253.
- 최은수. (1991). 한국 초등 및 중등 교육 자원 분배의 공정성에 관한 연구: 1977-1987. **교육행정학연구**, 9(1), 103-114.
- 최정묵. (2016). 대학입시제도의 공정성에 대한 대학생들의 인식 연구. **한국콘텐츠학회논문지**, 16(12), 562-573.
- 최호성, 강현석. (2000). 2002 학년도 대입 제도의 교육과정적 쟁점 분석. **교육과정연구**, 18(2), 215-250.
- 한정신. (1992). 대학입시제도와 중등학교 교육. **교육학연구**, 30(1), 41-57.
- 허병기. (2011). 함께 누리는 인간성장의 기회. 김세원, 박길성, 이승훈,

- 이우진, 김주성, 정용덕, 오병선, 안상훈, 허병기, 김태기, 윤영철 (저), **페어 소사이어티: 기회가 균등한 사회** (pp.251-277). 서울: 한국경제신문 한경BP.
- 홍영희. (2019). 토픽 분석을 이용한 학생부종합전형의 쟁점 분석. **응용통계연구**, 32(3), 423-434.
- 황경식. (2011). 공정한 경기와 운의 중립화. 황경식, 이승환, 윤평중, 김혜숙, 박구용, 송호근, 김상조, 이영, 조영달, 김비환 (저), **공정과 정의사회: 한국사회의 지속가능한 성장을 위한 지적 모색** (pp. 11-46). 서울: 조선뉴스프레스.
- Adnett, N., McCaig, C., Slack, K., & Bowers-Brown, T. (2011). Achieving “Transparency, Consistency and Fairness” in English Higher Education Admissions: Progress since Schwartz? *Higher Education Quarterly*, 65(1), 12-33.
- Anderson, E. S. (1999). What is the Point of Equality?. *Ethics*, 109(2), 287-337.
- Anderson, E. (2007). Fair opportunity in education: A democratic equality perspective. *Ethics*, 117(4), 595-622.
- Bills, D. B. (2017). **교육과 일: 사회학적 접근** (장원섭, 역). 서울: 박영스토토리. (원서출판, 2004).
- Boliver, V. (2013). How fair is access to more prestigious UK universities? *British Journal of Sociology*, 64(2), 344-364.
- Bourdieu, P. (2005). **구별짓기-상** (최종철, 역). 서울: 새물결. (원서출판, 1979).
- Bowl, M., & Hughes, J. (2013). Discourses of “Fair Access” in English Higher Education: what do institutional statements tell us about university stratification and market positioning? *Widening Participation and Lifelong Learning*, 15(4), 7-25.
- Brighouse, H. (2002). *School choice and social justice*. Oxford: Oxford

University Press.

- Brighouse, H., & Swift, A. (2014). The Place of educational equality in educational justice. In K. Meyer (Ed.), *Education, Justice and the Human Good: Fairness and Equality in the Education System* (pp. 14-31). London; New York: Routledge.
- Brunori, P., Peragine, V., & Serlenga, L. (2012). Fairness in education: The Italian university before and after the reform. *Economics of Education Review*, 31, 764-777.
- Chouliaraki, L., & Fairclough, N. (1999). *Discourse in late modernity: Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. London; New York: Longman.
- Fairclough, N. (2012). **담화 분석 방법-사회 조사연구를 위한 텍스트 분석** (김지홍, 역). 광명: 경진출판. (원서출판, 2003).
- Fairclough, N. (2017). **담화와 사회변화** (김지홍, 역). 광명: 경진출판. (원서출판, 1992).
- Field, S., Kuczera, M. & Pont, B. (2007). *No More Failures: Ten steps to equity in education*. Paris: OECD.
- Giesinger, J. (2011). Education, fair competition, and concern for the worst off. *Educational Theory*, 61(1), 41-54.
- Haidt, J. (2014). **바른마음-나의 옳음과 그들의 옳음은 왜 다른가** (왕수민, 역). 파주: 웅진지식하우스. (원서출판, 2012).
- Jacobs, L. A. (2004). *Pursuing Equal Opportunities: The Theory and Practice of Egalitarian Justice*. New York: Cambridge University Press.

- Jacobs, L. A. (2010). Equality, adequacy, and stakes fairness: Retrieving the equal opportunities in education approach. *Theory and Research in Education*, 8(3), 249-268.
- Jonson, J. L., Trantham, P., & Usher-Tate, B. J. (2019). An Evaluative Framework for Reviewing Fairness Standards and Practices in Educational Tests. *Educational Measurement: Issues and Practice*, 38(3), 6-19.
- Jorgensen, M. W., & Phillips, L. J. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage.
- Karabel, J. (2011). 누가 선발되는가?: 사례편-하버드, 예일, 프린스턴의 입학사정관제 (이종삼, 역). 과주: 한울아카데미. (원서출판, 2005).
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2012). **헤게모니와 사회주의 전략-급진 민주주의 정치를 향하여** (이승원, 역). 서울: 후마니타스. (원서출판 2001).
- Lai, D., Tian, Y., & Meng, D. (2011). Differences Between the Employment of Higher Education Students from the Cities and the Countryside and the Fairness of Higher Education: From the Perspective of Employment Capability. *Chinese Education & Society*, 44(1), 3-26.
- Liu, A. (2011). Unraveling the myth of meritocracy within the context of US higher education. *Higher Education*, 62(4), 383-397.
- Mangan, J., Hughes, A., Davies, P., & Slack, K. (2010). Fair access, achievement and geography: explaining the association between social class and students' choice of university. *Studies in Higher Education*, 35(3), 335-350.
- Marginson, S. (2011). Equity, status and freedom: A note on higher education. *Cambridge Journal of Education*, 41(1), 23-36.
- Markovis, D. (2020). **엘리트 세습-중산층 해체와 엘리트 파멸을 가속하**

- 는 능력 위주 사회의 함정 (서정아, 역). 서울: 세종서적. (원서출판, 2020).
- McNamee, S. J., & Miller Jr., R. K. (2015). **능력주의는 허구다-21세기에 능력주의는 어떻게 오작동되고 있는가** (김현정, 역). 서울: 사이. (원서출판, 2013).
- Meyer, K. (2014). Introduction. In K. Meyer (Ed.), *Education, Justice and the Human Good: Fairness and Equality in the Education System* (pp. 1-13). London; New York: Routledge.
- Meyer, H.-D., St.John, E. P., Chankesliani, M., & Uribe, L. (2013). *Fairness in access to higher education in a global perspective: Reconciling excellence, efficiency, and justice*. Rotterdam; Boston; Taipei: Sense Publishers.
- Pitman, T. (2014). Studies in Higher Education Understanding “fairness” in student selection: are there differences and does it make a difference anyway? *Studies in Higher Education, 41*(7), 1203-1216.
- Pitman, T. (2015). Unlocking the gates to the peasants: are policies of ‘fairness’ or ‘inclusion’ more important for equity in higher education? *Cambridge Journal of Education, 45*(2), 281-293.
- Potter, J., & Wetherell, M. (1987). *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behaviour*. London; Newbury Park; Beverly Hills; New Delhi: Sage.
- Rawls, J. (2016). **공정으로서의 정의-재서술** (Erin Kelly, 편, 김주휘, 역). 서울: 이학사. (원서 출판, 2001).
- Rawls, J. (2016). **정치적 자유주의-증보판** (장동진, 역). 파주: 동명사. (원서출판, 1993).
- Rawls, J. (2017). **정의론** (황경식, 역). 서울: 이학사. (원서 출판, 1999).

- Salmi, J., & Bassett, R. M. (2014). The equity imperative in tertiary education: Promoting fairness and efficiency. *International Review of Education*, 60(3), 361-377.
- Sandel, M. (2020). **공정하다는 착각** (함규진, 역). 서울: 와이즈베리. (원서출판, 2020).
- Satz, D. (2007). Equality, adequacy, and education for citizenship. *Ethics*, 117(4), 623-648.
- Sen, A. (2019). **정의의 아이디어** (이규원, 역). 서울: 지식의 날개. (원서출판, 2009).
- Stobart, G. (2005). Fairness in multicultural assessment systems. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 12(3), 275-287.
- Swift, A. (2003). *How not to be a hypocrite: School choice for the morally perplexed parent*. London; New York: Routledge.
- Tierney, R. D. (2014). Fairness as a multifaceted quality in classroom assessment. *Studies in Educational Evaluation*, 43, 55-69.
- Young, I. M. (2017). **차이의 정치와 정의** (김도균, 조국 역). 서울: 모티브북. (원서출판, 1990).
- Young, M. (2020). **능력주의-2034년, 평등하고 공정하고 정의로운 엘리트 계급의 세습 이야기** (유강은, 역). 서울: 이매진. (원서출판, 1994).
- Zimdars, A. (2010). Fairness and undergraduate admission: A qualitative exploration of admissions choices at the University of Oxford. *Oxford Review of Education*, 36(3), 307-323.

#### <정부·국회·정당 문서>

- 교육부. (2013). 학생·학부모 부담 완화와 학교교육 정상화를 위한 대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안.

교육부. (2017.08.10.a). 2021학년도 수능 개편 시안 발표.

교육부. (2017.08.10.b). 2021학년도 수능 개편 시안.

교육부. (2017.08.31.a). 수능 개편, 1년 유예하기로.

교육부. (2017.08.31.b). 국민과 소통하며 안정적 교육개혁을 추진하겠습니다. -새 정부의 교육 철학과 수능개편에 관한 입장 발표-.

교육부. (2018.04.11.). 대입제도 국가교육회의 이송안 발표-국가교육회의 숙의·공론화를 거쳐 8월 확정-.

교육부. (2018.07.13.). 공론화 미포함 과제 논의를 위한 대입정책포럼 개최.

교육부. (2018.08.17.a). 2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향.

교육부. (2018.08.17.b). 2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향 발표-공론화 결과 및 국가교육회의 권고안 등 국민의 뜻을 반영하여 마련-.

교육부. (2019.09.26.). 학생부종합전형 실태과약을 위한 조사 실시.

교육부. (2019.11.06.). 교육부, 학생부종합전형 실태조사 결과 발표.

교육부. (2019.11.28.a). 교육부, 대입제도 공정성 강화 방안 발표.

교육부. (2019.11.28.b). 대입제도 공정성 강화 방안.

교육인적자원부. (2004). 학교교육 정상화를 위한 2008학년도 이후 대학 입학제도 개선방안(시안).

국가교육회의. (2018.08.07.). 국가교육회의, 「대학입시제도 개편 권고안」 발표.

국가교육회의. (2019). 청년세대가 생각하는 교육의 공정성은 무엇인가.

국회. (2017.06.29.). 제351회국회(임시회·폐회중) 교육문화체육관광위원회 회의록 제5호.

국회. (2017.08.21.). 제353회국회(임시회) 교육문화체육관광위원회 회의록 제1호.

국회. (2018.08.21.). 제363회국회(임시회) 교육위원회 회의록 제1호.

대입제도개편 공론화위원회. (2018.07.30.). 2022학년도 대입제도 개편을

위한 지역별 순회 「국민대토론회」 결과 보고.

대입제도개편 공론화위원회. (2018.08.03.a). 대입제도 개편 공론화 결과 발표.

대입제도개편 공론화위원회. (2018.08.03.b). <『대입제도개편 공론화위원회』 위원장님 말씀> -대입제도개편 공론화 결과 발표-.

대입제도개편 공론화위원회. (2018a). 시민의 지혜! 숙의하고 대안을 찾다.-대입제도 개편 공론화 백서-.

대입제도개편 공론화위원회. (2018b). 대입제도 개편 공론화 숙의자료집.

더불어민주당. (2017). 제19대 대통령선거 정책공약집 나라를 나라답게.

더불어민주당. (2019). 정시확대 왜 필요한가.

더좋은미래, 더미래연구소. (2017). 공정한 입시제도 마련을 위한 교육개혁.

정의당. (2019). 대입제도 개편 전문가 간담회.

청와대. (2017.05.10.). 문재인 대통령, 취임선서 국정 이렇게 운영하겠습니다. <https://www1.president.go.kr/articles/516>

청와대. (2018.12.11.). 2019 교육부 업무보고 대통령 모두발언. <https://www1.president.go.kr/articles/5163>

청와대. (2019.09.09.). 장관·장관급 인사 임명장 수여식. <https://www1.president.go.kr/articles/7148>

청와대. (2019.10.22.). 2020년도 예산안 시정연설. <https://www1.president.go.kr/articles/7426>

청와대. (2019.10.25.). 교육개혁 관계장관회의 모두발언. <https://www1.president.go.kr/articles/7462>

한국교육과정평가원. (2020). 2021학년도 대학수학능력시험 시행기본계획.

한국대학교육협의회. (2017). 2019학년도 대학입학전형 시행계획 발표.

## <신문기사>

경향신문. (2017.08.10.a). [2021 수능 개편안 시안] 전면 절대평가 반대

여론에 ‘눈치’ ‘교육공약 1호’ 후퇴하나.

경향신문. (2017.08.10.b). [사설] 수능 개편, 전 과목 절대평가가 답이다.

경향신문. (2017.08.11.). [2021 수능 개편안] 첫 공청회서 절대평가 범위 놓고 찬반 ‘격론’.

경향신문. (2017.08.23.). [2021학년도 수능개편 쟁점] 더 급한 건 ‘학종 전형’ 개선 ‘큰 그림’ 못 보는 정부.

경향신문. (2017.09.03.). [대입 개혁 키워드] ①학종 - 교육계 “문제 많다고 없애면 다시 ‘줄세우기’ 평가로 돌아가” .

경향신문. (2017.12.19.). [ ‘시험사회’ 문제를 푼시다] (중)성적도 직업군도 이미 대물림 ‘시험 통한 출세’ 는 허상일 뿐.

경향신문. (2018.04.11.). ‘백년대계’ 인 교육 이슈, 여론에 맡겨… ‘소통·전문성’ 두 토끼 잡을 수 있을까.

경향신문. (2018.04.11.). [사설] 국가교육회의로 대입제도 개편 난제 떠넘긴 교육부.

경향신문. (2018.04.11.). 대입제도 ‘5지 선택형’ 던지고, 국민 토론으로 넘긴 교육부.

경향신문. (2018.04.11.). 미뤘던 대입 개편안, 국민에게 또 미뤘다.

경향신문. (2018.05.09.). [문재인 대통령 취임 1년]미루고 떠넘기기 바빴던 대입제도 개편안…의지만 앞선 백년대계, 큰 그림 없이 후퇴.

경향신문. (2018.08.03.). [사설] 대입제도 개편 단일안 못 낸 공론화위, 공 돌려받은 정부.

경향신문. (2018.08.07.). [사설] 결국 정시 확대, 거꾸로 가는 교육정책

경향신문. (2018.08.17.). [사설] 땀질·눈치·봉합 대입개편안, 실종된 교육혁신.

경향신문. (2018.08.18.). 김동철 “국가교육을 하청에 재하청…김상곤 즉시 사퇴하라” .

경향신문. (2018.11.08.). ‘성적 조작’ 숙명여고 쌍둥이 자퇴서 제출.

경향신문. (2018.11.12.). [사설] 숙명여고 사태, ‘정시 회귀’ 명분 될 수 없다.

경향신문. (2019.09.01.). 조국 딸 논란 ‘개인 아닌 제도 탓’ ‘입시 공

정성 제고' 카드.

경향신문. (2019.09.02.). “대입제도 개편안 확정 1년밖에 안됐는데…또 바뀌나” .

경향신문. (2019.09.23.). 유은혜 “고입부터 취업까지 특권층에 유리한 제도 찾는 중” .

경향신문. (2019.09.26.). 특목고 선호 대학 13곳 학종 실태조사.

경향신문. (2019.09.30.a). [기고] 입시 공정성, 특권 대물림 교육체제부터 깨야.

경향신문. (2019.09.30.b). [90년대생 불평등 보고서] 불평등 순환고리 끊으려면 “일자리 격차 해소 ‘계층 사다리’ 만들어야” .

경향신문. (2019.10.23.). 문 대통령 ‘정시 확대’ 반발 확산…교육부 ‘진화 진땀’ .

경향신문. (2019.10.24.). 심상정 “문 대통령 말 한마디로 대입제도가 ‘수능 블랙홀’ 에 빠져.

경향신문. (2019.10.25.). [기고] 정시비율 상향, 특권 대물림 못 끊는다.

경향신문. (2019.11.11.). 부모 배경 따른 교육 격차 지표 만들어 분석한다.

경향신문. (2019.11.28.). [사설] 대입 정시 40% 확대, 공교육 훼손이 우려된다.

동아일보. (2017.08.12.). 수능 변별력 떨어져 ‘학종’ 늘듯… 학부모들 “닥치고 내신” .

동아일보. (2018.11.08.). [사설] ‘공정한 입시’ 뿌리 흔드는 구멍 난 내신 관리.

동아일보. (2019.08.20.). 교수-박사과정 참여한 논문… 공동저자 “고교생이 제1저자 충격” .

동아일보. (2019.09.04.). 조국 딸, 모친 재직 동양대서 총장표창 받아.

서울신문. (2015.10.20.). [장형우 기자의 입시 talk] 학생부종합전형의 그늘.

시사IN. (2018.03.05.). 문재인 정부를 흔든 ‘공정의 역습’ .

시사IN. (2019.11.11.). ‘정시 확대’ 가 가져올 딜레마.

연합뉴스. (2017.08.11.). 수능 개편 첫 공청회 '절대평가' 공방…참석자끼리 고성(종합).

조선에듀. (2017.07.13.). 교육계 곳곳서 수능 절대평가 '반대' 정시 유지 목소리 '심화' .

조선일보. (2017.08.24.). 與의원들조차 “수능개편案 불만족” “발표 미뤄야” .

조선일보. (2018.04.12.). 내년부터 학생부 손본다… 학부모 정보·수상경력 못써.

조선일보. (2018.04.17.). 대입 개편안 '폭탄 돌리기' .

조선일보. (2018.04.30.). “인기투표로 大入제도 결정하겠다는 교육부 포폴리즘” .

조선일보. (2018.05.28.). [기자의 시각] 대입 공론조사 “끝나도 걱정“

조선일보. (2018.06.20.). 공론조사 창시자, 大入 공론조사에 일침.

조선일보. (2018.08.07.). 중3 “우리가 실험용 생쥐냐 전문가” “사교육비 늘어날 것” ...모호한 대입개편 권고안.

조선일보. (2018.08.08.). 교육부가 넘긴 숙제, 백지로 돌려준 교육회의.

조선일보. (2018.08.17.). [사설] 고작 ‘누더기 입시안’ 만들려고 이 난리를 쳤나.

조선일보. (2018.11.07.). 숙명여고 '쌍둥이 아빠 교사' 구속.

조선일보. (2019.08.23.). 서울대·고려대, 오늘 조국 규탄 촛불집회.

조선일보. (2019.09.02.a). “교육이 조국지대계냐” …文대통령 '대입 재검토' 지시에 학부모들 혼란.

조선일보. (2019.09.02.b). [사설] 조국 강행 文“공정한 대입” 강조, 이상한 사람들.

조선일보. (2019.09.05.). 교육장관 “대입개편 정시 확대 계획없다” .

조선일보. (2019.10.14.). [사설] 조국 사태는 '진영' 아닌 '정의' 문제라고 분노하는 청년들.

조선일보. (2019.11.29.). 조국 때문에 또 바뀐 대입 정책… 서울 16개大

정시 40%이상 선발.

중앙일보. (2017.06.07.). 인서울 대학, 수시 모집 인원 중 절반 이상 학종  
으로 뽑아.

중앙일보. (2018.11.13.). [사설] “숙명여고뿐일까” 하는 불신들.

한겨레. (2017.08.21.). 전국 수능 공청회 마무리, 대입제도 ‘큰 그림’  
안 보였다.

한겨레. (2019.09.01.). 젊은층 커진 박탈감에 “교육 공정성 최우선” 개혁  
재주문.

한국일보. (2019.08.19.). [단독] 조국 딸, 두번 낙제하고도 의전원 장학금  
받았다.

#### <웹사이트>

교육부 <https://www.moe.go.kr>

국가교육회의 <https://eduvision.go.kr>

국립국어원 표준국어대사전 <https://stdict.korean.go.kr/>

국회회의록 <http://likms.assembly.go.kr/record/>

모두의 대입발언대 <http://19edutalk.pa.go.kr>

청와대 <https://www1.president.go.kr>

한국교육과정평가원 <https://www.suneung.re.kr>

한국언론진흥재단 빅카인즈 <https://www.bigkinds.or.kr>

#### <소프트웨어>

VERBI Software. (2019). MAXQDA 2020 [computer software]. Berlin,  
Germany: VERBI Software. Available from maxqda.com.

## Abstract

# Analysis of Fairness Discourse in the Korean College Admission System

: focusing on the 2017-2019 system reform process

LEE Inyoung

Education Major

Department of Education

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to understand one aspect of the college admission system and education in Korean society represented in fairness discourse in the Korean college admission system through the analysis of the fairness discourse in the system reform process. The reform process was set from 2017 to 2019 based on the *2021 College Scholastic Ability Test (CSAT) Reform Draft* (Aug. 10. 2017.), the *2022 College Admission System Reform Plan and High School Education Innovation* (Aug. 17. 2018.), and the *College Admission Fairness Enhancement Plan* (Nov. 28. 2019.). The research questions are as follows. First, how was fairness

discourse formed in the college admission system reform process (2017-2019)? Second, what does fairness mean in the college admission system reform process (2017-2019)? Third, what is the social practice that characterizes fairness discourse in the college admission system reform process (2017-2019)? As for the research method, this study applied Fairclough's critical discourse analysis. Critical discourse analysis is a method of understanding social phenomena through the dialectical relationship among text, discursive practice, and social practice. Documents, records, and interview data were collected for analysis, and interview data were collected through interviews with 11 research participants who participated in the system reform process. MAXQDA 2020, a qualitative data analysis software, was used for data analysis.

The research results are as follows. First, as a result of reviewing the fairness discourse centered on major events in the system reform process from 2017 to 2019, it was found that the fairness discourse was formed around the CSAT Reform Draft (2017), 2022 college admission reform (2018), and the college entrance scandal of a ministerial candidate's child and the fairness enhancement plan (2019). With the attempt to introduce the absolute evaluation of the SAT in 2017, it was confirmed that the fairness discourse of the college admission system was formed around the announcement of the 2021 CSAT reform plan (2017), fairness discourse was formed based on concerns about the weakening of the discrimination ability of the CSAT, which is critical for student selection, and about the 'comprehensive student record screening' whose importance would become higher. In 2018, following the decision to postpone the CSAT reform for one year, the entire college admission system was reorganized by introducing a public consultation method, and as a result, the *2022 College Admission System*

*Reform Plan and High School Education Innovation* was announced. In this process, it was confirmed that the discourse on fairness was formed in a conflicting pattern between those who emphasize the fairness of the CSAT and those who advocate the comprehensive student record screening. In particular, the confrontation between the two sides was revealed through the public consultation over the college admission system reform. The announcement of the 2018 college admission system seemed to end the debate over the college admission system, but after the college entrance scandal of a ministerial candidate's child in 2019, the fairness issue of comprehensive student record screening emerged again. Throughout the process of reorganizing the college admission system from 2017 to 2019, it was confirmed that the discourse on fairness was formed by conflicting claims on the unfairness of the comprehensive student record screening and the expansion of the proportion of CSAT.

Second, when examining the semantic relationship of fairness in the system reform, it was confirmed that transparency, objectivity, and equality were used as synonyms of fairness, while privileges and fouts were used as antonyms. In addition, as a result of reviewing the meaning of fairness according to the perspective of advocacy for college admissions types, it was found that the fairness of the college admission system was understood as the meritocratic concept of educational equality from both sides. However, the difference between the two perspectives was confirmed in that horizontal equity was emphasized by CSAT advocates and vertical equity by advocates of comprehensive student record screening. In addition, it was confirmed that there is a difference in approaching fairness in that the perspective of advocating the comprehensive student record screening

understands fairness from the perspective of educational adequacy and emphasizes the growth and achievement of all students.

Third, the results of reviewing the aspects of social practice focusing on the order of discourse on the fairness of the college admission system are as follows. First, it was confirmed that fairness discourse in the college admission system has interdiscursivity with the discourse of meritocracy and the discourse of class reproduction. In the reform process, the meaning of fairness in the college admission system was understood and discussed based on meritocracy, and it was raised as a social problem in the context of class reproduction. Next, it was confirmed that fairness discourse centered on elite universities was formed based on the hierarchical ranking structure of Korean universities. In the reform process, the focus of the fairness debate was on admission to elite universities, and other universities and lower achievement students were located in the periphery of the debate. Finally, it was found that the government's political response to the reorganization of the college admission system led to strengthening the fairness discourse of the college admission system. The government's attempt to introduce an absolute evaluation of the CSAT provided an opportunity to express dissatisfaction with the unfairness of the comprehensive student record screening. The decision to postpone the introduction of absolute evaluation in response to negative reactions from public opinion and the introduction of a policy-making method based on public consultation served as an opportunity for fairness discourse to spread socially by publicizing the fairness of the college admission system. In addition, the government's order to resume the college admission system reform in response to the college entrance scandal of the ministerial candidate's child intensified the fairness

discourse and led to a stronger relationship between the fairness discourse and the class reproduction discourse.

This study discussed that the problem of reorganizing the college admission system is not limited to the educational field, but is a social and political problem. With the analysis of the fairness discourse of the Korean college admission system, it was possible to reveal the social perception of social class inequality and the meritocratic characteristics of Korean society. In addition, it was confirmed that the reorganization of the college admission system in Korean society was deeply related to the problem of obtaining political power. Based on the social and political nature of the college admission system reform, this study interpreted that what Korean society expects from the college admission system is a distribution function of social rewards such as income, wealth, and social positions and that there is relatively little interest in human development, which is the original purpose of education.

**keywords :** college admission system, college admission policy, fairness in college admissions, educational fairness, critical discourse analysis

***Student Number :*** 2017-31192