



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](#)

2021년 2월
박사학위 논문

학생부종합전형 정책에 대한 입학사정관의 순응·불응 행태 분석

조선대학교 대학원

교육학과

정유리

학생부종합전형 정책에 대한 입학사정관의 순응·불응 행태 분석

Analysis of Admissions Officers' Compliance and
Non-compliance Behaviors on the Comprehensive
Evaluation System of High School Records Policy

2021년 2월 25일

조선대학교 대학원

교육학과

정유리

학생부종합전형 정책에 대한 입학사정관의 순응·불응 행태 분석

지도교수 송 경 오

이 논문을 교육학 박사학위 신청 논문으로 제출함

2020년 10월

조선대학교 대학원

교육학과

정 유 리

정유리의 박사학위논문을 인준함

위원장	조선대학교	교수	<u>배 영 주</u> (인)
위 원	조선대학교	교수	<u>한 지 영</u> (인)
위 원	이화여자대학교	교수	<u>최 진 영</u> (인)
위 원	강원대학교	교수	<u>신 철 균</u> (인)
위 원	조선대학교	교수	<u>송 경 오</u> (인)

2020년 12월

조선대학교 대학원

목 차

ABSTRACT	vi
I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구 문제	6
3. 용어의 정의	7
II. 이론적 배경	8
1. 학생부종합전형 정책	8
가. 학생부종합전형 정책의 개념 및 도입배경	8
나. 학생부종합전형 정책의 추진 과정	12
2. 입학사정관에 대한 이론적 논의	21
가. 입학사정관의 업무와 근무환경	21
나. 입학사정관을 바라보는 관점	25
다. 입학사정관에 대한 선행연구	33
3. 정책집행자의 순응·불응행태에 대한 이론적 배경	38
가. 정책집행자의 순응과 불응의 개념	39
나. 정책집행자의 순응·불응 행태 유형	43
다. 정책집행자의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 요인	53
라. 교육정책 집행자의 순응·불응 행태에 대한 선행연구	60
4. 분석틀	64
III. 연구방법	69

1. 연구 절차	69
2. 연구 자료	72
가. 면담 자료	72
나. 문헌 자료	78
3. 자료 분석	78
IV. 분석결과	81
1. 입학사정관의 순응 행태	81
가. 수용	81
나. 수정시도	89
다. 형식적 순응	93
라. 서류상 순응	101
2. 입학사정관의 불응 행태	106
가. 비의도적 불응: 더하기	106
나. 비의도적 불응: 빼기	113
다. 지연	118
라. 정책 임의 변경	124
마. 정책 취소·변경 시도	131
3. 종합 논의	136
가. 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 개인적 차원의 특성	136
나. 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 조직구조 차원의 특성 ..	142
다. 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 정책 차원의 특성	145
V. 결론	153
1. 요약	153

2. 제언	157
가. 정책적 제언	157
나. 후속 연구를 위한 제언	162
참고문헌	165

표 목 차

<표 II-1> 입학사정관제와 학생부종합전형의 평가방식	10
<표 II-2> 정권별 학생부종합전형 주요 정책 내용에 대한 비교	19
<표 II-3> 학생부종합전형 현황	20
<표 II-4> 입학사정관 구분	22
<표 II-5> 입학사정관의 업무	24
<표 II-6> 순응·불응 개념	41
<표 II-7> Sorg(1983)의 순응·불응 유형	45
<표 II-8> Sorg(1983), 박근후(2015), 하상근(2011), 이혁우(2017)의 순응·불응 유형	46
<표 II-9> 정책집행자의 순응·불응 유형과 하위요소	53
<표 II-10> 정책 순응·불응 요인	59
<표 II-11> 순응·불응 유형	65
<표 III-1> 면담 프로토콜	74
<표 III-2> 연구참여자 정보	77
<표 IV-1> 한국대학입학사정관 협의회 성명서 발표	132

그 립 목 차

[그림 II-1] ‘대학입학전형 기본사항’ 지침 예시(1)	11
[그림 II-2] ‘대학입학전형 기본사항’ 지침 예시(2)	12
[그림 II-3] 이명박 정부의 입학사정관제 공통 전형 절차	15
[그림 II-4] 이명박 정부의 입학사정관제 공통 전형 요소	15
[그림 II-5] 입학사정관 윤리강령	28
[그림 II-6] 분석틀	65
[그림 III-1] 연구 절차	71
[그림 IV-1] 입학사정관의 ‘순응’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인	88
[그림 IV-2] 입학사정관의 ‘수정시도’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인	93
[그림 IV-3] 입학사정관의 ‘형식적 순응’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인	101
[그림 IV-4] 입학사정관의 ‘서류상 순응’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인	105
[그림 IV-5] 입학사정관의 ‘더하기’ 불응행태와 영향을 미치는 맥락적 요인	113
[그림 IV-6] 입학사정관의 ‘빼기’ 불응행태와 영향을 미치는 맥락적 요인	118
[그림 IV-7] 입학사정관의 ‘지연’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인	124
[그림 IV-8] 입학사정관의 ‘정책 임의 변경’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인 ...	131
[그림 IV-9] 입학사정관의 ‘정책 취소·변경 시도’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인 ...	136
[그림 IV-10] 입학사정관의 순응·불응 행태와 맥락적 요인	150

ABSTRACT

Analysis of Admissions Officers' Compliance and Non-compliance Behaviors on the Comprehensive Evaluation System of High School Records Policy

Jeong YuRi

Advisor : Prof. Song KyoungOh, Ph.D.

Department of Education

Graduate School of Chosun University

This study was conducted to examine what kind of compliance and non-compliance behaviors admission officers show on comprehensive evaluation system of high school records(CESSR) policy, and to analyze the contextual factors of such behaviors. An admission officer, who is the main enforcer of CESSR policy, operates a university admission screening program for student selection and a government financial support project. In the course of policy enforcement, the compliance and non-compliance of the enforcer are important factors in determining the success and failure of the policy. Therefore, the more important the policy of enforcement site is, the more attention should be paid to whether the enforcer complies with the policy or not and their behaviors. Therefore, this study aims to understand the policy enforcement process at the university site by analyzing the compliance and non-compliance behaviors of admission officers on CESSR policy and the situational context. This not only makes it possible to know how the policy is enforced by them, but it also makes it possible to understand the

university site that operates the university admission system. In particular, from the perspective of the main enforcer as admission officers, the reality of CESSR policy can be reviewed, and the implications for the improvement and development of the university admission system can be obtained. The research questions are as follows.

First, what kind of compliance behaviors did admission officers show in the course of enforcing CESSR policy, and what are the contextual factors that affected the behaviors?

Second, what kind of non-compliance behaviors did they show in the process of enforcing CESSR policy, and what are the contextual factors that affected the behaviors?

In order to analyze the compliance and non-compliance behaviors of admission officers, the background knowledge of the study was presented through theoretical discussion, and an analysis framework was established. First, ‘compliance’ was defined as the behavior of the admission officer is superficially consistent with the contents and guidelines of CESSR policy, and ‘non-compliance’ was done as that of the admission officer isn’t superficially consistent with the contents and guidelines of the policy. In addition, the types of compliance and non-compliance behaviors were classified into ‘intentional compliance’, ‘unintentional compliance’, ‘unintentional non-compliance’, and ‘intentional non-compliance’, using the theory of Sorg(1983), which combines external behaviors and internal intention. More detailed behavior patterns were embodied using the theories of previous studies.

In order to solve the research questions, an analysis using qualitative data was conducted. This enables in-depth understanding and in-depth analysis of real phenomena. The main data sources of the study were collected through in-depth interviews, and auxiliary data sources were done through literature research. In-depth interviews were conducted from April to July 2020 with 11 admission officers selected through intentional sampling and theoretical sampling. The collected data were analyzed through the data analysis and interpretation procedure of Seidman(2006) based on the analysis framework established by the researcher.

The main research results of this study are summarized as follows. First,

admission officers showed compliance behaviors of ‘acceptance’ and ‘revision attempts’ with the intention of complying with CESSR policy, while though they did not intend to comply with the policy, they showed ‘formal compliance’ and ‘paper compliance’. Specifically, when they intended to comply with the policy, they accepted the policy as it was, and in situations where it was difficult to follow the policy, they showed the behavior to comply with the policy with an ‘attempt to revise’ to the extent permitted by the Ministry of Education or Korean Council for University Education. In the intentional compliance behaviors like this, the coercion of policy, the influence of financial support projects, the bureaucratic structure of the university, and the hope of the policy worked as common factors. However, in the revision attempt behaviors, the lack of enforceable resources and the disadvantages that the university would face worked as the contextual factors that forced them to try to revise.

Meanwhile, even though they did not intend to comply with the policy, they showed unintentional compliance behaviors to the policy. They showed ‘formal compliance’ in which the contents and results of their enforcement did not correspond to the actual policy goals and guidelines, and they formally enforced the policy, and ‘paper compliance’ in which they seemed to comply with the policy only on paper by inflating their performance. These behaviors were influenced by excessive work, lack of resources, and the negative perception of the need for policy. In addition, the coercion of a policy, the influence of financial support projects, essential result reporting, and formal monitoring also served as contextual factors.

Second, though admission officers had no intention of not complying with CESSR policy, they showed some unintentional non-compliance behaviors, doing “adding” and “subtraction” to the policy. In addition, they showed non-compliance behaviors, such as ‘delay’, ‘discretionary change of policy’, and ‘attempts to cancel or change policy’ with the intention not to follow the policy. Specifically, they showed ‘adding’ behavior, that they didn’t comply with the policy by adding various procedures or materials while performing work, and ‘subtraction’ behavior, the unintentional behavior, that they didn’t comply with the policy by reducing procedures or

contents. These behaviors were caused by the situation where there was the lack of understanding of the policy by admission officers and where they had to enforce the policy despite the lack of enforcement discretion and resources.

In addition, there was also an intentional non-compliance behavior of admission officers, who intended to disobey the policy. That is, they showed the behaviors of ‘delay’, that they postpone the introduction or change of policy guidelines, ‘discretionary change of policy’, that they arbitrarily change the goals, contents and targets of policies to suit their own convenience, and ‘attempts to cancel or change policies’, that they try to change or eliminate the policy itself. The reasons they showed these behaviors were due to frequent changes in policy, negative perception of the need for policy, and a conservative and rigid organizational culture. In addition, excessive work, insufficient resources, lack of executive capacity and motivation, unclear policy guidelines, distrust of the policy itself, and relatively large discretion also acted as contextual factors.

The discussion based on the research results is as follows. The characteristics of ‘personal level’, ‘organizational structure level’, and ‘policy level’ affected the compliance and non-compliance behaviors of admission officers. These characteristics had different effects on admission officers’ compliance with or disobeying the policy. Specifically, the characteristics at the individual level included ‘work of admission officers’, ‘personal ability’, ‘identity recognition’, and ‘degree of discretion’. The characteristics at the organizational structure level included ‘the bureaucratic structure of the university’ and ‘work environment’. The characteristics at the policy level included ‘the coercion of CESSR policy’, ‘the influence of the financial support project’, and ‘the recognition of the importance of the policy’. These characteristics each affected admission officers, acting as contextual contexts which made them show different compliance and non-compliance behaviors even under similar conditions.

Based on the analysis results above, the suggestions of policy and for further researches are as follows. First, policy suggestions at admission officer level are as follows:

1) Measures to secure expertise should be discussed so that admission officers can

properly enforce CESSR policy. 2) An environment must be created that can increase their motivation. 3) Concrete plans are needed to encourage their active participation in the policy.

Next, policy suggestions at the institutional level are as follows:

1) Systematic studies and sufficient discussion are needed to secure the legitimacy of CESSR policy. 2) It is necessary to reconsider the evaluation method and qualitative evaluation of CESSR. 3) As each university has a different situational and structural context, understanding of it needs to be preceded, and policies are need to be promoted. 4) A bottom-up approach to university admission policy is necessary in order to spread CESSR policy and to lead to successful results.

Second, suggestions for follow-up researches are as follows:

1) Researches are needed for admission officers working at the universities in various regions. 2) Empirical studies are needed on the factors of compliance and non-compliance of admission officers. 3) Follow-up researches are needed to see how the compliance and non-compliance behaviors of admission officers have affected the actual policy performance.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리 사회에서 대학 입시는 고등교육을 받기 위한 관문 그 이상의 의미를 갖는다. 입시가 단순히 대학에 입학할 수 있는 수단을 넘어서 학생의 사회·경제적 지위를 사실상 결정하는 요소로 작용하기 때문이다(최정묵, 2016). 이는 우리사회에서 대학 중심으로 이루어진 학력주의와 직접적인 관계가 있다. 학력은 사회적 지위와 신분 척도, 일생 동안 퇴화하지 않는 능력의 대리지표로 이용되고 있다(강창동, 2007). 결국 대학교육을 통해 얻는 학력은 임금 및 직업과 같은 사회적 보상을 배분하는 기능을 하게 된다(박경호 외, 2017). 이 때문에 많은 사람들은 학력을 얻을 수 있는 대학교육을 받기 위해 대학 입시에 막대한 관심을 가지고 있으며, 이를 위해서라면 과도한 경쟁도 마다하지 않는 것이다. 지금까지의 대입제도는 시험 위주 전형으로 이루어졌으며, 점수를 토대로 출세우기식의 기계적 선발방식을 활용해왔다. 그러나 시험 위주 선발방식은 사회적으로 과도한 경쟁을 부추기고 정상적인 공교육 운영을 어렵게 하였으며 사교육을 심화시킨다는 질타를 받았다. 더불어 시험은 단편적이고 지엽적인 암기 능력만을 측정할 뿐, 창의성과 문제해결력 같은 고등사고능력은 측정할 수 없다는 교육적인 문제도 지적 받았다(강창동, 2007).

이러한 사회적·교육적 문제를 해결하고자 정부는 ‘2008학년도 이후 대입제도 개선방안’(2004년 10월 28일 발표)을 통해 ‘입학사정관제’(現 학생부종합전형)라는 새로운 대학 입학 선발 방식을 제시하고, 2007년 8월부터 이를 본격적으로 도입하였다. 입학사정관제는 ‘입학사정관’이라는 평가 전문 인력이 주축이 되어 학생이 제출한 전형 자료를 종합적으로 평가하여 입학 여부를 결정하는 전형이다(교육인적자원부, 2007.6.14). 즉, 전형은 성적 위주의 획일적인 선발 대신 다양한 자료를 통해 학생의 잠재력과 발전가능성을 평가하여 대학의 건학이념과 모집단위의 특성, 학과 인재상에 맞는 학생을 선발하는 것을 특징으로 한다. 이러한 입학사정관제는 지금까지 계속되어오던 과도한 입시 경쟁을 완화시키고 공교육을 정상화하여 사교육을 억제하는 효과를 가져올 것이라는 기대를 받으며 시작되었다.

그러나 입학사정관제는 도입 당시 기대와는 달리 각종 문제 발생으로 논란이 되었다. 전형이 공교육 내실화에는 일부 기여하였으나, 사교육비 경감 문제는 해소되지 않았고 오히려 입학사정관제를 대비하도록 도와주는 사교육 업체가 성행하여 사교육비를

크게 증가시켰다(안선희, 2015). 이와 함께 전형에서 주요하게 평가되는 비교과활동이나 자기소개서가 학부모의 사회경제적 지위에 따라 큰 차이를 불러일으킬 수 있는 사회적 정의와 관련된 문제(이수정, 2018)도 제기되었다. 성적 자료보다는 학교생활 활동이나 기타 서류 중심으로 전형이 이루어지기 때문에 전형에 대한 공정성과 신뢰성에 대한 의심이 학생과 학부모, 교사 모두에게서 나타났다(동아일보, 2016.8.8.). 또한 평가자가 정성적이면서 주관적인 평가를 하기 때문에 입학사정관의 평가 전문성과 신뢰성에 대해 문제제기가 끊이지 않았고, 교사의 기록에만 의존하는 전형 자료의 신뢰성과 교사들의 격차로 인한 불평등을 초래할 가능성(이수정, 2018) 등, 입학사정관제 운영으로 발생하는 다양한 문제를 지적받았다.

이러한 문제를 해결하기 위해 2013년 대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안을 통해 교육부와 대학교육협의회는 입학사정관제에 대한 수정과 보완을 진행했다. 전형명칭을 ‘입학사정관제’에서 ‘학생부종합전형’으로 변경하고 정책의 방향과 전형자료에 대한 기준을 수정하였다(교육부, 2013.8.28.). 입학사정관제에서 입학사정관이라는 ‘평가전문인력’을 운용하는 방식에 초점을 맞췄던 반면, 학생부종합전형에서는 학교생활기록부라는 ‘평가자료’에 초점을 두었다(차정민, 2016). 학교생활기록부에서는 외부 스펙을 허용했던 것을 금지하고, 교내활동만으로 기록된 생활기록부만을 전형자료로 허락하였다. 포트폴리오 같은 자료는 전형자료로 활용할 수 없으며, 교외 활동과 수상실적은 학교생활기록부에 기입하지 못하게 하는 등, 학생부종합전형에 대한 수정과 보완작업이 지금까지도 계속되고 있다.

입학사정관은 대학에서 학생부종합전형 정책을 집행하는 주요 집행자이다. 입학사정관이 학생부종합전형의 핵심인 학생선발과 정부의 재정지원사업 운영을 담당하고 있기 때문이다. 학생부종합전형은 시험점수가 아닌 학교 생활기록부와 자기소개서 등 정성적인 자료를 종합적으로 평가하여 합격자를 선발하는데, 입학사정관이 평가전문가로서 합격자를 선발하는 역할을 한다. 학생부종합전형 평가는 입학사정관만이 할 수 있으므로 전형을 운영하는 데 그들이 반드시 필요하다 할 수 있다. 이와 함께 입학사정관은 정부의 재정지원사업을 운영하면서 대학의 입학 관련 각종 업무를 수행한다. 재정지원사업에 포함되는 각종 프로그램과 연구를 통해 설계한 대학의 입학전형을 운영한다. 정부는 추진하고 있는 핵심 정책을 확산시키는 방식으로 대학재정지원사업을 활용하고 있는데(양성관, 2019b), 입학사정관이 이를 운영함으로써 정부의 정책을 직접적으로 실현하고 있는 것이다.

이처럼 정책집행자로서 입학사정관의 역할이 뚜렷해지고 광범위해지면서 학생부종합

전형 정책에서 그들의 중요성이 강조되고 있다. 그 이유로 첫째, 입학사정관의 평가 역량이 정책을 제대로 정착시키는데 영향을 미치고 있기 때문이다. 즉 입학사정관이 평가를 얼마나 전문적이고 공정하게 하는지 여부에 따라 정책이 제대로 정착하거나 그렇지 않을 수 있다. 학생부종합전형이 제대로 정착하기 위해서는 전형에 대한 사회적 공감대와 신뢰가 필요하다. 사회적 공감대를 형성하기 위해서는 입학사정관이 평가자로서의 자질과 전문성을 확보해야 한다(김택형, 양성관, 문성빈, 2009; 정일환 외, 2008). 학생부종합전형은 점수에 따른 줄 세우기가 아닌 수험생이 처한 여건과 그 안에서의 노력까지 평가하기 때문에 그만큼 입학사정관의 전문성과 신뢰성이 중요한 역할을 한다. 결국, 입학사정관의 전문성과 신뢰성이 전형에 대한 사회적 공감대와 신뢰를 형성하고 이것은 곧 학생부종합전형이 유지되거나 폐지되는 데 일조하므로(한국대학신문, 2019.2.10) 입학사정관의 역할이 중요하다.

둘째, 입학사정관이 재정지원사업을 통해 정부의 정책을 실현시킴으로써 정책의 성공과 실패에 영향을 미치기 때문에 이들의 중요성이 강조된다. 입학사정관은 대학의 다양한 입학업무를 수행하는데, 그 중에 재정지원사업 운영이 포함되어 있다. 재정지원사업은 정부가 추진하고 있는 핵심 정책과제의 집행을 확산시키는 방식으로 활용되고 있고, 입학사정관은 사업 운영을 통해 정책과제를 직접 실현시키는 역할을 하고 있다. 예컨대 정부는 초기의 정책 목표를 대입제도 개선으로 설정하여 재정지원사업에 이를 반영하였는데, 입학사정관은 사업을 통해 대입제도 개선이라는 정책을 실현하였다. 이후에 정책목표를 중등교육 정상화로 변경하여 재정지원사업에 중등교육 요소의 비중을 키웠는데(양성관, 2019b), 마찬가지로 입학사정관이 사업을 운영함으로써 해당 정책과제를 실현하였다. 이것은 입학사정관이 실제로 정부의 정책을 실현시키는 역할을 하고 있어서 이들의 집행으로 인하여 정책과제가 실현되거나 실현되지 않을 수 있음을 의미한다. 따라서 입학사정관은 학생부종합전형 정책에서 집행자로서 중요한 역할을 하고 있다.

최근 정책연구에서는 정책집행과정의 중요성을 인식하면서 정책집행연구가 부각되고 있다. 정책집행연구를 수행한 송경오(2013; 2018)는 정책이 본질적으로 완벽할 수 없으므로 정책집행이 정책에서 중요한 과정임을 설명하였다. 정책은 집행과정에서 언제든지 수정·보완 가능하고, 애매하고 추상적인 정책목표와 수단은 집행과정을 통해 구체화 되면서 실질적인 정책으로 변화하게 된다(송경오, 2013). 다시 말해 정책집행과정은 정책을 구체화시키면서 실질적으로 정책을 결정하는 단계이기 때문에 정책집행연구는 정책결정과 정책평가 사이에 실종된 연결고리(missing link)를 찾는 것이다(노화준,

2012). 정책집행과정에 일어나는 일들은 얼핏 보면 단순한 것 같으나 그 결과가 정책의 실질적인 내용에 지대한 영향을 미치며(Anderson, 1984), 정도의 차이는 있으나 정책집행은 정책을 결정하거나 정책을 수정한다고 하여 ‘정책결정으로서의 집행’이라는 표현을 사용하기도 한다(Lindblom, 1980). Pressman & Wildavsky(1973)도 정책집행의 의미를 ‘수행하고 실현하는 것, 생산하고 달성하는 것, 완성하는 것’이라고 하면서 정책집행 과정을 정책결정에 의해 설정된 목표를 달성하기 위해 개인이나 집단이 행하는 활동들 사이의 적극적인 상호작용으로 보았다. 국내에서 수행된 연구 중 박소영과 김정현(2016)은 정책이 몇 년 동안 실행되고 있음에도 불구하고 제대로 정착하지 못한 문제의 원인을 정책집행과정에서 찾았다.

특히 정책집행연구에서는 집행자의 중요성을 강조하고 있다. Lipksy(1980)는 정책집행자를 일선관료(street-level bureaucracy)로 표현하며 그들을 정책 사슬(policy chain)의 하부에 위치한 존재가 아닌 독자적인 판단과 의사결정을 통해 정책을 형성해 나가는 주체로 보았다. 교사, 경찰, 공무원, 사회복지사 등과 같은 일선관료는 집행과정에서 자유재량을 가지고 실질적인 정책결정(policy determination)을 한다. 국내 연구에서 이장익(2012)은 정책집행과정에서 집행자가 어떤 경험을 하고 이것이 정책의도와 목표구현에 어떤 영향을 주었는지 분석함으로써 집행자에 의한 정책집행과정을 살펴본 바 있다. 즉, 정책은 일단 수립되었더라도 목표와 내용이 모호하고 추상적이기 때문에 집행과정에서 집행자에 의해 자의적으로 해석될 수 있다(McLaughlin, 1987). 집행자가 정책수단을 선택하고 집행할 때 자유재량을 활용하여 정책 내용을 수정하거나 변질시키게 되면 해당 정책은 원래의 의도에서 벗어나게 된다((McLaughlin, 1987). 이것은 정책집행자에 의해 정책의 성공과 실패가 좌우될 수 있음을 의미한다. 이는 교육정책 집행자인 교사를 중심으로 그들의 불응행태를 분석하여 집행자의 중요성을 강조하고 있는 선행연구(박소영, 김민조, 2017; 이쌍철, 홍창남, 2008)에서도 그 맥을 같이 한다.

한편 정책집행과정의 참여자인 정책집행자의 행태에 관한 논의가 확대되면서, 특히 정책집행자의 ‘순응(compliance)’에 대한 관심이 커지고 있다(박수정, 나민주, 2014). 정책집행자의 행태나 태도에 영향을 미치는 것은 정책에 대한 순응(compliance)이다. 어떤 정책이든 집행과정에서 정책집행자의 순응을 확보하지 못하면 정책결정 과정에서 의도했던 정책효과를 실현하기 어렵다. 일방적인 개혁을 위한 하향식 정책들이 실패로 끝나는 것은 많은 경우 정책 집행자의 순응을 이끌어내지 못했기 때문이다(김재웅 외, 2011). 즉, 집행자의 순응 여부는 정책의 성공과 실패에 직접적인 영향을 미치기 때문에 집행자의 순응을 확보하는 것은 정책집행과정에서 핵심적인 과제다(남궁근, 2012).

그들은 정책에 순응하느냐 불응하느냐에 따라 실제 정책집행을 정책결정 당시의 행동 규범과 달리 할 수 있고, 이것은 곧바로 정책결과에 영향을 준다. 예컨대 집행자가 정책에 불응하여 정책을 집행하지 않거나 집행자의 재량을 활용해 일부분만 수용하여 집행한다면 초기의 정책 의도와는 전혀 다른 결과가 산출될 수 있다. 이러한 집행자의 순응·불응은 획일적으로 결정된 정책의 집행보다는 집행현장에서 고려해야 할 사안별(case) 특수성을 중시하여 집행이 추진되는 경우에 더욱 큰 영향력을 행사한다(정정길 외, 2018). 일선관료가 가진 재량권을 활용하여 집행을 하게 되면 더 다양한 형태로 정책이 집행될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 집행현장이 중요한 정책일수록 정책에 대한 집행자의 순응여부와 그 정도를 파악하고 어떻게 대응하고 있는지 순응·불응 행태에 관심을 가져야 한다. 다시 말해 정책집행자가 단순히 정책의 집행(implementation)을 넘어서, 정책의 내용을 어떻게 해석하고 실행에 옮기는지, 정책이 어떻게 실행(enactment)되고 있는지에 관심을 가져야 한다(Ball et al., 2012).

이처럼 정책집행연구의 중요성을 인식하고 정책집행과정과 집행자에 대한 관심이 높아지고 있지만 대입정책에서 정책집행연구의 범위는 제한적이다. 상술한 바와 같이 학생부종합전형 정책에서 입학사정관이 주요한 집행자임에도 불구하고 이들을 대상으로 한 연구는 많지 않았다. 학생부종합전형 정책집행과정 연구들은 주로 교사를 대상으로 수행되었다(예: 김재훈, 2018; 이인수, 2017; 한수경, 2017). 예를 들어 학생부종합전형 정책에서 집행자로서 교사들의 대응양상을 살펴본 한수경(2017)은 교사들이 대입제도에 대해 보여주는 대응전략과 적응과정을 심층적으로 밝혀 그들의 대응이 교육 현장에 일으키는 변화를 관찰하였다. 이 연구는 교사들이 학교 현장에서 겪는 어려움을 발견하고, 이를 통해 정책적 시사점을 제공하고자 하였다.

뿐만 아니라 학생부종합전형 정책에서 입학사정관을 대상으로 한 연구들은(예: 권승아, 성태제, 2009; 김수연, 임진택, 2012; 박찬호, 이진희, 2018; 이원석, 2017) 입학사정관의 인식을 통해 정책의 효과를 파악하고, 문제를 개선하는 데 초점을 맞춰왔다. 예를 들어, 권승아와 성태제(2009)의 연구는 입학사정관의 특성, 직무내용, 능력, 자질에 대한 인식, 임무를 위한 노력, 업무와 직업에 대한 만족도 등을 파악하고, 우리나라 교육 발전에 미치는 영향력과 정착방안에 대해 분석하였다. 박찬호와 이진희(2018)의 연구도 입학사정관의 인식을 통해 학생부종합전형의 정점과 문제점이 무엇인지 각각 살펴보고, 장점을 살리면서 문제점을 보완하는 방안을 모색하였다. 그런데 이러한 연구들은 입학사정관이 실제로 학생부종합전형 정책을 어떻게 집행하고 있는지 구체적인 대응양상을 확인할 수 없기 때문에 정책집행과정의 실재를 조망하기에 어려움이 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 입학사정관이 학생부종합전형 정책집행과정에서 나타내는 순응행태와 불응행태를 살펴보고자 한다. 집행자의 순응과 불응에 대한 정의는 학자마다 다양하지만, 본 연구에서는 순응과 불응을 ‘정책의 목적과 내용, 규정 등에 일치하는 행동을 하는 것과 표면적으로 일치하지 않은 행동을 하는 것’으로 본다. 정책 집행자는 의도를 가지고 정책을 집행하는 적극적인 주체이므로 그들의 순응·불응 행태는 집행자의 표면적 행동과 내부적 의사를 결합하여 4가지 유형으로 구분하고 체계적으로 분석한다. 이를 위해 먼저 학생부종합전형 정책과 입학사정관에 대한 이해를 선행하고, 정책집행자의 순응과 불응에 대한 이론적 분석을 실시한다. 이후 예비조사를 실시하고, 이를 토대로 적합한 사례가 될 입학사정관을 섭외한다. 섭외한 입학사정관을 대상으로 심층 면담을 통해 학생부종합전형 정책집행과정에서 그들이 어떠한 행태를 보이는지 살펴보고 상황적 맥락을 분석함으로써 대학 현장에서 이루어지고 있는 정책 집행과정을 이해하고자 한다.

이 연구는 학생부종합전형 정책을 집행하는 입학사정관의 순응·불응 행태를 보다 체계화시켜 살펴봄으로써 집행자에 의해 실제 정책이 어떻게 집행되고 있는지 알 수 있을 뿐만 아니라 대입제도를 운영하는 대학 현장에 대한 이해를 가능하게 한다. 특히 입학사정관이라는 주요 집행자의 관점에서 학생부종합전형 정책의 실체를 조망할 수 있다. 연구는 입학사정관이 정책을 실제로 집행하는 대응양상을 살펴본다는 일차적인 의미를 가질 뿐만 아니라 대입제도 개선과 개발을 위한 정책적 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구문제

상술한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구에서 설정한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 학생부종합전형 정책집행과정에서 입학사정관은 어떠한 순응행태를 보이며, 행태에 영향을 미친 맥락적 요인은 무엇인가?

둘째, 학생부종합전형 정책집행과정에서 입학사정관은 어떠한 불응행태를 보이며, 행태에 영향을 미친 맥락적 요인은 무엇인가?

3. 용어의 정의

본 연구에서 ‘학생부종합전형 정책’은 ‘학생부종합전형’과 ‘정부재정지원사업(고교교육 기여대학 지원사업)’을 포함한다. 일반적으로 정책은 목표와 수단을 포함하고 있다. 정책 결정권자인 교육부는 대입정책의 목표를 달성하기 위해 새로운 대입전형인 학생부종합전형을 신설하였고, 재정지원사업을 통해 대학이 학생부종합전형을 안정적으로 운영할 수 있도록 지원하고 있다. 특히, 정부재정지원사업은 학생부종합전형을 운영하는 입학사정관의 인건비를 지원하고 있어 학생부종합전형에 중요한 수단이 되고 있다. 상황에 따라 재정지원사업을 운영하고 있지 않은 대학이 존재하지만, 학생부종합전형을 운영하는 많은 대학들이 재정지원사업을 신청하고 있으며, 입학사정관은 전형운영뿐만 아니라 사업운영을 주요 업무로 맡고 있으므로 재정지원사업을 학생부종합전형 정책의 수단으로 포함시킨다.

또한, 본 연구에서 ‘입학사정관’은 전임사정관 중 ‘채용사정관’과 ‘전환사정관’으로 한정한다. 연중 내내 사정관 업무를 담당하는 전임사정관은 채용사정관, 전환사정관, 교수사정관으로 구분되는데, 채용사정관은 대학의 일반적인 채용과정을 통해 선발되며, 전환사정관은 기존에 대학의 교직원 중 입학사정관으로 발령을 받아 업무를 수행한다. 교수사정관은 대학에 소속된 교수로서 상시적으로 학생선발 관련 업무를 담당하는데, 연중 몇 달 동안 평가 업무만 담당하는 위촉사정관과는 다른 성격을 갖는다. 채용사정관과 전환사정관은 대학 내 행정직원 신분으로 학생부종합전형 평가 업무뿐만 아니라 재정지원사업과 관련된 모든 업무를 연중 내내 수행한다. 이에 반해 교수사정관과 위촉사정관은 교수신분으로서 학생선발 업무를 부수적으로 맡으므로 채용사정관, 전환사정관과 차이점을 갖는다. 본 연구에서는 대학 내 직원에 해당하며 1년 내내 학생부종합전형 정책과 관련된 모든 업무를 수행하고 있는 채용사정관과 전환사정관만을 대상으로 하며, 이들을 통칭하여 입학사정관이라 칭하고자 한다.

II. 이론적 배경

본 장에서는 상술한 연구문제를 해결하기 위해 학생부종합전형 정책과 입학사정관에 대한 이론적 논의를 진행한다. 이와 함께 정책집행자의 순응·불응 행태에 대한 핵심 내용을 정리하여 이론적 틀을 수립하여 본 연구의 주제인 정책 집행 과정에서 입학사정관의 순응·불응 행태를 분석하기 위한 이론적 배경을 제시하고자 한다.

1. 학생부종합전형 정책

학생부종합전형은 2007년 8월부터 시행된 입학사정관제의 전신으로 2015년에 명칭이 변경되었다. 입학사정관제와 비교하여 학생부종합전형에서 활용하는 평가자료의 기준이 달라지기는 하였지만 전형목적과 전형방법이 거의 동일한 방식으로 운영되고 있다. 학생부종합전형은 2007년 입학사정관제로 10개의 시범대학에 의해 도입된 이후 지금까지 전형을 운영하는 대학과 선발인원의 규모가 급진적으로 확대되어 왔다. 본 절에서는 학생부종합전형의 도입배경과 발전과정을 고찰하여 학생부종합전형을 집행하는 입학사정관의 행태를 분석하기 위한 배경 지식을 제시하고자 한다.

가. 학생부종합전형 정책의 개념 및 도입배경

학생부종합전형은 내신성적과 수능점수만으로 평가할 수 없었던 학생들의 잠재능력과 소질, 발전가능성 등을 입학사정관이 다면적으로 평가하고 판단하여 대학의 인재상에 맞는 학생을 선발하는 제도이다(차정민, 2016). 구체적으로 입학사정관이 학교생활기록부와 자기소개서, 교사 추천서 등을 통해 학생을 종합적으로 평가하는데, 특히 학교생활기록부가 중요한 전형 자료로 활용된다. 전형은 학교 내에서의 활동들을 주된 평가 요소로 활용함으로써 고교교육의 정상화를 이루고자 하였다. 이러한 학생부종합전형은 2007년 시작된 입학사정관제¹⁾와 맥락을 같이하므로 입학사정관제의 도입배경

1) 입학사정관제는 학력고사나 대학수학능력시험과 같은 시험 성적 위주의 선발 방식을 지양하고, 대학의 입학 전형 전문가를 통해 고교 학업활동 및 다양한 비교과 활동에서 나타난 수험생의 다양한 역량을 종합적으로 평가하여 대학의 미션이나 교육철학, 교육 프로그램에 맞는 학생을 자율적으로 선발하도록 하기 위해 도입한 제도이다(남보우, 2007; 변수연, 2012; 한국대학교육협의회, 2012a).

을 통해 그 맥락을 살펴보고자 한다.

학생부종합전형은 기존의 대입전형에서 성적 위주의 학생 선발방식이 갖는 문제점을 극복하고, 대학의 설립이념과 모집단위의 특성 등을 고려하는 학생 선발 자율화와 관련이 있다(김신영 외, 2011). 이전까지의 대입 선발 방식은 학생부의 교과 성적과 대학 수학능력시험 성적 점수를 기계적으로 적용하여 학생을 선발하는 방법을 활용해왔다. 성적위주 선발 방식은 초·중·고등학교의 지나친 점수 경쟁을 초래하고, 학벌주의를 낳는다는 문제를 지적받아왔다. 또한 점수위주 선발 방식은 단편적이고 지엽적인 암기 능력만을 측정할 뿐, 창의력, 문제해결력과 같은 고등사고능력을 측정할 수 없다는 문제점도 있다(강창동, 2007). 즉, 지금까지의 대입 선발 방식은 과도한 경쟁 뿐만 아니라 중등교육의 정상적 운영을 어렵게 하고 대입시험 준비로 인한 사교육을 부추기는 문제가 계속되었다(이수정, 2018).

대학의 입장에서조차 점수 위주 선발은 대학의 설립이념이나 전공, 모집단위의 특성에 부합하는 능력과 잠재력을 가진 학생을 선발하는 데 한계가 있었다. 정량적인 점수는 지원자의 학업동기, 열정, 발전가능성 등 서로 다른 환경에서 서로 다르게 성장한 다양한 지원자의 잠재력과 능력을 확인하는 것이 불가능하기 때문이다(장정현, 2020). 이러한 상황은 대학이 자율적인 학생 선발 권한을 가지고 설립 이념에 부합하는 인재를 선발하면서, 점수에 의한 기계식 선발이 아닌 교육 이력 중심의 종합적 평가를 통해 학생을 선발하기 위해 새로운 대입전형을 도입하는 계기가 되었다.

이와 함께 우리 사회에서 우수학생에 대한 개념적 변화가 이루어졌다. 정부는 「2008학년도 이후 대입제도 개선안」을 통해 ‘우수학생에 대한 개념적 변화와 다양한 교육적 요구 표출’이 입학사정관제를 도입하게 된 배경이라 설명하였다(교육인적자원부, 2004.10.28.). 21세기 지식정보화 사회에서는 성적이 아닌, 창의력, 문제해결력, 리더십, 봉사성과 같은 다양한 능력을 갖춘 학생을 우수학생으로 인식하기 시작하였다. 학생들도 단순히 성적과 석차를 높이는 것보다 자신이 원하는 분야의 전문성을 키워 차별화된 삶을 사는 것에 초점을 두고 있으며, 이를 위한 교육을 받으려는 욕구가 증가하고 있다. 이에 따라 대학도 다양한 재능과 잠재력을 갖춘 학생을 발굴하고 교육하기 위한 노력이 필요하게 되었다. 즉, 우수학생에 대한 개념이 변화하면서 학교교육에 대한 수요자들의 요구가 변화하였고, 대학도 그에 걸맞은 방식으로 학생을 선발할 준비를 하게 된 것이다. 그 결과 2007년부터 입학사정관제가 도입되었으며, 2015년 이후 학생부종합전형으로 명칭을 변경하여 운영되고 있다.

입학사정관제가 학생부종합전형으로 명칭이 변경되면서 세부적인 개념과 운영방식에

약간의 차이점을 갖게 되었다. 입학사정관제는 입학사정관이라는 ‘평가 전문 인력’을 운용하는 평가방식에 초점을 둔 반면, 학생부종합전형은 학교생활기록부라는 ‘전형 자료’에 초점을 두고 전형자료인 생활기록부를 더 강조한다(차정민, 2016). 또한 학생부종합전형은 ‘입학사정관이 학교생활기록부와 자기소개서, 교사 추천서를 통해 학생을 종합적으로 평가하는 전형’으로 과거 공인어학성적, 교외수상 등 외부 스펙을 전형자료에 기재하는 것을 금지하고, 포트폴리오 제출을 허용하지 않는다. 생활기록부에 기재할 수 있는 내용은 교내활동 뿐이며, 그 이외의 활동을 생활기록부 및 자기소개, 추천서 어느 곳에도 작성할 수 없게 하였다. 때문에 이전보다 학교 내에서의 활동이 가장 중요한 평가 요소가 되었으며, 학교생활기록부가 핵심 전형자료가 되었다. 다음 <표 II-1>은 입학사정관제와 학생부종합전형의 평가방식에 대해 정리한 표이다.

<표 II-1> 입학사정관제와 학생부종합전형의 평가방식

구 분	입학사정관제	학생부종합전형
평가방식	- 입학사정관이 정성적으로 종합평가	- 입학사정관 등이 정성적으로 종합평가
전형자료	- 학생부, 자기소개서, 추천서, 포트폴리오 등 대학 자율 - 공인어학성적, 교외수상 미반영 권장	- 개인 활동 자료(포트폴리오)금지, 자소서, 추천서 선택 - 공인어학성적, 교외수상 내용 자소서, 추천서 기록 시 0점 처리
시사점	- 개인 활동과 같은 개인정보를 줄이고 공신력 있는 학교정보 강화 - 학생보다는 학교의 노력이 더 필요 - 학생부 위주의 평가로, 스펙 쌓기보다는 학교교육과정의 진정성 있는 참여가 중요	

*출처: 김위정, 배정현, 안상현(2014) 재인용

학생부종합전형의 개념과 도입배경을 통해, 본 연구에서 다룬 ‘학생부종합전형 정책’은 대입전형인 ‘학생부종합전형’과 이를 지원하기 위한 ‘정부재정지원사업(고교교육 기여대학 지원사업)’을 포함하는 것으로 정의한다. ‘정책’의 개념에 대해서는 학자마다 다양한 견해를 보이고 있으나 그 안에서도 정책이란 대체로 ‘목표’와 ‘수단’의 결합이라는 것에 의견일치를 보이고 있다(정혜선, 2003). 학생부종합전형 정책은 정책결정권자인 교육부가 대입정책의 목표를 달성하기 위해 새로운 대입전형인 학생부종합전형을

신설하였고, 재정지원사업을 통해 대학이 학생부종합전형에 안정적으로 운영할 수 있도록 지원함으로써 집행되고 있다. 특히, 정부재정지원사업은 학생부종합전형을 운영하는 입학사정관의 인건비를 지원하고 있어 학생부종합전형에 중요한 수단이 되고 있다. 처한 상황에 따라 재정지원사업을 운영하지 않고 있는 대학이 존재하지만, 학생부종합전형을 통해 학생을 선발하는 대다수 대학들은 재정지원사업을 신청하고 있다. 또한 입학사정관 주요 업무에 전형운영뿐만 아니라 사업운영이 포함되어 있어 정책에서 재정지원사업이 차지하는 비중이 크다고 할 수 있다.

입학사정관이 집행해야하는 학생부종합전형 정책의 내용과 지침은 교육부와 대교협이 보도자료를 통해 발표하거나 직접 공문을 발송하여 안내하고 있다. 전형운영과 관련된 세부적인 정책지침은 “대학입학전형 기본사항”으로 발표하고 있으며, 재정지원사업과 관련된 정책지침은 “고교교육 기여대학 지원사업 기본계획”, “고교교육 기여대학 지원사업 관리·운영 계획”을 통해 발표하고 있다. 정책지침의 구체적인 내용에 대한 예시는 [그림 II-1]과 [그림 II-2]와 같다.

2 대학입학전형시행계획 수립 원칙

가. 학교 교육 정상화와 사교육비 절감

- 「고등교육법 시행령」 제35조제1항에 따른 대학별고사는 고등학교 교육과정의 범위와 수준 내에서 출제 또는 평가하여야 함
- 대입전형요소는 고교 교육과정 운영의 활성화와 사교육 감소에 기여할 수 있는 방향으로 설정하며, 교과 외 활동은 고교 교육과정에 따라 시행되었거나 학교장의 허가를 받아 참가한 활동을 중심으로 반영할 것을 권장함
 - 학생부위주 전형 중 입학사정관 등이 참여하여 평가하는 전형은 학교생활과 관련한 전형 자료(학교생활기록부, 자기소개서, 면접 등)를 반영하되, 각종 인증 시험 점수, 경시대회 등 교외 수상 실적은 평가에 반영하지 않도록 함
- 기여 입학제, 고교 등급제 및 본고사는 실시하지 않음

*출처: 2023학년도 대학입학전형기본사항(한국대학교육협의회, 2020.8.)

[그림 II-1] ‘대학입학전형 기본사항’ 지침 예시(1)

다. 대학입학전형의 공정성 확보

- 전형 운영 시 출신고교 등 '학력(學歷)'을 이유로 차별하여서는 아니 됨
- 대학은 대입전형의 공정성·투명성 제고를 위해 노력하여야 하며, 특히 정원 외 전형의 경우 전형의 취지에 부합하도록 학생을 선발하여야 함
 - 대학은 입학전형의 안정적 운영 및 공정성 확보를 위해 대학입학전형관리 및 공정성 관련 위원회를 구성·운영하여야 하며, 공정성 관련 위원회에 외부위원을 포함할 것을 권고함
 - 학생부종합전형의 경우 평가 세부단계에서 다수의 평가위원(입학사정관 등)이 평가하여야 함
 - 대학은 입학 관련 업무에 참여하는 자의 친인척이 해당 입학전형에 지원한 경우, 회피·배제 제도를 운영하여야 함

*출처: 2023학년도 대학입학전형기본사항(한국대학교육협의회, 2020.8.)

[그림 II-2] 대학입학전형 기본사항' 지침 예시(2)

따라서 본 연구에서 '학생부종합전형 정책'은 대입정책 목표를 달성하기 위한 수단이 되는 전형인 '학생부종합전형'과 전형 운영을 지원하기 위한 수단인 '정부재정지원사업'을 포함하는 것이며, 자세한 정책지침은 '대학입학전형 기본계획'과 '지원사업 계획서', '지원사업 관리·운영 계획'을 통해 제시된 내용을 의미하는 것으로 정의한다.

나. 학생부종합전형 정책의 추진 과정

학생부종합전형은 노무현정부에서 설계하고 실시하여 문재인정부까지 꾸준히 운영되고 있는 제도이다. 입학사정관제는 「학교교육 정상화를 위한 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안」(2004.10.28.)을 통해서 처음으로 제시되었다. 당시 노무현 정부는 개선안을 통해 대입제도에 대한 다양한 개선사항을 제안하였는데, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 학교생활기록부의 반영비중 확대와 학교 성적 부풀리기 방지를 위하여 교과 성적표기를 9등급제로 변경한다. 둘째, 수험생의 수능 성적을 9등급으로 표기하여 발표한다. 셋째, 학생 선발의 전문화 및 특성화를 위해 대입전형 모델을 개발하고 입학사정관제도를 도입한다. 넷째, 소외계층에 대한 특별전형을 확대하여 사회 통합을 유도한

다. 이러한 개선안은 전반적으로 고교교육 정상화에 초점을 맞추고 있다. 대학에게는 성적 위주의 학생을 선발하는 관행에서 벗어나 창의력과 발전가능성을 지닌 학생을 발굴하는 체제로 전환을 요구했다(교육인적자원부, 2004.10.28.). 정부는 개선안을 통해 우리사회가 창의력과 문제해결력, 리더십, 봉사성과 같은 다양한 능력을 갖춘 학생을 우수학생으로 인식하여야 하며, 대학에서는 다양한 재능과 잠재력을 갖춘 학생을 발굴하기 위해 노력해야 한다고 강조하였다.

이 당시 입학사정관제는 이론적 타당성과는 별개로 입학사정관의 역할과 기능에 대한 연구와 이들이 우리 현실에서 어떻게 전문성과 신뢰성을 쌓아갈지에 대한 논의가 사실상 충분히 이루어지지 못했다(교육인적자원부, 2007). 실제 일선 대학들은 주관적 판단요소가 큰 입학사정관제의 도입에 회의적이었다. 대부분 대학에서는 제도의 도입을 현실적으로 고려할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않았고, 전형방식의 변화 필요성에 대해 정부와 같이 인식하지 않았다(노명순, 2012). 대학은 전형 운영을 위한 별도의 인건비와 운영비를 마련해야 함을 부담스러워했으며, 공인된 평가 자격을 갖춘 인력 확보가 쉽지 않은 일이라고 여겼다. 무엇보다 학생선발 과정에서 학부모나 시민단체로부터 반발을 사 미국처럼 입학전형에 있어 법적 소송에 휘말릴 것을 우려하였다(노명순, 2012). 그 때문에 이 제도를 도입할 일선 대학은 입학사정관에 대한 법적 지위, 재정 확보와 더불어 고교에서 신뢰할만한 다양한 정보가 제공될 때 이들이 최대로 활용될 수 있다는 점을 들어 제도도입을 위한 사전 준비과정의 중요성을 역설하였다(대통령자문 정책기획위원회, 2008).

이후 계속되는 어려운 상황을 거쳐 2007년 정권 말기에 입학사정관제계가 시범운영되었다. 정부는 ‘입학사정관 역량강화 지원 사업’을 활용하여 대학에게 입학사정관제 도입을 독려했고, 10개의 시범대학에 20억 원을 지원하였다. 이와 함께 학생선발의 전문화와 특성화를 강화할 수 있도록 대학과 모집단위별 특성에 부합하는 전형 모형을 개발하여 운영하도록 격려했다. 특히 학생선발 도구로 학생 개개인의 특성과 차이가 드러나는 학생부를 활용하는데, 대학들이 학교생활기록부를 제대로 읽고 해석할 수 있도록 인적·행정적 역할을 강화하고, 대입전형의 전문가라고 할 수 있는 입학사정관을 채용할 수 있도록 재정지원방안을 활용하였다.

이명박 정부는 ‘학교만족 두 배, 사교육 절감’이라는 대입제도 개선 목표를 가지고 이를 위한 개선안을 제시하였다(2007.10.9.). 구체적으로 대입 자율화, 수능과 EBS 연계성 확대, 수능체제 개편, 논술 비중의 축소가 그것인데, 그 중 대입자율화에 대한 조치로 입학사정관제를 적극적으로 추진하고 확대하였다. 이명박 정부는 3단계 대입 자율

화방안을 내세웠는데, 대학이 모집단위와 학과의 특성에 맞게 지원자의 학생부와 수능 점수를 자유롭게 반영하는 입학사정관제 추진이 대입자율화를 위한 전제 조건이라 밝혔다. 정부는 대학이 대입제도에 대한 획일적 규제를 완화하고, 점수 위주의 선발 방식이 아닌 학생의 잠재력을 발굴할 수 있는 선진화된 선발 방식으로 전환하도록 지원하는 데 중점을 두었다. 즉, 고교별 교육과정의 특성, 개인적 환경 및 특성을 평가하고 판단할 수 있는 권한을 대학 자율에 맡기고, 정부는 입학사정관제를 지원하여 고교 내신이 실질적으로 대입에 활용될 수 있도록 유도한 것이다(정일환, 2009). 정부는 대입제도의 원활한 운영을 위해 대입 관련 업무를 대학협의체인 한국대학교육협의회에 이양하였고, 대학의 대입업무 역량강화를 돕기 위해 재정지원을 병행하였다.

이 시기에는 입학사정관제 확대를 위해 재정지원에 특히 힘을 썼다. 선도대학과 일반대학을 분리 선정하여 사업비 지원 금액을 조정하였으며, 입학사정관 양성기관을 지정하고 이를 지원하여 입학사정관의 전문성 강화에 노력을 기울였다. 또 예산지원의 점진적 확대와 사업의 지속성을 약속하여 입학사정관제가 본 정권에서만 운영되다 없어질 단발성 정책이 아니며 더욱 안정적으로 운영될 수 있도록 하였다(김용기, 2017). 그 결과 입학사정관제 운영에 소극적인 태도를 보이던 대학들도 재정지원 사업이 확대되면서 경쟁적으로 입학사정관전형을 도입하게 되었다(주영호, 김상철, 2017). 대다수의 많은 대학이 사업예산을 지원받기 위하여 입학사정관을 채용하고 입학사정관전형을 실시하였다. 다만 갑작스러운 확대로 인하여 대학별로 특성화된 학생 선발방식이 미비했고, 선발 절차의 공정성 및 신뢰성에 대해 문제가 제기되었다. 그 결과 입학사정관의 전문성에 대해 의문을 제기하고, 입학사정관의 신분의 불안정성으로 인해 야기되는 여러 가지 문제들이 지적되면서 제도에 대한 우려도 나타나기 시작했다(윤소정 외, 2015).

이 시기에 입학사정관전형은 학생들의 다양한 활동과 특성을 인정하기 위해 교내·외 활동을 포함하여 포트폴리오와 같이 학생 자신을 나타낼 수 있는 모든 기록을 평가 자료로 제출하게 하였다. 그러나 입학사정관이라는 전문가가 다양한 자료를 정성적으로 평가하는 데서 오는 신뢰성 문제, 전형 준비를 위한 수험생의 ‘스펙’ 관리가 계층 간 격차를 더욱 심화시키며 이것이 사교육을 조장한다는 문제가 제기되었다. 정부는 문제점으로 지적받았던 공정성과 신뢰성을 높이고, 고교교육과 연계하여 안정적으로 정착될 수 있게 하려고 기본적인 원칙과 운영 방안을 제시하는 ‘입학사정관제 운영 공통기준’(한국대학교육협의회, 2010.4.)을 수립하여 공통 전형 절차와 공통 전형요소를 제시하고 이를 대학이 운영하도록 하였다. 이는 입학사정관제에 대한 국민적 신뢰를 확보

하고, 수험생과 교사, 학부모 등이 전형에 대해 쉽게 이해하고 진학 준비를 할 수 있도록 하며, 입학사정관제가 학교 교육과정을 충분히 반영하여 공교육 활성화에 기여함을 보여주기 위한 방안이라고 볼 수 있다. 다음의 [그림 II-3]과 [그림 II-4]는 입학사정관제 공통기준에 제시된 ‘공통 전형 절차’와 ‘공통 전형 요소’이다.

사전공지	서류심사	심층면접/토론	최종선발
<ul style="list-style-type: none"> • 전형 취지 • 지원 자격 • 선발 기준 • 선발 방법 • 제출서류 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 자격심사 • 학생부 (교과·비교과) 자기소개서, 추천서 수능성적 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재력, 창의성, 소질, 사고력 등 파악 • 인성 및 적성 파악 • 교육환경 조사 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 합격자 결정

*출처: 한국대학교육협의회 홈페이지(<http://kcue.or.kr/index.htm>).

[그림 II-3] 이명박 정부의 입학사정관제 공통 전형 절차

요소	주요 내용
학생 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 인지적 특성 <ul style="list-style-type: none"> - 사고력 : 이해력, 분석력, 논리적 사고력, 창의력, 문제해결력 등 - 적성 및 역량 : 관련분야에 대한 소질, 학업적성, 대학 또는 학과 수학능력, 현장경험 등 - 표현력 : 의사소통능력(토론/설득력) 등 • 정의적 특성 <ul style="list-style-type: none"> - 인성 : 자신감, 적극성, 리더십, 책임감, 목표지향성, 사회봉사성, 자기조절 능력, 도덕성, 사회성 등 - 흥미 : 지적호기심, 열정, 학습동기 등 - 태도 : 가치관, 학습태도 등 • 잠재력, 미래 성장가능성, 전공 적응 가능성 등
대학 및 모집 전형과의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 건학이념 및 학과 특성에 부합하는 학생인지 여부 • 리더십전형, 사회적 배려전형 등 모집전형에 부합하는지 여부 등
교육환경	<ul style="list-style-type: none"> • 가정환경, 교육여건, 고등학교의 교육과정 특성 등

*출처: 한국대학교육협의회 홈페이지(<http://www.kcue.or.kr/index.htm>).

[그림 II-4] 이명박 정부의 입학사정관제 공통 전형 요소

결과적으로 이 시기 입학사정관제는 이명박 정부의 대입제도 개선안인 대학자율화와 맞물려 정책적으로 확대 운영 되었다. 초기 노무현 정부에서 10개 대학이 350명을 선발 인원으로 운영했던 것이 이명박 정부 말기에는 90개 대학(사업 미선정 대학 포함)에서 4만명을 선발인원으로 두으로써 입학사정관제 전형 선발인원을 꾸준히 증가시켰다. 입학사정관제 지원사업 역시 20억이었던 예산이 350억까지 확대되었다. 예산확대는 사실상 정부가 제도를 강제적으로 운영할 수밖에 없도록 하게하는 압력으로 작용하기도 하였으나(김용기, 2017), 이 시기를 통하여 입학사정관제가 대입제도의 한 전형으로 자리매김 할 수 있었다.

박근혜 정부는 「대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안」(교육부, 2013.8.28.; 2013.9.24.)을 통해 학생과 학부모의 부담을 완화하고 학교교육 정상화를 위한 방안을 발표하였다. 개선안의 큰 특징으로는 모집전형의 간소화, 사교육 유발 요인 억제 및 학교교육 정상화를 들 수 있다. 모집전형 간소화를 위해 각 대학의 전형방법 수를 수시4개, 정시 2개로 축소하도록 하였는데 특히 수시에서 학생부위주 전형을 ‘교과전형’과 ‘종합전형’으로 구분하여 ‘종합전형’에는 입학사정관 등이 전형에 참여한다는 것을 명시하였다. 그리고 원서접수 및 발표와 같은 각 대학의 대입전형 일정들을 통일시키거나 표준화 시켰으며, 대학의 사회적 책무성 차원에서 저소득층 학생, 농어촌 출신 학생, 고졸 취업자를 대상으로 한 고른기회 입학전형을 확대했다. 다음으로 학교교육 정상화를 위해서 ‘공교육 정상화 촉진 특별법’을 제정하여 대입전형 과정에서 학교 교육과정을 넘어서는 문제 출제를 금지하였다. 논술, 면접, 적성과 같은 대학별고사는 가급적 시행하지 않는 것을 권장하였으며, 문제풀이식 출제는 지양하고 학생부를 적극적으로 활용하여 출제할 것을 제시하여 사교육 유발 요인은 억제하고 학교교육 정상화를 추진하였다.

박근혜 정부 역시 이 전 정부에 이어 입학사정관제를 운영하였으나 세부적 추진내용에는 약간의 변화가 있었다. 입학사정관제는 이명박 정부가 주력하여 확대시켰던 만큼 정권 교체와 함께 박근혜 정부에서는 입학사정관제를 폐기할 것으로 예상하였다. 실제 2013년 초에 인터넷 언론에서 교육부 관계자의 말을 빌려 입학사정관제 폐지를 보도하였다(노컷뉴스, 2013.3.28.; 김용기, 2017 재인용). 그러나 이틀 후 교육부와 대교협에서 입학사정관제 폐지는 결정된 바가 없는 것으로 보도되었고, 대입전형 3년 예고제에 따라 전형 계획은 최소 3년 전에 고시해야 하므로 박근혜정부에서도 입학사정관제를 운영하는 것으로 해석되었다(김용기, 2017). 다만 이명박 정부에 비하면 입학사정관제는 축소운영 되었다고 볼 수 있다.

먼저 대입전형 간소화 정책의 일환으로 ‘입학사정관전형’을 ‘학생부종합전형’으로 명칭을 변경하였다. 명칭이 학생부종합전형으로 변경되고 동시에 전형 평가 자료를 학교생활기록부로 한정하고 학교생활기록부 활용을 강화하여 입학사정관의 학생선발 권한을 축소시켰다(교육부, 2013.8.28.). 정부는 기존에 포트폴리오 제출과 같은 학교생활기록부 이외의 자료를 평가자료로 활용하지 못하고 오로지 학생부만을 평가자료로 활용하게 함으로써 사교육의 영향력을 낮추고 대입준비에 대한 부담을 완화시키고자 하였다. 예컨대 공인어학성적이거나 학교 외 기관이 개최한 수상실적 등이 학생부나 자기소개서와 같은 서류에 기재될 경우 서류점수를 ‘0점’ 혹은 불합격처리 하게 하였으며, 사교육 유발 가능성이 큰 사항은 0점 처리는 아니나 평가에 미반영하게 하였다. 한편, 예산지원은 확대되었지만 사업을 ‘입학사정관제 지원사업’에서 ‘고교교육 정상화 기여대학 지원사업’으로 변경하여 그 성격에 일부 변화를 가져왔다. 변경한 사업에서는 학생부종합전형을 사업 내용의 하위 항목으로 넣고 공교육 정상화와 대학의 학생선발을 연계하는 방식으로 운영하였다. 즉 사업이 학생부종합전형의 운영 지원에 국한하지 않고 전형 간소화, 대학교육과 고교교육 연계, 특기자전형 및 대학별고사 축소, 전형자료 및 지원자 부담 감소 등의 다양한 목표로 대입 전형의 전반을 지원하고 관리하는 방향으로 선회하였다(차정민, 2016). 이명박 정부에서는 대학의 자율화와 이를 통한 학생 선발이 주요 목적이었으나 박근혜 정부에서는 자유학기제 및 공교육을 대학과 연계하기 위한 하나의 학생선발 수단으로 축소시켰다. 대입제도 개선안(교육부, 2013.8.28.)에서는 ‘고교교육 정상화 기여대학 지원사업’으로 대학을 규제하기보다 재정지원을 통해 대학의 협력을 유도하고자 함을 명시하고 있다. 대교협은 대학의 입학전형이 공교육에 미치는 영향을 종합적으로 평가하고 그 결과에 따라 예산을 지원한다. 즉, 지원사업을 통해 대학이 공교육 정상화에 기여할 수 있도록 유도하고 있다. 이는 대교협에서 발표한 시행계획 속 사업목적에 통해서도 확인할 수 있다. 입학사정관제 지원사업은 주된 목적이 입학사정관제를 안정적으로 정착시키고 공교육 정상화를 유도하는 것이 주된 목적이었다면, 고교교육 기여대학 지원사업은 보다 넓은 의미에서 대입부담 완화 및 다양하고 종합적인 대입전형 개선을 유도하며, 중·고교-대학 연계를 통해 학생 교육 전반에 대한 개선 및 노력이 목적임을 밝히고 있다.

문재인 정부에 들어서서 교육부는 2022 대입 수능 개편안 발표를 1년 후로 유예하였다(교육부, 2017.8.31.). 교육부가 발표 예정이었던 안(案)들이 전폭적인 지지를 얻지 못함에 따라 1년 동안 대입정책 포럼 등을 포함한 심도 있는 논의와 연구를 수행한 후 다시 발표하기로 한 것이다. 이후 “2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육

혁신방향”을 발표하여(2018.8.17.) 대입전형의 구조를 개편하고자 하였다. 교육부는 가장 크게 정시 수능위주전형 비율을 30% 이상으로 확대하도록 권고하였는데, 여기에 ‘고교교육 기여대학 지원사업’을 통해 수능위주전형 비율 확대를 유도하였다.

문재인 정부의 대입제도 개편에 가장 큰 핵심은 공정성과 신뢰성 강화였는데, 학생부종합전형의 경우 공정성을 제고하고 신뢰도를 강화하기 위한 방안을 제시하였다. 크게 학생부 기재 관련 문제 개선, 학생 선발의 투명성 제고, 대입정보 격차 해소라는 세 가지 방향을 위한 세부사항을 제안하였다.

첫째, 고교 학생부 기재 개선을 위해 과도한 경쟁 및 사교육을 유발할만한 요소와 항목 등을 정비하였다. 예컨대 인적·학적사항에서 부모 정보를 삭제하고, 수상경력은 교내 대회에서 한 학기당 1개 이내만 작성할 수 있다. 생활기록부 내 모든 활동은 정규교육과정 교육활동만 기록할 수 있으며, 교사 간 기재 격차 완화를 위해 기재분량을 축소하고 책무성을 제고하기 위한 맞춤형 연수를 제공한다.

둘째, 학생 선발의 투명성 제고를 위한 여러 가지 방안을 제안하였다. 구체적으로, 대입전형 서류를 개선하였다. 자기소개서 서식을 개선하고 유사도 검증을 강화하여 대필·허위작성 확인 시 0점 처리 하던 것을 의무적으로 탈락시키거나 입학취소 조치를 취하게 하였다. 교사추천서는 불필요하다는 현장의 의견을 고려하여 폐지시켰다. 또한, 대학에게 대입 투명성 및 공정성 차원에서 대학입학 평가 기준을 공개하도록 하고, 전형별 신입생의 고교 유형 정보와 지역정보를 공개하도록 추진하였다. 이뿐만 아니라 평가제도의 신뢰도를 높이기 위하여 다수의 입학사정관이 평가에 참여하는 것과 입학사정관 회피·제척을 의무화 하였다. 대학 내에 설치된 ‘대입전형 공정성 관련 위원회’에는 변호사, 교사 등 외부위원을 참여토록 하였으며, 입시 부정·비리 발견 시 입학취소, 대학의 행·재정적 제재 등을 포함한 명시적 근거법규정을 신설토록 추진하였다. 면접고사의 경우 학생부 기반으로 한 학생 맞춤형 확인 면접을 원칙으로 두고, 성명, 수험번호, 출신고교 등을 미제공하는 블라인드 면접을 도입하도록 하였다.

셋째, 대입정보 격차 해소를 지원하기 위해 대입정보포털(www.adiga.kr)의 기능을 강화하고, 누구나 대입전형을 쉽게 이해할 수 있도록 전형 명칭을 표준화시키도록 하였다. 또 대입정보 제공 및 안내를 강화하는 방법으로, 정보소외지역의 학생과 학교 밖 청소년 등 사회적 배려 대상자에게 찾아가는 대입 설명회를 개최하고, 각종 대입정보 박람회나 대입포럼을 수시로 개최하도록 제안하였다.

그러나 정부는 2019년 11월 말에 새로운 대입제도안을 발표하여 2년 연속 대입제도를 변경했다. 교육부는 ‘대입제도 공정성 강화 방안’을 통해 학생부종합전형의 비중을

줄이고 수능위주전형인 정시 비율을 40%(2023학년) 이상으로 늘리도록 요구했다. 대학들은 지금까지 꾸준히 확대해오던 학생부종합전형 비중을 줄이고 갑작스럽게 정시비율을 높여야하는 상황에 놓이게 되었다. 또한 2024학년도부터 자기소개서를 폐지하고 학생부 기재 금지 사항과 대입 활용 불허 항목을 대폭 늘렸다. 지역균형선발을 늘리고, 정원 외 특별전형 중 사회통합전형이 10% 이상 차지하도록 법제화 하는 조치도 예고됐다. 정부가 '대입제도 공정성 강화 방안'을 통해 학생부종합전형의 비율을 낮추고 수능위주전형의 비중을 높임으로써 학생부종합전형이 상대적으로 공정하지 못하고, 수능위주전형이 상대적으로 공정한 전형이라는 여기고 있음을 확인해볼 수 있는 부분이다.

이상의 내용을 정책의 주요사항별로 정리하면 다음 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 정권별 학생부종합전형 주요 정책 내용에 대한 비교

	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
정책목표	-창의인재선발 -사교육비절감	-대학입시 자율화 -학생선발의 다양성, 형평성 추구	-고교교육 정상화 및 사교육유발 요소 억제	-대입제도의 공정성과 신뢰성 강화
전형명칭	대학별 명칭 상이	입학사정관제	학생부종합전형	학생부종합전형
사업명칭	입학사정관제 지원사업	입학사정관제 지원사업	고교교육 정상화 기여대학 지원사업	고교교육 기여대학 지원사업
선발주요 방향	-21세기 창의형 인재 선발 -사교육비 경감	-학생선발의 자율화	-고교교육을 정상화, -학생·학부모 대입준비 부담 완화	-학생부 기재 개선 -학생 선발 투명성 제고 -대입정보 격차 해소
학생선발 권한	확대	확대	축소	축소
지원자 제출서류	-학생부, 추천서, 자기소개서, 포트폴리오 등	-학생부, 추천서, 자기소개서 포트폴리오 등	-학생부, 추천서, 자기소개서	-학생부, 자기소개서 (자기소개서 폐지 예정)
교외활동 인정 여부	인정	인정	불인정	불인정
특징	-대입에서 소외계층 형평성 제고	-수능, 교과 외에 다양한 요소 반영	-교과 및 교과의 내신 (학생부) 강조	-평가의 공정성 강조
한계	-시범단계에서 그침	-사교육 유발 -소외계층, 형평성 하락 -공정성·신뢰성 우려	-대입전형 간소화가 아닌 서류 간소화 수준에 그침 -공정성·신뢰성 위협	
공통점	-사교육 유발요소를 배제하여 고교교육 정상화 유도 -평가의 공정성과 신뢰성 확보			

*출처: 김용기(2017) 재인용

이와 같이 학생부종합전형은 처음 시행된 이후 지금까지 계속해서 확대되어 운영되고 있다. 모집인원 비율이 0.1%에서 24%까지 점차 증가하였으며 이를 지원하는 사업의 규모도 약 18억에서 약 559억까지 확대되었다. <표 II-3>에 제시된 바와 같이 2007년 시범사업에 10개의 대학이 선정된 이후 정부의 재정 지원을 받는 대학 수는 2019년 기준 68개로 늘었고, 정부 지원 없이 독자적으로 학생부종합전형을 실시하는 대학 수도 크게 증가하였다. 학생부종합전형이 시행된 이후 지금까지의 규모를 정리하면 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 학생부종합전형 현황

명칭	연도	운영 대학 수	학생부종합전형 모집 인원	총 입학정원 대비 학생부종합전형 모집인원 비율	사업 규모	지원 대상 기관
입학 사정관계	2007	10	42	0.1%	18.9억원	10개
	2008	41	4476	1.3%	158억원	40개
	2009	90	2만 4696	7.0%	236억원	47개
	2010	118	3만 5421	10.1%	350억원	60개
	2011	112	4만 1762	11.9%	351억원	60개
	2012	170**	4만 7606	13.6%	391억원	58개
	2013	157**	4만 9649	14.3%	395억원	66개
	2014	161**	5만 8879	16.1%	610억원	65개
학생부 종합전형	2015	162**	6만 7231	18.9%	510억원	60개
	2016	159**	7만 2767	20.5%	459억원	60개
	2017	167**	8만 3553	23.7%	543.79억원	62개
	2018	165**	8만 4860	24.4%	559.4억원	68개
	2019	155	8만 5168	24.6%	559억원	68개

*출처: 한국대학교육협의회 보도자료 재구성

**해당 시기 한국대학교육협의회가 발표한 보도자료에 따르면, 학생부교과와 학생부종합 운영 대학을 각각 구분하지 않고 '학생부전형'으로 통합하여 운영 대학 수를 조사하였음.

2. 입학사정관에 대한 이론적 논의

정책집행에서 조직 구성원들이 조직 속에서 스스로를 어떠한 존재로 인식하며, 어떠한 역할을 요구받고 있는지 인식하는 것은 조직 전체의 성과에 상당한 영향을 미칠 수 있다(정주용, 하민철, 안승구, 2018). 즉 조직구성원이 갖는 정체성은 조직성과의 독립 변수로서 영향을 미칠 수 있기 때문에 조직은 조직구성원들로 하여금 조직의 목표에 부합하는 정체성을 형성할 수 있도록 지원하고, 환경의 변화를 적절하게 반영하여 정체성의 유지·변화에도 관심을 기울여야 한다(Mael & Ashforth, 2001; Riketta, 2005). 본 절에서는 입학사정관의 업무와 근무환경을 정리하여 입학사정관을 바라보는 두 가지 관점을 분석한 후 관련 선행연구를 살펴봄으로써 입학사정관에 대한 이해를 높이고자 한다.

가. 입학사정관의 업무와 근무환경

1) 입학사정관의 구분

입학사정관은 크게 ‘전임사정관’과 ‘위촉사정관’으로 구분된다. 전임사정관은 다시 ‘채용사정관’과 ‘전환사정관’, ‘교수사정관’으로 구분이 되고, 위촉사정관은 ‘내부 위촉사정관’과 ‘외부 위촉사정관’으로 구분이 된다. 전임사정관 중 ‘채용사정관’은 대학의 일반적인 채용과정을 통해 선발되며, ‘전환사정관’은 기존에 대학에서 다른 업무를 수행하는 직원이 입학사정관 업무를 담당하기 위해 발령을 받아 업무를 수행한다. ‘교수사정관’은 대학의 교수가 입학사정관이라는 보직을 부여받아 상시적으로 학생선발 관련 업무를 담당한다. 위촉사정관 중 ‘내부 위촉사정관’은 교내 교·직원 중 학생선발 기간을 포함하여 일정 기간 동안 사정관으로 위촉되어 평가 업무를 맡게 되며, ‘외부 위촉사정관’은 지역 인사, 퇴직한 교·직원 등 외부 인사가 사정관으로 위촉되어 학생선발 기간 동안 업무를 담당한다. 입학사정관 구분 내용은 다음 <표 II-4>와 같다.

본 연구에서는 ‘입학사정관’을 전임사정관 중 연중 내내 전형 관련 모든 업무와 재정 지원사업 및 각종 정책 관련 업무를 전담해서 수행하는 대학 직원의 신분인 ‘채용사정관’과 ‘전환사정관’으로 한정한다.

2) 대부분 위촉사정관은 대학 내 교수(교원)를 평가기간동안 입학사정관으로 위촉하고 있다.

<표 II -4> 입학사정관 구분

구분		내용
전임 사정관	채용사정관	해당 대학이 전임사정관으로 신규 채용한 입학사정관
	전환사정관	해당 학교의 직원 중에서 전임사정관으로 발령된 경우 (다만, 입학처 직원이 기존의 업무를 그대로 수행하면서 발령만 받은 경우는 입학사정관으로 인정하지 않음)
	교수사정관	입학사정관 업무수행에 필요한 교육훈련을 받고 상시적으로 학생선발 관련 업무를 담당하며, 대학이 “입학사정관” 보직을 부여하여 책임시수를 감면하고, 보직수당 등을 지급하는 교수(입학처장 및 학생선발 기간에만 참여하는 교수는 제외)
위촉 사정관	내부 위촉사정관	교내 교·직원 중 학생선발 기간을 포함해 일정 기간 동안 위촉사정관으로 임명된 자
	외부 위촉사정관	지역사회 인사, 퇴직한 교·직원 등 외부 인사 중 학생선발 기간을 포함해 일정 기간 동안 위촉사정관으로 임명된 자

*출처: 2020년 고교교육 기여대학 지원사업 신청서 양식

2) 근무환경

근무환경은 조직구성원들의 직무에 관련된 경험과 행동에 지속적으로 영향을 미치는 특징들에 대한 총체적인 개념으로 조직 외적 조건뿐만 아니라 조직 내적 조건도 포함한다(Luthans, 1998). 즉, 근무환경에는 단순히 물리적인 환경만이 아니라 조직 구성원들과의 인간관계, 조직문화, 관리체계, 근로조건 등 다양한 요소들이 결합되어 있다. 따라서 입학사정관의 근무환경은 민수영(2016)의 연구를 통해 ‘근무여건’, ‘보수여건’, ‘인사관리 여건’, ‘관계여건’으로 나누어 살펴보고자 한다.

먼저 ‘근무여건’에는 입학사정관의 업무량이 해당된다. 선행연구(예: 권승아, 성태제 2009; 조희권, 2012)에 따르면 입학사정관은 촉박하고 불규칙적인 일정 속에서 다양한 업무를 수행하고 있으며, 그 양이 상당한 것을 알 수 있다. 더구나 기존 입학부서의 업무까지 입학사정관이 속한 부서로 넘어오게 되면서 점차 그 업무의 범위도 넓어지고 있다.

‘보수 여건’은 입학사정관의 급여를 의미한다. 교육부와 대교협은 입학사정관의 연봉을 석사급 3,500만원, 박사급 4,500만원 수준으로 책정하였다. 그러나 실제로 입학사정관의 연봉은 대학의 상황에 따라 각기 달리 책정되어 있으며, 평균적으로 3,600만원 수준이다(EBS 뉴스, 2019.9.26.). 대학별로 보수의 차이가 있기 때문에 일률적으로 평가하

기 어렵지만, 대체로 업무 강도나 업무량에 비해 낮은 수준이라 보고 있다(김회용, 2011; 민수영, 2016; 정일환, 2008).

‘인사관리 여건’은 입학사정관의 고용상황과 관련되어 있다. 입학사정관들의 가장 큰 어려움은 신분제에 대한 불안정함이다. 무기계약직이 늘어나고 있지만 이는 외형상의 처우개선일 뿐 실제로는 계약직과 다를 바 없으며, 정규직 비율은 제자리걸음 수준이다. 실제로 2018년 기준 서울권 26개 대학의 정규직 비율은 24%에 그쳤고, 무기계약직 비율도 39.7%에 그쳤다(한국대학신문, 2018.11.4.). 무기계약직의 경우 외형상 정규직과 같은 상황으로 간주하지만, 급여체계(연차에 따른 호봉 상승과 승진이 없음)와 복직 혜택 등에서 차등이 크고(한국대학신문, 2018.11.4.), 재정지원사업 지속 여부에 따라 계약 조건이 달라질 수 있기 때문에 정년 보장만 되는 것일 뿐 사실상 계약직에 더 가깝다. 그 밖의 많은 계약직 입학사정관들 역시 승진이나 임금상승에 대한 기대 없이 일을 하고, 2년마다 타 대학으로 옮기거나 직장을 그만두어야 하는 상황에 직면해 있다(민수영, 2016). 즉, 입학사정관 상당수가 안정적으로 전문성을 신장하지 못한 채 이 대학, 저 대학 옮겨 다니는 불안정한 처지에 놓여있다.

‘관계여건’은 입학사정관과 교직원, 혹은 그들 사이의 관계를 의미한다. 입학사정관이 기존 입학 부서 내 자리매김이 쉽지 않고, 입학관리 행정팀, 혹은 다른 부서와의 업무 협조와 그에 따른 지원이 어렵다는 점을 밝혔다(권승아, 성태제; 2009). 또한 계약직이 다수를 차지하는 입학사정관들은 정규직 신분의 행정직원, 혹은 정규직 입학사정관과의 관계설정에서 현실적인 어려움을 겪고 있다(민수영 외, 2013). 한 입학사정관은 다른 교직원들이 입학사정관을 비정규직이라는 이유로 ‘단순 일용직’으로 보는 시선이 견디기 어려웠음을 밝히고 있다(조선일보, 2012.9.27.).

즉 입학사정관은 상당수가 불안정한 신분인 비정규직으로 고용되어 있으며, 그로 인하여 조직 내 낮은 입지로 다른 교직원들과의 불편한 관계에 놓여 있었다. 또한 점점 더 많아지고 있는 업무에 비하여 보수나 승진과 같은 긍정적인 기대를 할 수 없는 상황에 놓여 있었다.

3) 업무

입학사정관의 업무는 여러 가지 기준으로 구분된다. 예컨대 선행연구에서는 시기를 기준으로 연중업무와 선발기간 집중업무로 구분하기도 하고(박남기 외, 2008), 평가업무와 비평가업무로 구분하기도 한다(김철, 2011). 연구자는 선행연구를 통해 입학사정

관의 업무분장 상에 표기된 업무를 토대로 전형관련 업무와 사업관련 업무로 구분하고자 한다. 입학사정관의 업무는 비슷하지만 실제로 대학 내 업무분장에서 전형운영과 사업운영을 구분 짓고 있으며, 재정지원사업 운영 유무에 따라 업무의 중요성 인식에 조금씩 차이가 있기 때문이다. 전형과 사업으로 구분한 입학사정관의 업무와 내용은 <표 II-5>와 같다.

<표 II-5> 입학사정관의 업무

업무 구분	내용	필수/선택
전형 업무	<ul style="list-style-type: none"> • 학생부종합전형 서류평가 <ul style="list-style-type: none"> - 지원자 지원자격 심사 - 학생부, 자기소개서 등 학생 제출서류 등 평가 • 학생부종합전형 면접평가 • 전형개발 및 연구 <ul style="list-style-type: none"> - 기본계획수립 - 전형자료 분석 및 전형 개발 - 평가지표 개발 - 고교교육과정 분석 - 입학전형 관련 연구 수행 - 교육프로그램 관련 자료 수집 및 분석 • 전형위원회 구성 및 운영 	✓ 필수
	<ul style="list-style-type: none"> • 학생부교과전형 • 정시전형 • 기타 입학전형 	✓ 대학마다 상이함
사업 업무	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획서 및 결과보고서 작성 • 고교-대학 연계 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> - 입학설명회 및 입학상담 - 고교생 진로탐색 및 체험 프로그램 운영 - 고교교사 대상 입학정보제공 연수프로그램 운영 - 고교생 대상 모의전형 운영 - 고교DB 구축 - 고교교사 자문단 운영 • 홍보 <ul style="list-style-type: none"> - 캠퍼스투어 및 대입 홍보 - 입학홍보 기획 및 홈페이지 운영 - 입학설명회 및 각종 홍보프로그램 운영 • 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 전입사정관, 위촉사정관 서류 및 면접평가 역량강화 교육 - 입학사정관의 윤리성 및 인성평가 교육 • 연구 	✓ 사업 선정 대학은 필수 ✓ 사업 미선정 or 미신청 대학은 선택

업무 구분	내용	필수/선택
	<ul style="list-style-type: none"> - 전형결과 분석 및 전형 개발 - 사례공유 및 각종 컨퍼런스 운영 - 국내·외 대학입학 자료 수집 및 분석 • 추수지도 <ul style="list-style-type: none"> - 신입생 추수지도 기획 및 운영 - 입학생 중단연구 진행 • 자유학기제 <ul style="list-style-type: none"> - 중학생 진로탐색 및 체험 프로그램 운영 - 중학교 교사 대상 연수프로그램 운영 • 공동사업 	

나. 입학사정관을 바라보는 관점

입학사정관을 바라보는 관점은 전문가로서의 입학사정관과 관료로서의 입학사정관이 라는 두 가지가 존재한다. 이러한 관점은 입학사정관이 어떤 성격의 업무를 수행하고 있으며, 그들에게 어떤 능력이 요구되는지에 따라 차이가 있다. 각 관점에서 입학사정관을 어떻게 규정하고 있으며 그들이 어떠한 특성을 가지고 있는지 살펴본다.

1) 전문가로서의 입학사정관

교육부는 입학사정관을 대학에서 입학 업무를 담당하는 ‘전문가’로 규정한다. 2007년 교육인적자원부가 발표한 「대입전형 선진화를 위한 입학사정관제 지원계획(안)」에서 입학사정관을 “직무상 대학 내 다른 행정조직으로부터 독립된 보직으로 전형기간과 무관하게 연중 입학업무를 수행하는 전문가”로 정의하였다. 이와 유사하게 한국대학교육협의회에서는 “대학이나 모집단위별 특성에 맞는 학생을 선발하는 것을 목적으로, 고교 및 대학의 교육과정을 분석하여 관련 정보·자료를 축적·관리하고, 효과적 전형방법을 연구·개발하며, 다양한 전형자료를 심사·평가하여 개별 지원자의 입학 여부를 결정하고, 입학생 및 재학생의 학업과 학교 적응을 지원하는 전문가”로 정의하고 있다(박혜경, 2013). 이러한 정의들은 입학사정관을 입학사정 업무를 담당하는 전문가로 규정하는 한편 기존의 입학부서 직원 및 교직원과 구분하고 있음을 의미한다. 이것은 입학사정관의 인건비를 지원하는 ‘고교교육 기여대학 지원사업’에서 입학사정관이 아닌 대학의 입학업무를 담당하는 일반 직원의 인건비는 책정할 수 없게 하는 것을 통해서도

확인할 수 있다. 입학사정관에 대한 정의는 기존의 입학업무를 담당하던 직원과 입학사정관을 구분함과 동시에 일반적인 행정 관료와는 다른 별도의 전문가로 정의하고 있음을 알게 해준다.

전문가의 특성을 다룬 선행연구에 따르면 입학사정관은 많은 부분에서 전문직으로서 특징을 가지고 있다. 허돈구(1978)는 전문직의 특성을 ‘전문화된 지식, 전문화된 기술, 헌신·봉사자세(태도, 의지)’가 있음으로 설명하였다. 김기태와 조평호(2003)는 교육 분야에서 전문직에 해당하는 교직은 전문직으로서 ‘고도의 지식, 장기간의 전문 교육, 면허와 자격 기준, 현직 향상 교육, 사회봉사, 사명감, 자율성, 전문직 단체, 사회적 지위’라는 특징을 갖는다고 설명하였다. 김옥예(2006)는 교직이라는 직업적인 특성을 넘어 교사 개인이 갖는 전문적 특성에 대해 ‘지식, 신념(소명의식), 기술’이라는 측면에서 정리하고 재개념화하기도 하였다.

이와 같은 전문직의 특성을 준거로 하여 입학사정관의 성격을 살펴보면 다음과 같다. ① 전문직은 고도의 지식을 요구하는 정신적 활동을 위주로 하는데, 입학사정관의 주요 업무인 평가와 연구 활동이 여기에 해당된다. ② 전문직은 엄격한 자격기준을 제시하고 이를 적용하며, 그 직책에 필요한 교육과 훈련이 단순한 지식이나 기술의 습득이 아닌 심오한 학문의 이론과 응용에 기초를 둔다. 입학사정관은 업무수행에 있어 자격기준³⁾이 있으며, 이를 위한 각종 교육·훈련 프로그램에 의무적으로 참가해야 한다. ③ 전문직은 이기적 활동보다 이타적 동기를 중요시하는 봉사활동을 특징으로 하는데, 대입의 한 전형을 담당하는 평가자로서 자신의 이익을 위하기보다는 소속된 대학과 교육계 전반을 위한 업무수행이 이루어져야 한다. ④ 전문직은 그 직의 종사자가 고도의 자율성을 가지고 사회적 책임을 느끼며 자체적인 윤리강령을 갖는다. 입학사정관은 전문직 직업으로서 사명감을 갖고 소명을 다하기 위해 자체적인 윤리강령을 가지고 있으며, 업무에 있어 상당한 재량을 행사할 수 있는 자율성을 갖는다. ⑤ 전문직은 자율적인 종사자 단체를 통하여 그들의 사회·경제적 지위 향상 및 전문성 제고를 위해 노력한다. 입학사정관 역시 입학사정관협의회라는 조직체를 중심으로 사회경제적 지위 향상 및 전문성 제고를 위한 노력을 자체적으로 시행하고 있다.

입학사정관이 전문가로서 갖는 특징을 보다 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 입학사정관은 평가와 연구 업무를 수행하기 때문에 독자적인 연구능력 및 분석능력과 같은 전문성이 요구된다. 대교협에서는 입학사정관의 역할에 대해 다음과 같이 정의한다. 첫

3) 대교협은 입학사정관이 평가 업무를 수행하기 위해 연간 일정 시간 이상의 교육을 이수할 것을 규정하고 있다.

제, 고교와 대학의 교육과정을 분석하여 교육과정 관련 정보와 자료를 축적·관리하며, 효과적인 전형방법을 연구·개발한다. 둘째, 제출된 전형자료를 심사·평가하여 개별 지원자의 입학여부를 결정한다. 셋째, 기존 전형방법을 통해 입학한 학생의 학업과 학교 적응 정도를 관리한다(대교협, 2009). 이와 같은 입학사정관의 업무는 교육에 대한 각종 지식과 전형계획을 수립할 수 있는 기획능력, 통계분석 및 적용능력 등을 요구한다는 것을 알 수 있다. 김혜진(2012)은 입학사정관을 대학의 행정업무를 수행하면서 평가와 연구를 담당하는 전문직으로 보고 실제 대학에서 입학사정관이 맡는 업무를 나열한 바 있다. 구체적으로 입학사정관은 학생 선발 관련 지식과 경험을 포함한 전문성에 입각하여 지원자에 대한 평가를 실시하고, 이를 근거로 선발 여부에 영향력을 행사한다. 즉, 대학의 학생선발 업무 전반에 대한 기획과 운영을 담당한다. 이밖에도 해당 대학의 전반적인 대입전형을 설계하고 계획을 수립하며, 이에 필요한 각종 연구를 수행한다. 뿐만 아니라 학생·교사 대상 컨설팅을 진행하며 진학상담업무를 수행한다. 이런 점에서 입학사정관은 기존의 입학업무를 담당하는 직원이나 평가에 부분적으로 참여하는 교수와 차이가 있다. 사전에 정해진 전형방식에 따라 기계적으로 점수를 적용하는 것이나 단순히 평가의 일부분에만 참여하는 것과 차별화되는 전문적인 역할을 담당하는 것이다. 즉, 그들이 맡은 주요 업무의 성격을 보았을 때, 입학사정관은 전형을 운영하는 평가전문가이자 전형관련 연구를 수행하는 연구자임을 알 수 있다.

입학사정관은 업무 수행의 재량권을 행사할 수 있으며 전문지식과 전문기술을 활용한다. 전문가가 행사하는 전문적 재량(professional discretion)은 일반적으로 보건, 교육, 사회사업 등 전문직 분야의 집행자가 행사하는 재량을 의미한다(설선미, 2018). 전문가의 재량은 그것을 인정하는 범위 내에서는 누구의 간섭과 개입을 허용하지 않는다. 예컨대, 교사의 교육내용과 교수법, 의사의 임상에서의 권한 등이 해당된다. 입학사정관의 경우 그들의 주 업무인 평가업무는 외부의 간섭과 개입이 일어나지 않아 전문적 재량을 인정한다. 권수현(2017)은 입학사정관이 갖는 재량과 자율성은 제도적 자율성에 의존하는 것이며, 이는 대학의 자율성과 밀접하게 연관되어 있다고 설명한다. 입학사정관의 자율성은 대학의 자율성을 전제하고 이와 내재적 함축관계에 있으면서, 그와 동시에 대학으로부터 독립적인 지위를 갖는다. 입학사정관은 대학의 불필요한 간섭이나 정당하지 않고 인정할 수 없는 강요로부터 자유로워야 하며, 제도적으로 보장된 자율성을 내부나 외부의 유혹 또는 강제로부터 제한 없이 행사하여야 한다(권수현, 2017). 즉 그들은 그들이 가진 전문지식과 전문기술을 활용하여 각종 업무에 재량을 행사할 수 있다.

한편 입학사정관에게는 여타 전문가들에게 요구되는 소명의식과 직업윤리가 요구된다. 학생을 선발하는 업무는 사회적 책임과 윤리적 양심을 가지고 임해야 하므로 입학사정관의 윤리성에 대한 관심이 높다. 우리나라에서는 대입이 수험생에게 미치는 영향력이 크기 때문에 대입전형에서 입학사정관의 역할이 매우 중요하다. 따라서 입학사정관은 스스로 그들이 전형과 대입정책에 막대한 영향을 미칠 것을 인지하고 이에 대한 소명의식과 책임감을 가지고 있어야 한다. 전문직 종사자의 직업정체성⁴⁾을 구성하는 요소에는 타인과의 차별성, 자율성을 바탕으로 ‘자신의 업무에 대한 신념과 소명의식을 가지고 자신만의 역할을 수행한다는 인식’이 포함된다(정주용, 하민철, 안승구, 2018). 이는 Lowell & Leslie(1995)이 강조하는 직업 정체성의 행동 준거인 ‘행위에 대한 신념’, ‘직업에 대한 소명의식’, ‘자율적 규제’, ‘자율성’, ‘조직의 활용’이라는 5가지 차원에서도 확인할 수 있다. 이에 따라 입학사정관 협의회에서는 소명의식과 직업윤리를 포함한 자체적인 윤리강령을 제정(2012.8.23.) 하여 다음 [그림 II-5]와 같이 명시하고 있다.

우리는 대학입학사정관으로서 학생을 선발함에 있어 전문가로서의 사회적 책임과 윤리적 양심을 가지고 정직하고 성실한 자세로 모든 지원자를 평등하고 공정하게 평가하기 위하여 윤리강령을 제정하고, 이를 자율적으로 준수하여 스스로 금지를 높이고 학생선발 선진화에 기여하고자 한다.

하나, 우리는 선발과정에서 공정한 평가를 위하여 정해진 사정 원칙과 평가 기준을 성실히 준수한다.

하나, 우리는 입학사정관의 전문성을 최고의 상태로 유지할 의무를 지니는 동시에 양심에 근거해 전문적인 판단을 하며 철저한 윤리적 책임의식을 가진다.

하나, 우리는 지원자의 인종, 국적, 성별, 종교, 지역, 연령, 사회경제적 지위, 정치적 신념, 신체적 조건, 출신학교 등에 대한 편견을 갖지 아니하며, 합리적인 근거 없이 지원자를 우대하거나 차별하지 않는다.

하나, 우리는 입학전형과 관련하여 어떠한 청탁도 배제하며, 지원자와 친인척 관계 및 기타 이해관계가 있는 경우 즉각 해당 대학에 알리고 해당 지원자의 전형에 참여하지 않는다.

하나, 우리는 지원자의 정보를 취급함에 있어 관계법령을 준수하고 직무를 통하여 취득한 정보를 선발 및 교육목적외로만 사용하며 이에 대한 비밀을 누설하지 않는다.

하나, 우리는 직무수행 과정에서 취득한 정보를 이용하여 본인의 이익을 추구하거나 이를 목적으로 타인에게 도움을 주는 행위 및 품위를 실추시키는 행동을 하지 않는다.

하나, 학생선발에 대한 사회적 신뢰를 형성하기 위하여 노력하며, 입학전형의 선진화와 공교육 정상화를 위하여 최선을 다한다.

*출처: 한국대학입학사정관협의회(<http://www.kauac.kr/home/html.php?hid=doctrine>)

[그림 II-5] 입학사정관 윤리강령

4) 직업정체성은 “전문직에 종사하고 있는 종사자가 스스로 인식하는 자신의 주체성과 이에 따른 신념과 역할의 집합”으로 정의할 수 있다(정주용, 하민철, 안승구, 2018).

위와 같은 내용으로 보았을 때, 입학사정관은 평가와 연구를 수행하기 위한 전문적 지식과 기술을 가지고 있으며, 이러한 전문적 지식과 기술에 기반하여 업무에 대한 재량과 자율성을 인정받는다. 또한 업무에 대한 사회적 책임과 윤리적 양심인 소명의식과 직업윤리가 요구받음으로써 전문직으로서 성격을 지니고 있다.

2) 관료로서의 입학사정관

고등교육법에서는 입학사정관을 학생 선발 업무를 전담하는 ‘교원 또는 직원’으로 규정하고 있다. 고등교육법 제 34조 2항에서는 입학사정관에 대해 “제34조제1항에 따른 대학의 장은 해당 학교에 입학할 학생을 선발함에 있어서 같은 조 제3항에 따라 교육부장관이 시행하는 시험의 성적 외에 「초·중등교육법」 제25조의 학교생활기록, 인성·능력·소질·지도성 및 발전가능성과 역경극복 경험 등 학생의 다양한 특성과 경험을 입학전형자료로 생산·활용하여 학생을 선발하는 업무를 전담하는 교원 또는 직원(이하 “입학사정관”이라 한다)을 둘 수 있다”⁵⁾로 명시함으로써 입학사정관에게 대학의 교원 또는 직원이라는 법적 지위를 갖게 하였다. 일반적으로 대학에서 교원이라 함은 학생을 직접 지도하고 교육하는 자로서 교수와 강사를 가리킨다. 직원은 대학행정⁶⁾을 담당하는 행정직으로서 대학 행정, 사무 업무를 담당하는 자를 의미한다. 법적으로도 교직원에 대해 학교의 행정사무와 그 밖의 사무를 담당하는 자⁷⁾로 명시하고 있다. 입학사정관은 학생을 지도하지 않으며 교수와는 다른 업무를 담당하기 때문에 교원보다는 직원으로 보는 것이 적절하다고 보고 있다. 이러한 정의로 인해 입학사정관에게 행정관료로서의 역할이 보다 명확해 졌다.

입학사정관의 역할이나 지위를 다룬 선행연구에서는 입학사정관이 고등교육법⁸⁾이 개정되기 전에는 입학사정관이 교원도 아니고 직원도 아니었기 때문에 지위 구분이 혼란스러웠으나(박혜경, 2013), 개정된 이후에는 ‘교원 또는 직원’의 지위를 갖게 되었다고 하였다. 그러나 입학사정관의 업무가 교원이 맡은 업무가 아니라고 해서 그들을 단순히 행정직원으로 보는 것에는 한계가 있다. 교육법상 직원에 대한 규정은 고등교육법에 “학교에서는 학교운영에 필요한 행정직원 등 직원과 조교를 둔다.”라는 규정⁹⁾이

5) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/lslInfoP.do?efYd=20200611&lsiSeq=212067#0000>

6) 대학행정이란 학생과 교수들을 위해 최적의 학습활동을 조정, 유지하며 개선해주는 활동과정이며 대학의 조직을 운영하고 관리하는 기술이다(이필재, 2008).

7) 동법 제 6조 제 2항 및 동법 시행령 제 9조 제 1호

8) 고등교육법 제 34조 2항

있다. 그러나 대학의 연구원이나 입학사정관 등은 수행하는 업무가 연구 또는 교육이고, 자격조건도 교원의 자격을 충족하는 경우가 있어 이들을 단순히 행정직으로 보기 어렵다는 것이다. 교육부를 포함한 대학 외부에서는 지금까지 입학업무를 담당했던 직원과는 다르게 입학사정 업무를 담당하는 전문가를 입학사정관이라 칭하여 기존의 입학부서 직원 및 교직원과 구분 짓고 있으나, 그럼에도 불구하고 대부분의 대학에서는 입학사정관을 별도로 구분하지 않으며 대체로 ‘입학 관련 부서에서 근무하는 직원’으로 통칭한다. 현재 입학사정관은 법적으로 규정된 자격요건이 없기 때문에 임용권자인 대학총장의 폭넓은 재량이 인정되고 있다. 대학마다 조금씩의 차이는 있지만 입학사정관 임용에 있어서 대부분의 대학들이 영어능력이나 컴퓨터 능력을 요구하는 등 기존의 교직원 채용방식을 고수하고 있다(박혜경, 2013). 이것은 실제 많은 대학에서 입학사정관과 일반 직원을 구별하지 않고 있음을 보여준다.

입학사정관은 업무를 수행함에 있어 관료적인 특성을 보인다. 대학은 관료조직의 특징을 가지고 있는 공식적 조직이기 때문에 대학에 소속되어 있는 입학사정관 역시 관료적인 특성을 갖게 된다. Weber(1895)는 이상적 관료제 특징을 통해 관료제가 갖는 업무수행의 순기능¹⁰⁾에 대해서 설명하였다. 그러나 관료제의 순기능이 순수한 이상형을 제시할 수는 있지만, 현존하는 모든 관료제의 보편적인 속성을 대표하지는 못한다. 따라서 관료제는 시행과정에서 오히려 역기능이 발생하기도 하므로 다음과 같은 양면성을 갖는다. ①분업과 전문화는 전문기술을 향상시킬 수 있는 반면 권태를 낳을 수 있다. ②몰인정 지향성은 의사결정에 있어서 합리성을 높일 수 있으나, 비인간적으로 사기를 저하시키며 조직의 능력을 약화시킬 우려가 있다. ③권위의 계층은 명령 복종과 조정을 강화할 수 있으나, 의사소통을 왜곡하고 봉쇄하는 역기능이 있다. ④규칙과 규정은 계속성, 조정, 안정성과 통일성을 제공하지만, 다른 한편으로 조직의 경직성과 목표전도를 초래한다. ⑤경력지향성은 구성원들의 충성심을 불러일으키며 최선을 다하도록 동기화하는 기능을 가지고 있으나, 업적과 연공제 간의 승진기준에 갈등이 일어날 수 있다(Hoy & Miskel, 2007; 김운중, 2016 재인용).

이에 따른 입학사정관의 관료적인 특성은 다음과 같다. 먼저 입학사정관의 업무는

9) 동법 제 14조 제 3항

10) Weber의 관료제의 순기능은 ①한 개인의 전문영역에 대한 전문화를 가능하게 함으로써 능력을 높일 수 있으며, ②구성원의 행위들 간의 합리적인 관계를 제공할 수 있으며, ③규칙, 규정, 구조 등의 성격은 조직에 예측 가능성과 안정성을 부여하며, ④관료제 하에서는 개인에 대한 평가가 자의적이 아닌 기술적 능력에 의해 이뤄지고, 훈련, 선발의 기회가 공정하고 객관적으로 이루어지므로 어느 정도 민주성이 보장된다는 점이다(김미정, 2005).

업무의 다양성으로 인해 부서 내부적으로도 분업화가 잘 되어 있으며 조직차원에서도 부서 간 분업화가 잘 되어있다. 부서 내에서는 고교교육 지원사업운영과 대입전형 운영으로 나누어져 있으며, 대학의 관료제 특성상 타 부서와 분업화가 이루어져 있다. 분업화는 업무의 효율성과 전문성을 낳지만 책임소재가 불분명한 업무인 경우 서로 책임을 미루려는 경향을 보이게 된다. 예를 들어 고등학생을 대상으로 대학 홍보를 진행해야 할 때 대학 홍보이므로 홍보팀에서 담당할지, 고등학생에게 대입정보를 제공해준다는 측면에서 입학사정관팀에서 담당할지 서로 미루는 경우가 발생할 수 있다. 이와 함께 ‘부처할거주의’로 인하여 서로의 업무에 잘 협조하지 않거나 그로 인한 업무의 지연이 일어나기도 한다(송하진, 김영평, 2006). 예를 들어 학생 총원 업무를 위해 총무처에 협조를 구하거나, 프로그램 운영을 위해 학생처에 협조를 구해야 할 때 발생할 수 있다. 한편 입학업무는 특성상 매년 같은 시기에 같은 업무를 반복적으로 10년 가까이 진행하게 되는데 이 경우 입학사정관들은 업무의 권태로움을 느끼게 된다. 업무의 특성상 전문성이 요구되는 만큼 한 가지 업무를 오랫동안 담당하게 되는데 이것이 권태로움을 느끼게 하는 원인이 된다.

구체적으로 입학사정관의 업무에는 대학 홍보, 각종 프로그램 운영, 민원처리 등과 같은 각종 행정업무가 필수적이다. 입학사정관은 일반 행정직원과 마찬가지로 각종 공문서 작성과 수발, 예산 등 대학행정업무를 수행하는 역할을 한다(박혜경, 2013). 입학업무의 특성상 다른 부서의 협조가 필요한데, 예를 들어 학생등록과 관련해서는 총무처, 회계팀, 전산팀, 재학생의 학업성취도와 대학생활만족도와 관련해서는 학생처·교무처, 각종 장학금과 관련된 부분은 장학팀의 업무 협조가 필요하다. 입학사정관은 원활한 업무 수행을 위해 각 부서와 긴밀히 협조하고 공조해야하기 때문에 행정가로서의 역할도 중요하게 작용한다(박혜경, 2013).

또한 학생부종합전형의 변화도 입학사정관이 행정가로서의 역할을 하는데 영향을 미쳤다. 입학사정관제가 도입되어 운영되었던 초기에는 평가자인 입학사정관이 중심이 되어 대입전형이 운영되었다. 때문에 평가자인 입학사정관의 역할이 중요하게 부각되었고, 기존의 입학부서 직원과는 업무의 성향이 다를 것을 인정하고 별도의 직업군으로 바라보는 경향이 있었다. 그러나 이후 입학사정관제가 ‘학생부종합전형’이라는 명칭으로 변경되고 평가자인 입학사정관보다 평가자료인 학교생활기록부가 부각되면서 입학사정관의 중요도가 차츰 낮아지고 입학사정관의 역할이 애매해졌다. 평가자인 입학사정관이 주가 되어 입학을 사정하는 것이 아니라 평가자료인 학교생활기록부를 중심으로 입학여부를 평가하는 전형이 되면서 입학사정관의 평가업무의 중요성이 전형자료에

비해 상대적으로 낮아졌다. 그리고 그와 동시에 업무의 범위는 확대 되었다.

박혜경(2013)은 입학사정관의 채용공고문을 통해 입학사정관의 역할과 업무의 범위가 확대되고 있음을 분석한 바 있다. 그는 입학사정관제 도입초기에는 입학사정관의 업무가 전형 개발이나 연구 등 전문적인 영역에 더욱 치중되었으나, 시간이 지나감에 따라 입학사정관의 업무가 전형 개발 및 연구와 함께 각종 통계분석, 대학의 홍보나 사업 운영 등 행정 영역으로 확대되었다고 분석하였다. 연구결과와 마찬가지로 실제 각종 민원처리와 대학의 홍보업무들은 입학사정관의 주요 업무로 꼽히고 있다. 대학에는 대학 홍보 업무를 담당하는 부서가 존재하지만, 입학과 관련된 많은 부분에서 대입 정보 제공의 이유로 입학사정관이 홍보 업무를 담당하게 된다. 또 고등학생을 대상으로 한 홍보 업무는 대부분 입학사정관이 속해있는 부서로 이관되는 추세여서 중·고교생 대상 각종 프로그램을 운영하고 있다. 한 예로 대입정보제공의 명목으로 중·고교생에게 대학과 학과차원의 프로그램을 제공하는데, 각 학과와 중·고등학교 사이의 일정 및 내용을 조율하는 업무를 수행하고 있다. 또한 저소득층 혹은 고른기회전형으로 입학한 대학생을 대상으로 추수지도가 이루어지는 등 보다 넓은 범위의 행정업무가 계속해서 주어지고 있다.

입학사정관들은 대학이라는 관료적 구조 안에 소속됨으로써 점점 본인을 행정관료로 인식하는 경향이 있다. 일반적으로 관료¹¹⁾는 공익의 개념에 대하여 일원적인 사고를 가지고 있으며 비당파적이고 정치에 대해 무관심하며 객관적이고 공평무사한 업무 수행을 자신의 역할로 인식하는 경향이 있다(김경은, 2014). 전문가가 아닌 행정관료라는 정체성을 더 강하게 느끼고 있는 입학사정관의 경우 업무량 증가에 대한 우려와 개인의 판단과 결정에 따른 책임의 두려움으로 그들에게 주어진 재량을 회피하는 경우가 많다. 실제 행정관료 일부는 법률상 주어진 재량에 소극적이고 재량강화로 초래될 문제의 소지를 줄이기 위해 판단 자체를 거부하기도 한다(김영민, 임도빈, 2011). 현실적으로 집행에 여러 주체가 관여하고 예측하기 어려운 내·외생적 변수가 복잡하게 얽혀 있어 정책 집행실패와 관련된 인과관계를 규명하여 행정관료 개인의 법적 책임을 입증하기가 쉽지 않다(Gregory, 2007; 박천오, 2016). 그럴수록 그들은 절차와 규칙 지향적이며, 변화를 두려워하여 기존의 것을 유지하고자 노력한다. 책임의 두려움 때문에 자신의 소신에 따른 업무수행을 미루고 소극적으로 대처하는 등의 행동을 나타내는 것이다. 실제로 많은 입학사정관들이 전형의 절차와 규칙을 상당히 중요하게 인식하며, 전

11) 여기에서는 고전적 관료를 의미한다.

형방법이내 내용에 대한 획기적인 변화보다는 기존의 것을 유지하고자 노력한다. 그들은 평가결과에 있어서 책임의 두려움 때문에 소신을 가지고 적극적으로 평가방법을 개선하려 애쓰지 않는다.

이처럼 입학사정관을 바라보는 관점에는 전문가와 행정 관료라는 두 가지 관점이 존재한다. 이러한 관점의 차이는 입학사정관이 업무를 어떻게 받아들이며 대응하는지에 대한 차이를 가져올 수 있다. 앞서 서술한바와 같이 전문가와 행정관료는 업무에 발휘할 수 있는 재량이 다르고, 그들에게 작용하는 조직구조의 영향력도 다르다. 이것은 입학사정관 역시 스스로를 어떻게 인식하느냐에 따라 재량을 발휘하는 범위에 차이가 있으며, 그들에게 작용하는 대학구조의 영향력에도 차이가 있음을 의미한다.

다. 입학사정관에 대한 선행연구

2000년대 초반부터 지금까지 입학사정관에 대한 선행연구들의 흐름을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 상대적으로 초기의 연구들은 입학사정관제(現 학생부종합전형)의 안정적인 정착을 위해 입학사정관의 역할과 역량에 대한 연구가 이루어졌다. 입학사정관제는 주요 평가자인 입학사정관의 역할이 중요한데, 이를 위해 입학사정관의 역할과 그들에게 필요한 역량을 분석하였다(예: 김은희, 조대연, 김용범, 정희정, 2011; 김이지, 이기학, 2012; 박혜경, 2013; 방재현, 정철영, 2012; 양성관, 2009a; 양성관, 2009b; 정휘봉, 이지연, 2019).

김은희 외(2011)는 입학사정관의 직무역량을 파악하고 직무를 수행하기 위해 필요한 핵심직무역량을 도출하였다. 문헌분석과 전문가 델파이조사, 명목집단기법(NGT)의 결과를 토대로 설문조사를 실시한 결과, 입학사정관의 ‘평가자료 선별·구성 능력, 평가기준 설정 능력, 전형자료 신뢰성 검증 후 평가 능력, 대입전형 분석 능력, 지원자 인터뷰 능력, 인재상에 따른 창의적 전형 설계 능력, 고교 교육현장에 대한 이해’가 최우선 순위 직무역량으로 도출되었다. 방재현과 정철영(2012) 역시 문헌분석과 심층면접, 설문조사를 통해 입학사정관의 역량모델을 개발하였다. 입학사정관 역량을 공통역량과 직무역량으로 구분하여 공통역량에는 ‘전문가 의식, 윤리성, 의사소통, 팀워크, 리더십, 자기관리’를 포함한 6가지 역량으로 구성하였다. 직무역량은 ‘지원자의 입학여부를 결정하는 평가자, 대입전형 일정을 수립하는 기획자, 대입전형 및 제도에 대한 연구자, 대학입학사정관제에 대한 안내자’ 등 4개의 역할에 따른 22가지의 역량을 구성하여 역

량모델을 개발하였다.

입학사정관에게 필요한 역량 중 가장 중요한 평가역량에 대한 연구도 진행되었다. 김이지와 이기학(2012)은 평가직무에 필요한 역량과 그 특성을 분석하고, 실제로 입학사정관이 직무수행 중 인식한 역량의 중요도와 실제 수행도의 차이를 살펴보았다. 그들은 평가역량을 ‘대학전공학과와 학생에 대한 이해’, ‘신속하고 정확하며 통찰력 있는 서류평가 능력’, ‘자기이해를 통한 직업적 소명의식 함양’, ‘고등학교 교육과정 및 특성이해’로 구분하여 구체적인 개념을 정리하였다. 이를 두고 입학사정관이 지각하는 역량의 중요도와 실제 수행수준의 차이를 비교한 결과, 93개의 평가직무역량 중 37개의 문항에서 중요도와 수행도가 유의미한 수준의 차이를 보였다. 37개의 문항 중 36개의 문항에서 중요도는 높지만 실제 실행 수준은 낮다는 차이를 발견할 수 있었다. 정휘봉과 이지연(2018) 역시 입학사정관의 평가전문지식에 대한 휴리스틱 과제분석을 수행하였다. 평가과정을 지원자의 경향 파악, 제출서류 확인 및 학생평가, 평가결과 재확인, 위촉사정관과 평가 및 협의라는 4단계로 구분하여 각 단계별로 업무수행에 필요한 의사결정 방법을 분석하였다. 그들은 심성모형, 결정모형, 어림법칙 등 다양한 유형의 휴리스틱 전문지식을 활용하였으며, 인재상의 변화와 모집인원의 대폭적인 확대에 따른 학생과 고교의 변화, 입학사정관 1인당 평가인원 증가와 같은 외부요인들도 평가업무에 영향을 미치는 것으로 분석하였다.

둘째, 입학사정관이라는 직업과 역할이 새롭게 생겨나면서 그들에게 필요한 역량 개발을 위한 교육 프로그램에 대한 연구가 이루어졌다(예: 김택형, 양성관, 문성빈, 2009; 문흥안 외, 2009; 백순근, 2009; 양성관, 2009a; 유현주, 2009; 한동욱, 2011). 양성관(2009a)는 대학입학사정관 양성교육이 추구해야 할 방향에 대해 4가지를 제시하였다. 양성교육은 입학사정관이 대학의 이념과 목적, 학과별 인재상을 확립할 수 있도록 이루어져야 하며, 사회적 다양성(고교유형, 지역, 계층 등)에 대한 이해, 반성적 사고와 비판적 사고 능력을 함양, 입학사정관 자신의 편견에 대한 성찰, 윤리적 딜레마 대응 방식 등이 포함된 내용으로 교육이 이루어져야 한다고 설명하였다. 또, 학교교육에 대한 이해를 통해 평가 시 고교교육 정상화에 기여해야 하며, 다양한 전형자료를 종합적으로 판단하며 그 결과가 공정하고 신뢰받을 수 있도록 정책을 운영할 수 있도록 교육이 이루어져야 한다고 제안하였다. 김택형, 양성관, 문성빈(2009) 역시 입학사정관제도 입에 주요 모델로 삼았던 미국의 입학사정관제 사례를 토대로 한국과 미국의 입학사정관 교육훈련 프로그램을 비교 연구하여 시사점을 제시하였다. 그들은 미국과 한국의 프로그램의 비교를 통하여 다음과 같은 사항을 제안하였다. 첫째, 입학사정관 양성 직

무교육 프로그램을 구축하기에 앞서 대학 또는 전형에서 추구하는 인재상을 사전에 정할 필요가 있다. 둘째, 대학은 입학사정관의 전문성을 향상하기 위해 자체적으로 교육 훈련 프로그램을 마련해야 한다. 셋째, 지원사업 예산의 중복투자를 막으면서 교육의 효율성을 높이고자 한다면, 현재와 같은 다양한 교육 프로그램 운영보다는 집중적으로 교육을 실시하여 효과를 높일 필요가 있다는 것이다.

미국사례를 활용하여 교육프로그램 내용을 구체화한 유현주(2009)의 연구도 존재한다. 그는 입학사정관의 역할에 기초하여 교육프로그램 내용을 제안하였다. 입학사정관의 역할을 ‘학생 모집활동’, ‘지원자 평가’, ‘평가결과분석 및 사후관리’로 분류하고, 상담기법 훈련, 도덕성 및 윤리성 함양 훈련, 고교 교육과정에 대한 이해, 평가 매뉴얼 숙지 훈련, 통계기법 훈련, 학사운영제도 숙지 훈련 등과 같은 각 역할에 대한 세부적인 교육내용을 제시하였다. 이러한 연구는 미국의 사례와 국내의 상황을 참고하여 제시한 것이라 할 수 있다. 한동욱(2011)은 일반적인 입학사정관 교육프로그램 내용보다는 특정 대학에 적합한 교육과정을 개발하려는 연구를 수행하였다. 그는 현재 일반적으로 진행되고 있는 입학사정관 교육·훈련 내용을 참고하여 J대학교에 맞는 교육과정을 개발하였다.

특히, 입학사정관의 직무 특성상 윤리성이 요구됨과 동시에 학생부종합전형의 공정성 문제를 해결하고자 입학사정관의 윤리성과 관련된 요소와 기준을 제시하고, 이와 관련한 교육프로그램을 개발한 연구들이 수행되었다(예: 권수현, 2017; 김혜진, 2012; 유현실, 김봉환, 2009; 전경애, 2012). 입학사정관이 갖춰야 할 다양한 역량 중 하나인 ‘윤리성’을 다른 역량에 비해 중요하게 다루고 있어서인지 별도의 주제로 선택하여 그에 대한 다양한 접근과(철학적, 법적 분석등) 이를 함양시키기 위한 프로그램을 개발하고자 연구했던 것이 특징적이다. 유현실과 김봉환(2009)은 전문가의 합의를 통해 입학사정관 윤리강령에 포함되어야 할 요소를 제시하였다. 그들은 8개의 윤리영역(일반적, 전문성, 공정성, 홍보, 상호신뢰, 정보보호, 자기개발, 고등학교 윤리)을 구분하고 각각에 해당하는 54개의 윤리항목들을 제시하여 각 대학들이 윤리강령을 제정할 때 이를 활용할 수 있는 방안에 대해 논의하였다. 김혜진(2012)의 연구 역시 입학사정관의 역할과 업무, 자질과 윤리성을 통해 윤리강령에 포함되어야 할 내용을 제시하였다. 그는 입학사정관에게 요구되는 윤리의식에 대한 중요성을 설명하며 우리나라 대학과 미국 대학의 입학사정관 윤리강령을 살펴보았다. 그러나 윤리강령만으로는 입학사정관의 윤리성을 정립시키는 것에 어려움이 따름을 지적하고, 전문가로서 확고한 철학적 신념을 둔 소명의식과 윤리의식이 필요하다고 지적하였다. 이를 위해 입학사정관이 전문성을

가진 직업으로 인정받고 자율성을 발휘할 수 있는 직업윤리 기준과 업무에 대한 윤리적 기준이 제정되어야 함을 지적하였다. 전경애(2012)는 윤리강령보다는 실질적인 윤리교육과정을 분석하였다. 문헌연구와 전문가의 의견을 바탕으로 입학사정관 윤리교육 프로그램의 주요영역을 선정하고 그에 따른 세부주제와 주제별 교육 자료까지 구체적으로 제시하였다.

셋째, 이렇게 입학사정관을 대상으로 한 연구가 이루어진 반면 한편으로는 입학사정관들의 인식을 통한 제도의 효과를 파악하고 개선점을 찾으려는 연구가 이루어졌다. 이러한 연구들은 입학사정관의 인식을 통해 정책의 운영 실태와 수행하고 있는 업무에 대한 이해를 가능하게 했다(예: 권승아, 성태제, 2009; 김수연, 임진택, 2012; 박찬호, 이진희, 2018; 이원석, 2012; 이원석, 2017; 전재호, 2012). 뿐만 아니라 입학사정관이 인식하는 제도의 효과와 문제점을 분석하여 정책에 대한 전반적인 효과성을 파악할 수 있다.

권승아와 성태제(2009)는 입학사정관을 대상으로 설문조사를 실시하여 입학사정관제 운영 현황과 그들이 인식하는 제도의 문제점 및 개선점을 조사하였다. 입학사정관은 학생 선발 시 그들 스스로의 영향력을 30%이하로 인식하고 있었다. 그들은 제도에 대해 사교육비 감소, 과열과외 완화에 대한 기대가 낮은 반면, 학생선발의 다양화와 특성화에 대해서는 높게 인식하고 있었다. 그밖에도 제도 내에서 입학사정관의 역할과 업무에 대한 중요성과 만족도는 매우 높게 나타내고 있었으나, 법적·제도적 보장에 대한 만족도는 매우 낮게 나타내고 있었다. 특히 입학관련부서와 관계 정립의 어려움, 입학사정관제도에 대한 사회적 공감의 부족한 상황 등에 대한 불만을 제기하였다. 이와 비슷하게 김수연과 임진택(2012)은 입학사정관의 역할과 만족도 변화에 대한 연구를 실시하였다. 연구는 입학사정관의 직무만족도가 제도의 발전에 영향을 미칠 것이라는 전제 하에 입학사정관의 개인변인과 직무만족도, 업무수행과 직무만족도의 관계를 분석하였다. 그들은 2010년에 비해 2011년에 입학사정관의 직무만족도와 업무수행정도가 높아진 것을 통해 입학사정관이 행정조직 내에 자리를 잡고 그들의 전문적 업무영역을 인정받고 있다는 것을 의미한다고 분석하였다. 이러한 결과는 입학사정관제도가 단지 국가가 주도한 정책이기 때문에 수행되는 것이 아니라 대학에서 자체적으로 필요성을 인정하여 스스로 시행하고 정착시키고 있다는 것을 보여준다.

입학사정관의 인식을 좀 더 구체적으로 알아보기 위해 설문조사와 면담을 병행한 이원석(2017)은 대입전형자료인 학교생활기록부에 대해 입학사정관과 교사의 인식을 비교하는 연구를 수행하였다. 연구는 학교생활기록부 비교과영역의 각 항목이 대입전형

자료로서 중요성을 갖는지, 이에 대하여 교사와 입학사정관이 어떻게 인식하고 있는지 비교분석 하였다. 또한 생활기록부를 기재하는 교사와 이를 평가하는 입학사정관이 업무 수행 시 발생하는 애로사항을 이야기하였는데 특히 입학사정관이 생활기록부를 평가할 때 기재 내용의 신뢰성에 대한 문제를 지적하거나 학생들 간 내용의 유사성으로 인해 평가의 어려움이 있음을 확인할 수 있었다. 이밖에도 긍정적인 평가만을 기재하는 경향과 교사, 학교별로 작성 수준의 차이가 있는 점을 지적하여 이와 같은 상황 이 보다 공정한 평가를 저해하는 어려운 점이라고 이야기하였다. 박찬호와 이진희(2018)는 대입전형자료인 학교생활기록부를 넘어서 학생부종합전형 전반에 대해 묻고 이를 분석 하였다. 입학사정관과 교사의 인식을 동시에 분석 하였는데, 전형 전반에 대한 인식, 평가 내용 및 평가요소에 대한 부분에 대해 설문조사를 실시하고 심층설문을 통해 보 다 세부적인 분석을 가능하게 하였다. 입학사정관은 학생부종합전형이 공교육 정상화 에 기여했으며, 대학에는 최적화된 인재 선발을 가능하게 했다는 장점이 있다고 하였 다. 그러나 아직까지 사회문화적 가치 변화의 어려움으로 학생부종합전형에 대한 인식 이 부족하고, 평가 서류의 신뢰도와 변별력 문제, 정성평가의 딜레마로 인해 평가의 공 정성에 대한 문제를 끊임없이 지적받고 있는 상황을 지적하였다. 또한 인적 자원 및 관련 시스템의 한계로 인해 평가자의 전문성과 시간 부족의 문제가 존재하며, 학교와 교사 간 차이를 어떻게 이해하고 평가해야하는지에 대한 고민이 있음을 알 수 있었다.

전재호(2012)와 류영철(2016)은 입학사정관의 인식은 아니지만 입학사정관의 업무결 과인 심사시간을 통해 전형효과를 분석하고, 평가결과를 통해 평가자간 신뢰도분석을 실시하였다. 이를 통해 평가자 1인당 학생 수 조정이 불가피하며, 사정시간을 확대하고 위촉사정관을 신축적으로 활용하는 방안을 제안하였으며, 평가자간 신뢰도 확보를 위 해 전입사정관과 위촉사정관에 대한 꾸준한 교육이 필요함을 주장하였다.

이와 같이 입학사정관이 정책에 대해 가지고 있는 인식을 살펴본 연구는 다수 수행 되었으나, 그들이 실제 정책을 어떻게 집행하고 있는지 살펴본 연구는 미미한 수준에 서 수행되었다. 예를 들어, 박혜경(2013)은 2년 내외의 업무경력을 가진 비정규직 입학 사정관을 대상으로 한 사례연구를 수행했다. 이 연구는 입학사정관의 현황과 업무경험, 조직맥락을 질적 연구방법을 통해 연구했다는 점에서 의미가 있지만, 짧은 업무 경력을 가진 비정규직 입학사정관을 대상으로 했기 때문에 시간의 흐름에 따른 입학사정관 의 조직과 상황의 변화, 업무경험을 심층적으로 드러내는 데에는 한계를 갖는다(민수 영, 2017). 민수영(2016; 2017)은 입학사정관의 직업적인 삶의 모습을 입체적으로 이해 하기 위해 그들의 경험을 통해 의미와 맥락을 탐구하는 내러티브 연구를 수행하였다.

7년~8년의 경력을 가진 입학사정관들이 업무를 수행하는 상황을 상세히 그리고 있으며, 그것이 가진 상황 내 의미를 분석하였다는 의의가 있다. 긴 시간적 흐름을 두고 세 명의 입학사정관의 경험 속에서 그것이 가지는 의미를 탐색하여 입학사정관이 놓인 상황과 정착해가는 과정을 구체적으로 파악할 수 있게 하였다. 다만 입학사정관이 시기별로 어떤 업무를 하고 어떤 상황에 놓여있는지 구체적으로 알 수 있었으나 그 상황에서 입학사정관이 학생부종합전형 정책을 어떻게 집행하고 대응하는지 확인할 수 있는 연구는 아니었다. 특히 연구에서 나타난 입학사정관 3명은 학생부종합전형과 입학사정관이라는 직업에 자긍심을 가지고 열심히 임하는 존재였기 때문에 제도와 업무에 긍정적인 입장을 취하는 대상이다. 그렇기 때문에 업무에 대해 열정적이며, 순응적인 모습을 보이고 있다. 그러나 조직에는 서로 다른 입장을 가진 다양한 구성원이 존재하고, 이에 따라 그들이 가진 재량을 활용하여 다양한 대응양상을 나타낸다. 이러한 점에서 보았을 때 민수영(2016; 2017)의 연구 대상자들은 집행자가 정책을 집행할 때 보이는 다양한 행태를 파악하기 어렵다는 한계를 갖는다.

뿐만 아니라 입학사정관에 대한 연구들이 수행되고 있지만, 입학사정관을 정책의 주요 행위자로 보고 그들의 업무현장과 집행이 이루어지고 있는 상황에 대한 관심은 다른 분야에 비해 여전히 부족하다. 선행연구들은 주로 정책의 성공적인 집행을 위해 입학사정관이 어떤 역량을 가지고 있어야 하는지 분석하고(예: 김은희 외, 2011; 김이지, 이기학, 2012), 이러한 역량을 개발하기 위한 프로그램을 고안해 내는 것에 초점을 두었다(예: 김혜진, 2012; 양성관, 2009a). 그러나 성공적인 집행에 집행자의 행위가 큰 영향을 미치는 만큼 학생부종합전형을 운영하고 있는 입학사정관의 행태와 그들의 실질적인 영향력을 분석할 필요가 있다. 정책은 아무리 훌륭한 계획과 수단이 있더라도 집행자의 행태에 따라 성패가 결정될 수 있기 때문이다. 따라서 입학사정관의 순응 및 불응 행태를 통해 학생부종합전형이 어떻게 집행되고 있는지 살펴봄으로써 정책이 가지는 문제점을 발견하고 이를 개선할 수 있는 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

3. 정책집행자의 순응·불응 행태에 대한 이론적 배경

정책은 집행과정을 거쳐야만 실현되므로 집행자의 정책집행은 중요한 정책과정이다. 최근 정책학 분야에서 정책집행은 단순히 결정된 정책을 따르는 과정이 아니라 다양한

정책 행위자들간의 동태적 상호작용으로 보는 것으로 발전하였다. 특히 성공적인 정책 집행을 위해서 정책집행자 및 대상집단의 순응 확보가 매우 중요하다(Anderson, 1984; Coombs, 1980; Young, 1979). 순응은 집행자가 정책에 일치하는 행동을 하는 것, 불응은 정책에 일치하지 않은 행동을 하는 것이라 할 수 있는데, 순응과 불응 정도에 따라 그 행태가 다양하게 나타난다. 이러한 순응·불응 행태는 정책내용, 순응주체, 담당기관 등 다양한 요인에 의하여 영향을 받게 된다. 본 절에서는 순응과 불응 개념을 통해 집행자의 순응·불응 행태 유형을 구분하고 이에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 한다.

가. 정책집행자의 순응과 불응의 개념

정책집행의 성공은 정책을 집행하는 집행자와 정책의 대상이 되는 대상자의 순응 (compliance)을 확보하는 것에 있다. 다수의 연구들에서도 정책에 대한 순응·불응 여부가 성공적인 정책집행에 중요한 요소라는 것에 의견일치를 보이고 있다(하상근, 2011). 정정길 외(2018)는 정책 집행의 성공의 몇 가지 조건을 제시하였는데 그 중 하나로 정책대상집단의 순응 확보를 제시하였다¹²⁾. 노화준(2012)은 정책순응과 불응 현상이 정책대상집단에게만 나타나는 현상이 아니라 정책선택이 이루어진 후 일선행정기관이나 집행이 이루어지는 곳의 집행자들에게서도 일어나는 현상이며, 이들의 순응과 불응이 성공적인 정책집행에 큰 영향을 미친다고 설명하였다. 따라서 집행자의 순응 확보는 정책집행과정에서 핵심적인 과제일 수밖에 없다(남궁근, 2012).

정책집행자의 순응과 불응에 대한 개념은 학자에 따라 다양하게 정의하고 있다. 많은 연구들에서 가장 일반적으로 인용되는 것은 Young(1979)의 정의이다. Young(1979)은 “순응이란 행위자가 특정 행위규범에 일치하는 행동을 하는 것을 말하며, 불응이란 그러한 규범과 일치하지 않는 행동을 말한다.”고 정의하고 있다. 이때 행위규범 (behavioral prescriptions)이란 특정한 순응집단의 구성원이 특정한 상황 하에서 따를 것이라 기대하는 행동을 밝히고 있는 명백히 한정된 기준이며, 명확한 행동 규범에는 요구되는 행위는 물론 관련된 대상집단의 범위와 특정한 상황이 반드시 포함되어야 한

12) 성공적이 정책집행을 위한 조건으로 ①정책의 특성과 자원(정책내용의 명확성, 일관성, 소망성, 정책집행수단 및 자원 확보) ②정책결정자 및 정책관련집단의 지지 및 정책유형별 차이(정책결정자의 지지 및 태도, 대중 및 매스컴의 지지, 정책대상집단의 태도와 정치력, 정책유형별 집행의 차이) ③ 집행조직과 담당자(집행주체의 능력과 태도, 집행조직의 관료규범과 집행절차, 집행체제의 특성) ④ 정책집행에 대한 순응을 제시하였다(정정길 외, 2018).

다(Young, 1979; 하상근, 2011 재인용).

Duncan(1981)에 따르면 “순응은 외면적 행동이 일정한 행동규정(behavioral prescriptions)에 일치하는 행위이며, 불응은 이것과 일치하지 않는 행위”라고 정의한다. 특히 순응과 수용을 일종의 동조성(conformity)¹³⁾으로 보면서도 순응과 수용(acceptance)을 별도로 구분하고 있다. 순응은 외면적으로 나타나는 행동이 특정규범이나 규칙에 일치할 때 일어나는 것이고, 수용은 태도의 변화로 외면적, 표면적 행동만 변화시키는 것이 아니라 내면적 가치체계도 동시에 변화시키는 것으로 장기적인 행위(long-range behavior)에 영향을 끼친다고 설명한 것이 특징이다(노화준, 2012).

Anderson(1984)은 교육정책을 포함한 공공정책에서 집행자의 순응과 불응을 다루었다. 그는 정책에 대한 순응은 정책지침이나 정책목표에 동조하는 것이라 정의한다. 정책지시와 지침상의 행동규정과 집행과정에서 요구되는 여러 가지 행동규정에 대해 일치된 행동을 하는 것이 순응이며, 일치되지 않게 행동하지 않는 것이 불응이다. Duncan(1981)과 마찬가지로 동조에는 순응과 수용이 포함된다고 보았다.

정정길 외(2018)는 순응을 “정책이나 법규에서 요구하는 행동에 따르는 행위이고, 이에 대해 따르지 않는 행위를 불응이라 한다”고 정의하였다. 안해균(2003)은 순응을 “정책집행자가 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시사항에 대하여 일치된 행동을 보이는 것, 집행과정에서 집행자가 환경에 대해 따라 줄 것을 요구하는 상황에서 환경이 일치된 행동을 나타내는 것”을 의미한다고 보았다. 반면 불응이란 순응의 정의 중 ‘일치된’을 ‘일치하지 않는’으로 수정시킨 것을 의미한다.

배점모(1995)는 순응을 정책집행자나 정책대상자가 정책적 지시나 규칙에 대해 외관상 일치되게 행동하는 것으로 보았고, 불응을 외관상 일치되지 않게 행동하는 것으로 보았다. 하상근(2011)은 정책집행에 대한 순응을 정책목표 달성을 위해 설정된 정책지침이나 지시 등의 행동 규정에 대해 정책집행자 또는 대상자가 이와 일치하는 방향으로 행동하는 것이며, 불응을 이와 반대로 일치하지 않는 것으로 정의한다.¹⁴⁾

13) 동조성(conformity)은 명시적(stated)규범과 묵시적(implied)규범에 일치하는 방향으로 행동을 수정(modification)하는 것이다. Duncan(1981)은 동조성 속에 순응과 수용을 포함시키고 있다.

14) 순응과 유사한 개념을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다(안해균, 2003).

개념	의미
복종 (obedience)	특정 상황에서 권위 있는 사람의 명령에 대한 반응을 의미한다. 일반화된 행동 규정에 대한 반응을 지칭하는 순응과 구분된다.
동조	겉으로 명백히 나타난(명시적) 또는 잠재되어 있는(묵시적) 규범에 일치하는 방향으로

이처럼 정책집행자의 순응과 불응에 대한 개념은 집행자의 행태와 이들의 대응 방식 또는 반응과 밀접히 연관되어 있다. 특히 위와 같은 정의들은 공통적으로 순응·불응의 행위 또는 행동에 초점을 맞추고 있을 뿐 내면적 가치관의 변화는 포함시키지 않는다(Duncan, 1981; 정정길 외, 2018; 하상근 2011). 집행자가 내면적으로 어떤 의도를 가지고 있는지와 상관없이 그들의 외면적 행동, 행태, 행위가 정책에 대한 순응과 불응을 구분하는 기준이 된다. 따라서 순응(compliance)이란 정책결정자의 의도나 정책내용에 포함된 행동규정에 대해 정책집행자나 대상집단이 규정과 일치된 행동을 하는 것을 말하며, 불응(noncompliance)이란 그러한 정책 의도나 규정에 일치하지 않는 행동을 하는 것을 의미한다(Young, 1979; 노화준, 2012 재인용).

이상에서 선행연구를 통해 살펴본 순응과 불응의 대한 개념을 정리하면 <표 II-6>과 같다.

<표 II-6> 순응·불응 개념

구분	개념
Young(1979)	<ul style="list-style-type: none"> • 순응: 특정 행위 규범이나 행동 규정에 일치하는 모든 행위 • 불응: 특정 행위 규범이나 순응 체계의 요구에 따르지 않는 행위
Duncan(1981)	<ul style="list-style-type: none"> • 순응: 외관상 나타난 행동이 특정 규범이나 규칙에 일치하는 행위 • 불응: 외관상 나타난 행동이 특정 규범이나 규칙에 일치하지 않는 행위
Anderson(1984)	<ul style="list-style-type: none"> • 순응: 정책지시, 지침상의 행동 규정이 요구하는 방향에 일치하게 행동하는 것

개념	의미
(conformity)	행동을 수정하는 것을 의미한다. 순응과 수용을 포함하는 개념이다.
수용 (acceptance)	표면적으로 나타난 행동이 특정 규범이나 규칙에 일치하는 것뿐만 아니라 태도의 변화까지도 포함한다. 수용은 표면적 행동의 변화뿐만 아니라 내면적 가치 체계까지도 변화되는 것을 의미한다.
합의 (consensus)	둘 또는 그 이상의 행위자들 간의 관점의 일치를 의미하는 것으로서 인위적인 의식적 노력에 의해 조성되는 것이다. 물론 합의를 일반적인 일치라고 하여 순응과 같은 개념으로 볼 수도 있으나, 합의가 이루어졌다고 해서 자동적으로 특정 규칙이나 규율에 항상 일치하는 행동이 나타나는 것이 아니라는 점에서 구별되는 개념으로 보는 것이 바람직하다(Duncan, 1981; Young, 1979).

구분	개념
	(경쟁에서 제외된 기준에 대해 이의 없이 받아들임, 기득권 변화를 감수함) <ul style="list-style-type: none"> • 불응: 정책지시, 지침상의 행동 규정과 집행 과정에서 요구되는 행동 규정들에 대해 정책집행자나 정책대상자가 일치되게 행동하지 않는 것
정정길 외(2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 순응: 정책이나 법규에서 요구하는 행동에 따르는 행위 • 불응: 정책이나 법규에서 요구하는 행동에 따르지 않는 행위
안해균(2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 순응: 정책집행자가 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시 사항에 대해 일치된 행동을 보이는 것 • 불응: 정책집행자가 정책결정자가 정한 정책 및 제반 지시 사항에 대해 일치하지 않는 행동을 보이는 것
하상근(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 순응: 정책대상집단의 외현적 행동이 정부정책에 대해 일치하는 것 • 불응: 정책대상집단의 외현적 행동이 정부정책에 대해 불일치하는 것

그런데 정책집행에 있어서 집행자의 순응과 불응은 개념상으로 구분이 명확하지만 실제 상황에서 양자를 명백히 판단하기란 쉽지 않다(안해균, 2003). 순응 및 불응의 주체들은 어떤 정책에 대해 완벽히 순응하거나 완벽히 불응하는 것이 아니라 부분적으로 순응하는 동시에 부분적으로 불응하기 때문이다. 실제로 집행자와 대상자의 반응은 동전의 앞면과 뒷면처럼 순응과 불응으로 나뉘는 것이 아니고 상황과 조건에 따라서는 일부 순응하는 동시에 일부 불응하는 모습으로 나타난다. 이뿐만 아니라 행위 자체가 구체성을 결여하고 있는 경우, 연구자가 순응·불응 판단에 필요한 구체적 정보를 획득하기 어려운 경우, 또는 그러한 정보수집에 많은 비용이 드는 경우도 순응과 불응을 명백히 판단하기 어려운 이유가 된다. 이러한 점을 고려하여 정책집행에서 순응과 불응의 문제를 양자택일적 관점에서 파악할 것이 아니라 완전한 순응과 완전한 불응을 각각 양 끝에 둔 연속선상에서 그 정도를 상대적 차이로 파악하는 것이 보다 바람직한 관점이라는 의견이 존재한다(Young, 1979; 남궁근, 2012; 안해균, 2003).

이에 따라 본 연구에서는 순응과 불응의 경계선이 명확하지 않아 이를 분명하게 구분하기 어렵다는 것과 정책집행자는 정책집행과정에서 자신의 의사를 표현할 수 있는 능동적인 존재라는 것을 전제로 하고 다음과 같이 정책집행자의 순응과 불응을 정의한다. 정책집행에서의 ‘순응’은 “정책집행자가 정책의 목적과 내용, 규정 등에 표면적으로

일치하는 행동을 하는 것”이며, ‘불응’은 “정책집행자가 정책의 목적과 내용, 규정 등에 표면적으로 일치하지 않은 행동을 하는 것”을 의미한다.

특히, 본 연구에서 입학사정관이 나타내는 순응·불응 행태는 입학사정관이 정책을 실행(enactment)하는 과정에서 정책목표와 정책지침에 일치하는 행동과 일치하지 않는 행동을 의미한다. 입학사정관의 순응·불응의 기준이 되는 정책의 목표와 지침은 한국대학교육협의회에서 발표하는 “대학입학전형 기본사항”과 “고교교육 기여대학 지원사업 기본계획”, “고교교육 기여대학 지원사업 관리·운영 계획”에서 제시하고 있는 내용이 해당된다.¹⁵⁾ 일선관료는 실무자로서 업무 수행 과정에서 그들이 가진 재량을 발휘할 수 있지만(김정현, 2017), 정책 자체의 수행 여부에 대한 결정재량을 발휘하기 어렵다. 대학에서 학생부종합전형 운영 여부를 결정하거나 재정지원사업 운영 여부를 결정하는 것은 이를테면 처장, 본부장과 같은 대학 내 의사결정권자들의 몫이다. 일선관료인 입학사정관은 대학 내 결정권자가 결정한 사안에 대해서 실제로 실행하는 역할을 수행한다. 이 과정에서 입학사정관은 결정권자에 의해 운영 여부가 결정된 정책을 자기 나름대로 해석하고 실행에 옮기게 되는데, 이때 정책이 추구하는 바와 일치된 행동을 하는 것을 ‘순응’으로, 정책과 일치되지 않은 행동을 ‘불응’으로 규정된 것이다.

나. 정책집행자의 순응·불응 행태 유형

정책집행과정에서 집행자의 순응과 불응의 행태(behaviors)는 다양하게 나타난다. 정책을 집행하는 일선관료(street-level bureaucrats)가 그들이 가진 재량을 활용하여 정책에 대한 순응·불응 정도에 따라 다양한 대응양상을 보이기 때문이다. 따라서 정책집행과정을 이해하기 위해서는 개별 정책집행자의 역할을 고려하여 이들이 집행을 수행할 때 보이는 행위의 유형을 확인할 필요가 있다(Sorg, 1983). 본 장에서는 앞에서 기술한 순응과 불응의 개념을 활용하여 집행자가 표면적으로 정책에 순응할 때 보이는 행태를 순응행태로, 표면적으로 불응할 때 보이는 행태를 불응행태로 정의한다.

정책순응과 불응을 다룬 선행연구들에서는 순응과 불응을 유형화 하고, 각각의 유형에서 나타나는 행태를 제시하고 있다. Sorg(1983)는 정책대상자의 정책에 대한 ‘의도’에 따라 수응과 불응을 분류하였으며, 하상근(2011)은 Sorg(1983)의 유형에 ‘적극성’을

15) ‘대학입학전형 기본계획’, ‘고교교육 기여대학 지원사업 기본계획’, ‘고교교육 기여대학 지원사업 관리·운영 계획’은 매년 교육부와 대학교육협의회를 통해 발표되고 있다. 예컨대 세부명칭은 ‘2023학년도 대학입학전형 기본계획’, ‘2020년 고교교육 기여대학 지원사업 관리·운영 계획’과 같다.

반영하여 능동적, 수동적, 적극적, 소극적으로 구분하였다. 노화준(2012)은 정책순응의 유형을 ‘요인’을 중심으로 강제적 순응, 규범적 순응, 타산적 순응, 상황적 순응으로 분류하였으며, 박근후(2015)는 순응과 ‘수용’을 조합하여 유형화하였다. 이혁우(2017)는 순응과 불응에 ‘자발성’을 중심으로 구분하였으며, 해외 연구 중 규제정책에 대한 대상자들의 순응과 불응을 다룬 Lodge & Wegrich(2012)¹⁶⁾는 순응의 ‘자발성’과 대상자들이 가진 ‘지식의 수준’을 통해 순응자의 모습을 유형화 하였다.

먼저, Sorg(1983)는 정책집행자의 외현적 행동과 내부적 의사에 따라 그들의 집행 행태를 4가지 유형(의도적 순응, 비의도적 순응, 비의도적 불응, 의도적 불응)으로 구분하였다(<표 II-7>).¹⁷⁾ 의도적 순응은 정책집행자가 순응하려는 의도를 가지고 있으며, 연구자가 보기에 정책집행자가 정책강령의 목표나 절차를 성공적으로 수행한다고 판단한다. 비의도적 순응은 정책집행자가 정책과 일치하게 실행하지 않으려는 의도이지만 연구자가 보기에는 정책에 순응하는 것처럼 보이는 것이다. 집행자는 정책에 순응할 의도가 없는데 연구자의 눈에는 정책이 지침에 따라 집행된 것을 의미한다.

비의도적 불응은 정책집행자가 정책에 순응하려는 의도이지만 불응하는 결과를 초래하는 것으로 에러(error, 오류)로 표현된다. 집행자가 순응하려는 의도를 가지고 있지만 순응에 실패하는 경우인데, 이는 정책에 각종 요소(elements)를 더하거나 빼서 정책의 목표 또는 절차를 초과하거나 미치지 못함으로써 발생한다. 의도적 불응은 정책집행자가 정책을 실행하지 않으려는 의도를 가지고 있고 연구자가 보기에 집행자가 정책을 집행하지 않은 것으로 판단한다(박근후, 2015). Sorg(1983)가 정의한 정책집행자의 내부적 의사(행위 의도)¹⁸⁾와 연구자가 관찰할 수 있는 외현적 행동(순응과 불응)에 따른

16) Lodge & Wegrich(2012)의 순응자 유형은 다음과 같다.

		순응의 자발성	
		낮음	높음
규제요건에 관한 지식수준	높음	비도덕적 계산자	정직한 순응자
	낮음	원칙에 입각한 반대자	조직적 무능자

17) Sorg(1983)는 순응이든 불응이든 내부적 의사는 중요하지 않다고 보며, 그 외현적인 행동이 중요하다고 생각되어 외현적인 순응과 불응의 정도 차원에 따라 4가지 유형으로 구분하였다. 그는 심리적인 내부의 의사표시인 인지적·감정적·평가적 태도와 외현적인 행동은 반드시 일치하지 않으며, 비록 내부적인 심리상태(태도)가 순응이라 하더라도 외현적인 행동이 불응이면, 객관적인 측면에서 불응일 뿐만 아니라 주관적인 측면에서도 불응으로 나타난다고 보았다. 여기에서 주관적인 측면에서의 불응이란, 외현적인 행동이 불응이면 내부적·심리적인 태도까지도 구속하게 됨으로써 결국 심리적인 태도도 불응으로 변하게 됨을 의미한다(이시원, 하상근, 2002).

18) 이경옥(2018)은 연구자가 정책집행자의 행위 의도를 관찰 할 수 있는 두 가지 방법을 제시하였다. 하나는 실질적인 조사에 의한 직접적 방법이고, 다른 하나는 집행자들의 자기보고를 통한 간접적 보고나 정책 집행과 관련이 있는 타 행위자들의 보고를 통한 방법으로 집행자의 행위 의도를 관찰할

순응·불응 유형은 <표 II-7>과 같다.

<표 II-7> Sorg(1983)의 순응·불응 유형

외현적 행동 내부적 의사	순응	불응
순응하고자 하는 의도	의도적 순응	비의도적 불응
불응하고자 하는 의도	비의도적 순응	의도적 불응

국내 연구 중 박근후(2015)와 하상근(2011)은 Sorg(1983)의 유형을 기초로 하여 순응과 불응의 유형을 분류하였다. 박근후(2015)는 순응과 수용¹⁹⁾을 조합하여 각각 유형화시켰다. 그는 Sorg(1983)의 분류에서 집행자의 의도 보다는 집행자가 정책을 마음속으로 수용하는지 여부를 변수로 삼는 것이 정책의 효과(성과) 측면을 더 구체화 시킬 수 있다고 보았다. 순응과 수용을 조합한 4가지 유형은 ‘수용하지 않지만 순응하기’, ‘수용하지만 순응하지 않기’, ‘수용하지 않고 순응하지 않기’, ‘수용하면서 순응하기’로 구분된다. 한편 하상근(2011)은 순응과 불응을 일직선상에 두고 그 정도에 따라 서열적인 측면으로 구분하였다. 그는 정책대상자를 능동적이고 적극적인 행위자로 보고 능동·수동적 측면을 순응과 불응에 연결시켰다. 순응의 유형은 ‘능동적 순응’, ‘수동적 순응’, ‘(능동적 불응이 아닌) 불응’으로, 불응의 유형은 ‘능동적 불응’, ‘수동적 불응’, ‘(능동적 순응이 아닌) 순응’으로 분류한다. 이혁우(2017)는 순응과 불응에 자발성을 접목시켜 ‘자발적 순응’, ‘비자발적 순응’, ‘자발적 불응’, ‘비자발적 불응’으로 분류한다. 이들의 분류체계는 각각의 기준을 가지고 있어 서로 강조하는 점이 다르지만 Sorg(1983)의 분류체계를 기본으로 하고 있거나, 일부 유사한 의미를 갖는 부분이 존재한다. 다음 <표 II-8>에서는 Sorg(1983)의 순응·불응 유형을 중심으로 박근후(2015)와 하상근(2011), 이혁우(2017)의 유형을 정리하였다.

수 있다.

19) 박근후(2015)는 ‘순응’을 정책내용에 따르는 것으로, ‘수용’을 마음속으로 정책을 받아들이는 것으로 정의하였다.

<표 II -8> Sorg(1983), 박근후(2015), 하상근(2011), 이혁우(2017)의 순응·불응 유형

	Sorg(1983)	박근후(2015)	하상근(2011)	이혁우(2017)
순응	의도적 순응	순응O, 수용O	수동적 순응 -적극적 순응	자발적 순응
	비의도적 순응	순응O, 수용X	수동적 순응 -소극적 순응	비자발적 순응
불응	비의도적 불응	순응X, 수용O	수동적 불응 -소극적 불응	비자발적 불응
	의도적 불응	순응X, 수용X	수동적 불응 -적극적 불응	자발적 불응

본 연구에서는 Sorg(1983)가 제시한 유형과 같이 집행자의 정책에 대한 의지와 표면적인 순응·불응 행태를 기준으로 유형화 하여 구체적인 행태를 정리하였다. 집행자는 정책 집행 과정에서 의도를 가지고 행동하는 존재이기 때문에 그들이 가진 의도에 따라 순응과 불응의 양상이 달리 나타나게 된다. 이러한 점에서 Sorg(1983)의 이론은 집행자의 표면적 행동과 내부적 의사를 결합시킴으로써 겉으로 보이는 순응과 불응만으로 행태를 구분하는 것보다 훨씬 다양한 행태를 발견할 수 있다. 각각의 유형에 해당되는 세부적인 행태는 Sorg(1983)가 제시한 하위요소와 Young(1979), 박근후(2015), 하상근(2011), 안해균(2003), 이혁우(2017) 등의 선행연구에서 제시한 요소를 순응·불응 유형의 기준에 맞춰 분류해보고자 하였다.

1) 의도적 순응

의도적 순응은 정책집행자가 순응하려는 의도가 있으며 연구자가 보기에 정책집행자가 정책의 목표나 절차를 성공적으로 수행해 순응하는 모습을 보인 것을 의미한다(Sorg, 1983). 유사한 의미로 박근후(2015)는 ‘수용하면서 순응하기’를 집행자가 내면적으로 정책을 받아들이면서 표면적으로도 일치하는 것으로 정의하였다. 이는 집행자에게 수용과 순응이 둘 다 발생하는 경우로 정책을 외면적·내면적으로 받아들이는 것이다. 하상근(2011)은 수동적 순응의 ‘적극적 순응’을 Sorg(1983)의 의도적 순응과 결부시켰다. 다만 하상근(2011)이 결부시킨 ‘적극적 순응’은 Sorg(1983)의 ‘의도적 순응’과 박근후(2015)의 ‘수용하면서 순응하기’와는 순응의 정도에서 차이가 있을 것으로 추측한

다.20)

Sorg(1983)는 의도적 순응에 해당되는 행태를 ‘순응’과 ‘수정시도 I’로 설명하였다. ① 순응은 정책의 목표나 절차가 온전히 그리고 공공연하게 집행되는 것을 말하며 연구자도 이들의 행위를 분명하게 알 수 있다. ② 수정시도 I 은 정책에 순응하기는 하나 정책의 부당성 등을 지적하고 이를 수정하고자 시도하는 것을 말한다. 집행자는 수정시도를 위해 개인이나 집단적으로 이의를 제기하거나 상급자에게 호소하고, 여론을 변화시키기 위해 시위나 다양한 행동 방법을 활용한다. 의도적 불응에서 활용하는 ‘수정시도 II’와는 다르게 정책에 순응하면서 정책의 수정을 시도한다.

2) 비의도적 순응

비의도적 순응은 정책집행자가 정책과 일치하지 않게 실행하려는 의도를 가지고 있으나 연구자가 보기에 정책에 순응하는 것처럼 보이는 것이다. 집행자는 정책에 순응할 의도가 없는데 연구자의 눈에는 정책이 의도에 맞게 집행된 것을 의미한다. 다만, Sorg(1983)는 비의도적 순응과 그 유형에 대해 자세하게 설명하지 않고 있다. 이에 대하여 박근후(2015)는 정책 지침에 대해 표면상으로는 일치하지만 집행자의 내면상으로는 불응하는 것을 ‘순응하지만 수용하지 않기’로 정의하였다. 그는 이러한 순응은 집행자가 정책에 소극적으로 임하게 되어, 1차적인 산출만 가능하여 정부성과만 얻게 될 것이라 하였다. 하상근(2011)은 비의도적 순응과 ‘소극적 순응’을 결부시켰다.

Sorg(1983)는 비의도적 순응에 속하는 행태는 언급하지 않아 세부행태를 확인하기는 어렵다. 다만 Young(1979)이 순응의 정도에 따라 구분한 유형을 비의도적 순응의 일부분에 대응하여 살펴볼 수 있다. 그는 순응의 유형을 ‘부분적 순응’, ‘형식적 순응’, ‘서류상 순응’으로 나누었으며, 각각의 유형들에 일부 불응적 요소를 포함하고 있다고 설명하였다. Young(1979)이 구분한 순응 유형들은 정책의 일부분을 따르기 때문에 겉으로 보기에 순응하는 것처럼 보이지만 다른 한편으로는 집행자가 정책에 순응할 의도가 없거나 불응할 의도가 있다. 따라서 외현상 순응하는 것으로 보이지만 불응의 요소를 포함하고 있는 Young(1979)의 순응 유형을 비의도적 순응에 포함시켜 보고자 한다.21)

20) 하상근(2011)은 ‘능동적 순응’을 별도로 구분하고 정의하였다. 그는 ‘능동적 순응’이란 행위자가 환경에 대하여 일정한 정책(제도) 그 자체를 수용하고 지지를 하는 능동적인 순응을 의미하되 주로 긍정적, 합법적인 방법을 통한 지지를 의미한다고 설명하였다(이시원, 하상근, 2002). 다만, 능동적 순응과 적극적 순응간의 차이점을 별도로 설명하고 있지 않다.

21) Young(1979)이 분류한 순응 중 ‘부분적 순응’은 비의도적 순응의 요소에 포함시키지 않는다. 부분

① 형식적 순응은 집행자가 표면적으로 정책 지시와 상관의 명령에 순응하지만 사실상 정책결정자가 원하는 것을 실천하지 않는 경우를 의미한다. 형식적 순응은 진심에서 우러나온 것이 아닌 단어 그 자체의 의미로 형식적인 것이기 때문에 기회가 주어지고 상황이 호전되면 명백한 불응으로 발전될 가능성이 대단히 높다(배점모, 1995; 하상근, 2011 재인용). 이는 순응적 요소와 불응적 요소를 동시에 가지고 있기 때문에 이론적으로 순응으로 볼 것인지 불응으로 볼 것인지 판단하기에 어려움이 있다. ② 서류상 순응은 사실상의 불응인데, 단어의 의미 그대로 서류상으로만 순응하는 것을 의미한다.²²⁾ 외부에서 정책불응의 주체가 순응하는지 불응하는지 알 수 없거나 관심이 없는 경우, 설사 알게 되더라도 문제 삼지 않고 눈감아 주는 경우에 서류상의 순응이 발생한다(하상근, 2011). 형식적 순응과 서류상 순응은 표면적으로는 정책에 순응하고 있는 것처럼 보이지만 내면적으로는 그렇지 않은 것을 의미한다. 다만 형식적 순응은 정책의 의도와는 다르게 형식적으로나마 집행이 이루어진 것이며, 서류상 순응은 집행조차 제대로 이루어지지 않았다는 차이가 있다.

3) 비의도적 불응

비의도적 불응은 정책집행자가 순응하려는 의도는 있지만 결과적으로 불응하게 되는 것으로 에러(error, 오류)로 표현되기도 한다. 집행자가 순응하려는 의도를 가지고 있지만 순응에 실패하는 경우인데, 정책집행자가 정책에 각종 요소(elements)를 더하거나 빼서 정책의 목표 또는 절차를 초과하거나 미치지 못함으로써 발생한다. 박근후(2015)는 집행자가 내면적으로 정책을 받아들이지만 표면상으로는 불일치하는 것을 ‘순응하지 않지만 수용하기, 수용하지만 순응하지 않기’라 정의하였다. 집행자가 정책을 긍정적으로 받아들이지만 자원이나 능력 등이 부족하여 미처 순응하지 못하는 경우이다. 이런 경우에는 정책을 변화시켜 일부분만 집행이 이루어지는 부분적 순응이나 집행 지

적 순응은 복잡한 현실세계에서는 순응과 불응을 이분법적으로 나누어 그 정도를 표현할 수 없다는 사실에 기인하여 상황이 복잡해질수록 일정부분만 순응하는 행위가 나타나는 것을 의미한다(Young, 1979). 부분적 순응은 달리 표현하면 부분적 불응이 되기 때문에 비의도적 순응에 포함시키기 어렵고, 집행자의 순응하려는 의도가 있을수도 있고 없을수도 있기 때문에 비의도적 순응의 요소로 포함시키지 않기로 한다.

22) ‘서류상 순응’을 외현적으로 순응이 일어난 것이라 보아야 하는지에 대한 문제가 있다. 하상근(2011)은 서류상 순응을 형식상 순응과 비교하여, 형식상 순응이 외관상으로는 순응하는 것이라면, 서류상의 순응은 외관상으로도 순응이 일어나지 않으면서 단지 서류상으로만 순응하는 것처럼 위장하는 것이라 하였다.

연 후 순응, 또는 자원지원을 요청하는 행태가 나타난다고 보았다. 그런데 이 경우에도 잠재적으로 순응이 일어날 가능성이 있어 잠재적 성과는 나타날 수 있다고 설명하였다. 하상근(2011)은 정책에 대하여 고의적이든 비고의적이든 일정 부분에 동의하고 수용하되 태도가 분명치 않으며 불응의 정도가 낮은 것을 ‘소극적 불응’으로 정의하고 Sorg(1983)의 비의도적 불응과 결부시켰다.

비의도적 불응에 해당하는 행태에는 ‘과잉’과 ‘부족’이 있다(Sorg, 1983). ① 과잉은 정책에 순응할 의도는 있으나 정책에 대한 이해의 불충분이나 능력의 부족 등의 이유로 정책의 목표나 절차, 지침 등을 늘림(더하기)으로 인하여 불응을 초래하는 것이다. ② 부족은 과잉과 마찬가지로 정책 의도를 파악은 하고 있으나 집행자의 능력 및 자원 부족으로 그 지시를 이행할 수 없는 경우에 발생하는데 정책의 목표나 절차, 지침 등을 줄임(빼기)으로써 정책에 불응하는 것을 의미한다.

4) 의도적 불응

의도적 불응은 정책집행자가 정책에 순응하지 않으려는 의도를 가지고 있고, 연구자가 보기에 집행자가 정책에 불응하는 것으로 보이는 경우를 의미한다. 집행자는 정책에 순응할 의도가 없고 실제로 정책지침에도 따르지 않는다. 박근후(2015)는 순응과 수용이 모두 발생하지 않는 것을 ‘순응하지 않고 수용하지 않기’라 구분하고 집행자가 정책을 내면적으로도 받아들이지 않고 표면적으로도 정책내용에 따르지 않는 것이라 설명하였다. 이러한 경우 집행자는 정책 거부, 기존의 정책 고수, 수정시도 등을 나타내며, 정책은 결국 1차적 산출인 정책성과도 내지 못하고 실패로 결정될 확률이 크다. 하상근(2011)은 의도적 불응을 수동적 불응의 ‘적극적 불응’에 결부시켰는데, 소극적 불응에 비해 불응의 정도가 강한 것을 의미한다.

의도적 불응에는 다른 유형에 비해 다양한 행태가 존재한다. 이는 집행자가 정책에 순응하는 것보다 불응하는 것에 훨씬 다양한 대응양상을 보이기 때문이다. 실제로 의도적 불응의 행태는 정책집행과정에서 중요한 의미를 가지므로 불응 연구에서 주로 활용하는 분석요소가 된다. 대표적으로 Sorg(1983)는 의도적 불응에 해당하는 행태를 ‘대체’, ‘수구적 행태’, ‘지연’, ‘수정시도Ⅱ’, ‘기만’, ‘이탈’로 구분하였다. 또한 정책집행자의 불응행태와 요인을 밝혔던 연구들에서는(예: 노화준, 2012; 안해균, 2003) 불응의 구체적인 행태를 ‘의사전달에 대한 고의적 조작’, ‘지연’, ‘정책의 임의변경’, ‘부집행’, ‘형식적 순응’, ‘정책에 대한 취소’로 제시하였다. Sorg(1983)의 불응유형과 선행연구의 불응유

형은 몇 가지 유사한 내용을 포함하는데, 이들을 각각 정리하면 다음과 같다.

① 대체(replacement)란 정책에 명시된 목표와 절차를 변경하는 행태를 말한다. 앞서 상술한 비의도적 불응(과잉, 부족)과 비교하여 대체는 의도적인 이탈이다. 이는 안해균(2003) 등의 선행연구에서 다루고 있는 ‘정책의 임의 변경’과 유사한 의미를 갖는다. 정책의 임의 변경은 정책집행자가 주어진 재량권²³⁾을 이용하여 정책 목표나 내용을 임의로 변경하거나(정책 목표에 대한 불응), 정책목표를 실현하게 하는데 필요한 수단이나 절차의 변경(정책 수단에 대한 불응)을 통해 자신에게 불리한 정책을 자신에게 유리하게 변경시켜 집행하는 것을 의미한다. 후술할 다른 의도적 불응 행태와의 차이점은 다른 의도적 불응들은 정책집행이 이루어지지 않는 반면, 대체(정책임의변경)는 정책목표나 절차에 수정이 가해지기는 하나 집행이 이루어진다는 점이다.

② 수구적 행태(ritualistic behavior)는 집행자가 새로운 정책을 무시하고 기존에 계속해오던 낡은 정책을 집행하는 것을 의미한다. 수구적 행태가 기만과 다른 점은 기만은 종래의 정책을 집행하나 새로운 정책을 집행하는 것처럼 외양을 갖추는 데 비해, 수구적 행태는 그러한 외양조차도 갖추지 않는다는 것이다. 수구적 행태는 낡은 정책을 대신하는 새로운 정책이 수립되었을 때에만 나타나는 현상이다. ③ 지연(delay)은 정책에 집행을 계속 유보하거나 매우 느리게 진척시키며 집행하는 것을 의미한다. 지연은 정책집행자에 비해 정책결정자의 임기가 짧아 담당자가 변경되거나, 결정기관이 ‘행정 목표의 무기역성(property of no memory)’으로 전임자가 설정한 목표와 상반되는 목표로 정책이 추진되는 경우에 발생한다. 그 결과 정책집행자는 정책을 지연시킴으로써 정책결정자가 바뀌면 해당 정책에 대한 집행을 종결시켜버리기도 한다. 즉, 지연은 단순히 정책의 집행을 연기시키는 행위뿐만 아니라 집행 과정에서 관계자들에게 영향을 미치기 위한 전술로써 사용하는 행위까지를 포함한다. 지연을 전술로써 사용하는 것은 관련자들의 특정 정책에 대한 관심이 줄어들기를 기다리거나, 환경이 변화하여 정책을 집행하지 않아도 될 상황이 초래되기를 기다리거나, 정책 반대자들의 세력이 확대되어 정책이 폐기되기를 기다리는 데 목적이 있다.

④ 수정을 위한 시도Ⅱ(Voice Ⅱ)는 집행자가 정책을 집행하지 않으면서 정책을 수

23) 집행자의 재량권은 정책집행에서 양면성을 갖는다. 집행자를 지나치게 통제하거나 엄격하게 순응을 요구하는 것은 복잡한 집행 현장에서 바람직한 집행을 오히려 방해하기 때문에 일선 집행자의 재량권이 필요한 경우가 많다. 만약 일선집행자의 어느 정도의 재량권을 인정하지 않으면, 광범위한 저항에 직면하게 되거나 표면상의 형식적 순응만 있게 된다. 그러나 재량을 지나치게 강조하면 민주적 원칙에 어긋난 집행요원의 횡포와 정책의 변질을 초래할 수 있어 딜레마에 빠지게 된다(안해균, 2003).

정하려는 시도를 하는 것이다. 이 경우는 집행자가 정책결정자와 대결하여 정책의 변화를 시도하는 것인데, 정책불응을 다룬 선행연구에 의하면 이를 ‘정책에 대한 취소’로 정의하고 있다. 정책에 대한 취소는 가장 적극적인 불응 행태로서 정책집행자가 정책을 집행하려는 노력을 기울이지 않고 오히려 정책 자체를 없애버리려는 경우를 말한다. 집행자가 그렇게 할 수 있는 가장 큰 원동력은 집행자가 가지고 있는 전문지식이나 전문기술이다(Rourke, 1976; 배점모, 1995). 집행자들은 자신의 전문지식이나 기술을 최대한 이용하여 정보를 수집하고 분석하며, 이들 자료를 정책을 취소하거나 변경시키려는 수단으로 이용한다. 때로는 자신의 이익을 위하여 전문 지식·기술을 활용하여 사실을 왜곡하기도 한다. 정책과 관련된 수많은 사실이나 정보 가운데 그들의 입장에서 유리한 사실만을 제시하거나, 미리 그들이 선택한 행동노선을 정해 놓고 이것을 정당화 할 수 있는 근거를 찾아내거나, 그들의 입장을 지지하는 단체에 연구 용역을 주어 이들을 활용하는 등의 양상이 나타날 수 있다(Halperin, 1974; 배점모, 1995). 이러한 정책취소·변경 시도는 정책결정권자나 정책 자체에 대한 명백한 도전이므로 아주 심각한 불응 행태로 간주한다.

⑤ 기만(bluffing)²⁴이란 새로운 정책을 따르는 것처럼 하면서 기존의 정책을 따르는 것으로 표면상 순응하는 것처럼 하면서 실질적으로는 불응하는 행태를 말한다. 기만은 실질적으로 불응하면서 정책결정자에게는 순응하고 있다는 신호를 보내는데, 감시가 있을 때에는 순응하나 감시가 없어지면 불응의 의사를 표명하기도 한다. 기만은 규칙이 경직적이고 수정을 위한 시도가 적합하지 않으며, 불응의 대가가 높을 때 일어날 가능성이 많다고 한다(유훈, 2007). ⑥ 이탈(exit)은 조직에서 사퇴하거나 전출을 요구하는 것과 같이 정책 집행을 회피하려는 모든 행태를 의미한다.

이 뿐만 아니라 Sorg(1983)는 제시하고 있지 않으나 다수의 선행연구(예: 노화준, 2012; 배점모, 1995; 안해균, 2003)에서 불응의 요소로 구분하고 있는 유형들이 있다. 계속해서 ⑦ 의사전달에 대한 고의적 조작은 정책집행자가 의사전달 체계를 왜곡시키는 행태를 의미한다. 이때 집행자는 집행부서나 담당자에게 자신이 원하지 않는 정책 지식·정보를 아예 전달하지 않거나, 자신에게 유리한 내용만을 선별하여 전달한다. 또한 책임을 회피하기 위해 의도적으로 다른 사람을 통해 간접적으로 정보를 전달하게

24) 본 연구에서는 기만(bluffing)을 의도적 불응의 요소로 포함시키지 않았다. 기만(bluffing)은 정책에 순응하지 않을 의도를 가지고 있지만 표면상 순응하는 것처럼 보이기 때문에 관찰자는 기만의 행태를 보이는 집행자를 정책에 순응하고 있다고 인식할 수 있다. 따라서 기만을 의도적 불응이 아닌 비 의도적 순응에 해당하는 요소로 보고자 한다.

한다. ⑧ 부집행은 정책지시나 명령을 받았으나 이것을 무시하고 아예 정책을 집행하지 않는 것을 의미한다. 부집행을 야기하는 요인으로는 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 특히 집행자가 정책결정자의 본래 의도가 해당 정책집행을 원하지 않는 것이라 파악할 경우 부집행을 보이기 쉽다. ⑨ 형식적 순응²⁵⁾은 정책집행자가 정책 지시나 상관의 명령에 형식적으로 순응하고 있지만 실제로는 상관이 원하는 것을 실천하지 않는 것을 말한다. 다만 형식적 순응을 과연 순수한 의미에서 불응으로 볼 것인지는 애매한 점이 있다. 형식적 순응은 대개의 경우 순응·불응적 요소를 모두 내포하고 있기 때문이다. 이러한 형식적 순응은 진심에서 우러나온 것이 아닌 그야말로 형식적인 것이기 때문에 기회만 주어지고 상황만 호전되면 자칫 명백한 불응으로 발전될 개연성이 대단히 높다 (배점모, 1995).

이상에서 살펴본 순응·불응의 유형과 여러 학자들이 구분한 순응·불응 행태들을 Sorg(1983)의 4가지 유형에 적용하여 각각의 하위요소를 정리하면 <표 II-9>와 같다.

25) 본 연구에서는 형식적 순응이 불응의 요소를 가지고 있으면서 표면적으로 순응하고 있으므로 비의도적 순응에 포함시켰다. 그러나 순응과 불응을 세부적으로 유형화하지 않은 선행연구에서는 형식적 순응을 불응의 한 유형으로 정리하고 있으므로 다른 유형과 함께 소개하였다.

<표 II -9> 정책집행자의 순응·불응 유형과 하위요소

		표면적 행동	
		순응 (Compliance)	불응 (Non-Compliance)
내부적 의사	순응하려는 의도 (Intention to Conform)	의도적 순응 (Intentional Compliance) <ul style="list-style-type: none"> • 순응(Conforming) • 수정시도 I (Voice I) 	비의도적 불응 (Unintentional Non-Compliance) <ul style="list-style-type: none"> • 과잉(Excessive) • 부족(Deficient)
	순응하지 않으려는 의도 (Intention not to Conform)	비의도적 순응 (Unintentional Compliance) <ul style="list-style-type: none"> • 형식적 순응 • 서류상 순응 	의도적 불응 (Intentional Non-Compliance) <ul style="list-style-type: none"> • 대체(Replacement), 정책의 임의변경 • 수구적 행태(Ritualism) • 지연(Delay) • 수정시도 II (Voice II), 정책에 대한 취소 • 기만(Bluffing) • 이탈(Exit) • 의사전달에 대한 고의적 조작 • 부집행 • 형식적 순응

* 출처: Sorg(1983), Young(1979) 유훈(2016), 박근후(2015), 하상근(2011), 안해균(2003) 재구성

다. 정책집행자의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 요인

정책집행자의 순응과 불응에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 최근에 이르러 많은 학자들의 관심을 받고 있다. 그동안 기존의 연구는 정책 불응이 문제라 제시만 했을 뿐 이에 대한 체계적이고 경험적인 연구는 이루어지지 않아 정책과정에서 불응의 문제를 소홀히 다루어왔다(Coleman, 1975). 이후 순응·불응의 원인을 규명하여 정책 집행의 성공을 높이고자 하는 실용적 성격의 연구들이 이루어졌는데(박소영, 김민조, 2017), 1970년대 이후 성공적인 정책집행의 한 요인으로서 순응·불응의 요인들이 검토 되었다(하상근, 2003). 순응·불응 요인은 정책집행 성공요인과 상당부분 겹치는데, 이는 집행자의 순응을 확보하는 것이 성공적인 정책집행의 중요한 요건이기 때문이다(정정길 외, 2018).

순응과 불응의 발생 요인은 국내외 학자들마다 기준을 달리하여 다양하게 제시하고 있다(예: Anderson, 1984; Bullock & Rodgers, 1976; Coombs, 1981; Etzioni, 1964; Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980; Young, 1979; 노화준, 2012; 안해균, 2003; 정정길 외, 2018). 그러나 아직까지 어떤 요인들이 정책 순응을 가장 잘 이끌고, 정책 불응을 가장 잘 해소할 수 있는지에 대해서는 학자들 간의 합의에 도달하지 못하였다²⁶⁾(하상근, 2003). 순응과 불응요인은 상호 유기적인 관계를 가지고 있다. 동일한 요인이 순응과 불응에 모두 영향을 미치기도 한다. 한 요인이 집행자에게 어떻게 작용하느냐에 따라 순응을 이끌어내기도 하고 불응을 이끌어내기도 하는 것이다.

여기에서는 국내 연구자인 정정길 외(2018)에서 제시한 범주로 선행연구들에서 제시한 ‘정책내용 관련 요인’, ‘순응주체 관련 요인’, ‘담당기관(정책결정·집행기관) 관련 요인’으로 정리하고자 한다. 비록 학자마다 순응·불응 영향 요인을 다양하게 제시하고 있으나, 다음과 같은 범주에 대해서는 대체로 의견이 일치하고 있으므로(이진경, 2020) 이를 기준으로 요인을 정리한다.

1) 정책내용 요인

정책내용 요인은 정책내용과 관련된 제도적 요인을 의미한다. 정책내용요인의 세부적인 하위요인은 많은 선행연구들에서 공통되게 제시하고 있는데(예: Anderson, 1984; Coombs, 1981; Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980; 노화준, 2012; 안해균, 2003; 정정길 외, 2018), 정책의 소망성, 명료성, 일관성과 지원이 대표적인 요소이다.

정책의 소망성은 정책이 바람직하다는 것을 말하는데, 정책이 가지는 정당성, 타당성과 연관이 있다. 이는 정책 집행자를 포함하여 대상집단의 순응확보를 위한 가장 기본적인 전제가 된다. 이들은 정책 목표가 바람직하고, 목표를 달성하기 위한 정책수단이 바람직할 때 정책에 순응한다. 노화준(2012)은 이러한 정책의 소망성을 규범성에 의한 규범적 순응으로 정의하였다. 규범적 순응은 법이나 정책의 정당성, 타당성, 의무감, 정책에 대한 동의로 인해 정책에 순응하거나 불응하는 것을 말한다. 정당성이 순응의 기

26) 정책불응요인을 다룬 연구들은 연구자나 연구지역, 특정시기 등에 따라 서로 다른 결과(불응요인)를 제시하고 있다. 이에 대하여 하상근(2003)은 연구의 문화적 배경이나 연구 방법이 상이하기 때문에 발생하는 당연한 결과일 수 있다고 추측하였다.

초가 되는 것은 특정 행위자가 정책내용, 규칙, 규범 등이 정당한 법과 절차를 거쳐서 만들어졌다고 믿을 수 있을 때, 그리고 그러한 제규정이 자신과 동일 시 될 수 있거나 공식적 권위를 가진 사람에 의하여 형성되었다고 믿게 되는 경우에 순응하기 때문이다 (Deutsch, 1980). 불응의 요인을 정리한 Coombs(1980)는 다섯 가지 불응 중 ‘부절절한 정책에 기인한 불응’이 정책대상자가 정책 자체에 의혹을 가지고 있을 때 발생하는 것이라 설명하였다. 즉, 집행자와 대상자가 정책 목표에 동의하지 않거나, 동의하더라도 목표의 우선순위를 아주 낮게 평가하는 경우 불응하기 쉽다. 또한 정책 목표 자체에는 동의하지만 정책 수단이 정책목표를 달성하는데 바람직하지 않다고 생각하는 경우에 불응행태를 나타내기도 한다.

정책의 명료성과 일관성도 집행자의 순응과 불응에 영향을 미친다. 정책은 명확하고 분명하게 제시되어 대상자들이 제대로 인식할 수 있어야 하며, 정책이 대상자에게 무슨 행동을 요구하는지가 분명해야 한다. 정책이 분명하게 제시되어야 순응이 일어나기 쉽다. 정책의 목적이나 내용이 명료하지 않다면 대상자의 지지를 받기 어려우며 명분도 불분명해진다(Bullock & Rodgers, 1976). Coombs(1980)는 정책 내용이 정책집행자에게 명료하게 전달되지 못하면 ‘불분명한 의사전달에 기인한 불응’이 발생한다고 하였다. 또 정책은 공간적, 시간적, 내용적으로도 일관성을 가져야 하는데, 일관성을 잃는 경우에는 집행자가 순응하지 않거나 겉으로만 순응하는 척하는 모습을 보일 수 있다. 정책내용이 일관성 없이 상호 모순되는 목표나 수단들이 우선순위 없이 나열되면 집행자가 무엇을 우선적·중점적으로 집행해야할지 몰라 순응을 하지 못하게 될 수 있다.

한편 정책 제도적으로 지원이 충분히 이루어져야 집행자의 순응을 이끌어낼 수 있다. 정책수단이 될 수 있는 자원이 적절하고 충분하게 제공되느냐 그렇지 않느냐에 따라 집행자의 순응·불응 행태가 달라진다. 부족한 자원에 기인한 불응은 정책집행자가 정책의 요구사항을 분명하게 전달받았음에도 순응에 필요한 자금이나 시간과 같은 자원이 부족하면 발생한다(Coombs, 1980). 지원에 의해 발생하는 불응은 필요한 자원과 조달능력을 고려하지 않고 의무를 부과시키는 정책인 경우 발생한다. 제도적으로 정책을 집행하는데 필요한 자원을 잘 제공하고 조달하는 것도 순응을 이끌기 위한 중요한 요인 중 하나이다.

본 연구에서 ‘정책내용요인’이란 학생부중합전형 정책의 내용과 제도적 부분을 의미한다. 정책내용의 하위요인으로 ‘정책의 소망성’은 입학사정관이 인식하는 정책의 정당성과 타당성이다. 학생부중합전형이 올바른 대입제도이며 정책적으로 타당하고 바람직하다고 인식한다면 입학사정관이 정책에 순응할 것이다. 반대로 정책의 정당성과 타당

성을 부정한다면 정책에 불응할 것이다. ‘정책의 명료성·일관성’은 학생부종합전형 정책과 내용과 지침의 명료함과 일관성 여부이다. 학생부종합전형의 정책방향과 내용, 구체적인 지침이 명확하고 입학사정관이 해야 할 업무가 무엇인지 분명하게 알 수 있다면 입학사정관이 정책에 순응할 것이다. 또 정책 목표와 지침이 상호 모순되지 않고 일관성이 있으면 정책에 순응할 것이다. 반대로 정책지침이 명확하지 않고 상호 모순되어 있으며 일관성 없이 잦은 변경이 이루어진다면 정책에 불응할 것이다. ‘지원’은 제도적으로 정책집행에 필요한 각종 자원을 의미한다. 입학사정관은 업무를 수행함에 있어 필요한 자원(예: 재정, 시간, 정부의지지 등)이 충분히 지원된다면 정책에 순응할 것이며 그렇지 않다면 불응할 것이다.

2) 순응주체 요인

순응주체는 정책집행자를 의미하며 순응주체 요인에는 집행자 개인차원의 요인들이 해당된다. 순응주체 요인에는 집행자의 능력, 의욕, 개인적 이익이 포함된다.

먼저, 순응주체의 능력은 정책 내용에 대한 지적 능력 및 경제적 능력을 의미하며, 집행자가 이러한 능력을 갖추고 있어야 정책에 순응할 가능성이 높다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980; 정정길 외, 2018). 집행자는 정책에 불응할 의사가 없더라도 정책 순응에 필요한 능력이 부족하면 정책에 불응할 수 있다. 이러한 능력부족은 정책에 대한 이해가 부족하거나 정책의 의도에 맞게 집행할 능력이 부족함을 포함한다.

또한, 순응주체의 의욕은 집행자가 정책의 의도에 따라 집행하려는 의욕이 있으면 정책에 순응할 확률이 높음을 설명해준다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980; 정정길 외, 2018). 반면 정책에 순응할 의도가 없거나 단순히 귀찮아 심리적으로 거부감이 생겨 집행할 의욕이 없는 경우에는 불응할 확률이 높아진다. 정책이 일선관료가 과거부터 따르던 표준운영절차나 습관을 깨뜨리는 내용이라면 집행자들은 여기에 순응하여 새로운 표준운영절차를 받아들이는 것이 귀찮거나 심리적으로 거부감이 들어 실행하고자 하는 의지가 없을 수 있다. 순응주체의 의욕은 순응주체의 능력과는 다르게 집행자의 행동에 보다 직접적인 영향을 미친다. 순응할 의도가 있는지 없는지가 정책집행에 직접적으로 영향을 주므로 순응과 불응에 많은 영향을 끼치는 요인이라 할 수 있다.

순응주체의 개인적 이익 역시 순응에 영향을 미치는 중요한 개인적 요소이다

(Anderson, 1984; Nakamura & Smallwood, 1980; Young, 1979; 노화준, 2012). 이는 정책의 순응·불응 여부가 개인의 이익과 관련이 있다는 것을 의미한다. 만약 정책에 따르는 것이 개인에게 이익이 된다면 정책에 순응할 것이고, 따르지 않는 것이 개인에게 더 이익이 되거나 순응하는 것이 개인의 이익을 침해한다면 정책에 불응하게 된다. 노화준(2012)은 개인적 이익에 기초하여 순응이나 불응하는 경우를 타산성에 의한 ‘타산적 순응’이라고 정의하였다. 순응주체는 순응하는 것이 불응하는 것보다 더 이익이라고 생각하면 쉽게 순응하고, 순응하는 것이 불응하는 것보다 손해라고 생각하면 불응하려 한다. Coombs(1980)는 ‘순응에 수반하는 부담에 기인하는 불응’을 제시하여 부담으로 인한 불응을 설명하였다. 집행자는 정책의 목표와 그 달성수단에 대하여 동의하더라도 정책에 순응할 때 발생하는 희생이나 부담이 큰 경우 불응할 가능성이 높다. 그들은 정책 순응에 경제적 비용 또는 심리적 부담이 뒤따르거나, 경제적 능력은 있으나 손해 보기 싫은 경우 정책에 불응하기도 한다.

본 연구에서는 ‘순응주체 요인’이란 학생부종합전형 정책집행자인 입학사정관과 관련된 부분을 의미한다. 순응주체의 하위요인인 ‘순응주체의 능력’은 입학사정관이 학생부종합전형과 관련된 업무를 수행할 수 있는 개인의 능력이다. 입학사정관이 지적·물리적 능력을 가지고 있으면 학생부종합전형에 순응할 가능성이 높고, 능력이 부족하다면 정책에 불응할 가능성이 높을 것이다. ‘순응주체의 의욕’은 입학사정관이 학생부종합전형과 관련된 업무를 정책 목표나 지침에 맞게 수행하려는 의욕이다. 입학사정관이 이러한 의욕을 적극적으로 가지고 있다면 정책에 순응할 것이고, 그렇지 않고 귀찮아하거나 업무를 수행하기 싫어하거나 따르지 않겠다는 의도를 가지고 있다면 정책에 불응할 것이다. ‘순응주체의 개인적 이익’은 입학사정관이 학생부종합전형을 수행하거나 수행하지 않음으로써 얻는 이익과 불이익이다. 입학사정관이 학생부종합전형을 집행함에 따라 이익을 얻거나, 집행하지 않음에 따라 불이익을 얻는다면 정책에 순응할 것이다. 반대로 학생부종합전형을 집행함으로써 불이익을 얻거나, 집행하지 않는 것이 오히려 이익이 된다면 정책에 불응할 것이다.

3) 담당기관 요인

정책담당기관은 정책을 집행하는 기관으로, 담당기관 요인에는 집행기관의 구조 및 규범, 상위기관의 권위, 상위기관의 신뢰와 태도 등이 포함된다.

집행기관의 구조 및 규범은 집행자인 조직 구성원의 순응·불응에 영향을 미친다. 집

행조직의 내부적 특징이 예를 들어 조직적 구조가 수직적이냐 수평적이냐에 따라, 관료적이냐 이완결합적이냐에 따라 집행자가 다양한 반응양상을 보일 수 있다. Nakamura & Smallwood(1980)는 집행기관 요인으로 조직구조와 자질, 조직의 태도, 리더십, 자원, 정보 등을 포함시켰으며, Mazmanian & Sabatier(1983)는 집행기관의 내부구조, 집행기관의 의사결정 규칙이 여기에 해당된다고 보았다.

상위기관의 권위와 정통성은 정책집행자의 행태에 영향을 미친다(Anderson, 1984; Coombs, 1981; Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980; 정정길 외, 2018). 정책집행기관에게 상위기관이란 정책결정기관과 상위 집행기관을 의미한다. 상위기관의 권위가 낮거나 정통성이 약한 경우 정책의 당위성과 정책목표의 순수성, 기관의 자질이나 정당성에 대해 의심하기 때문에 정책에 불응할 확률이 높다. 특히 정부로부터 위임을 받은 중간매개집단이 집행기관의 상위기관인 경우 불응이 일어나기 쉽다. Coombs(1980)는 ‘권위에 대한 불신에 기인한 불응’이 정책결정 및 집행기관의 정통성이 약하거나 과거의 정책경험에 의하여 정책에 대한 신뢰가 떨어진 경우, 혹은 정책으로 인해 상위기관이 부당한 이득을 취한다고 느낄 때 불응하려는 경향이 발생한다고 하였다.

한편 정책결정기관과 상위집행기관의 태도와 그들에 대한 신뢰성도 집행자의 순응과 불응의 요인이 된다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980; 정정길 외, 2018). 순응주체들은 정책결정기관과 상위집행기관의 집행의지와 태도, 정책 집행 능력과 일관성에 대하여 나름대로의 신뢰정도를 형성한다. 만약 집행기관의 집행 의지와 태도가 성실하고, 뛰어난 집행 능력을 보유하고 있으며, 정책집행의 일관성이 있다는 신뢰감이 형성된다면 정책에 순응할 가능성이 높아진다. 반대로 그렇지 않거나 상위기관이 형식적으로 정책을 운영한다고 인식할 때 그 정책에 대해 불응할 가능성이 높아진다. 즉 집행자가 상위기관을 신뢰할수록, 상위기관이 공정하고 협력적인 태도를 보일수록 집행자도 정부정책에 협조하고 순응할 가능성이 높다.

본 연구에서 ‘담당기관 요인’이란 입학사정관이 소속되어있는 해당부서와 대학, 그리고 상위기관인 교육부와 대학교육협의회와 관련된 것을 의미한다. 담당기관의 하위요인으로 ‘집행기관의 구조 및 규범’은 입학사정관이 근무하는 대학과 부서의 구조 및 규범이 입학사정관이 업무 수행에 영향을 미친다. 수직적 구조와 관료적 조직은 입학사정관에게 재량을 인정하지 않아 정책지침에 순응하거나 비의도적 순응하는 모습을 보일 것이다. 반면 수평적 구조와 이완결합적 조직은 입학사정관의 재량을 인정하여 순응뿐만 아니라 각종 불응의 모습을 보일 것이다. ‘상위기관의 권위’는 정책을 결정하고

집행하며 하위집행기관인 대학에게 정책을 지시하는 교육부와 대교협의 권위와 정통성이다. 상위기관의 권위와 정통성은 입학사정관이 정책을 인식하고 따르는데 영향을 미친다. 입학사정관과 대학이 교육부와 대교협의 정통성, 권위를 인정하면 정책에 순응할 확률이 높고, 반대로 정통성과 권위를 인정하지 않으면 정책에 불응할 확률이 높을 것이다. ‘상위기관의 태도와 신뢰’는 대교협과 교육부의 태도와 그들에 대한 신뢰성이다. 교육부와 대교협이 학생부종합전형 정책과 관련 업무에 어떤 태도로 임하는가, 대학을 어떤 관계로 보는가, 얼마나 신뢰로운가에 따라 입학사정관의 순응 여부가 달라진다. 입학사정관은 교육부와 대교협이 협력적이고 공정하며 신뢰롭다고 인식하는 경우 정책에 순응할 것이고, 그렇지 않다고 인식하는 경우 정책에 불응할 것이다.

이상의 선행연구들을 정정길 외(2018)에서 제시한 범주로 <표 II-10>과 같이 제도적 요인(정책내용), 정책집행자 요인(순응주체), 담당기관 요인(정책결정 및 집행 기관)으로 분류하였다.

<표 II-10> 정책 순응·불응 요인

연구자	제도적 요인	정책집행자 요인	담당기관 요인
Bullock & Rodgers(1976)	<ul style="list-style-type: none"> - 법의 정당성, 강제성 - 법의 명료성 - 처벌의 확실성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책에 대한 동의 	<ul style="list-style-type: none"> - 강제 시행기관의 존재 - 순응의 측정능력
Young(1979)	<ul style="list-style-type: none"> - 법의 강제성 - 유인, 사회적 압력 - 관습이나 관례 	<ul style="list-style-type: none"> - 순응으로 인한 이익 - 순응에 대한 의무감 	-
Nakamura & Smallwood(1980)	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 소망성, 명료성 - 정책의 일관성, 유인성 	<ul style="list-style-type: none"> - 능력 및 의욕 부족 - 동료들의 압력, 조직화, 리더십 - 손익계산 	<ul style="list-style-type: none"> - 정당성과 신뢰성 - 조직구조(구성원)의 태도, 자질 - 조직 내 자원, 정보 등
Mazmanian & Sabatier(1983)	<ul style="list-style-type: none"> - 정책목표 및 지침의 명료성 - 정책의 변화정도 - 재정적 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 집행 담당자의 헌신과 리더십 - 집행담당자의 성향 - 집행담당자의 충원 	<ul style="list-style-type: none"> - 집행기관의 내부구조 - 집행기관의 의사결정 규칙 - 집행기관 간 계층적 통합관계 - 상위기관의 지지
Anderson(1984)	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 공정성(합리 	<ul style="list-style-type: none"> - 권위에 대한 존경 	<ul style="list-style-type: none"> - 관료들의 인식 및 권

연구자	제도적 요인	정책집행자 요인	담당기관 요인
	성, 타당성) - 정책의 정당성 - 정책의 모호성, 복잡성 - 정책의 비일관성 - 정책의 비현실성 - 정책의 소망성 - 시간의 경과 - 폐쇄적인 정책결정과정	- 가치체계, 신념에 위배 - 금전적 이득 - 이기적인 욕구 - 법가치에 대한 갈등 - 자의성 -	위
Coombs(1981)	- 자원의 부족 - 유인(금융 및 조세상의 혜택) - 투명한 정책집행 - 강제력 또는 제재(벌금)	- 정책에 대한 불신	- 결여된 권위 - 의사전달의 장애
안해균(2003)	- 정책의 모호성, 비일관성 - 강제성 - 집행 기간	- 개인적 이익 - 금전적 욕심 - 권위에 대한 믿음 - 기존체계와의 대립	- 합리적 의식적 설득
노화준(2012)	- 강제성 - 규범성(정책의 정당성, 타당성으로 인해 정책에 동의)	- 타산성(개인의 이익)	-
정정길 외(2018)	- 정책의 소망성 - 정책의 일관성 - 정책의 명료성	- 지적인 능력 - 경제적 비용부담 - 심리적 수용도	- 집행자 태도, 신뢰 - 기관의 정통성 - 상위 기관에 대한 인식

* 출처: 김재웅 외(2011); 김효재(2012); 이상희(2014); 이쌍철, 홍창남(2008)을 재구성 함.

라. 교육정책 집행자의 순응·불응 행태에 대한 선행연구

교육학 분야에서 정책 집행자의 순응 및 불응 행태를 다룬 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 초기의 연구들은 정책의 순응·불응 요인을 밝히는데 초점을 두었다

(예: 김재웅 외, 2011; 김희규, 김경운, 2011; 이쌍철, 홍창남, 2008).

이쌍철과 홍창남(2008)은 교원성과급 정책을 대상으로 교사의 순응과 불응에 영향을 미치는 요인을 밝히는 연구를 진행하였다. 선행연구를 통해 순응발생요인을 정책요인, 정책대상자요인, 담당기관요인이라는 세 가지 범주 안에서 9가지 하위요인을 설정하였다. 초등교사를 대상으로 한 319부의 설문지로 정책의 순응과 불응에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 정책 내용에 대한 이해가 높을수록 성과급 정책에 더 순응하였으며 심리적 거부감이 낮을수록, 정책의 효과를 긍정적으로 인식할수록, 경력이 낮을수록, 직위가 높을수록 성과급 정책에 더 순응하였다.

김희규와 김경운(2011)은 교원 성과상여금제도에서 교원의 정책순응에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 여기서 그들은 수용도라는 용어를 사용함으로써 순응과 불응을 연속적인 개념으로 보았으며, 정책요인과 대상자요인이 정책집행요인(정책실행, 정책평가)을 매개하여 정책 수용도에 영향을 미친다는 구조모형을 채택하였다. 연구결과 정책요인이 정책 수용도에 가장 큰 영향을 미쳤고, 정책대상자 요인도 일정 부분 정책 수용도에 영향을 미쳤다. 연구는 이러한 결과를 토대로 정책수용도를 높이기 위하여 정책 자체에 대한 이해와 타당성을 확보해야 하며, 이와 함께 정책 대상에 대한 이해도 필요함을 보여주고 있다.

열린교육 정책에 대한 교사의 불순응 원인에 대해 연구한 김재웅, 오은순, 윤희정(2011)은 교육개혁의 하나로 추진된 열린교육 정책이 성공적으로 추진되지 못한 핵심적인 이유 중 하나를 정책대상집단의 불순응으로 보고 교사들의 불순응 정도를 확인하고자 하였다. 교사 90명을 대상으로 설문조사를 실시하여 Coombs(1980)의 정책불응 이론을 바탕으로 교사들의 반응을 분석하였다. 연구결과 교사들의 불순응은 의사소통, 자원, 정책, 행위, 권위와 관련하여 나타났으며 그 가운데 권위관련 불순응과 자원관련 불순응이 두드러지게 나타났다. 이러한 결과는 교사가 열린교육정책에 불순응하는 데 필요한 자원이 충분히 제공되지 않았고(자원부족), 정부에 의한 열린교육 확산의 강행이(정책결정 혹은 집행기관의 정통성·권위 부족) 큰 요인으로 작용했음을 보여주는 결과이다.

둘째, 이후의 연구들은 순응·불응의 유형 혹은 행태를 분석하거나 행태와 요인을 함께 분석하는 흐름으로 변하였다(예: 박소영, 김민조, 2017; 박수정, 나민주, 2014; 이경옥, 2018; 이상희, 2014; 한수경, 2017). 박수정과 나민주(2014)는 교육지원청 개편에 대한 정책집행자의 인식과 대응양상 특징을 분석하였다. 연구결과 교육지원청 개편에 대해 전반적으로 부정적인 정서가 팽배하였고, 교육지원청에 따라 비슷하면서도 서로 다

른 운영방식을 보였다. 교육청 차원의 집행자는 교육지원청 개편에 따라 대응 구조를 변경하였으나 업무는 과거와 동일하게 수행하면서 실질적으로 변화하지 않은 형식적 순응의 모습을 보여주었으며, 집행자들은 중앙집권적 정책 추진과 교육의 특성을 배제한 채 이루어진 개편에 대하여 강한 거부반응을 나타냈다. 그러나 현장지원에 대한 마인드가 제고되었고, 일부 긍정적인 성과와 자발적인 변화의 노력도 발견할 수 있었다.

교원능력개발평가 정책에 대한 교사들의 인식과 순응 행태를 알아보기 위한 연구를 실시한 이상희(2014)는 교사를 대상으로 순응요인(제도, 순응주체, 집행기관)의 측면에서 행태를 분석하였다. 연구결과 교사들은 ‘평가제도’ 요인 중 평가시기에 관하여 적극적으로 순응하였고, 평가영역, 절차, 방식, 전문성 발달에 미치는 영향에 관하여 형식적으로 순응하였다. ‘순응주체’ 요인에서는 평가의 필요성, 평가결과 활용, 평가로 인한 변화, 높은 점수를 받기 위한 노력, 교원의 성과와 능력의 측정 가능성에 대해 형식적으로 순응하였으며, ‘집행기관’ 요인에서는 학생들의 이해에 관하여 적극적으로 순응하였으나 평가결과에 대한 보상, 동료교사와 학부모의 이해, 교육부의 현장파악에 관해서는 형식적으로 순응하고 있다고 분석하였다. 이와 비슷하게 이경옥(2018)은 정부주도의 NCS 정책을 대학에서 어떻게 집행하고 있는지 알아보기 위해 NCS 센터장의 순응행태를 분석하였다. 분석결과 Sorg의 순응행태 중 의도적 순응과 비의도적 불응, 의도적 불응의 행태를 발견하였다. 집행자들은 주어진 지침을 선택적으로 활용하여 변형을 가하거나, 새로운 표준운영절차에 과거에 사용한 운영절차를 더하기도 하였다. 업무수행 절차를 단계적으로 밟지 않고 절차를 뒤섞거나 자의적으로 해석하고, 과거의 경험과 기술을 이용함으로써 정책의 절차를 편의적으로 이용하는 불응행위를 보였다. 이러한 결과는 대학에서 NCS 정책을 어떻게 집행하고 있는지 그 구체적인 상황을 파악할 수 있었으며, 이들의 행태가 정책 의도 실현에 어떠한 영향을 끼쳤는지 확인할 수 있게 하였다.

한수경(2017)과 박소영과 김민조(2017)는 정책대상자의 행태뿐만 아니라 그 요인까지 함께 분석하였다. 한수경(2017)은 일반고 교사들이 입학사정관제에 대해 보여주는 대응전략과 적응과정을 심층적으로 밝히기 위하여 교사의 대응양상을 선도형, 소극형, 현실안주형으로 범주화 하였다. 연구결과 교사들은 선도형, 소극형, 현실안주형에 따라 입학사정관제에 대해 상이한 반응을 보였다. 선도형 교사는 제도의 취지에 공감하면서 그 취지를 달성할 수 있도록 실질적인 대응을 하였고, 소극형 교사는 제도의 취지에는 공감하지만, 지도능력 여부, 외적인 요건의 충족 여부, 학교 분위기 등 여러 상황에 따라 순응 또는 불응 행태를 보였다. 현실안주형 교사는 제도의 문제점에 집중하여 변화

하기보다 현실에 안주하는 것이 더 유리하다고 판단한다. 이들은 제도에 형식적인 대응만 하여 그 취지는 전혀 살리지 못하는 것으로 나타났다. 이렇게 교사들이 상이한 전략을 취하게 되는 맥락적 요인들로 입시제도에 대한 책무감, 제도에 대한 공감도, 이해도, 제도의 지속성에 대한 신뢰도, 대학의 공정성과 신뢰성에 대한 판단, 학생들의 의욕과 소화 능력, 관리자의 리더십, 업무 과중도, 예산지원, 교사의 수행 능력 편차 등을 발견하였다.

박소영과 김민조(2017)는 국가수준 학업성취도 평가 전수조사 정책의 집행과정에서 교사들의 행태 중 불응의 유형을 고찰하고, 그 원인을 밝히는 연구를 수행하였다. 교사의 대응방식이 기록된 문헌자료를 활용하여 분석한 결과, 교사들은 결의대회를 열거나 1인 시위, 촛불집회 등을 통해 정책에 대한 반대 투쟁을 보였으며, 시험을 거부함으로써 정책을 집행하지 않았다. 시험을 연기시켜 의도적으로 정책집행을 지연시켰으며, 시험 대상의 집단을 변경하고 공문서를 선별 전달하는 행위를 통해 정책을 임의로 변경시키거나 고의적으로 의사전달을 조작시키는 모습을 보였다. 교사들의 불응행태는 ‘정책 임의 변경’과 ‘지연’보다는 ‘정책 취소’ 및 ‘불집행’, ‘고의적 의사전달 조작’ 및 ‘형식적 순응’의 행태가 두드러지게 나타났으며, 이러한 행태의 원인은 정책의 소망성 문제, 정책결정 및 집행기관에 대한 부정적 인식, 교원집단의 능력 부족 및 능력 밖의 문제라는 인식 등이 작용하였음을 확인하였다.

셋째, 교육학 분야의 선행연구들은 교사를 대상으로 한 연구가 주를 이루었다(예: 김재웅, 오은순, 윤희정, 2011; 김희규, 김경윤, 2011; 박소영, 김민조, 2017; 이상희, 2014; 이쌍철, 홍창남, 2008; 한수경, 2017). 선행연구들에서 다루고 있는 교육정책이 주로 초·중·고등학교 대상 정책이었기 때문에 집행자인 교사의 순응·불응 행태를 분석한 연구가 주를 이루었다. 연구에서 다룬 정책들은 교원성과급 정책, 열린교육정책, 교원능력개발평가 정책과 같이 교사를 집행자이자 대상자로 둔 정책(예: 김재웅, 오은순, 윤희정, 2011; 김희규, 김경윤, 2011; 이상희, 2014; 이쌍철, 홍창남, 2008)과 입학사정관제와 국가수준 학업성취도 평가 전수조사와 같이 교사는 집행자이자 대상자이기도 하지만 실질적인 대상자는 학생인 정책(예: 박소영, 김민조, 2017; 한수경, 2017)이라는 특징을 가지고 있었다.

한편, 교사가 아닌 집행자를 대상으로 한 연구들은 학교 대상 정책 이외의 교육정책을 다뤄 다양한 집행자를 대상으로 하였다(예, 박수정, 나민주, 2014; 이경옥, 2018; 이장익, 2012). 교육지원청 개편방안에 대해서 분석한 박수정과 나민주(2014)의 연구에서는 교육지원청 공무원을 집행자로 두고 그들의 대응행태를 분석하였으며, 국가직무능

력표준정책을 대상으로 한 이경옥(2018)은 대학직원을 집행자로 설정하고 그들의 순응 행태를 분석하였다. 이장익(2012)은 교장공모제를 집행하는 일선관료가 정책집행과정에서 어떤 경험을 하는지 정책순응의 개념을 활용하여 분석하였다. 교육청 소속 교육공무원을 대상으로 심층면담을 실시하였으며, 그들은 정책과정에 대한 소외감과 무력감을 느끼고 정책내용에 대해 제한적으로 이해하고 공감하고 있었다. 정책집행과정에 대해 형식적으로 순응하였으며 집행에 있어 재량권 보다는 제약성과 같은 반응유형을 확인하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 선행연구들은 각각의 교육정책에서 정책집행자가 어떠한 순응·불응 행태를 나타내는지 분석하여 구체적인 상황을 파악할 수 있게 하였으며, 이에 대한 요인을 분석함으로써 그 맥락을 이해할 수 있도록 하였다. 또한 일부 양적 연구들은 정책집행자의 순응·불응의 정도와 요인을 분석함으로써 행태와 요인간의 관계를 명확히 밝히고자 하였다는 의의가 있다. 이러한 점에서 본 연구는 지금까지 대입정책의 집행자로 소홀이 다루어졌던 입학사정관을 대상으로 순응·불응 행태를 분석하고, 요인을 살펴봄으로써 대학에서 대입정책의 실현 과정을 확인할 수 있을 것이다.

4. 분석틀

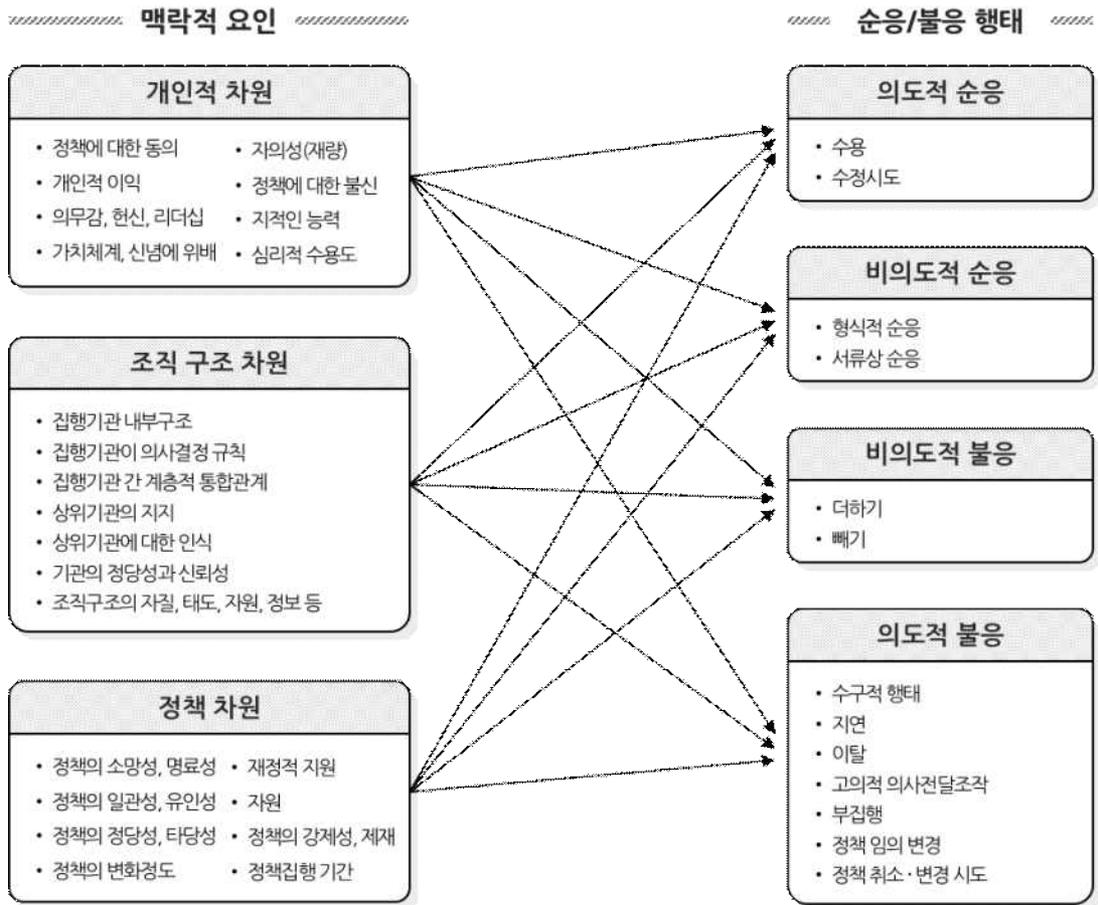
본 연구에서는 학생부종합전형 정책집행과정에서 집행자인 입학사정관의 순응과 불응에 주목하여 학생부종합전형에 대한 구체적인 상황과 각각의 세부적인 행태를 분석하고자 한다. 정책에서 집행자는 정책문제 해결하는 데 필요한 지식과 전문성, 재량을 가지고 있기 때문에 그들의 행태가 정책에 직접적인 영향을 끼친다. 이에 따라 대학에서 이루어지고 있는 학생부종합전형정책의 집행과정에 대한 보다 심층적인 이해를 위해서는 학생부종합전형과 관련된 모든 내용을 관리하고 운영하는 입학사정관의 행태를 고찰할 필요가 있다. 입학사정관은 교육부를 통해 결정된 대입정책을 대학의 상황에 맞게 받아들이고 구체화하며, 실제로 집행하는 주요 집행자이기 때문이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 정책집행자인 입학사정관의 순응·불응행태를 통하여 집행현장에서 학생부종합전형이 실제로 어떻게 집행되고 있는지 파악하기 위해 다음과 같은 분석틀을 마련하였다. 먼저 분석의 유형은 Sorg(1983)의 이론을 차용하여 표면적으로 나타나는 행동과 내면적 의도를 중심으로 <표 II-11>과 같이 유형화 하였다. 이와 함께 세부적인 순응·불응 행태와 그에 대한 맥락적 요인을 포함한 본 연구의 분석

들은 [그림 II-6]과 같다.

<표 II-11> 순응·불응 유형

		표면적 행동	
		순응	불응
내면적 의도	순응 의도O	의도적 순응	비의도적 불응
	순응 의도X	비의도적 순응	의도적 불응



[그림 II-6] 분석틀

본 연구에서는 입학사정관이 교육부와 대학교육협의회(이하 대교협)에서 제시한 학생부종합전형 정책의 내용과 지침에 표면적으로 일치된 행동을 하는 것을 ‘순응’으로, 표면적으로 일치하지 않는 행동을 하는 것을 ‘불응’으로 구분한다. 학생부종합전형 정책지침은 교육부와 대교협에서 발표하고 있는데, 전형운영과 관련된 지침은 “대학입학전형 기본사항”에서, 재정지원사업과 관련된 지침은 “고교교육 기여대학 지원사업 기본계획”, “고교교육 기여대학 지원사업 관리·운영 계획”에서 제시하고 있다. 순응·불응 행태 유형은 Sorg(1983)의 이론을 활용하여 의도적 순응, 비의도적 순응, 비의도적 불응, 의도적 불응으로 구분하고, 선행연구를 활용하여 각각의 하위요소를 선정하였다. 구체적인 순응·불응 행태의 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘의도적 순응’은 입학사정관이 교육부와 대교협 지침에 순응할 의도가 있으며, 실제로 지침에 맞게 업무를 수행하는 것이다. 관찰자가 보기에 정책에 충실히 따르고 있으며, 입학사정관 역시 순응할 의도가 있다고 말하는 경우이다. 의도적 순응에 구체적인 하위요소인 ‘수용’은 입학사정관이 교육부와 대교협의 지침을 그대로 받아들이고 따르는 것이며, ‘수정시도’는 입학사정관이 교육부나 대교협의 지침을 받아들이고 집행하면서도 도입 시기나 지침의 세부사항을 변경해보려고 시도하는 것이다.

둘째, ‘비의도적 순응’은 입학사정관이 정책에 순응할 의도가 없거나 정책지침에 따를 수 없는 상황에서도 정책을 수행하는 것이다. 관찰자가 보기에는 정책 지침에 일치하게 업무를 수행하는 것 같지만, 실제로는 정책에 순응할 의도가 없어 은밀하게 정책에 불응하는 것을 포함한다. 비의도적 순응의 하위요소인 ‘형식적 순응’은 입학사정관이 학생부종합전형 정책과 관련된 업무를 집행하기는 하였으나 그 내용이나 결과가 실질적으로 정책 목표와 지침에는 맞지 않는 것이다. 표면적으로 정책의 지시나 상관의 명령에 순응하지만 사실상 정책목표나 지침(혹은 교육부)이 원하는 것을 실천하지 않는 것을 의미한다. 즉, 형식적 순응은 말 그대로 입학사정관이 형식적으로 업무를 수행하는 것을 의미한다. ‘서류상 순응’²⁷⁾은 전형기본계획, 사업결과보고서, 각종 내부문서 등의 서류에 정책지침에 따라 업무를 수행할 계획이거나 수행했다고 작성되어 있지만 실제로는 수행하지 않은 것이다. 여기서 입학사정관이 업무를 실제로 수행하지 않은 것은 교육부나 대교협, 조직 외부인들은 알 수 없고, 당사자나 해당 대학에 근무하는 입학사정관만 알 수 있다. 형식적 순응과 서류상 순응은 외관상 순응하여 외부인이 보

27) 서류상 순응은 의도적 불응으로도 볼 수 있으나, 본 연구에서는 표면적으로 보이는 것이 정책지침과 일치하는지 일치하지 않는지를 순응과 불응을 구분하는 가장 중요한 기준으로 두었기 때문에 서류상 순응과 기만을 비의도적 순응으로 간주한다.

기에 집행자들이 정책에 순응하고 있는 것으로 보인다. 그러나 형식적 순응은 정책목표에 부합하지 않을지언정 형식적으로 집행이 이루어지는 반면 서류상순응은 실제 집행이 이루어지지 않는다는 차이점이 있다.

셋째, ‘비의도적 불응’은 입학사정관이 교육부와 대교협 의 지침에 따라 정책에 순응할 의도가 있지만, 결과적으로는 지침에 따르지 않아 불응하는 것이다. 관찰자가 보기에 입학사정관이 정책에 불응하였지만, 실제로 입학사정관은 정부지침에 따를 의도가 있었던 것을 의미한다. 비의도적 불응은 입학사정관이 정책에 순응하려고 노력하지만 그들이 가진 능력, 시간, 자원, 정보 등이 부족하거나 정책에 대한 이해가 불충분하여 지침에 맞는 업무수행이 불가능한 경우 발생한다. 비의도적 불응의 하위요소인 ‘더하기’는 입학사정관이 정책의 목표나 정책지침에 더 잘 따르기 위해 새로운 절차나 정보를 추가하지만 이것이 오히려 정책 목표나 방향에 어긋나는 결과를 가져오는 것이다. ‘빼기’는 입학사정관이 정책목표나 지침에 따르기 위해 목표나 절차, 지침 등을 축소시키거나 제거하여 불응이 발생하는 것이다.

넷째, ‘의도적 불응’은 입학사정관이 정책이나 세부지침에 따를 수 없거나 의도가 없어 정책에 불응하는 것이다. 관찰자가 보기에 입학사정관이 정책에 불응하고 있고, 실제로도 그들이 정책을 수행할 의도가 없거나 불응할 의도를 가지고 있는 것을 의미한다. 의도적 불응에 해당하는 하위요소인 ‘수구적 행태’는 교육부와 대교협에서 새로운 정책지침이 내려왔지만 이를 무시하고 입학사정관이 기존에 해오던 방법으로 업무를 계속하는 것이다. ‘지연’은 정책지침을 바로 수용하여 계획에 반영하거나 집행하지 않고 정책지침의 도입 시기를 최대한 늦추는 것이다. 지연에는 입학사정관이 업무 집행을 연기시키는 것뿐만 아니라 정책을 집행하지 않아도 될 상황을 기다리거나 지침이 변경되거나 폐기되기를 기다리는 것도 포함된다. ‘이탈’은 입학사정관이 정책지침을 받아들일 수 없어 상사에게 업무를 변경해달라고 요청하거나, 부서를 변경해달라고 요청하거나, 대학을 퇴직하는 것이다. ‘고의적 의사전달 조작’은 입학사정관이 상사, 동료 입학사정관, 위촉사정관에게 정책지침이나 업무와 관련된 내용을 정확히 알리지 않거나, 일부만 알리는 것이다. 입학사정관이 자신의 업무에서 원하는 결과를 도출해내기 위해 의도적으로 정보를 왜곡하여 전달하는 것을 의미한다. ‘부집행’은 입학사정관이 정책내용이나 지침을 아예 무시하고 집행하지 않는 것을 의미한다. ‘정책 임의 변경’은 입학사정관이 업무를 쉽게 수행하거나 간편하게 만들기 위해서, 혹은 자신에게 유리하게 만들기 위해서 정책 목표나 내용, 집행기준, 절차, 방법 등을 변경하는 것이다. ‘정책 취소·변경 시도’는 학생부종합전형 정책 지침이나 내용을 변경하거나 없애버리기

위해 집단적으로 항의하거나 성명서를 발표하거나 의도적으로 지침에 반하는 행위를 함으로써 정책에 대한 불만을 표출하는 것이다.

Ⅲ. 연구 방법

본 장에서는 상술한 연구 문제를 해결하기 위한 연구 방법을 서술한다. 본 연구는 학생부종합전형 정책에 대하여 입학사정관이 나타내는 순응·불응 행태를 분석하기 위해 질적 자료를 활용한 분석 방법을 활용하였다. 만약 양적 자료를 통해 입학사정관의 순응·불응에 관한 연구를 수행한다면, 그들의 인식을 통해 순응·불응 정도를 파악하고 어떤 요인이 영향을 미쳤는지 실증적으로 검증할 수 있으나, 실질적인 맥락에서 그들의 경험을 이해하고 대응 양상을 밝혀내는 데 한계를 갖는다. 따라서 본 연구는 실제 현상에 대한 깊이 있는 이해와 심층적인 분석이 가능한 질적 자료를 통해 학생부종합전형 정책집행과정에서 입학사정관의 순응·불응 행태가 어떻게 나타나고, 왜 발생했는지 그 맥락을 분석한다. 구체적으로 연구를 위해 수행하였던 절차와 수집한 자료 및 분석 방법은 각 절에서 제시하고자 한다.

1. 연구 절차

본 연구는 질적 자료를 활용하여 학생부종합전형 정책집행과정에서 입학사정관의 순응·불응 행태가 어떻게 나타나는지 분석하고자 한다. 질적 자료를 활용한 연구는 학생부종합전형 정책이 집행되고 있는 맥락 속에서 입학사정관의 복잡하고 다양한 경험을 이해하고, 그 속에서 의미 있는 특성을 발견하기 적합한 연구방법이 될 것이다.

이를 위한 연구절차는 크게 다섯 단계로 나누어진다. 첫 번째 단계는 연구 주제와 관련된 문헌을 분석하고 이론적 배경(theoretical background)과 이론적 틀(theoretical framework)을 수립한다. 연구자는 자신의 연구문제를 해결하기 위해 다른 목적으로 앞서 수집된 자료 혹은 관련 정보를 담고 있는 자료를 재분석하는 문헌분석을 통해 이론적 명제를 개발한다. Yin(2014)은 자료수집과 분석을 유도할 수 있는 이론적 명제를 먼저 개발할 것을 권하고 있다. ‘이론적 명제’란, 연구를 위한 청사진으로 행동, 사건, 구조, 생각들이 어떻게 그리고 왜 발생했는가에 대한 가설적인 이야기를 의미하는 것이다(Sutton & Staw, 1995; Yin, 2014). 즉, 자료수집 전에 수립한 이론적 명제는 연구자로 하여금 어떤 자료를 수집하고 자료 분석을 위해 어떠한 전략을 활용할 것인가를 결정하는 데 강력한 지침을 제공하기 때문에 이론의 확인 및 검증 또는 논박을 위한 질적 연구에 있어서 필수적이라 볼 수 있다(이달곤, 강은숙, 2005).

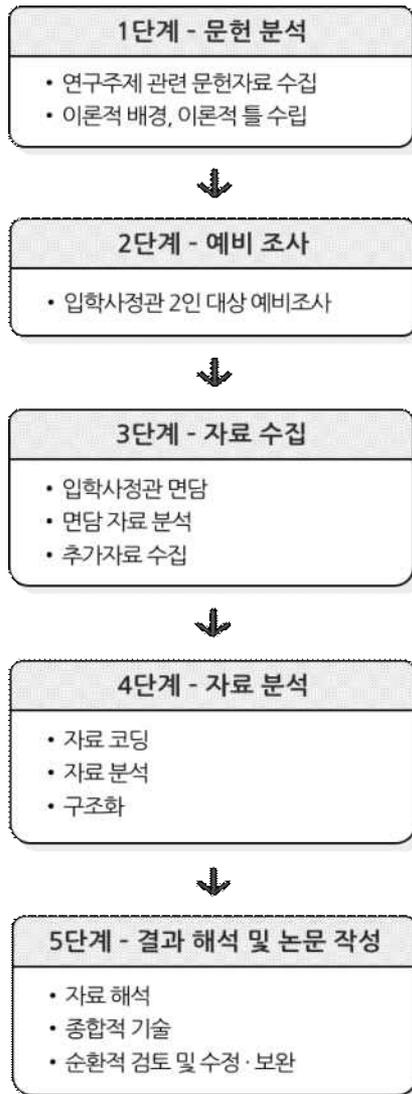
두 번째 단계는 심층 면담에 적합한 대상자를 선정하고 연구문제를 해결할 수 있는 질문을 설정하기 위하여 예비조사를 실시한다. 예비조사는 자료의 내용과 따라야 할 절차적 측면에서 자료수집계획을 구체적으로 세우는 데 도움을 준다(Yin, 2014). 따라서 예비조사는 입학사정관이 학생부종합전형 정책을 집행하는 실상을 구체적으로 파악하게 해주고, 본격적인 연구에서 사용하게 될 질문들을 좀 더 현실성 있게 만들어준다. 본 연구의 예비사례는 연구자와 개인적인 친분이 있어 접근하기 용이했던 입학사정관 2인을 대상으로 하였다. 예비사례는 여러 가지 방법으로 찾을 수 있는데, 일반적으로 편리성, 접근성, 지리적 위치 등의 요인으로 선택하게 된다(Yin, 2014). 실제 사례보다 덜 구조적이고 느슨한 관계인 예비사례조사를 통해 본 연구에 적합한 사례 선정 및 질문 내용에 대한 계획을 수립하였다.

세 번째 단계에서는 연구를 위한 자료를 수집한다. 연구에서 가장 중요한 자료원은 심층면담을 통해 수집하였으며, 보조적인 자료원은 문헌조사(문서정보, 기록물)를 통해 수집하였다. 먼저 심층면담은 예비조사를 통해 수립한 적합한 사례 기준을 토대로 입학사정관을 선정하였으며, 연구문제를 해결할 수 있는 내용으로 질문 내용을 구성하여 인터뷰를 수행하였다. 이 과정에서 연구자는 미리 세워둔 프로토콜에 따라 질문의 방향을 자신의 연구목적에 맞도록 일관되게 유지하여야 하고, 실제적인 질문들은 연구자의 편견 없이 진행되어야 한다(Yin, 2014). 다음으로 문헌조사(문서정보, 기록물)는 행정문서, 신문기사, 정부기관이 작성한 공공자료, 각종 기록물, 선행연구 등을 통해 수행하였다. 문헌자료는 다른 자료원으로부터 수집된 정보를 확인하는 과정에서 더 자세한 정보를 제공할 수 있기 때문에(Yin, 2014) 본 연구에 보조적인 자료원으로 채택하였다.

네 번째 단계는 자료 분석의 단계로서 앞서 수집한 자료를 Seidman(2006)의 자료분석법을 활용하여 분석한다. 기본적으로 자료분석은 첫 번째 단계에서 수립한 이론적 명제를 기반으로 수행하였다. 다만, 본 연구에서는 이론적 분석틀에 기반을 두되 자료를 심층적으로 분석하는 전략을 활용하였다. 자료 자체와 자료에서 보이는 특징에 초점을 맞추되, 이를 범주화하고 분류하는 과정에서는 이론적 분석틀을 적용하는 것이다. 즉, 무엇이 “어떻게” 그리고 “왜” 발생했는지 밝히기 위해 현상을 ‘설명’하는 분석기법이다(Yin, 2014). ‘설명하기’ 분석기법은 이론적 명제를 토대로 하여 설명을 유도한다면 보다 좋은 연구가 될 수 있다(Yin, 2014)

다섯 번째 단계는 연구결과에 대한 이해와 해석의 단계로서 양질의 분석결과를 도출하고 이를 해석하는 과정이다. 해석의 타당성을 높이기 위해서는 분석과정에서 모든 증거를 세심하게 검토하였는지, 연구사례의 가장 중요한 현상인 핵심 문제를 중심으로

연구를 수행했는지 검토해야 한다(Yin, 2014). 이후 결과를 해석하고 작성하기 위해 이론적 명제를 활용한다. 이 과정에서 문헌자료는 연구 결과와 그에 대한 해석을 위한 자료로 활용되었다. 따라서 연구 문제를 중심으로 이론적 분석 틀 활용하여 입학사정관의 순응·불응 행태를 분석했는지 확인하고, 문헌분석을 통해 수립했던 이론적 명제를 활용하여 분석함으로써 해석에 대한 타당성을 확보하였다.



[그림 Ⅲ-1] 연구 절차

2. 연구 자료

질적연구는 현상에 대한 심층적인 이해를 위해 다양한 방법으로 풍부한 자료를 얻을 필요가 있다. 연구에 두 개 이상의 다양한 자료원을 활용하는 것은 연구의 타당성과 신뢰도를 높일 수 있는(Yin, 2014)²⁸⁾ 좋은 방법이 된다. 본 연구에서는 연구의 타당성과 신뢰도를 높이기 위해 심층면담을 수행하고, 다양한 문서자료를 분석하여 활용하였다.

자료수집 과정은 분석과정과 동시에 이루어졌다. 질적자료 수집은 분석과 동시에 이루어지지 않고서는 연구 목적에 맞는 양질의 자료를 수집할 수 없다(Merriam, 2009)²⁹⁾. 자료를 수집하는 동안 어느 정도의 분석이 이루어져야 연구의 목적에 보다 부합한 자료수집이 가능하다(Bogdan & Biklen, 2007). 따라서 자료 수집 초반에는 연구 목적에 맞게 사전에 준비한 연구 질문을 가지고 문서 및 인터뷰 자료를 수집하였으며, 어느 정도 자료가 수집되었을 때 연구 목적에 맞게 자료가 수집되고 있는지, 추가적으로 수집해야 할 자료는 없는지 파악하는 분석의 과정을 거쳐 자료를 수집하였다.

가. 면담자료

본 연구에서 면담(interview method)은 정책의 주요 집행자인 입학사정관이 정책집행 시 보이는 행태를 이해하기 위한 자료를 수집하는 효과적인 방법이 된다. 일반적으로 면담은 연구자가 연구대상자와 언어를 가지고 소통하여 자료를 수집하는 의사소통법(communication method)의 하나이다. 면담은 연구대상자로부터 개인의 경험에 근거

28) Yin(2014)이 제시한 증거수집(convergence of evidence)을 위한 6가지 자료에는 ‘공문서 등 기록’, ‘비정형적 인터뷰’, ‘심층 인터뷰’, ‘구조화된 인터뷰와 설문조사’, ‘참여관찰’, ‘문헌자료’가 해당된다.

29) 연구자가 자료수집의 단계를 멈추는 것을 결정하는 기준은 크게 이론적 이유와 실제적 이유가 있다(Merriam, 2009). 첫째, 자료수집을 멈추는 이론적 이유는 더 이상 자료의 수집이 무의미해지는 때가 나타나기 때문이다. 자료 수집 중 이미 자료 분석의 과정을 통해 얻은 연구문제의 답과 계속해서 똑같은 답이 발견될 때 더 이상 새로운 연구의 답을 주어지는 자료가 수집되지 않을 때 자료수집이 더 이상 의미가 없음을 깨닫고 멈추게 된다. 둘째, 실제적으로 연구자는 자신이 갖고 있는 시간, 자금, 혹은 육체적 힘의 소진 등으로 인해서 더 이상 자료수집을 못하게 된다. 자료수집을 위해 연구 현상이 이루어지는 장소를 방문해서 자료수집을 하는 경우 연구참여자는 언제까지나 그 현상에 있을 수 없다. 다른 연구를 위해서 혹은 여러 가지 연구자의 개인적 사정으로 인해서 연구현장을 떠나야 할 때가 있게 된다. 다양한 상황으로 연구가 더 이상 진행될 수 없는 상황이 닥치면 연구자는 더 이상 자료를 수집할 수 없게 된다.

하여 정보나 의견 또는 신념에 대한 본인 자신의 의견을 표현하도록 유도하는 언어적 의사교환이자 목적을 가진 대화이다(Lincoln & Guba, 1985). 면담은 연구대상자가 자신들의 언어로 구현된 본인의 경험 또는 상황에 대한 관점 및 이해를 표현하게 하는 방법이며(신규철, 2014), 연구대상자에게 직접적이고 적극적으로 자료를 얻는 방법이자 탐색적 방법이고, 연구자가 미리 예견하지 못한 여러 가지 결과와 정보를 접해 이를 추적하는 데도 유용한 질적 연구의 대표적 방법이다. 여기에서는 연구 참여대상자 각각의 구체적인 의견을 듣기 위해 개별 면담 형식을 취하였고, 연구자가 각각 대상자를 만나 질문을 제시하고 대답을 얻는 면대면(face to face) 방법과 전화 면담 방법을 사용하였다.

1) 면담의 형태

면담은 반구조화된 방식(semi-structured interview)을 활용하여 진행하였다. 반구조화된 면담은 연구자가 면담을 진행하기 전 대상자들에게 프로토콜을 제공하지만 대상자의 반응에 따라 추가적인 질문을 하거나 다시 묻기도 하는 방법이다. 반구조화된 면담은 구조화된 면담과 비구조화된 면담의 장점을 절충한 것으로 사전에 면담을 어떻게 진행하고 어떤 내용이 포함될 것인지 면밀한 계획을 세우되, 실제 면담 상황에서는 융통성 있게 진행시키는 방법이다(박도순, 2013). 이는 연구자가 연구 대상자에게 개방된 질문을 던짐으로써 자신의 경험과 이해를 스스로 구성하고 정리하여 말할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 연구주제 및 목적과 관련하여 확인할 사항을 포함함으로써 면담 과정에서 연구자가 짚어야 할 사항을 빼먹지 않도록 한다는 장점이 있다(유기웅 외, 2012). 연구대상자는 구조화된 면담보다는 답변에 대한 제약을 덜 받기 때문에 본인의 지식과 정보를 활용하여 보다 심층적이고 구체적이며 폭넓은 응답이 가능하다(Creswell, 2013). 한편, 전화면담은 연구자와 연구대상자가 가까운 거리에 있지 않아서 면대면 면담이 불가능 하거나, 추가적인 질문이 필요한 경우 시간상의 문제를 줄이기 위하여 활용하였다.

심층면담을 위해 섭외된 연구 참여자들에게는 이메일 혹은 개인 휴대폰을 통하여 미리 질문을 전송하였다. 면담 질문은 그 방향이 연구목적에 따라 일관되게 유지하되, 개방적이고 자유로운 대화방식으로 ‘우호적’이며 ‘편안’하게 질문해야 한다(Yin, 2014). 예를 들어 질문 방향이 ‘왜’ 그렇게 진행되었는가를 알고 싶은 것이라면, ‘왜’라는 질문은 인터뷰 대상자의 입장에서 방어기제를 작동시킬 수 있기 때문에 이를 ‘어떻게’로 질문

을 바꾸어 하는 것이 좀 더 효과적으로 정보를 얻을 수 있다(Becker, 1998). 본 연구에서는 의도적 순응, 비의도적 순응, 비의도적 불응, 의도적 불응으로 영역을 구분하여 면담 내용을 구성하였다. 다만, 입학사정관이 면담 내용에 거부감을 느끼지 않도록 경험이 있는지 질문한 뒤 구체적인 사례에 대하여 이야기 할 수 있도록 면담을 수행하였다. 본 연구에서 연구자 제시한 면담 프로토콜은 다음 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 면담 프로토콜

영역	내용
의도적 순응	<ul style="list-style-type: none"> - 학생부종합전형 관련 정책지침을 어떻게 받아들이고 수행하고 있습니까? - 학생부종합전형 관련 정책지침을 공식적으로 변경해보려 시도하신 경험이 있습니까? 있다면 구체적으로 어떻게 하였습니다?
비의도적 순응	<ul style="list-style-type: none"> - 학생부종합전형 정책 중 형식적으로 운영되는 것은 무엇이며, 어떻게 운영되고 있습니까? - 사업계획서나 결과보고서, 각종 내부분서에 작성되어 있는 내용과 실제 운영을 달리 했던 경험이 있습니까?
비의도적 불응	<ul style="list-style-type: none"> - 정책을 수행하는 과정에서 어쩔 수 없이 절차를 추가하거나 내용을 더하면서 수행했던 경험이 있습니까? - 정책을 수행하는 과정에서 어쩔 수 없이 절차를 생략하거나 내용을 생략하여 수행했던 경험이 있습니까?
의도적 불응	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 정책지침이 내려와도 기존의 방법을 계속해서 사용하신 경험이 있습니까? - 새로운 정책지침을 바로 반영하지 않고 미루거나 지연시킨 경험이 있습니까? - 정책지침을 받아들일 수 없어 상사에게 업무를 변경해달라고 요청한 경험이 있습니까? - 상사, 동료, 위촉사정관에게 업무와 관련된 정보를 일부만 전달하거나, 다르게 전달한 경험이 있습니까? - 정책지침을 아예 무시하고 집행하지 않았던 경험이 있습니까? - 업무를 쉽게 수행하거나 간편하게 만들기 위해서 기준이나 절차, 방법 등을 변경한 경험이 있습니까? - 학생부종합전형 관련 업무를 변경하거나 없애기 위해서 공식적으로 시도했던 경험이 있습니까?

2) 면담 수행 과정

면담은 2020년 4월부터 7월까지 이루어졌으며, 최종적으로 11명의 참여자를 인터뷰 하였다. 면담수행은 분석과정과 교차되어 계속적으로 이루어졌다. 자료를 수집하는 중에 연구참여자에게 던진 질문과 연구참여자가 답한 내용을 분석함으로써 목적에 부합하는 좋은 자료를 얻고자 하였다. 이러한 과정을 통해 연구에 보다 적합한 자료를 수집하기 위해 인터뷰 질문을 수정하기도 하고, 추가적으로 자료를 수집하기 위해 새로운 인터뷰 질문을 구성하기도 하였다.

따라서 면담은 11명의 인터뷰를 한 번에 진행한 것이 아니라 3차에 나누어 진행하였다. 처음 세 명의 인터뷰 자료를 수집한 이후에 이들 자료에 대한 분석을 실시하고, 이 분석을 토대로 새로운 세 명과 인터뷰를 진행하였다. 일차적으로 분석을 실시한 후 추가적인 자료 수집을 위하여 새로운 세 명의 연구참여자와 2차 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰를 진행하면서 계속적으로 분석을 실시하고 인터뷰 내용을 변경하여 두 명의 연구참여자와 3차 인터뷰를 진행하였다.

3) 연구 참여자

연구참여자를 선정함에 있어 가장 중요한 것은 연구 주제와 목적에 부합하면서 풍부한 정보를 제공할 수 있는가이다. 최적의 정보를 충분히 제공해줄 수 있는 입학사정관을 선정하기 위해 의도적 표집(purposeful sampling) 및 이론적 샘플링(theoretical sampling) 하였다(유기웅 외, 2012; 주영효, 2019). 연구는 학생부종합전형 정책집행과정에서 입학사정관의 순응·불응 행태를 살펴보기 때문에 업무에 대한 깊이 있는 경험 유무가 연구 참여자 선정에서 가장 중요한 기준이라고 할 수 있다. 처음 연구참여자를 선정하려 하였을 때 연구참여자가 현재 근무하고 있는 대학을 기준으로 선정할 예정이었다. 그러나 대학마다 가지고 있는 특징이 각양각색이고 처한 상황이 너무 다양했기 때문에 학교를 기준으로 입학사정관의 일반적인 대응행태를 분석하기에는 어려움이 있다고 판단하였다. 또한 많은 입학사정관들이 여러 대학을 이동해가며 근무하고 있었기 때문에 현재 근무하고 있는 대학에서의 경험이 아닌 지난 입학사정관으로서 여러 대학에서 근무한 전체 경험을 이야기할 가능성이 높았다. 현재 근무하고 있는 대학에만 한정시켜 업무경험을 이야기하는 것은 자칫 입학사정관의 현재 고용 형태에 따라 편협한 경험만 알게 한다는 문제가 있었다.

그 결과 연구참여자는 담당하는 업무와 근무 경력, 다양한 대학 근무 이력을 기준으로 제외하였으며, 1차 인터뷰 이후에는 다양한 지역에서 근무하는 입학사정관을 제외하고자 하였다. 연구참여자 선정 기준은 다음과 같다. 첫째, 근무 경력이 5년 이상 되는 입학사정관을 대상으로 하였다. 저경력 입학사정관의 경우 주체적으로 업무를 수행하기 보다는 조직이나 동료, 상사의 영향을 받아 수행할 확률이 높다. 많은 경우 입학사정관이 무슨 업무를 하는지 모르고 입사하여 업무를 맡기도 하며 학생부종합전형 정책 전반을 경험해 볼 확률이 낮기 때문에 5년 이상의 경력을 가진 입학사정관을 연구 대상으로 선정하였다. 둘째, 지역에서 어느 정도의 규모를 가지고 있고 고교교육 기여대학 지원사업에 선정되었거나 선정된 경험을 가지고 있는 대학에서 근무하는 입학사정관을 대상으로 하였다. 소규모 대학이거나 특수목적 대학의 경우 입학사정관이 아닌 대학 직원이 평가를 하고 있으며, 일반적으로 입학사정관이 하는 업무를 수행하지 않는 경우가 있다. 고교교육 기여대학 지원사업에 지원한 경험이 없는 대학 역시 입학사정관이 없거나 대학자체적으로 정책에 순응하지 않거나 입학사정관이 있더라도 일반적인 입학사정관의 업무를 수행하지 않는 경우가 많다. 때문에 이들을 제외한 대학에서 입학사정관을 선정하였다. 셋째, 입학사정관이 맡고 있는 주요 업무를 다양하게 안배하여 대상을 선정하였다. 업무의 범위가 점차 넓어지고 있기 때문에 입학사정관 각각 업무를 분배하여 맡게 된다. 오랜 기간 맡아 잘 알고 있는 업무가 있는 한편 아예 맡아 보지 않았거나 짧은 기간 동안 담당하여 잘 모르는 업무가 있었다. 이러한 상황을 최대한 파악하여 입학사정관이 잘 알고 있는 업무들이 겹치지 않도록 연구참여자를 선정하였다.

연구 참여자는 최초 선정된 연구 참여자로부터 본 연구의 기준에 부합하는 입학사정관을 소개받는 눈덩이 표집(snowballing sampling) 방법을 활용하였다. 최초 선정된 연구참여자는 연구자와 기존에 개인적인 친분이 있는 입학사정관들 중 연구자가 세운 기준에 부합하는 핵심연구대상자를 제외하였고, 이후 이들을 통해 업무와 경력, 근무했던 대학의 특징을 고려한 입학사정관을 추천받았다. 추천받았던 입학사정관들 중 개인적으로 연구자가 연락을 취할 수 있는 입학사정관들은 직접 연락하여 인터뷰를 실시하였으며, 연락을 취할 수 없는 입학사정관에게는 타 입학사정관을 통해 소개받아 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰시간은 대체로 짧게는 1시간에서 길게는 3시간 정도 진행되었으며, 해당 인터뷰에서 추가적으로 더 물어보고 싶은 내용이 있는 경우 몇 차례 더 만나 인터뷰를 진행하거나 일정이 맞지 않는 경우에는 전화인터뷰를 실시하였다. 1차 분석 이후 자료가 부족하다고 생각되어 인터뷰를 진행했던 입학사정관에게 인터뷰했던

입학사정관들과 다른 특징을 가진 새로운 인터뷰 대상자를 소개받았다. 1차 분석을 통해 다양한 지역에서 근무하는 입학사정관의 인터뷰가 필요하다고 생각하여 다른 지역에서 근무하는 입학사정관들을 2,3차 인터뷰 대상자로 선정하였다. 최종적으로 섭외된 연구참여자의 인적 사항은 아래 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 연구참여자 정보

번호	연구참여자	경력 (년)	지역	근무대학 (수)	역할 및 주업무
1	한성재	11	A	1	사업 및 학생부종합전형 전체
2	안지현	11	B	1	사업 및 학생부종합전형 전체
3	박민진	5	B	1	학생부종합전형 일부, 교육, 연구
4	윤현주	6	C	1	고교연계, 추수지도
5	이은재	5	C	1	회계, 고교연계
6	남우현	7	C	3	고교연계, 홍보, 연구
7	박현중	11	D	5	사업 및 학생부종합전형 전체
8	김지호	7	D	2	학생부종합전형 일부, 교육, 추수지도
9	허지민	6	E	3	학생부종합전형 일부, 교육
10	장희윤	6	F	1	사업 전체
11	조영재	8	G	3	사업 및 학생부종합전형 전체

*연구참여자의 이름은 가명처리하였음.

4) 연구윤리 실천

심층면담은 사람의 내면의 것을 공개하기 때문에 연구 윤리에 대한 체제를 가질 필요가 있다(Patton, 2017). 면담자료를 수집하는 과정에서 발생할 수 있는 윤리적 문제들에 대하여 Diener와 Crandall(1978)이 제시한 지침(유기웅 외, 2018 재인용)을 고려하여 다음과 같이 연구윤리를 실천하였다. 첫째, 연구참여자에게 연구의 목적을 설명한 후 자발적인 참여를 통해 연구를 수행하였다. 둘째, 연구참여자에게 연구의 목적, 내용, 개인정보에 대한 처리방법, 면담 내용에 대한 제한적 사용과 비밀 보장, 면담 내용의 사용 거부 등을 제시하여 사전 동의를 구하고, 연구 참여 동의서를 받았다. 셋째, 논문

작성 시 연구참여자의 개인 정보 보호를 위하여 소속과 이름을 익명처리하고, 신원을 알 수 있는 내용은 삭제하거나 자료로 활용하지 않았다. 넷째, 연구자료 분석내용을 연구참여자에게 제시하여 연구참여자의 의도가 왜곡되지 않았는지 검토를 받았다. 다섯째, 연구가 종료되는 시점에 면담자료 및 연구참여자 관련 자료들을 모두 폐기하였다.

나. 문헌자료

문헌자료는 이론적 배경을 수립하고 연구 결과와 그에 대한 해석을 위한 자료로 활용되었다. 문헌자료를 활용한 문헌연구는 연구자가 자신의 연구문제를 해결하기 위해 다른 목적으로 앞서 수집된 자료 혹은 관련 정보를 담고 있는 자료를 재분석하는 것을 의미한다. 본 연구에서는 1차적으로 문헌자료를 통해 이론적 배경에 해당되는 이론 및 선행연구 분석을 실시하였다. 학생부종합전형과 입학사정관에 대한 다양한 문헌자료를 수집하였으며, 이론적 틀이 되는 순응·불응 행태에 대한 선행연구를 수집하여 분석하였다. 2차적으로 연구 결과 해석의 신뢰도와 타당도를 높이기 위해 각종 문헌자료를 수집하고 분석하였다. 앞서 수집했던 학술논문, 학위논문, 정책보고서, 조사보고서, 시행계획, 보도자료, 성명서, 언론기사 등을 포함하여 입학사정관의 경험에 대한 이해를 심화하고 해석의 타당성을 확보할 수 있는 다양한 문헌자료를 수집 및 활용하였다.

3. 자료 분석

면담자료 분석은 Seidman(2006)의 ‘자료 분석 및 해석의 절차’를 활용하여 4단계로 진행하였다. 첫째, 면담을 전사한 자료에서 가장 중요하고 관심 있는 내용으로 축소하였다(McCracken, 1988; Miles & Huberman, 1984; Wolcott, 1990). 자료를 줄이는 것은 연구자가 자신의 면담 자료를 제시하기 위하여 그 내용을 분석하고 해석할 수 있도록 해 주는 첫 번째 단계다(Wolcott, 1994). 전사된 자료를 읽고 관심 있는 구절에 밑줄을 긋거나 괄호로 표시하였다. 전사된 자료를 읽어 나가면서 순응·불응과 관련하여 눈에 띄는 의미 있는 주제의 ‘덩어리’들에 표시를 해 두었다. 자료를 줄이는 과정에서 연구자가 관심 있고 의미 있는 것으로 표시한 내용이 연구참여자에게도 중요한 것처럼 보이는지 알아보기 위해 연구참여자인 입학사정관 1인과 함께 검토과정을 거쳤다. 이 과

정에서 연구자는 입학사정관의 순응과 불응에 해당하는 내용을 각각 별도로 나누어 정리해보기도 하였다.

둘째, 프로파일(profile)을 만들고 이를 정교화하였다. 이러한 과정은 면담 자료를 공유하기 위해 거쳐야 하는 중요 작업인데, 프로파일화가 선행되면 그 이후에 정교화 작업을 거친다(Seidman, 2006). 프로파일은 입학사정관의 정보(업무, 경력, 대학상황, 채용형태 등)와 그들의 경험을 구성하는 사건들을 정리해둔 자료이다. 이 프로파일을 토대로 의미 있는 범주(category)를 만들어 놓았는데, 연구자는 입학사정관의 업무를 세분화한 범주를 만들어 각 업무에 해당하는 경험을 정리해보았다. 프로파일은 구체적인 맥락 속에서 연구참여자의 이야기를 제시하여 질적 분석의 모든 중심 요소인 과정과 시간의 의미를 전달할 수 있게 한다. 정교하게 구성된 프로파일은 연구참여자의 경험을 구성하는 일련의 사건들을 일관성 있게 보여 줄 수 있고, 연구참여자의 목소리를 공유할 수 있으며, 한 개인의 경험이 사회적 맥락과 연결될 수 있음을 구체적으로 보여줄 수 있다. 프로파일을 정교화하는 단계는 만들어진 범주를 가지고 집단 내 또는 집단 간 주제를 연결하기 위해 검토하는 작업이다. 편집된 전사본을 읽으면서 가장 설득력 있는 구절이 무엇인지, 순응·불응 행태를 잘 보여주는 구절이 무엇인지 표시해두었다. 특히 이 과정에서 연구참여자의 신원이 드러나지 않게 보호 처리를 하고, 그들이 말을 할 때 나타나는 개인적 특징들은 지울 수 있도록 따로 표시해두었다.

셋째, 이론적 틀에 연결시키고 범주화하였다. Seidman(2006)은 이를 ‘분류하기’ 또는 ‘코딩’이라고 부른다. 범주화시켰던 내용을 이론적 틀에 연결시켜 정리하였다. 각 이론적 틀의 유형에 해당된다고 보이는 모든 내용을 집어넣고 하나의 파일로 정리하였다. 이 과정에서 내용들 간의 연결고리와 패턴들을 찾고 주제(theme)라고 할 수 있는 여러 가지 내용들 간의 관련성을 찾았다. 구체적으로 형식적 순응에 해당하는 각각의 모든 구절을 정리한 뒤 구절들의 주제 혹은 패턴을 찾아 정리하였다. 이 과정은 임시적이어서 상당히 많은 수정이 있었다. 처음에 A라는 유형에 해당되는 것 같았던 구절들이 분석의 과정을 거치면서 점차 B라는 유형에 해당되기도 하였고, 아예 해당되는 구절을 찾을 수 없는 유형들도 존재했다. 또 억지로 설명하려고 했던 내용이나 애매한 내용들은 삭제하였다. 이 단계는 시간이 오래 걸리는 단계로(Seidman, 2006) 여러 번의 반복된 작업이 이루어진다. 발췌한 내용들을 범주화 하는 과정이기 때문에 어울리지 않는 내용과 끼어 맞추는 식의 내용을 배제하려 여러 번에 걸쳐서 작업이 진행 되었다.

넷째, 자료를 해석하였다. 그런데 이 해석은 연구자가 연구 분석 마지막 부분에서만 하는 과정이 아니다. 연구자가 참여자에게 질문을 할 때도 질문의 방향에 영향을 미치

는 임시적 해석이 시작될 수 있다. 흥미 있는 구절에 표시하고, 이름을 붙이고, 분류하는 것은 그 안에 해석의 씨앗을 가지고 있는 분석적 작업이다. 모든 과정이 해석을 위한 사전준비 작업이다. 연구자는 면담을 하고, 전사 내용을 살펴보고, 그것에 표시하고 이름을 붙이고, 프로파일을 작성하고, 발췌문들을 범주화하는 작업으로부터 무엇을 배웠는지 스스로에게 질문해야 한다. 연구참여자들의 경험들 사이에는 어떠한 연결고리가 있는가? 이러한 연결고리들을 어떻게 이해하고 설명할 것인가? 면담을 시작하기 전에는 알지 못했던 것들을 이제는 어떻게 이해하고 있는가? 어떤 놀라운 점들이 있는가? 이전의 직감을 확인시켜 준 것은 무엇인가? 면담 결과를 문헌과 비교하였을 때 어떠한 점이 일치하고, 어떠한 부분이 일치하지 않는가? 얼마나 다른가? 연구참여자의 경험이 무엇을 의미하는지 질문하면서 ‘이론(theories)’을 통해 해석하였다.

IV. 분석 결과

이론적 배경에서 고찰한 바와 같이 정책집행자의 순응(compliance)은 집행과정에서 정책의 목표달성을 위한 정책의 내용과 지침 등에 표면적으로 일치하는 행동을 하는 것이고, 정책집행자의 불응(noncompliance)은 집행과정에서 정책의 목표달성을 위한 정책의 내용과 지침 등에 표면적으로 일치하지 않는 행동을 하는 것이다. 본 장에서는 연구자가 제시한 분석틀에 기반하여 학생부종합전형 정책을 집행하는 과정에서 입학사정관의 순응과 불응 행태가 어떻게 나타나고 있는지 분석해보고자 한다.

1. 입학사정관의 순응 행태

이 연구에서 11명의 입학사정관들과 3차 인터뷰를 진행한 결과 입학사정관들이 학생부종합전형 정책을 집행하는 과정에서 수용, 수정시도, 형식적 순응, 서류상 순응이라는 순응행태를 보이는 것을 발견하였다.

가. 수용

대부분의 입학사정관은 학생부종합전형 정책내용과 지침에 기꺼이 따르겠다는 의도를 가지고 정책에 순응하는 ‘수용’의 행태를 보였다. ‘수용’은 입학사정관이 정책에 순응할 의도가 있고, 겉으로 보기에라도 정책에 따르는 것을 의미한다(Sorg, 1983; 박근후, 2015). 학생부종합전형 정책을 집행하는 입학사정관들은 교육부와 대교협의 정책지침을 변화 없이 그대로 받아들여 대학의 입학전형과 재정지원사업 운영 계획을 세우고 운영하였다.

보도자료나 사업 기본계획에서 발표한 정책지침을 변화 없이 그대로 반영한 사례는 다음과 같다. 입학사정관은 교육부가 보도자료(교육부, 2018.8.17.)를 통해 수능위주 전형 비율을 확대하겠다고 발표하면 이를 곧바로 수용하여 전형의 비율을 수정하였고, 재정지원사업 기본계획(교육부, 2020.2.26.)에서 학생부종합전형의 투명성 강화를 위해 평가과정 녹화·보존, 외부공공사정관의 평가 참여 등의 과제를 제시하면 이를 운영할 계획을 수립하여 같은 해 전형 운영에 반영하였다.

저희는 정부에서 올해 지역인재 늘려라 라고 하면 거기에 맞춰서 늘리고, 줄여라 하면 거기에 맞춰서 줄이고 정부의 지시에 그대로 따르고 있어요. (C지역, 입학사정관 남우현)

이번 사업신청서에 이의신청절차나 전형자료 대필 및 허위작성에 대한 검증절차 이런 것들을 만들도록 했어요. 우리는 그 절차가 없었거든요. 그래서 이번에 새로 만들었어요. 위원회도 새로 만들고, 검증절차도 새로 만들고 다 만들었죠. 워튼 새로 만들어서 교육부랑 대교협에서 하라는 대로 다 맞췄어요. (D지역, 입학사정관 김지호)

정책을 수용하고 있는 입학사정관은 정책내용이 집행을 강제하는 것이 아니더라도 이를 받아들여 정책에 따르는 모습을 보여주었다. 대학의 상황에 맞게 정책지침을 수용하도록 하는 경우에도 대부분 정책에 따르고 있었고, 유예기간이 있는 경우에도 곧바로 정책지침을 수용하고 집행하고 있었다. 입학사정관은 새로 수립되거나 변경된 정책지침이 반드시 지금 당장 따라야하는 것이 아니더라도 교육부나 대교협을 통해 발표된 내용이라면 그에 따라 집행하는 수용의 행태를 나타냈다.

자기소개서를 2024년부터 폐지한다고 했잖아요. 그럼 저희 대학은 윗분들부터 지금 당장 폐지하자고 말씀하세요. 올해부터 당장 해야 하는 것이 아닌데도 혹시라도 사업 선정에 불이익을 받지 않을까 싶어서요. 그래서 저희는 내년부터 바로 폐지하거든요. 지침을 그냥 따르는 것을 넘어서 아예 선제적으로 반영하는 분위기에요. (B지역, 입학사정관 박민진)

이와 함께 입학사정관은 명확히 제시된 정책지침 없이 정책의 방향만 제시되어도 이에 따르려는 적극적인 순응행태를 보였다. 그들은 어떠한 구체적인 지침이 없더라도 정책의 의도나 앞으로의 방향을 예측·파악하고 그것에 따라 전형과 프로그램 계획을 수립하고 있었다. 이러한 사례는 입학사정관이 정책에 순응하려는 의지를 보여준다. 입학사정관은 자신들이 정책에 따르는 모습을 ‘공격적’ 혹은 ‘선제적’이라 표현하면서 단 순히 수동적으로 정책에 순응하는 것을 넘어서 적극적으로 정책에 순응하려 한다는 것을 설명하였다.

우리는 대교협이 자기소개서 폐지하라고 발표하기 1년 전에 다 폐지했어요. 우리는 전반적으로 정책을 좀 공격적으로 반영하고 있는 것 같아요. 대교협이 내놓고 ‘이거 이렇게 해라’ 라고 말하지 않아도 웬지 그럴 것 같으면 먼저 적극적으로 그 방향에 따르려고 노력하고 있죠. (F지역, 입학사정관 장희운)

자세히 보면 교육부랑 대교협이 해마다 요구하는 것들이 있더라구요. 사업 목표나 선정평가 지표, 사업계획서 양식 보면 알 수 있어요. 자세히 보니까 작년까지는 이게 초점이었다면, 올해엔 저게 초점이다 이런걸 알 수 있었어요. 그래서 전형이나 교육, 사업 방향을 그 방향으로 운영하는거예요. 그리고 내년을 추측해 보는거죠. 내년에는 어떻게 될지, 우리가 어떻게 준비하면 사업선정에 유리할지 나름대로 생각해 보는거예요. 그리고 그쪽으로 계획을 세우고 진행하고 있어요. (D지역, 입학사정관 김지호)

나아가 입학사정관은 대학 규정이 정책을 따르는 데 방해가 되면 대학 규정을 변경해가면서 정책을 따르는 수용의 행태를 보였다. 교육부와 대교협은 정책을 집행할 때 각 대학의 상황과 규정을 고려하도록 하였고, 입학사정관은 대학에서 실제 정책을 집행할 때 대학의 규정에 따라 수행한다. 그런데 입학사정관이 정책에 순응할 의지가 있더라도 대학 규정으로 인하여 순응이 어려운 경우가 있다. 이는 입학사정관이 정책 지침을 따르려고 하더라도 대학의 최종결정권자 동의를 얻지 못하거나, 조직에서 집행을 반대하거나, 집행 내용이 규정에 어긋나는 경우가 해당한다. 이때 입학사정관은 이를 해결함으로써 정책에 순응하려는 모습을 보였다.

예를 들어 대학의 회계 지침을 변경하여 정책에 순응한 사례가 있다. 예산 집행 기준이 대교협과 대학이 서로 다를 때 입학사정관은 대학의 기준에 맞춰 집행하게 된다. 이때 대학의 규정에 맞추면서 정책 지침을 따르기 어려운 상황이 발생하여 입학사정관이 이를 집행할 수 있도록 대학의 회계 부서에게 수정을 요청하였다. 또한 채용 계획을 변경하여 신분안정화 비율을 올림으로써 정책에 순응한 사례도 있다. 대교협에서는 입학사정관 채용과 신분안정화 비율을 높일 것을 권장하고 있다. 입학사정관은 대교협의 권장에 따라 대학의 신분안정화 비율을 높이기 위해 최종결정권자인 총장을 설득하여 채용 계획을 변경함으로써 정책에 순응하려는 노력을 하였다.

대교협에서 하는 사업이니까 거기에 맞춰서 해야 되는 것들이 있어요. 그런데 대학 지침에 맞추려고 하다보면 잘 안 되는 것들이 있어요. 식비만 해도 그래요.

대학 지침에 맞춰서는 지출하기가 어려운거예요. 그래서 회계팀에게 ‘이게 어렵다’ 말씀 드렸더니 그럼 이제 그 부분만 세부내역서를 넣지 말라고 해주시더라고요. 그 부분만 예산지침에 예외사항으로 해주겠다 하셨어요. 상세내역서 없이 총 영수증만 내라고 해주시더라고요. (C지역, 입학사정관 이은재)

대교협이 하라고 했거나, 사업에 선정되려면 해야 하는 것들이 있잖아요. 그런데 만약 그것들이 입학본부에서 어떻게 할 수 없고 해결하기 어려운거라면 총장님한테까지 가서 말씀드려요. ‘이런 어려움이 있다. 해결하는 데 도움을 달라’ 그렇게 말씀을 드려요. 그러면 대학이 바뀌는 거죠. 예를 들어서 지난번에 신분안정화 때문에 정규직 비율을 100프로 맞추기 위해서 총장님께 직접 말씀 드렸어요. 그랬더니 원래 정규직 T0가 없었는데 몇 개를 만들어 주시더라고요. 사실 정규직 비율 높이려고 학교에서 움직인 거잖아요. (D지역, 입학사정관 김지호)

이와 같이 입학사정관들이 정책에 순응하려는 의지를 가지고 수용하는 행태를 보이는 이유를 몇 가지 생각해볼 수 있다. 첫째, 입학사정관들이 정책을 수용하는 이유는 무엇보다도 정부재정지원사업의 영향력에서 찾아볼 수 있다. 입학사정관은 재정지원사업에 지속적으로 선정되기 위해 정책에 순응한다는 것이다.

일단 저희는 재정지원사업에 선정 되는 것이 신입생 모집과 굉장히 많이 연결되어 있다고 생각하거든요. 그래서 모든 정책, 그러니까 전형이나 전형 운영 관련 모든 것을 계획 할 때는 무조건 국고사업을 우선으로 해요. 무엇이든 고교교육 기여대학 지원사업에 방해되는 요인은 없는지 항상 생각을 하고 검토를 하고 진행을 하고 있어요. (F지역, 입학사정관 장희윤)

현재 정부재정지원사업³⁰⁾은 대학과 입학사정관에게 절대적인 영향력을 행사하고 있다. 많은 대학이 학령인구 감소, 등록금 동결, 기부금 모집의 어려움 등으로 재정적 어

30) 정부 재정지원 사업 현황 (억원, 개)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명칭	입학사정관제 지원사업								고교교육(정상화) 기여대학 지원사업				
규모	18.9	158	236	350	351	391	395	610	510	459	543.8	559.4	559
대학 수	10	40	47	60	60	58	66	65	60	60	62	68	68

*출처: 한국대학교육협의회 자료 재구성

려움을 겪고 있는데, 이러한 상황에서 정부의 재정지원은 대학 재정 어려움을 조금이나마 해결하고 교육환경여건을 개선할 수 있는 방법이 된다(이경옥, 2018). 실제로 정부는 재정지원사업을 대학이 학생부중합전형과 관련된 제반사항들을 따르게 유인책으로 활용하고 있다(양성관, 2019b). 사업의 규모도 점차적으로 확대되고 있는데, 일각에서는 이를 두고 정부가 대학에게 제도를 강제적으로 운영할 수밖에 없도록 압력을 행사한 것이라 보기도 한다(김용기, 2017).

재정지원 사업비는 대체로 입학사정관 인건비와 각종 프로그램 운영비로 사용된다. 학생부중합전형을 운영하기 위해서 평가인력인 입학사정관이 반드시 필요한데, 입학사정관의 인건비를 사업비로 지급할 수 있다. 또한 대학의 책무성과 관련하여 고교교육에 기여할 수 있도록 대입정보제공이나 고교연계프로그램을 운영해야 하는데, 이를 위한 운영비를 사업비로 사용할 수 있게 하였다. 그러나 재정지원사업에 선정되지 못하면 입학사정관의 인건비와 각종 프로그램 운영비 등 모든 것을 교비로 감당해야 하므로(한국대학신문, 2019.1.10.) 재정적 어려움을 겪고 있는 대학 입장에서는 인건비와 프로그램운영비를 감당하기 어려운 것이 현실이다. 때문에 입학사정관은 사업에 선정되기 위해 정책에 최대한 순응하는 행태를 보이게 된다.

또한 재정지원사업은 직접적으로 대학의 재정문제를 해결해줄 뿐만 아니라 동시에 대학의 이미지를 제고시키는 간접적인 영향력도 행사한다. 대학 관계자들에 따르면 재정지원사업에 선정된 대학은 우수한 대학이며, 선정되지 못한 대학은 낮은 수준의 대학이라는 이미지를 준다는 것이다(이경옥, 2018). 재정지원사업의 선정 여부는 이와 같은 상징적인 의미를 담고 있어 대학을 홍보함과 동시에 인지도를 올려주는 역할을 할 수 있다. 때문에 입학사정관은 대학의 홍보와 신입생 모집을 위하여 재정지원사업에 선정되기 위해 더욱 노력하고, 이는 결국 입학사정관이 정책에 순응하게 하는 요인으로 작용할 수밖에 없다.

같은 레벨인 지역 대학들이 있잖아요. 그런데 우리가 그 대학들과 맞추지 않거나, 다른 대학들은 하는데 우리만 하지 않는다면 우리를 수준이 낮은 안 좋은 대학으로 보거든요. 안 좋은 대학으로 낙인 되기 때문에 맞추려고 노력하죠. (F지역, 입학사정관 장희윤)

이와 함께 재정지원사업은 입학사정관에게 안정적인 고용과 인건비를 제공하므로 입학사정관들은 자신의 안정적인 자리를 위해서라도 정책을 기꺼이 따르려는 경향을 보

인다.

저희는 당장 사업이 안 되면 정말 큰일이에요. 사업이 안될까봐 너무 답답하고 고민이 돼요. 저희는 전문성을 키워야 하면서, 사업관련해서 행정업무도 하면서, 나의 목숨까지도 걱정을 해야 되는 상황인거죠. 저희는 규모도 작고 경쟁대학들이 다들 비슷비슷하다보니까 떨어질 가능성이 많거든요. 대형 대학에 비하면 많은 돈도 아닌데, 저희를 떨어트리면 타격이 커요. 여기에 목숨 매고 다니는 사람이 너무 많은 거죠. 저희가 무기 계약직이지만 만약에 사업에서 떨어지면 인건비 낮춰서 다른 팀으로 가거나 분위기상 그만뒀야 해요. (C지역, 입학사정관 이은재)

집행자의 신분안정성과 금전적 보상은 집행자의 집행 태도에 영향을 주는 중요한 요인인데, 적절한 보상은 순응적인 집행 태도를 확보할 수 있다(윤태섭, 2005)³¹. 입학사정관의 신분안정성과 인건비는 재정지원사업과 관련이 있고, 재정지원사업에 선정되기 위해서는 정책에 순응해야 하는 것이다. 많은 대학이 인건비를 사업비에서 충당하다보니 재정지원사업의 당락에 따라 입학사정관의 고용 여부와 인건비가 달라지고 있다. 재정지원사업의 지속 여부가 불투명하여 대학이 정규직 채용에 소극적인 상황에서, 계약직 신분의 입학사정관은 재정지원사업에 선정되어야 고용이 보장된다. 또한 사업에 선정되어야 동일 부서에서 입학사정관으로 근무할 수 있으며, 급여의 변동 없이 안정적으로 근무를 지속할 수 있다. 만약 사업에 선정되지 못하면 급여가 줄어들고 타부서로 이동하거나 계약이 종료되어 고용을 지속할 수 없게 된다. 이러한 상황은 입학사정관이 개인적인 이익에 해당하는 고용과 인건비 문제를 해결하기 위해 정책에 더욱 순응하는 행태를 보이게 하는 요인으로 작용하였다.

둘째, 대학 직원 신분인 입학사정관들은 대학본부와 상사 지시에 따라야 하기 때문에 학생부종합전형 업무에 적극적으로 순응할 수밖에 없었다. 입학사정관들은 대학의 관료제적 구조에 속한 조직원으로서 상급자의 지시와 조직의 규범과 규제에 따르기 때문에 업무에 대해 상대적으로 낮은 재량을 가지고 있었다. 즉, 입학사정관들은 대학이 가지는 관료제적 요소에 의하여 정책에 대해 순응하는 행태를 보이는 것이다.

공문으로 지침이 내려오면 우리는(대학) 무조건 해요. 그리고 상사가 하라고

31) 신분안정성과 금전적 보상은 순응의 요인임에도 불구하고, 윤태섭(2005)의 연구에서 신분안정성은 집행 태도에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 공무원이라는 직업 특성이 안정적인 신분을 특징으로 하기 때문에 집행태도에 영향을 미치지 못한 것으로 보인다.

하면 하는 거죠. 담당자가 하기 어렵다고 해서 못하는 경우는 지금까지 한 번도 없었던 것 같아요. 담당자가 해당 업무를 수행하기 어렵다고 하면 오히려 담당자를 바꿔버리죠. (D지역, 입학사정관 김지호)

대학의 관료제적 구조에 의한 입학사정관의 대응양상은 대학의 수직적, 관료적 구조에서 계층에 따른 위계질서가 강화되기 때문에 입학사정관 또한 위계에 따른 상급자의 명령에 무조건 따르게 된다. 이러한 조직구조는 입학사정관이 상급자나 상위부서의 지시를 받았을 때 그에 따라 정책을 집행하게 만든다. 만약 상급자의 지시가 정책에 순응하는 방향이라면 정책을 따르게 되고, 그렇지 않고 불응하는 방향이라면 정책을 따르지 않게 될 수 있다. 관료제적 구조는 입학사정관 개인의 생각이나 의견보다는 상급자의 지시를 따르는 것이 원칙이기 때문이다. 또한 입학사정관은 전문가로서 가지는 자율성보다는 명령, 규정에 얽매이는 경향이 있다. 조직은 모든 것을 규정으로 규제하기 때문에 구성원은 그에 따라야 한다. 대학 조직도 규칙과 규정을 매우 중요시하기 때문에 입학사정관이 전문가로서 재량을 발휘하기보다는 규정에 따라 행동한다. 그 결과 입학사정관이 재량을 발휘하여 정책에 불응하기 보다는 순응할 확률이 높아지는 것이다.

셋째, 입학사정관이 정책에 가지고 있는 소망성도 정책에 기꺼이 순응할 수밖에 없는 요인이다. 정책의 소망성(desirability)이란 정책집행자가 정책이 얼마나 바람직스러운가 인식하는 기준을 의미한다(정정길 외, 2018). 이러한 기준은 정책집행자마다 다양하게 갖게 되는데, 그 기준이 바람직한 것으로 인식할수록 정책에 순응하게 된다(정정길 외, 2018). 정책을 수용했던 입학사정관은 학생부종합전형 정책이 갖는 정책의 소망성(적합성, 효과성, 형평성 등)에 공감하여 정책에 따르려는 모습을 보이기도 하였다. 한 입학사정관은 대교협에서 무리한 업무를 지시하여도 학생부종합전형의 목적에 부합한 것이라면 우선적 긍정적으로 검토하게 되는 상황을 이야기하였다.

이 업무가 학생부종합전형 취지에 맞는 것인지 맞지 않는 것인지를 생각하면서 결정하기도 해요. 예를 들어서 이 업무가 정말 힘들어도 학생부종합전형에 반드시 필요하고 중요한 것이라면 일단은 해보자 이렇게 생각을 하는 거죠. (C지역, 입학사정관 남우현)

학생부종합전형에서 학생부가 반영되기 시작하면서 학교생활을 충실히 하는 학

생들도 많아졌고, 여러 가지로 공교육에 긍정적인 효과를 가져왔다는 이야기를 선생님들을 통해 많이 들으면서 학종을 긍정적으로 보게 되더라고요. (D지역, 입학사정관 박현중)

입학사정관들은 정정길 외(2018), 박소영과 김민조(2017) 등이 언급한 정책의 소망성을 긍정적으로 인식할수록 정책에 순응하는 행태를 나타냈다. 정책에 대한 일선관료의 인식과 공감대는 정책집행에 영향을 주는데(윤태섭, 2005; 이장익, 2012), 정책에 대한 긍정적 인식과 높은 공감대는 정책집행이 성공적으로 이루어질 가능성이 높으며 부정적 인식과 낮은 공감대는 정책집행이 실패로 끝날 가능성이 높다. 예컨대 사례와 같이 학생부종합전형으로 인해 고등학교 교육 현장이 긍정적으로 변화하였고, 학생부종합전형으로 대학에 입학한 학생들의 학업성취도와 학교생활 만족도가 높았다는 결과 등을 통해 정책에 전적으로 공감하는 것은 입학사정관이 정책에 순응의지를 갖게 하는 원인이 된 것으로 보인다.

상술한 바와 같이 입학사정관들이 정책지침을 그대로 따르는 수용의 모습을 발견할 수 있었다. 그들은 제시된 정책지침을 변화 없이 그대로 순응하면서 명시적(stated) 규범에 일치하는 모습을 보여주었고, 강제하지 않은 정책지침도 적극적으로 받아들였다. 또한 정책지침이 명확히 제시되지 않고 정책의 방향만 제시되어도 스스로 계획을 세우고 집행하는 묵시적(implied) 규범에 일치하는 모습을 보여주기도 하였다. 뿐만 아니라 정책지침을 따르는데 대학규정이 방해가 되면 대학 규정을 변경해가면서 정책에 따르려는 적극적인 순응행태를 나타냈다. 이러한 수용의 순응행태를 보이는 이유는 재정지원사업의 영향력과 대학의 관료적 구조 속 순응, 개인적 이익, 정책의 정당성에 대한 긍정적 인식 등이 입학사정관에게 영향을 미치고 있었기에 가능하였다. 이에 대하여 정리하면 다음 [그림 IV-1]과 같다.



[그림 IV-1] 입학사정관의 ‘수용’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

나. 수정시도

이 연구에서 입학사정관은 정책에 따른 의도가 있어 집행하지만 정책지침을 있는 그대로 수용하기보다 대학의 상황에 맞게 수정하여 집행하는 ‘수정시도’의 행태를 보이기도 했다. ‘수정시도’는 정책집행자가 정책내용이나 지침에 수정을 가하지만 정책에 순응할 의도가 있고, 정책결정기관이나 상위기관에서 수정을 허용하기 때문에 정책에 순응하는 행태에 해당한다(Sorg, 1983). 입학사정관이 정책에 수정을 시도하는 경우는 대학의 여건 상 어쩔 수 없이 수정이 필요한 상황에서 발생하였다. 이때 입학사정관은 정책지침이 가진 융통성을 활용하여 정책을 수정하거나, 상급자 혹은 상급기관인 교육부와 대교협에게 호소하는 방법을 활용한다. 이와 같이 입학사정관이 정책지침을 수정하는 것은 정책의 목적을 훼손하지 않으면서 교육부와 대교협이 허락하는 범위 내에서 이루어지므로 정책에 순응하는 것으로 간주될 수 있다.

입학사정관은 정책에 순응할 의도가 있지만 그대로 따를 수 없는 상황에 직면하여 정책에 수정을 가하여 집행하였다. 그들은 정책이 가진 융통성을 활용하여 정책을 수정하고 집행함으로써 정책에 순응하였다. 인터뷰에서 입학사정관은 대학이 가진 시설, 비용, 인력이 부족한 상황에서 ‘면접평가기록-녹화’라는 정책을 그대로 수용할 수 없었던 사례에 대하여 이야기하였다. 그 결과 그들은 면접평가를 기록하는 방법을 녹화가 아닌 녹음으로 정책지침에 대한 수정을 가하였다. 녹화를 녹음으로 변경하였으나 면접평가를 기록한다는 측면에서 정책에 불응하지 않았고, 대교협에서도 이를 인정하였기 때문에 정책에 순응한 사례에 해당한다.

면접 녹화는 너무 부담스러워서 녹음 정도로 하겠다고 했어요. 그렇지만 녹화나 녹음이나 평가에 대한 공정성을 높이기 위해 평가과정을 기록한다는 취지에는 부합하잖아요. 요구한대로 평가과정을 기록하긴 하지만 그 방법을 녹화와 비슷한 녹음으로 하겠다는 거죠. 이런 세부적인 사항에 대해서 대학의 융통성을 어느 정도 발휘할 수 있는 것 같아요. (B지역, 입학사정관 안지현)

저희는 투명성 강화사업을 신청하기에 버거웠어요. 입학사정관이 몇 명 안돼서 면접평가 녹화 같은 것을 준비하고 운영할 인력이 부족하거든요. 그렇지만 앞으로는 투명성을 강화한다는 그 방향으로 계속 갈 거라고 생각해요. 그래서 투명성

강화사업을 신청하지 않아도 면접평가 기록을 하겠다고 계획서에 작성했어요. 대신 녹화는 어렵고 녹음으로 하겠다고 했어요. 대교협한테 우리 이렇게라도 하려고 노력한다는 걸 보여주는 거죠. (F지역, 입학사정관 장희윤)

면접평가를 녹화한다고 하면 위촉사정관이 섭외가 될까요? 우리가 교수님들 위촉하기 전에 미리 말씀 드려야 하잖아요. 면접평가 장면을 모두 녹화한다고 하면 교수님들이 위촉사정관 하려고 하실지 모르겠어요. 그렇다고 섭외 안 될 것 같으니 면접평가 기록 안한다고 할 수 없잖아요. 방법을 찾아야죠. (C지역, 입학사정관 남우현)

한편, 정책이 가진 융통성을 활용하여 정책을 수정하고 집행하는 사례와 달리 변경이 불가능한 정책지침을 상급자 혹은 상급기관에게 호소하여 수정하는 사례도 있었다. 입학사정관은 대학의 특수한 상황 때문에 정책을 그대로 따를 수 없고 변경이 불가피한 상황에서 정책을 수정하기 위해 상급기관인 교육부나 대교협에게 수정을 허락해 달라는 요청을 하였다. 인터뷰 했던 한 입학사정관은 대입전형 시행계획³²⁾ 발표 후 변경이 불가능한 모집단위나 모집인원을 변경하기 위해 사전에 대교협의 승인을 받고 있다고 이야기하였다. 전형뿐만 아니라 재정지원사업 운영에서 예산 사용을 변경하기 위해서도 대교협의 승인을 받고 있었다. 즉 이들은 정책에 순응하면서 수정을 시도하기 위해 상위기관에 호소하는 방법을 활용하였다.

저희가 다른 국고사업이나 평가 때문에 모집인원이 바뀌거나 학과가 통폐합되면서 생기는 인원 변경같은게 생겼어요. 그런데 원래는 대입전형 기본사항에서 내려오는 것들을 준수해야하니까 변경하면 안되잖아요. 그런데 어쩔 수 없이 상황에 맞게 변경해야하니까 대교협에게 승인을 받은 적이 있었어요. 기본사항에 보면 국책사업이라든지 이런것들에 의해서 변경이 필요하면 사전에 미리 승인을 받고 바꿀 수 있다고 되어있거든요. 그래서 일단 허락을 받고, 거기에 따라서 바뀌보려고 노력했었죠. (B지역, 입학사정관 안지현)

이러한 사례는 인터뷰뿐만 아니라 기사(연합뉴스, 2020.8.30.)를 통해서도 확인할 수 있었다. 학생부종합전형 방법과 일정도 대입전형 사전예고제에 의해 수정이 불가능하

32) 대입전형은 사전 예고제를 원칙으로 운영되고 있다. 대입전형 사전예고제는 변화하는 대입제도로 교사나 학생의 혼란을 최소화하기 위해 3년(2020년 기준 4년) 후 시행될 대입제도를 미리 발표하는 것이다.

지만 많은 대학들이 대교협에 대입전형 변경 승인요청을 신청하여 전형일정과 방법을 변경하였다. 최근 갑자기 발생한 재난상황으로 기존에 발표했던 방법으로 전형 운영이 어려울 것 같다고 판단되자 전형 방법을 수정을 할 수 있도록 상위기관에 요청하였다. 이로써 입학사정관은 대학이나 외부환경의 영향으로 인해 갑작스럽게 정책을 따를 수 없을 경우 상위기관에 변경을 허락한다는 사전 승인을 받고 정책을 집행함으로써 순응하는 양상을 나타낸다.

정책지침에는 변경할 수 있는 것이 있고 없는 것이 있습니다. 변경할 수 없는 것 들에는 대표적으로 대입전형 3년, 4년 예고제로 정해서 기존의 방침들을 쉽게 변경 할 수 없도록 해놓았습니다. 그런데 최근에는 **대는 지역균형 수능최저를 완화시켰고요, **대는 평가에서 비교과활동을 반영하지 않겠다 했어요. 코로나 때문에 그 대로 진행할 수 없었거든요. 각 대학에서 상황에 맞춰서 전형방법을 변경하겠다 요청 했는데, 대교협에서 변경을 허용해준거죠. (A지역, 입학사정관 한성재)

“한국대학교육협의회 대학입학 전형위원회는 코로나19 상황에서 대학별 고사의 안정적인 운영을 위해 총 101개 대학의 대입 전형 시행계획 변경을 승인했다고 밝혔다. … 수능 최저기준을 완화한 곳은 **대 1곳뿐이었다. 다른 대학들도 수능 최저기준을 완화하겠다고 대입전형 계획을 변경하려 하였으나 재학생만 가능한 **대 지역균형선발전형과 달리 나머지 대학 전형은 재학생도 응시할 수 있는 만큼 공정성 시비가 불가질 수 있다는 점을 고려했다고 대교협 측은 설명했다. … 대교협 관계자는 ‘수시 일정이 코앞으로 다가왔기 때문에 더 이상 대입 전형위원회를 추가로 열 계획은 없다’ 고 말했다.” (연합뉴스, 2020.8.30.)

입학사정관들이 주어진 업무에 ‘수정을 시도’하면서도 여전히 정책의 내용과 일치하는 순응 행태를 보이는 이유는 앞서 분석한 ‘수용’의 요인과 유사해 보인다. 입학사정관들은 재정지원사업에 선정되어 계속해서 지원을 받기 위해 정책에 순응해야 했고, 재량 권한이 낮았기 때문에 주어진 업무를 그대로 수행할 수 밖에 없었던 것이다.

이경옥(2018)의 연구에 따르면 수정시도는 집행자가 정책을 집행할 능력이 부족하거나 조직 여건상 집행이 불가능할 때, 또는 정책에 그대로 따랐을 때 조직이 불이익을 받게 된다고 판단될 때 발생하고 있었다. 이 연구에서도 일부 이와 같은 양상을 찾아 볼 수 있었다.

입학사정관이 그들의 업무에 수정을 시도할 수밖에 없었던 이유는 다음과 같다. 첫

째, 대교협에서 지시한 업무를 그대로 수행하기에는 인력이나 시간, 재정과 같은 자원이 부족하여 업무내용에 수정을 시도하였다. 인터뷰 사례와 같이 입학사정관이 주어진 업무를 수행할 인력이나 시간, 비용 등이 부족할 경우, 업무를 그대로 받아들여 수용하기 보다는 일부분을 수정하여 집행하는 방식을 선택하였다. 그들은 “부담스럽다”, “운영할 인력이 부족하다”, “섭외하기 어렵다” 와 같이 업무를 그대로 수용하기 어려운 상황을 설명하였다.

저희는 입학사정관이 10명밖에 없기 때문에 올해 3~4억을 쓰면서 업무를 추진하기에는 너무 힘든 상황이에요. 그래서 좀 축소시켜서 하겠다는 거죠. (F지역, 입학사정관 장희윤)

둘째, 업무 내용을 수정하지 않으면 입학사정관과 대학이 불이익을 겪을 수 있기 때문에 수정을 시도하였다. 그리고 그들의 수정 시도는 대교협의 사전 승인을 얻음으로써 가능했다. 인터뷰 사례와 같이 변경이 불가능한 전형일정, 방법, 절차, 모집단위와 모집인원 등에 대한 변경이 필요할 때 합당한 이유를 제시하고 대교협의 사전 승인을 받음으로써 정책에 불응하지 않은 결과를 가져올 수 있었다.

보통 우리가 3년 예고제라고 해서 대입전형 기본 사항에 작성된 내용을 그대로 준수하도록 하는데요. 예를 들어 프라임 사업이나 기타 다른 국책사업에 의해서 인원 변경 같은 것이 발생하거든요. 그래서 원래는 모집인원을 변경할 수 없지만 대학의 상황에 맞게 변경할 수 있도록 대교협에 사전 승인을 받고 변경을 진행했었죠. (B지역, 입학사정관 안지현)

이와 같이 입학사정관들은 정책지침에 수정을 시도하면서 순응하는 ‘수정시도’의 행태를 보였다. 그들은 정책에 순응할 의도가 있으나 그대로 따를 수 없는 경우에 정책이 가진 융통성을 활용하여 수정을 시도하였다. 또한 정책지침의 변경이 불가피한 상황에서 대교협에 호소하여 수정에 대한 승인을 받아 집행하였다. 입학사정관이 정책지침을 수정하는 것은 정책의 목적을 훼손하지 않으면서 교육부와 대교협이 허락하는 범위 내에서 이루어지므로 정책에 순응하는 것으로 간주된다. 이러한 행태는 재정지원사업의 영향력, 안정적인 신분 보장, 관료적 구조와 함께 정책을 집행할 수 있는 자원이 부족하거나, 수정하지 않을 시 대학이 겪게 될 불이익을 피하기 위한 상황에서 나타났

다. 이에 대하여 정리하면 다음 [그림 IV-2]와 같다.



[그림 IV-2] 입학사정관의 ‘수정시도’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

다. 형식적 순응

이 연구에서 입학사정관은 정책을 집행하였으나 집행한 내용이나 결과가 실제 정책의 목표나 지침에 맞지 않는 ‘형식적 순응’의 행태를 보이기도 하였다. ‘형식적 순응’은 정책집행자가 형식적으로 정책적 지시나 상위기관·상사의 명령에 순응하고 있지만 말 그대로 형식적인 수준에서만 이루어지는 것을 의미한다(Young, 1979; 안해균, 2003). 입학사정관은 학생부종합전형 정책의 지시에 형식적으로 순응하고 있지만, 업무를 수행한다는 사실에만 초점을 두고 있어서 정책이 본래 가지고 있던 의도를 달성하는 데 어려움이 있었다.

대표적인 사례로 입학사정관은 해마다 이수해야 하는 교육시간을 모두 이수하였지만, 형식적으로만 교육에 참여함으로써 정책의 목표인 교육을 통한 전문성 제고에는 한계가 있었다. 입학사정관은 교육에 참여할 때 내용보다 이수시간을 채우는 것을 중요하게 생각하여 자신에게 필요한 교육을 수강하기 보다는 참석이 가능한 시간에 있는 교육에 참여하였다. 교육내용이 경력에 맞지 않거나 맡은 업무와 상관없는 경우도 있었으며, 교육 내용이 같을지라도 이수시간을 채우기 위하여 반복해서 듣기도 하였다. 그 결과, 전형에 대한 이해를 제고하고 평가 전문성을 높인다는 정책 목표는 제대로 달성되지 않고 있었다.

지금 교육은 상당히 형식적이라고 봅니다. 시수만 때우면 되니까요. 예를 들어 교사들 1정 연수 받으면 시험을 치거든요. 그런데 입학사정관 교육에는 그런 것

자체가 없습니다. 교육시수만 채우면 제대로 교육을 듣던 말던 상관 없습니다. 그런 부분에서 이와 같은 교육으로는 전문성을 높이기 어렵다, 상당히 낙후되어 있다 이렇게 생각합니다. (A지역, 입학사정관 한성재)

사실 교육은 참여했다 안했다 보다 교육 안에서 어떤 것을 체득했느냐, 아니면 정확히 내용에 대해서 인지를 하고 있느냐가 더 중요하잖아요. 그런데 이것을 평가 할 수 없잖아요. 그런 방법이 있는 것도 아니고요. 그렇기 때문에 실제적으로 전임사정관도 그렇고 위촉사정관도 그렇고 교육할 때 딱 짓하시는 분들이 정말 비일비재해요. 내용은 안 들었지만 시간은 채우고 가는 거죠. (B지역, 입학사정관 안지현)

입학사정관이 교육시간만을 채우면서 불성실하게 참여하는 사례는 다양하게 나타났습니다. 교육내용을 제대로 익혔는지 확인하는 방법이 없기 때문에 내용을 집중해서 듣지 않거나, 자리에 잠시 앉아 있다가 서명만 하고 교육에 참여하지 않는 경우도 있었다. 최근 교육부가 실시한 종합감사에서는 한 대학의 입학사정관들이 지방·해외 출장 중인 상황에서 정상적인 교육이 이루어진 것처럼 허위 서명을 받은 것이 드러나기도 했다 (한국대학신문, 2020.7.23.). 이처럼 입학사정관이 대교협이 제시한 교육시간 이상을 이수하고도 참여가 형식적으로 이루어져 결국 정책이 의도한 바를 실천하지 못한 형식적 순응의 모습이 발견되었다.

교육과정 자체가 정말 시수에 맞춰서 잘 되어있던 안되어 있던 교육받는 당사자는 시간을 채워야 하는 의무감 때문에 형식적으로 듣거든요. 신입 입학사정관들도 시수는 채워야하니까 교육을 들으러 가긴 가요. 그런데 그동안 계속 자리에 전화가 오니까 전화 받으러 가고 일하러 간단 말이에요. 그럼 제대로 교육 받겠어요? (F지역, 입학사정관 장희윤)

그나마 대교협 주관이거나, 이수증이 발부되는 교육을 제외하고는 타대학이 주관하는 교육이나 내부교육은 사실 서명만 한다면 정확히 체크하기 어렵잖아요. 우리가 창피한 이야기지만 출장 가서 체크만 하고 돌아오면 누가 어떻게 알겠어요. (B지역, 입학사정관 안지현)

입학사정관이 교육에 참여하는 것뿐만 아니라 교육을 진행하는 상황에서도 형식적

순응을 발견할 수 있었다. 교육을 담당하는 입학사정관은 위촉·전임사정관을 대상으로 교육을 진행하고 교육이수시간을 관리하고 있다. 그들은 대교협이 제시한 주제에 맞는 교육내용을 구상하고, 계획에 맞게 교육을 진행하였으며, 신입이나 경력 입학사정관에 따라 교육시간을 모두 이수할 수 있도록 관리함으로써 정책에 순응하고 있었다. 그러나 실제 교육은 경력에 따른 차이 없이 동일한 수준으로 진행됐으며, 단조로운 강의 위주 방식을 활용함으로써 효과적인 교육이 이루어지지 못했다. 교육을 담당했던 입학사정관은 이러한 교육 방식이 전문성을 높이는 교육이 되지 못한다고 이야기하였다. 선행연구(예: 한동욱, 2011)도 입학사정관의 전문성을 높이기 위해 지금까지와 다른 방식으로 교육이 이루어져야 함을 지적한다. 한 입학사정관은 교육의 목적을 달성하기 위해서는 단순히 모의평가를 해보는 실습에서 끝날 것이 아니라 모의평가 결과에 대하여 분석을 하고 토론을 하며 피드백을 주고받는 적극적인 교육활동이 필요하다고 이야기하였다.

교육 중에 모의평가가 있어요. 사실 모의평가는 목적 자체가 ‘단순히 평가를 한번 해본다’ 이게 아니라, 사정관이 서류평가나 면접평가를 하면 거기에 대해 분석을 하고 토론하고 피드백을 주고받으면서 평가역량을 높이는 것에 있어요. 그런데 실제 교육에서는 토론하면서 피드백을 주고받을 시간은 없고요. 적어도 담당자가 피드백을 주려고 해도 시간이 너무 오래 걸리니까 해줄 수가 없죠. 결국 ‘한번 경험해봤다’ 차원에서 교육이 끝나죠. 교육은 교수님들 불러서 얼굴 한 번 더 보고 그런 목적이지 진짜 교육이 잘 됐는지 검증하고 확인하는 그런 절차에 목매거나 그러진 않는 것 같아요. (D지역, 입학사정관 김지호)

교육을 진행하긴 하는데요. 솔직히 내용이 매년 똑같아서요. 신입사정관에게는 필요하지만 3,4,5년차 되면 똑같은 내용을 굳이 또 해야 되나? 이런 생각을 하는 것이 사실이에요. 매년 내용도 똑같은 데다가 신입, 경력 할 거 없이 동시에 교육을 받으니까요. 신입은 처음이니까 상관없지만 경력사정관은 신입이 듣는 똑같은 내용을 똑같은 방식으로 또 받냐. 잘 안 듣게 되는 거죠. (B지역, 입학사정관 박민진)

한편, 입학사정관은 연구를 수행할 때 형식적 순응의 모습을 보였다. 그들은 연구를 수행하고 연구보고서를 작성하여 제출함으로써 정책에 순응했다. 그러나 실제 연구는 결과를 정해놓고 연구를 수행하거나, 의미 없는 결과만 제시하여 대교협이 의도했던

정책의 목적을 달성하지 못했다. 입학사정관은 단순히 연구보고서를 제출하는 것에 목적을 두고 있어 연구의 질이나 활용하는 방안에 대해서는 생각하지 않았다. 대교협은 입학사정관이 자체적으로 연구를 수행하여 전형의 문제를 진단하고 발전 방향을 모색할 것을 기대하였으나 입학사정관은 연구를 재정지원사업의 한 항목에 포함되어 있어 반드시 수행해야 하는 하나의 숙제로 여기는 경향이 컸다.

연구과제들이 비용은 꽤 높은데 내용들을 보면 되게 부실한 게 많아요. 그러니까 연구를 중요하게 생각하지 않는 대학들은 이걸로 연구비만 쓰려고 하고 결과는 어디에도 쓰지 않으려고 하는 거죠. 대교협이 사업에 ‘연구’ 파트를 넣은 이유는 학종이 제대로 정착하고 안정적으로 운영되기 위해서 연구를 하라는 건데요. 대학에서는 단순히 사업에 연구 파트가 있으니까 하는 거예요. 그래서 그렇지 연구결과는 좋지 않고요. 연구결과도 뻘하고 어디에도 쓰지 않으면서 연구를 빼지도 못해요. 사업선정에 불이익 당할까봐요. (C지역, 입학사정관 남우현)

연구보고서를 제출함으로써 표면적으로는 입학사정관이 정책에 순응하고 있는 것처럼 보였지만, 실제로 적용이 가능한 의미 있는 연구결과보다는 형식적인 연구결과를 도출하여 보고서를 작성하고 있었다. 연구는 결론을 이미 정해두고 그 방향으로 논리를 만들어 내거나, 새로운 전형절차나 사업프로그램을 만들고 이를 뒷받침해줄 논리가 필요할 때 수행되고 있었다. 그러다보니 입학사정관은 대교협의 의도대로 연구결과를 전형 개발이나 프로그램 개발에 활용하지 않았다. 재정지원사업 결과보고서에서는 연구결과를 전형설계에 어떻게 활용하였는지 작성하게 되어있는데, 이때 입학사정관은 연구결과를 전형설계에 활용하지 않았음에도 내용을 끼워 맞춰 연구결과를 전형설계에 반영한 것처럼 작성하였다.

지침에 나와 있는 연구의 순수한 의도는 연구를 해서 전형에 그 결과를 반영하라는 것인데, 이 연구가 제대로 되지 않으니까 더 이상 연구를 통해 전형 계획을 세우지 않아요. 또 다른 경우로는 이미 결과를 정해놓고 연구 하는 것이 있어요. 예를 들어서 우리가 2022학년도에 전형에서 어떤 것을 하려고 한다면, 그것에 대해 이미 결과를 정해놓고 연구 내용을 짜맞춰서 진행을 하는거죠. 이게 아닌 경우에는 연구 따로 전형 따로 진행했는데요. 연구 결과는 너무 뻘하고, 그것과 전혀 상관없이 설계된 전형에 연구결과를 녹여내서 보고서 쓸 때 힘들었어요. 결과보고서에 그냥 연구결과랑 전형 두 가지 가져다 붙이는 거예요. 짜맞춘다고

하쵸. (C지역, 입학사정관 남우현)

저희한테 연구는 목적성이 다분하다보니 결과가 좀 정해져 있어요. 예를 들어
 저희한테 필요한 연구는 좋은 학생을 많이 받을 수 있는 방법에 대한 연구란 말
 이에요. 그런데 그런 연구를 하다보면 학생 개인정보도 많이 들어가고, 밖으로
 노출할 수 없는 대외비가 너무 많아요. 그런데 보고서 쓸 때 그런 내용들은 제외
 해야하니까 결국 쓸 내용이 없어요. 그럼 어차피 작성하지 못할 바에 원하는 연
 구 안하고 그냥 제출하기 위해 쉬운 주제랑 내용으로 연구 하는 거죠. (F지역,
 입학사정관 장희윤)

또 다른 사례로 입학사정관 업무 중 추수지도(follow-up service) 프로그램에 형식적
 으로 순응하는 모습을 발견할 수 있었다. 그들은 외면적으로 프로그램을 계획에 맞춰
 잘 운영하여 정책에 순응하고 있었으나 추수지도가 가진 목적을 달성하는 것보다 계획
 대로 운영하고 예산을 소진하는 것에 초점을 두고 정책을 집행하였다.

추수는 학생들을 지도를 목적으로 운영하기보다 돈을 쓰는 방법으로 운영을 하
 게 되죠. 고른기회전형을 대상으로 하면서 예산을 안전하게 쓸 수 있는 방법을
 찾아서 운영을 해요. 대표적으로 저소득층 학생들 기숙사비 지원이랑 교재지원이
 쉽고 안전해요. (D지역, 입학사정관 김지호)

그 결과 대교협이 추수지도를 통해 달성하고자 했던 바를 제대로 실천하지 못하였
 다. 추수지도는 학생의 적응과 성장을 돕기 위해 프로그램을 운영하는 것을 목적으로
 하는데, 입학사정관에게는 프로그램을 운영한다는 사실이 더 중요했기 때문에 학생의
 지속적인 참여를 통한 관리는 이루어지지 않았다. 즉 입학사정관은 추수지도 프로그램
 을 계획에 맞춰 운영하였지만 대교협이 의도했던 학생의 성장보다는 성장을 돕는 경험
 만을 형식적으로 제공함으로써 순응하는 모습을 보여주었다.

추수지도는 아무래도 필요성에 대한 생각 자체를 아무도 안하는 거죠. 이미 학
 생관리 부서에서 하고 있고요. 그러다보니 입학처는 (학생들에게) 돈만 대는 거
 죠. ... **대학은 새터민 위주로 추수지도를 하는데요. 이 친구들은 모으기 쉬워
 요. 그 대신 이 친구들은 거의 4학년 끝까지 살아남는 경우가 없어요(학업을 계
 속 유지하는 경우가 없다는 의미). (E지역, 입학사정관 허지민)

저희는 추수지도 프로그램을 돈만 주는 형식으로 운영하고 있어요. 멘토링이란 봉사활동이 있는데, 선배 멘토한테 멘티 몇 명 모아오라고 하고, 봉사활동 할 후배 몇 명 데려오라고 해요. 그럼 그 멘토 선배한테 1회에 얼마씩 주고, 식비 지원해주고 그러는 거예요. 그리고 1학년 지나가잖아요? 그러면 이제 아예 안와요. 그 친구들한테는 더 이상 참여해야하는 이유도 없고 하니까 그렇게 끝이 나죠. (C지역, 입학사정관 이은재)

이와 같이 입학사정관들이 학생부종합전형 정책에 형식적으로 순응하는 행태를 보이는 원인을 몇 가지 생각해볼 수 있다. 첫째, 입학사정관은 주어진 업무의 양이 많고, 이를 수행할 자원이나 능력이 부족하여 정책에 순응할 의지를 잃게 되었다. 정책집행자의 능력과 태도, 신념, 의욕과 노력은 정책집행에 영향을 미치는데(Nakamura, Smallwood, 1980), 능력이나 의욕이 부족할 경우 정책에 불응할 가능성이 높다(정정길 외, 2018). 입학사정관들은 과도한 업무를 수행하고 있었으며, 그에 반해 시간이나 인력과 같은 자원은 부족한 환경에 놓여있어 업무에 형식적으로 순응하게 되었다.

우리가 어떤 사안에 대해서 전문성 있게 관심을 갖기에는 사실 너무 바빠요. 그렇게 여유가 있지 않은 것 같아요. ... 어떤 한 사안에 대해서도 앞으로 어떻게 할 것인지 우리가 나서서 분석 해 볼 여건이 안 되는 거죠. (C지역, 입학사정관 이은재)

입학사정관의 과도한 업무는 학생부종합전형 선발 인원이 증가하고 정부지원사업 확대된 것이 원인이 되었다(민수영, 2016). 그들은 촉박하고 불규칙적인 입시 일정 속에서도 점차 많은 양의 평가를 수행해야 했다(권승아, 성태제, 2009). 뿐만 아니라 지원사업의 범위가 점차 확장되어 업무가 많아지고, 기존의 입학관리 부서에서 하던 일을 입학사정관이 속한 부서가 맡게 되면서 일이 가중되고 있었다(변수연, 2012). 이에 반해 업무를 수행할 인력이나 시간, 자원들은 예전과 같은 수준이거나 오히려 감소하여 업무수행의 어려움을 가중시켰다. 이것은 입학사정관이 정책에 순응할수록 업무량의 증가를 가져다주었고, 이에 부담을 느낀 입학사정관들이 형식적으로만 정책을 따르려는 경향을 가져다 준다.

저는 지금 사업 안하고 있는 대학이 사업 한다고 하면 무조건 하지 말라고 하거든요? 학교에서 인건비, 운영비 주면 사업 하지 말라고 해요. 사업을 한다고 해서 너

의 급여가 늘어나는 것도 아니야. 일이 줄어드는 것도 아니야. 입시는 당연히 하는 거고, 기존의 일에 사업과 관련된 일을 더 하게 되니까 일은 오히려 많아지거든요. (C지역, 입학사정관 이은재)

또한 입학사정관이 해당 업무에 필요성을 느끼지 못하는 경우에도 형식적으로 순응하는 모습을 보였다. 그들은 해당 업무의 중요성이나 필요성에 공감하지 못할수록 정책에 순응하지 않으려는 의지를 가지고 있었다(박호숙, 2000). 때문에 입학사정관은 업무 자체의 목적을 달성하고 의미 있는 결과를 도출해내기 보다는 겉으로 보기에 ‘수행했다’는 사실에 의의를 두고 업무를 수행했다.

제 생각에 교육은 정말 중요한 파트거든요. 정말 중요한데, 그 중요성을 제대로 인지하지 않고 있는 듯 한 느낌을 받았어요. 그러다 보니 제대로 참여를 안하는 것 같더라고요. (C지역, 입학사정관 윤현주)

대학마다 조금 다르겠지만, 제가 있었던 곳에서는 교육이 중요하다고 생각하는 사람들이 별로 없었던 것 같아요. 그냥 형식적으로 해야 하는 업무라고 생각했어요. 비슷하게 추수도 특별히 재학생을 관리한다는 측면보다는 그냥 ‘운영을 한다’ 라는 취지로 했던 것 같아요. (D지역, 입학사정관 김지호)

이와 같이 과도한 업무, 부족한 자원, 업무의 필요성에 대한 부정적인 인식은 입학사정관이 정책을 수행할 의지에 부정적인 영향을 미쳤다. 그들은 부족한 자원 속에서 과도한 업무에 의해 점차 의지와 의욕을 잃었고, 업무에 형식적으로 임하는 것을 쉽고 편하게 인식하였다. 또한 업무의 필요성 자체를 인정하지 않음으로써 업무를 수행할 의지를 잃게 만들었다. 김수연과 임진택(2012)은 입학사정관의 의욕이 그들이 가진 직무만족도와 관련이 있음을 밝히 바 있다. 입학사정관의 직무만족도가 구성원의 욕구, 동기부여, 성취 등과 밀접히 관련 있는 것이다. 따라서 집행 의욕을 가지고 있는 입학사정관은 자신의 일이 가치 있는 일이라 여기며 입학사정관으로서 일하는 자신을 긍정적으로 인식한다. 반대로 의욕이 없는 입학사정관은 학생부종합전형에 대해 부정적이며 평가나 사업 운영과 같은 업무를 귀찮아하는 모습을 보이게 된다.

예전에는 이렇지 않았던 것 같아요. 우리끼리 제대로 운영하기 위해서 회의도 많이 하고 그랬는데요. 이젠 의미가 없다고 생각하는지 더 이상 그런 자리들은 없어졌

어요. 이제는 나도 회의감이 들어요. (C지역, 입학사정관 윤현주)

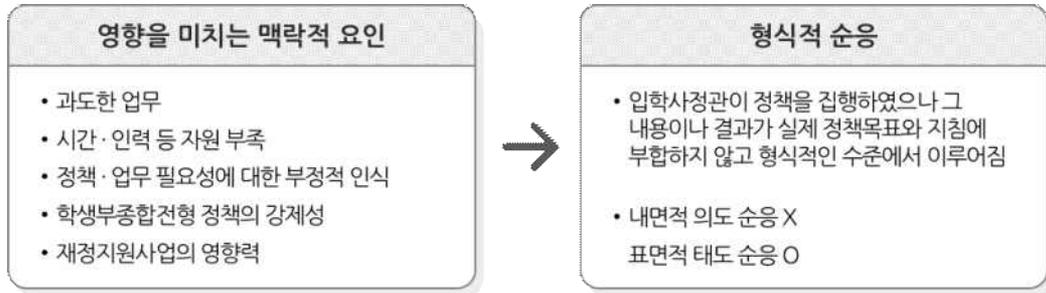
둘째, 학생부종합전형 정책이 가지고 있는 강제성은 입학사정관이 정책에 순응할 의지가 없음에도 불구하고 표면적으로 정책과 일치된 행동을 보이게 하였다. 정책집행자에게 정책이 가진 강제성과 제재는 순응·불응의 요인으로 작용한다(Bullock & Rodgers, 1976). 또한 정부는 정책설계 단계에서 정책의 순응을 확보하기 위한 수단을 고려한다(정정길 외, 2018). 학생부종합전형 정책은 대입정책으로써 규제정책(regulatory policy)에 해당되어(황준성 외, 2017) 강제성을 가지며, 정부는 대학의 순응을 확보하기 위한 방법으로 ‘고교교육 기여대학 지원사업’이라는 경제적 유인 수단을 활용하였다. 뿐만 아니라 점차 많은 대학들이 재정지원과 같은 정부의 재정에 의존하자 정책불응에 따른 불이익을 설계함으로써 순응을 강제하였다.

하지 않거나 마음대로 바꾸는 경우는 없었어요. 그러다가 사업에서 떨어지면 정말 큰일이거든요. (B지역, 입학사정관 박민진)

정부가 대학에게 설계한 불이익은 정책에 불응했을 때 지원했던 사업비를 환수하거나 다음 재정지원사업 선정에 패널티를 받을 수 있다는 점을 들었다. 이러한 불이익은 대학에게 정책의 불응에 따른 부담과 비용을 유발하는 것으로, 대학과 입학사정관은 정책순응과 정책불응 시에 각각 자신에게 미칠 영향을 계산해서 의사결정을 하게 된다(이혁우, 2017). 입학사정관은 그들의 업무수행이 정책의 내용과 일치하지 않아 재정지원사업에서 받게 되는 불이익을 두려워했다. 구체적으로 입학사정관은 정책에 불응하였을 때 재정지원사업 선정에 탈락하는 것과 예산을 환수당하는 것을 매우 두려워했다. 이것은 입학사정관이 가진 순응 의지와는 상관없이 표면적으로 정책에 순응하게 만드는 요인이 되었다.

이와 같이 입학사정관은 정책을 집행하였으나 집행한 내용이나 결과가 실제 정책의 목표와 지침에 맞지 않는 ‘형식적 순응’의 행태를 보였다. 그들은 교육업무의 본래 목적과 부합하지 않도록 형식적으로 참여하고 형식적으로 운영하였고, 연구 보고서를 작성하여 제출하였지만 연구 결과를 정해 놓고 수해하거나 의미없는 결과만을 제시하였다. 또한 학생의 성장을 돕기 위하여 추수지도를 운영하기보다는 계획대로 프로그램을 운영하고 예산을 적절히 소진하는 1회성 프로그램을 형식적으로 운영하였다. 이러한 형식적 순응은 과도한 업무, 자원 부족, 정책의 필요성에 대한 부정적 인식이 순응에

대한 의욕을 잃게 만들었으나, 정책의 강제성으로 인하여 표면적으로 순응하게 만든 맥락적 요인으로 작용하고 있었다. 이에 대하여 간략히 정리하면 다음 [그림 IV-3]과 같다.



[그림 IV-3] 입학사정관의 ‘형식적 순응’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

라. 서류상 순응

입학사정관은 실제 실적을 부풀렸으나 서류상 완벽하게 정책에 순응한 것으로 나타나는 ‘서류상 순응’의 행태를 보였다. ‘서류상 순응’은 정책집행자가 정책에 순응할 수 없거나 순응할 의도가 없어 실제로 정책에 따르지 않았지만, 실적을 부풀리거나, 실적을 쪼개어 활용함으로써 표면적으로 정책에 순응한 것처럼 보이는 것을 의미한다 (Young, 1979; 하상근, 2011). 연구자(관찰자)가 집행자들이 정책에 순응 또는 불응했는지 판단할 수 근거는 ‘서류’³³⁾에 작성된 내용이다. 서류에 작성된 내용에 따르면 입학사정관이 정책에 순응하고 있으나, 실제 집행은 서류에 작성된 것과 달랐던 행태를 서류상 순응이라 한다. 즉 결과보고서와 같은 서류에는 입학사정관이 계획에 따라 정책을 잘 집행한 것으로 작성되어 있으나 실제 집행은 그에 못 미치거나 아예 실행되지 않은 것이다. 다만 이러한 서류상 순응은 외부에서 집행자가 순응하는지 불응하는지 알 수 없거나 관심이 없는 경우 발생하므로(하상근, 2011), 외부인이 이를 알아내기 쉽지 않다.

서류상 순응에 대한 사례로 첫째, 정책을 집행하긴 하였으나 결과보고서에는 실제

33) 일반적으로 관료제 구조의 특성인 ‘공식성’에 의하여 입학사정관이 하는 모든 업무는 문서화시켜서 자료를 남긴다. 대학 내부적으로도 각종 결재문서와 결과보고서가 시스템 상에 등록되어있고, 대교협에는 지원사업 결과보고서와 증빙자료를 함께 작성하여 제출한다. 입학사정관이 남긴 서류는 외부인에게 그들이 정책을 잘 집행하고 있는지 순응여부를 판단할 수 있는 자료로 활용된다.

집행한 것보다 더 많은 횟수나 시간을 운영한 것처럼 부풀려 작성하였다. 다시 말해 입학사정관은 프로그램을 실제로 1회만 운영하였지만 결과보고서에는 2, 3회 운영한 것으로 작성하였다. 서류상 순응 행태를 보인 입학사정관은 재정지원사업 결과로 제출할 실적을 위하여 실제 프로그램 운영 횟수를 줄이거나 결과보고서상의 운영 횟수를 늘림으로서 보고서를 가공하고 있었다. 이때 사진과 같은 증빙자료가 있다면 보고서를 부풀려서 작성하는 것이 더욱 수월하게 이루어졌다.

실제로는 프로그램을 1회만 운영했는데, 이를 나누어서 2회 운영을 한 것처럼 결과를 작성했던 적이 있어요. 사진이 있으면 결과보고서만 써서 실제로 2회 한 것처럼 하는 거죠. 또 사업 말기에 집중교육을 한다는 명목 하에 교육기간과 횟수를 늘려서 여러 번 진행 했다고 하는 경우도 있어요. 다른 프로그램도 마찬가지로요. 증빙하는 결과보고서만 잘 쓰면 되니까요. (D지역, 입학사정관 김지호)

중학교 자유학기제 관련해서 프로그램 계획 세워놓고도 전형 일정과 맞물려버리니까 진행하기 어려울 때가 있거든요. 전형 일정과 맞물릴 때는 프로그램 일정을 바꾸는 방법을 씁니다. 원래 한 3시간짜리 프로그램이면 뭐 1시간으로 축소시켜서 운영한 다음에 결과보고서에는 3시간 운영 했다고 했죠. (G지역, 입학사정관 조영재)

이와 유사하게 프로그램에 참여한 인원을 늘려서 실제 운영한 것보다 결과를 부풀리는 서류상 순응 행태를 보이기도 하였다. 다시 말해 프로그램에 실제 참여한 인원보다 더 많은 인원을 대상으로 프로그램을 운영한 것처럼 결과보고서를 작성하는 것이다. 재정지원사업 결과보고서에는 프로그램에 참여 인원을 작성하고 이를 곧 실적으로 보는 경향이 있다. 이러한 상황 때문에 입학사정관은 참여인원을 채울 수 없거나 채우지 못한 경우 프로그램 실적을 위해서 참가자의 수를 부풀리는 모습을 보였다.

박람회나 설명회를 타 지역으로 가면 우리지역처럼 학생이 많이 오지 않는단 말이죠. 그렇다고 해서 적은 인원 몇 명만을 대상으로 설명회를 했다고 할 순 없잖아요. 이렇게 참여가 적다고 해서 다른 지역 박람회나 설명회에 참여하지 않을 수도 없고요. 그렇다면 어찌겠어요. 인원을 조금이라도 더 부풀리는 수밖에 없죠. (D지역, 입학사정관 박현중)

도서벽지같이 정보 소외지역 있잖아요. 그 정보 소외지역으로 설명회를 나가야 하는데, 바쁜 상황에서 그 먼 곳까지 자주 설명회를 가기 힘들어요. 그러다보니 한 군데 설명회 나가고 횡수를 늘리거나 학생 수를 늘려서 작성하는 경우들이 있었죠. 아무래도 실적 이런 부분들은 좀 부풀려서 쓸 수밖에 없었어요. (G지역, 입학사정관 조영재)

둘째, 입학사정관은 실적 쪼개기를 사용하여 결과보고서를 작성하는 서류상 순응을 하였다. 실적 쪼개기는 실제로 운영한 프로그램의 실적을 나누어 몇 가지 프로그램을 더 운영한 것처럼 서류를 작성한 것이다. 한 입학사정관은 입학설명회와 모의전형을 동시에 진행한다 하였으나, 실제로는 입학설명회만 진행되었고 결과보고서에는 두 가지 모두 운영한 것처럼 작성된 사례를 이야기 하였다. 이들은 한 프로그램 운영 결과를 다른 프로그램 운영 결과인 것처럼 중복으로 사용하여 결과보고서를 작성하고 있었다.

간혹 어떤 대학에서 입학설명회를 진행할 때 모의전형을 함께 진행한다고 해서 결과를 만드는 사례를 본적 있어요. 실제로 모의전형이나 컨설팅을 진행하지 않으셨고, 단순히 고등학교에 찾아가서 입학설명회만 진행을 했거든요. 그런데 모의전형도 함께 하신 것으로 해서 프로그램 각자 결과보고서를 쓰시더라고요. (F 지역, 입학사정관 장희윤)

또 다른 입학사정관은 이와 유사하게 해당 프로그램이 운영되지 않아도 증빙자료를 활용하여 프로그램이 진행된 것처럼 결과보고서를 만든 사례에 대하여 이야기하였다. 이들은 책자, 사진 등을 활용하여 해당 프로그램을 운영한 것처럼 결과보고서를 작성하였고, 재정지원사업 운영 실적으로 활용하였다.

다른 프로그램 사진을 첨부하거나, 증빙할 수 있는 문서 같은 자료를 만들거나, 다른 프로그램 할 때 같이 했다고 하는 형식으로 만들었어요. 이렇게 진행되지 않고 결과만 만들어 내는 것들이 실적으로 넣어졌던 경우가 있었죠. (G지역, 입학사정관 조영재)

이와 같이 입학사정관들이 표면적으로는 정책과 일치하는 서류상 순응의 행동을 보이는 이유는 앞서 다뤘던 형식적 순응의 요인과 상당부분 유사했다. 입학사정관은 과

또한 업무가 주어짐과 동시에 업무를 수행할 능력이나 시간, 자원 등이 부족한 상황에 놓여 정책에 순응할 의지를 잃게 되었다. 그럼에도 불구하고 그들은 정책의 강제성으로 인해 업무를 수행해야 했고, 이것은 곧 서류상 순응을 나타내게 하는 상황이 되기도 하였다.

그런데 이뿐만 아니라 입학사정관은 주어진 몇 가지 상황들로 인해 서류상 순응을 할 수 밖에 없었다. 첫째, 입학사정관들은 그들이 수행한 모든 업무에 대하여 실적을 포함한 결과보고를 해야 하기 때문에 서류상으로 순응하는 행태를 보였다. 특히 재정 지원사업을 운영하는 대학의 입학사정관들이 사업이 종료됨과 동시에 그들의 실적을 담은 결과보고서를 제출해야 할 때 서류상 순응이 나타났다.

사업비를 받는 대학의 입장에서는 어떻게든 프로그램을 진행해야지 결과보고서에 써 넣을 내용이 생기잖아요. 그런데 여러 가지 여건 상 완벽하게 진행하기 어려운 것들이 발생하는 거예요. 그러다보니 횡수를 늘렸던 경험이 있었죠. 이것은 순수 결과보고서 때문이에요. 사업비를 받지 않는 대학에서 근무할 때는 굳이 그럴 필요가 없었어요. (G지역, 입학사정관 조영재)

서류상 순응을 하는 업무는 대체로 재정지원사업 프로그램 운영과 관련이 있었다. 사업비를 지원받는 대학은 사업과 관련하여 주어진 업무를 반드시 수행해야 하고, 이를 결과보고서로 작성해서 제출해야 한다. 사업결과보고는 보고서 형식의 문서로 작성하여 제출하는데, 이때 결과보고서에는 사업계획서에 작성했던 내용을 토대로 수행한 업무 결과와 실적을 기입하게 된다. 대교협은 결과보고서를 통해 해당 대학의 학생부 종합전형 운영 결과를 파악하기도 하고, 사업 프로그램들이 얼마나 잘 진행되었는지 확인하고 있다. 때문에 입학사정관은 그들이 사업을 잘 운영하였다는 것을 보여주기 위해 결과보고서에 특별히 신경을 쓰게 된다. 그들은 업무를 수행할 자원이나 능력이 없음에도 불구하고 업무를 수행하여 실적을 낼 것과 주어진 사업비를 계획에 맞게 모두 지출할 것을 요구받았다. 그 결과 입학사정관은 실적을 부풀리거나, 프로그램 실적을 쪼개어 사용하거나, 각종 증빙자료를 활용하여 결과보고서 상에서는 정책에 순응하는 것처럼 보이는 서류상 순응의 행태를 보이게 된 것이다.

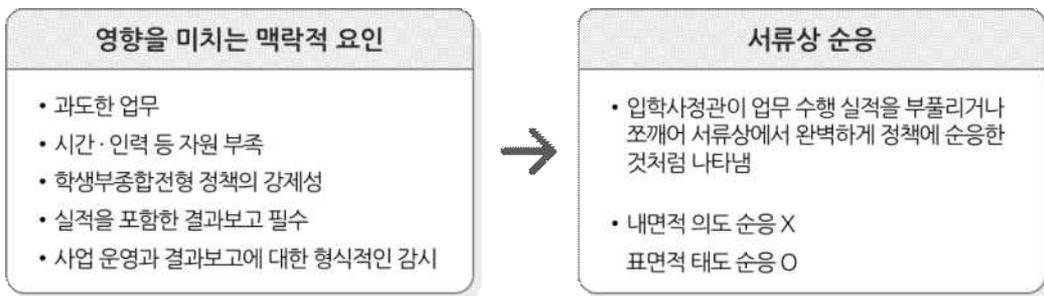
둘째, 입학사정관이 서류상 순응을 할 수 있었던 또 다른 이유는 사업운영이나 결과 보고에 대한 감시가 철저하지 않았기 때문이다. 일부 입학사정관은 매년 같은 형식으로 반복되는 결과보고와 단순히 수치 중심으로 작성하는 보고서를 형식적인 과정 중

하나로 여기고 있었다.

사업에 허점이 있는 것 같아요. 우리는 아직까지 프로그램을 마음대로 운영하거나 사업비를 마음대로 쓰는 그런 일들은 없었지만, 개선이나 발전 없이 이러한 상황이 계속된다면 우리도 언젠가는 그럴 수 있지 않을까 생각이 들더라고요. (C지역, 입학사정관 윤현주)

Young(1979)과 Sorg(1983)는 이와 같은 행태를 ‘서류상 순응’ 혹은 ‘기만’으로 분류하여 상위자의 감시가 철저하지 않은 경우 나타나기 쉽다고 밝힌 바 있다. 현재 사업 결과에 대한 보고는 단순히 결과보고서와 증빙자료를 제출하는 방식으로 진행되고 있다. 비용이나 효율성 문제로 한동안 진행되었던 컨설팅도 더 이상 시행되지 않는다. 사업에 대한 결과보고는 10년 이상 같은 형식으로 진행되고 있어 많은 입학사정관들이 익숙한 방식으로 여기고 있었고, 이는 서류상 순응 행태를 이끌 수 있었다.

상술한 바와 같이 실적을 부풀리거나 쪼개어 서류상에서는 정책에 완벽하게 순응한 것처럼 보이는 ‘서류상 순응’ 행태를 발견할 수 있었다. 입학사정관은 정책을 집행하기는 하였으나 결과보고서에 실제 집행한 것보다 실적을 부풀려서 작성하였으며, 실적 쪼개기를 사용하여 몇가지 프로그램을 더 운영한 것처럼 결과보고서를 작성하였다. 다만 서류상 순응은 외부에서 집행자가 순응하는지 불응하는지 관심이 없거나 알 수 없는 경우에 발생하므로 입학사정관 본인이나 내부자가 아닌 이상 알아내기 쉽지 않았다. 입학사정관이 서류상 순응을 보이는 이유는 형식적 순응의 요인과 유사했는데, 이와 함께 실적을 포함한 결과보고를 반드시 해야 하는 상황, 사업 운영과 결과보고에 대한 형식적인 감시 상황이 추가적인 맥락적 요인으로 작용하였다. 이에 대하여 정리하며 다음 [그림 IV-4]와 같다.



[그림 IV-4] 입학사정관의 ‘서류상 순응’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

2. 입학사정관의 불응행태

이 연구에서 11명의 입학사정관들과 3차 인터뷰를 진행한 결과 입학사정관들이 학생 부종합전형 정책을 집행하는 과정에서 비의도적 불응에 해당하는 더하기와 빼기, 의도적으로 불응하는 지연, 정책 임의 변경, 정책 취소 변경 시도라는 행태를 발견하였다. 여기서 ‘불응’은 입학사정관이 그들에게 주어진 업무를 실행(enactment)하는 과정에서 보이는 ‘정책에 일치하지 않는 행동’을 의미한다. 일선관료는 실무자로서 업무 수행 과정에서 그들이 가진 재량을 발휘할 수 있지만(김정현, 2017), 정책 자체의 수행 여부에 대한 결정재량을 발휘하기 어렵다. 일선관료인 입학사정관은 대학 내 처장이나 본부장 과 같은 결정권자가 결정한 사안에 대하여 현장에서 실제로 실행하는 역할을 수행한다. 이 과정에서 입학사정관은 결정권자에 의해 주어진 업무를 자기 나름대로 해석하고 실행에 옮기게 되는데, 이때 정책이 추구하는 바와 일치되지 않은 행동을 ‘불응’으로 규정한다.

가. 비의도적 불응: 더하기

이 연구에서 입학사정관은 업무를 수행하면서 각종 절차나 자료를 추가함으로써 비의도적이긴 하지만 결과적으로 정책에 불응하는 ‘더하기’ 행태를 보였다. ‘더하기’는 정책집행자가 집행과정에서 의도하지 않게 정책의 목표나 절차, 지침 등을 추가함으로써 결과적으로 정책에 불응하는 것을 의미한다(Sorg, 1983). ‘더하기’는 앞서 다뤘던 순응인 ‘수정시도’와 정책에 순응할 의지를 가지고 업무에 변경을 가한다는 공통점이 있다. 그러나 ‘수정시도’는 표면적으로 나타난 행위의 결과가 정책과 일치하였기 때문에 순응한 것이며, ‘더하기’는 표면적으로 나타난 행위의 결과가 정책과 일치하지 않았기 때문에 불응한 것이라는 차이점이 있다³⁴⁾.

34) 비의도적 불응 행태(더하기, 빼기)는 앞에서 다뤘던 의도적 순응에 해당하는 ‘수정시도’와 입학사정관이 정책에 순응할 의지를 가지고 있다는 공통점이 있다. 또한 이들이 업무에 수정을 시도하거나 업무 내용이나 절차를 추가·생략하는 이유에는 정책 지시에 그대로 순응할 수 없는 상황, 자원 및 능력 부족 등이 공통적으로 해당된다. 그러나 ‘수정시도’는 입학사정관이 표면적으로 나타내는 행위가 정책 내용, 규범, 방향 등과 일치하는 것이었기 때문에 정책에 대한 순응이라 할 수 있지만, ‘더하기’와 ‘빼기’는 입학사정관이 정책에 순응할 의지가 있더라도 표면적으로 나타난 행위가 정책의

이 연구에서는 입학사정관이 학생부종합전형 평가과정에서 추가 자료인 고교프로파일을 활용하여 대교협에서 금지하고 있는 고교정보를 학생의 평가에 반영하는 사례에서 불응의 유형인 더하기를 찾아볼 수 있었다.

입학사정관은 학생부종합전형 평가과정에서 공정한 평가를 위해 고교 프로파일을 추가적으로 활용하였는데 이는 고교정보를 학교 서열화 자료로 활용함으로써 정책에 불응하는 결과를 가져왔다. 고교프로파일³⁵⁾은 학생들이 고등학교 학업 환경 차이로 불이익을 받게 될 문제를 최소화하고, 보다 공정한 평가를 가능하게 한다는 이점이 있어 많은 입학사정관이 평가에 활용하고 있다(베리타스알파, 2017.4.24.). 뿐만 아니라 비슷한 지원자들 사이에서 각종 고교정보를 활용하여 차이를 발견하여 학생을 선발할 수 있는 자료로 활용되기도 한다(베리타스알파, 2017.4.24.). 그런데 입학사정관이 고교프로파일을 이와 같은 용도로 활용하는 것이 아니라, 학교를 서열화 시켜 학생을 선발하는 공정하지 못한 평가를 수행하였다. 학교정보가 서열화 되어 평가에 작용하는 것은 학생의 학업성취도나 고교생활 과정을 평가하여 선발하기보다 학교 유형을 통해 학생을 선발한다는 문제점이 있다. 이 때문에 고교등급제로 학생을 선발하는 것은 1990년대부터 금지해왔음에도 불구하고 공정한 평가를 위해 반영한다는 고교프로파일을 고교서열화 자료로 활용한 것은 정책에 비의도적으로 불응한 결과라고 할 수 있다.

입학사정관이 고교프로파일을 평가에 활용할 수 있는 방법에는 두 가지가 있다. 하나는 대학에서 각자가 원하는 내용으로 프로파일을 만들어 활용하는 것이고, 다른 하나는 대교협에서 제공하는 프로파일을 활용하는 것이다. 먼저 자체적으로 제작한 고교프로파일에는 학교현황, 학교환경, 교육과정과 같은 세부적인 정보뿐만 아니라 지역 환경, 지역 내 학교의 수준, 교사의 순환 여부 등을 포함하고 있었다. 이 프로파일은 학교 정보를 수집한다는 명목 하에 제작되었으나, 수집한 항목이 학교생활기록부 평가 이상의 내용을 담고 있었으며 평가에서 고교등급화 자료를 활용되고 있었다. 한 입학사정관은 최근에서야 이와 같은 고교프로파일 제작이 정책이 의도한바가 아니었음을 알게 되었다고 이야기 하였다.

목적, 내용, 규범과는 일치하지 않았기 때문에 정책에 대한 불응이라 할 수 있다. 따라서 수정시도와 비의도적 불응은 그들의 업무에 수정을 가할 수밖에 없었던 다양한 상황으로 인하여 업무에 변경을 가하였지만, 표면적으로 나타난 행위의 결과가 정책과 일치하거나 일치하지 않았다는 차이를 가짐으로써 의도적 순응과 비의도적 불응으로 나뉘게 되었다.

35) 고교프로파일은 학교생활기록부에서 확인할 수 없는 객관적인 정보를 포함하고 있다. 일반적으로 고등학교의 현황과 전체 교육과정, 개최한 대회, 개설되어 있는 동아리 등 고등학교 전반에 대한 내용을 확인할 수 있다. 다만 계속되는 고교정보의 평가반영을 차단하기 위해 2021학년도부터 고교프로파일을 전면 폐지할 계획이라 밝혔다.

*대학, **대학, ***대학, ****대학이 함께 몇 년 동안 프로파일 연구를 했어요. 그러니까 어떻게 보면 그 고등학교에 대해서 고교등급제를 했었던 거죠. 프로파일 항목은 단순히 ‘학교 교육과정이 어떨냐’, ‘학생들의 성취도가 어떨냐’ 이걸 넘어서 학교 선생님들이 어느 정도 관찮은지, 선생님들이 순환인지 아닌지 이런 것까지도 봤어요. 그리고 충성도라고 하는 것도 포함되어 있는데요. A 고등학교에서 우리대학에 온 학생들의 이탈율이 어느 정도 되느냐, 이것도 따로 분석을 해서 저희끼리 공유를 해요. 그래서 A고등학교 프로파일을 가지고 있어서 어느 정도 그 학교에 대해 잘 알고 있다면, 잘 모르는 B고등학교 1등급보다 A고등학교 2등급이 훨씬 좋은 아이라고 평가를 하는 거죠. (E지역, 입학사정관 허지민)

입학사정관들은 이와 같이 고교정보와 함께 해당 고등학교를 졸업하고 현재 대학에 재학하는 학생의 자료를 프로파일에 포함시켜 평가에 활용하고 있었다. 대학에 재학중인 학생을 출신 고등학교로 구분하여 GPA나 중도탈락률 등을 분석한 자료를 통해 고등학교에 대한 자료를 축적하였다.

이러한 사례는 교육부가 실시한 학생부종합전형 실태조사 결과(교육부, 2019.11.5.)에서도 확인할 수 있다. 평가자들은 지원자 고교의 졸업생 정보를 평가에 활용하였는데, 해당 고교 출신 학생들의 진학 현황, 입학 후 학점 취득 수준, 학사경고 현황 및 자퇴 비율 등을 추가적으로 활용하고 있었다. 이러한 상황은 입학사정관이 정책에 불응할 의도는 없었지만 집행과정에서 절차나 자료를 추가함으로써 결국 정책적 불응을 초래한 것이다.

자료 내용은 작년에 이 고등학교에서 우리학교에 얼마나 많이 왔고, 개네들의 학적 상태가 어떨고, GPA는 어떤지 그런 것을 포함하고 있어요. 고교프로파일이라고 하기엔 교육과정 같은 고등학교의 정보는 없기 때문에 조금 다르다고 생각하고요. 이것을 평가에 참고하는 자료로 활용하고 있어요. 작년까지는 이러한 내용을 분석해서 평가에 써 왔어요. 고등학교 수능성적까지는 활용하지 않았지만 그 고등학교 학생들이 우리대학에 와서 받은 성적이랑 중도탈락률, 지원율, 그런 것들을 다 연구해서 제공을 했었어요. 저희 팀에서 만들었고요. (F지역, 입학사정관 장희운)

대교협은 이와 같이 대학이 자체적으로 프로파일을 제작하여 발생하는 문제를 해결하기 위해 공통양식³⁶⁾의 고교프로파일을 제공하였다. 다만 공통양식의 고교프로파일을 제공하되 활용 여부는 각 대학의 자율에 맡겼다. 그런데 프로파일 활용으로 인하여 발생하는 고교서열화 문제는 여전했다. 이를 활용하는 일부 대학과 입학사정관들은 대교협이 제공하는 목적에 맞게 활용하기보다 학교 수준을 파악하고 고교를 등급화하여 이를 평가에 반영하는 방식으로 활용하고 있었다.

대학마다 자체적으로 내용은 다르지만 고교 프로파일을 제작하고 가지고 있는 학교가 있어요. 그런데 자체적으로 제작하면서 문제들이 발생하니까 대교협에서 공통양식으로 만들어서 제공을 했어요. 대교협에서 프로파일을 제공한 이유는 단순히 학생의 등급만 보지 말고 학교 정보를 같이 확인하라는 취지였거든요. 교과영역 평가할 때는 고등학교의 교육과정을 보고, 비교과영역 평가할 때는 학교에서 무슨 대회들이 열렸고, 어떤 동아리들이 있었는지 전체적인 내용을 참고해서 평가를 하라는 거였어요. 그런데 막상 사람들이 평가 할 때는 프로파일을 보고 학교 이름만 가지고 그냥 줄을 세워버리니까 그게 문제라 지적하고 있는 거죠.
(D지역, 입학사정관 박현중)

고교등급화의 구체적인 예는 같은 점수의 학생이라고 하더라도 일반고와 자율고, 특성화고, 특목고와 같은 학교 구분에 따라 점수에 차이가 있고, 같은 일반고라고 하더라도 학교 규모나 지역에 따라서 점수에 차이를 둔 것을 들 수 있다. 이와 같은 학교의 서열화는 일반고와 특성화고 학생보다 특목고 학생에게 좋은 점수를 주거나, 농어촌 지역에 있는 학교보다 도시에 있는 학교 학생에게 더 높은 점수를 줄 수 있음을 의미한다. 얼마 전 교육부는 학생부종합전형 실태조사 결과를 통해 “과학고 > 외고·국제고 > 자사고 > 일반고’ 순의 서열화된 고교체제가 학생부종합전형의 지원 단계부터 등록 단계까지 전 과정에서 나타난다”고 밝힌 바 있다(경향신문, 2019.11.5.).

물론 입학사정관은 고교프로파일을 추가적으로 활용한 것은 정책에 불응할 의도를 가지고 있었던 것이 아니라 학생을 제대로 평가하기 위해 사용하는 방법이었다고 이야기한다. 더구나 대교협에서도 공통양식의 프로파일을 제공하였기 때문에 프로파일 사용 자체가 정책에 불응한 것이라 하기 어렵다. 그러나 이를 잘못 사용하여 평가에서

36) 대교협은 “①고교 기본 정보(고교유형, 기숙사, 교원, 학생수 등) ②교육환경 및 구성원 특성 ③교육과정 운영 현황 ④동아리 활동 개설 및 운영방식 ⑤교내 시상 내역 ⑥3개년 교육과정 편성표 ⑦기타사항”의 7가지 공통양식 항목을 발표하였다(대교협, 2017.7.24.).

금지하고 있는 고교서열화 자료로 활용한 것은 정책 목표 및 내용과 일치하지 않은 비의도적 불응 중 더하기에 해당하는 불응행태라고 볼 수 있다.

100명이 지원을 하면 한 90명은 학생들의 수준이 거의 비슷해요. 그러니까 어떻게 걸러낼수가 없는 거죠. 그럼 이제 세부적으로 고등학교도 봐야하고, 교육과정도 열어봐야 해요. (C지역, 입학사정관 이은재)

공식적으로 명확하게 기준을 가지고 나누고 있지는 않지만 나름대로 머릿속에서 생각을 하게 되는 거죠. 저 같은 경우에는 너무 디테일하게 나누진 않지만 상위권 중위권 하위권학교 이렇게 ‘상중하’로 나눠서 평가를 하게 되더라고요. ‘상’에 속하는 학생들은 ‘하’에 속하는 학생보다 3등급을 더 높게 생각해서 평가를 하고, ‘중’은 2등급 더 올려서 평가를 하고 그렇죠. (F지역, 입학사정관 장희윤)

비의도적이지만 정책에 불응한 더하기 사례는 학생부종합전형의 공정성 강화를 위해 평가절차를 2단계에서 3단계로 늘렸으나 제대로 운영되지 않았고 오히려 입학사정관이 불성실한 평가를 준비하도록 만든 사례에서도 찾아볼 수 있었다. 사례대학의 입학사정관은 정책의 방향이 공정성을 높이는 것에 초점을 두자 2단계 평가절차를 3단계로 늘려 공정성을 확보하고자 하였다. 그러나 준비가 미흡하여 제대로 운영되지 못했고, 오히려 의미 없는 평가를 수행함으로써 업무를 증가시키는 부작용이 발생하였다.

사례대학³⁷⁾은 2단계 평가 이후 3단계 평가에서 발견되는 ‘이상(異常)’이 무엇이며, 그러한 이상이 발견됐을 때 이를 어떻게 처리할 것인지 구체적인 대책을 마련하지 않았다. 이것은 입학사정관이 무엇을 어떻게 해야 할지 모르게 만들었고, 결국 3단계 평가를 아무런 의미 없는 절차로 만들었다. 입학사정관은 3단계 평가를 본래의 목적을 달성할 의도로 수행하지 않았으며, 단순히 1, 2단계 평가 결과를 눈으로 확인하고 넘어가는 수준에서 평가를 진행하였다. 그리고 이것은 오히려 입학사정관의 업무를 증가시키는 결과를 가져오게 되었다. 사례대학의 입학사정관들은 많은 인원을 대상으로 1, 2단계 평가를 마친 후, 그보다 더 많은 인원을 대상으로 3단계 평가를 진행해야 했으

37) 학생부종합전형 평가는 대체로 1.2단계의 절차를 거친다. 사례대학의 1단계 평가는 지원자 전체를 대상으로 하는 본 평가이며, 2단계 평가는 1단계 평가자 사이에 점수 차이가 과도하게 발생했을 때 제 3의 평가자가 다시 평가하는 조정평가 혹은 재평가이다. 새롭게 신설한 3단계 평가는 1.2단계 평가 결과와는 상관 없이 모든 지원자를 대상으로 시행되며, 평가가 제대로 잘 이루어 졌는지 학교 생활기록부와 1.2단계 평가결과를 다시 한 번 검증하는 단계이다.

로 과중한 업무에 부담감을 느끼고 있었다. 결국 이러한 상황은 입학사정관들이 3단계 평가를 불성실하게 수행하게 만들었고, 불성실한 평가는 그들이 세운 전형의 방향과 어긋나게 수행되는 문제를 갖게 되었다. 즉, 입학사정관이 정책에 불응할 의도 없이 정책의 절차를 추가하였으나 제 역할을 하지 못함으로써 오히려 정책에 비의도적으로 불응하는 결과를 가져왔다.

검증평가라는 것이 본 서류평가가 제대로 이루어졌는지를 다시 한 번 평가하는 것이거든요? 그런데 학생부종합전형 평가는 학생부교과나 정시처럼 숫자로 나와서 일렬로 줄을 세우는 평가가 아니고 학생의 생기부를 전체적으로 보는 것이기 때문에 제3자가 평가가 제대로 이루어졌는지 아닌지 확인한다는 것 자체가 말도 안 되고 의미도 없더라고요. 정성평가에서 오류를 잡아낸다는 것이 말이 안 된다는 생각을 했어요. 그러다보니 검증평가는 두 평가자의 점수나 차이를 보고 평가가 이상한지 아닌지 그냥 확인만 하는 식으로 진행했어요. (C지역, 입학사정관 남우현)

이와 같이 입학사정관이 정책에 순응할 의지가 있음에도 표면적으로는 정책과 일치하지 않은 불응 행태를 나타내는 이유에는 정책에 대한 입학사정관의 잘못된 이해가 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

고교정보를 연구해서 가지고 있었는데요. 이제는 프로파일 제작이나 활용을 금지하려고 하잖아요. 지금 와서 생각해보니 이런 문제가 되는 부분에 우리가 일조한 것이 아닌가 이런 생각이 들더라고요. (E지역, 입학사정관 허지민)

저희는 이 부분에 대해서 저희가 굉장히 고교정보를 잘 관리해왔다고 생각했거든요. 그런데 갑자기 잘못된 것처럼 이야기다 나와서 올해부터는 사용하지 않으려 합니다. (F지역, 입학사정관 장희윤)

이와 같은 비의도적 불응 행태는 입학사정관이 정책에 대한 이해가 부족한 상태에서 정책을 집행하거나, 능력이나 자원이 부족함에도 정책을 집행해야 할 때 발생한다 (Sorg, 1983; 이혁우, 2017). 대교협은 고교유형이나 고교특성으로 인하여 발생하는 차별을 방지하고 공정성을 강화하기 위해 생활기록부 내 출신고교 정보를 블라인드 처리할 것을 제시할 만큼 출신고교의 후광효과를 경계하고 있다. 그런데 일부에서는 프로

파일을 통해 출신학교 정보를 평가에 활용하고 이것으로 학생을 선발하는 것에 대하여 잘못된 것이라 인식하지 않기도 하였다. 이것은 입학사정관이 학생부종합전형의 목적에 대해 이해가 부족하거나, 정부의 방침을 잘못 이해한 결과로 볼 수 있다. 사례와 같이 입학사정관들은 고등학교 간 차이를 감안하여 공정한 선발을 위해 고교프로파일을 활용하며, 대교협 역시 학교의 교육과정이나 환경으로 인한 학생 간 차이를 인정하고 공정한 평가를 위한 차원에서 고교프로파일을 활용하도록 하였다. 그러나 이에 대하여 잘못 이해한 일부 입학사정관들은 고교정보를 통해 고등학교를 서열화 시켜 평가에 반영함으로써 교육부·대교협의 방침에 어긋나는 모습을 보였다.

마찬가지로 평가절차를 2단계에서 3단계로 늘리게 된 계기 역시 정책에 대해 잘못 이해한 것이 원인이 되었다. 교육부와 대교협에서 학생부종합전형 정책의 목표에 공정성 강화를 주요 목표로 삼았던 상황에서, 평가절차를 추가하면 공정성이 강화될 것이라 판단한 것이다.

한 단계의 절차를 더 넣음으로써 절차가 많아지니까 공정성을 높인다고 생각한 것 같아요. 하도 다단계 다단계평가 하니까 단계가 많아지면 공정성이 높아진다고 생각했죠. 그렇지만 결과적으로 검증평가 자체는 좀 문제가 있었던 것 같아요. (C지역, 입학사정관 남우현)

그러나 전형의 공정성은 절차를 늘린다고 해서 확보되는 것이 아니었으며, 오히려 준비가 부족한 상황에서 절차를 도입하여 불응의 결과를 가져왔다. 추가된 평가는 목표했던 방식으로 진행되지 않았으며, 오히려 입학사정관의 업무를 가중시켰다. 즉, 정책의 목표를 잘못 이해함으로써 비의도적으로 불응하는 결과를 가져왔다.

이처럼 입학사정관이 정책에 대하여 제대로 이해하지 못하고 있을 때 그들이 정책에 순응할 의지를 가지고 있더라도 비의도적인 불응의 행태가 발생할 수 있다. 이것은 집행자의 집행능력과 관련이 있으며, 이것은 곧 입학사정관이 가진 전문성을 의미한다. 학생부종합전형이 제대로 운영되기 위해서는 무엇보다 입학사정관 개인의 전문성 확보와 자질이 담보되어야 한다(김택형, 양성관, 문성빈, 2009). 입학사정관이 전문성을 가지고 있다는 것은 정책에 대한 이해를 토대로 주요 업무인 평가와 그와 관련된 연구, 전형설계 등을 정책의도에 맞게 수행할 수 있음을 의미한다. 따라서 입학사정관이 정책에 대한 충분한 이해를 토대로 전문성을 가지고 있다면 정책에 순응할 가능성이 높지만, 반대로 정책에 대한 이해와 전문성이 부족하면 정책에 불응할 가능성이 높다. 집

행자의 능력과 순응·불응 관계는 많은 선행연구를 통해서도 확인할 수 있다. 이쌍철과 홍창남(2008)은 교사들이 정책 내용에 대한 이해가 높아 잘 알고 있을수록 정책에 더 순응한다 하였고, 한수경(2017)은 교사의 능력과 역량 부족이 교사들이 정책에 순응할 수 없도록 하는 저해 요인임을 분석한 바 있다.

상술한바와 같이 이 연구에서는 입학사정관이 업무 수행과정에서 각종 절차나 자료를 추가하였으나 그것이 의도하지 않게 정책에 불응하는 결과를 가져오는 ‘더하기’ 행태를 발견할 수 있었다. 그들은 정책이 추구하는 공정한 평가를 위해 고교프로파일을 활용하고, 평가 절차를 늘림으로써 정책의 절차나 내용을 추가하였다. 그러나 프로파일을 대교협에서 금지하고 있는 고교서열화 자료로 활용하고, 미흡한 준비와 업무 과중으로 평가에 불성실하게 임함으로써 정책에 불응하는 모습을 보여주었다. 비의도적 불응 행태는 학생부종합전형 정책에 대한 입학사정관의 잘못된 이해가 영향을 미치는 맥락적 요인이 되었다. 즉, 정책의 목적이나 지침을 잘못 이해한 상태에서 정책을 집행하는 경우 순응 의도를 가지고 있더라도 불응행태를 나타낼 수 있다. 이에 대하여 정리하면 다음 [그림 IV-5]와 같다.



[그림 IV-5] 입학사정관의 ‘더하기’ 불응행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

나. 비의도적 불응: 빼기

이 연구에서 입학사정관은 업무를 수행하면서 비의도적으로 업무 절차나 내용을 빼거나 축소시킴으로써 불응하는 ‘빼기’의 행태를 나타냈다. ‘빼기’는 정책집행자가 의도하지 않았으나 집행과정에서 정책의 목표, 절차, 지침 등을 줄임(축소)으로써 정책에 불응하는 것을 의미한다(Sorg, 1983). 입학사정관은 정책을 집행하되 정책의 내용과 절차를 축소시킴으로써 수행의 부족함을 보이는 불응의 모습을 보였다. 즉, 정책을 집행

하는 과정에서 의도하지 않게 정책 내용과 절차를 축소시킴으로써 정책에 불응한 것이다.

구체적인 사례로 입학사정관은 위촉사정관 대상의 교육을 진행하기 위한 교육시간을 줄임으로써 정책에 비의도적으로 불응하는 행태를 보였다. 이들은 정책지침에 따라 교육을 운영하려 하였으나 모든 위촉사정관들의 시간을 확보하고 참여를 이끌어내기 어려워 교육시간을 축소하였다. 위촉사정관의 시간을 확보하고 참여를 이끌어내기 어려운 이유는 위촉사정관의 수가 많고 대학에서의 본래 지위가 교수이기 때문이다. 위촉사정관은 강의와 연구, 각종 대학 업무 등을 맡고 있기 때문에 장시간 진행되는 교육에 제대로 참여하지 못할 확률이 높았다. 또한 많은 수의 위촉사정관³⁸⁾을 대상으로 동시에 교육을 진행할 시간을 확보하기 어려웠다. 다시 말해 입학사정관은 이와 같은 상황을 해결할 능력과 자원이 부족함에도 정책을 집행해야 했고, 그 결과 많은 위촉사정관이 동시에 교육에 참여할 수 있도록 교육시간을 줄임으로써 비의도적 불응의 빠기 행태를 보였다.

저희는 교수님들이 수업을 한번 빠시면 16주에 무조건 보강을 해야 하는 구조라서 수업을 잘 안 빼세요. 또 시간표 특성상 정규수업시간에는 모든 위촉사정관 교수님들이 한꺼번에 모일 수 없는 구조예요. 그러다 보니 교육을 진행할 시간이 마땅히 없죠. 그래도 교육을 하긴 해야 하잖아요. 아쉬운 건 저희니까 시간을 줄이고 잠깐만이라도 오시라고 하는 수밖에 없죠. (C지역, 입학사정관 이은재)

이와 유사하게 입학사정관은 짧은 시간 안에 위촉사정관에게 교육을 수행하기 위해 내용을 축소하거나 생략하여 전달하기도 하였다. 한 입학사정관은 위촉사정관에게 정보를 전달할 때 그 양이 너무 많아 내용을 축소시켜 전달했던 사례를 이야기하였다. 그는 교육이 부족한 위촉사정관이 평가를 진행할 수 있도록 교육을 진행하였지만, 주어진 시간이 많지 않고 전달해야 하는 양이 많아 내용의 일부분을 집약적으로 간단하게 교육하였다. 그러나 입학사정관이 정책에 순응할 의도를 가지고 교육을 진행하였더라도 내용을 축소하여 집약적으로 전달하는 것은 위촉사정관이 학생부종합전형에 대하

38) 2019학년도 기준 전임사정관 수가 817명인 것에 비하여 위촉사정관 수는 3,590명으로 위촉사정관이 4배 이상인 것으로 나타났으며(문화일보, 2019.9.23.), 2019년 교육부가 실시한 13개 대학을 대상으로 실시한 ‘학생부종합전형 실태조사’에서는 2019학년도 13개 대학 전임사정관은 188명인 것에 비하여 위촉사정관은 905명으로 위촉사정관이 5배 가까이 많은 것으로 나타났다(교육부 보도자료, 2019.11.5.).

여 잘못된 정보와 편협한 시각을 갖게 할 수 있다.

교육을 너무 오래하는 것은 교수님들이 안 좋아하시거든요. 그래서 최대한 역기스인 부분만, 필요한 부분만 이야기를 드리죠. 최소한 평가를 하실 수 있는 만큼이라도 알려드려야죠. 간혹 가다 정말 잘 모르겠다고 하시는 분들이 있는데요. 그런 경우에는 그냥 꼭 짚어서 말씀 드립니다. 예를 들면 교과영역 평가에는 학생부 등급도 보고, 이것 이것도 같이 보시라고 명확하게 짚어서 이야기를 해줘요. 그래야지 그분들도 그냥 쉽게 이해하고 평가하시지, 전반적으로 다 말씀드리면 안 좋아하시더라고요. (D지역, 입학사정관 박현중)

이뿐만 아니라 교육에서 업무 절차를 생략한 사례도 있었다. 일부 입학사정관들은 보수교육을 생략함으로써 교육 절차를 축소하였다. 전임사정관이나 위촉사정관이 교육에 참여하지 못할 시 별도의 보수교육을 진행하는데, 이때 많은 내용과 절차를 생략하였다. 예를 들어 보수교육은 해당 교육을 똑같이 진행하기 보다는 단순히 책자를 배부하고 그 내용을 간략하게 설명한 뒤 서명하는 방식으로 이루어졌다. 이에 대하여 몇몇 입학사정관은 교육에 참여할 수 있도록 강제할 실제적인 능력이 없어 관리가 어려운 상황에서 정책 지침을 이행하기 위해 이와 같이 절차를 생략하였다고 이야기하였다.

보수교육 같은 것도 대부분 잘 못하거든요. 그래도 본 교육에 참여 못하셔서 보수교육이라도 오시면 간단하게 설명만 하거나 서명만 하시게 하죠. 대학에서는 위계관계가 있잖아요. 아무래도 직원이 밀리고 교수님들이 위라는 인식이 있기 때문에 저희가 어떻게 할 수 없는 것들이 있어요. 예를 들어서 우리가 시수에 맞춰서 교육을 진행한다고 해도 교수님들이 다 바쁘셔서 서명만하고 가거나 안 오신다 하더라도 할 수 있는 것이 없어요. (F지역, 입학사정관 장희윤)

저희도 일정이랑 교육시간 잡아서 하려고 노력 하죠. 그런데 교육에 그렇게 적극적으로 참여하시지는 않아요. 참여 못하시는 분들한테는 보수교육에 다 참여하시라고 말씀 드리죠. 그런데 보수교육까지 진행을 해도 안 오시는 분들이 있어요. 그럼 이분들은 보수교육이라는 명목 하에 오셔서 사인이라도 하게 하는 거죠. 교육에 참여하지 않으시면 위촉이 안 된다고 문서상에 올려놓긴 하지만, 사실 한 학과에서 위촉사정관 한명 모시기도 힘들거든요. 저희가 아쉬운 입장이기 때문에 웬만한 것은 좀 생략을 하고 그분들이 하실 수 있는 만큼만 해서 진행을

하는 거죠. (G지역, 입학사정관 조영재)

이와 같이 입학사정관이 정책에 순응할 의지가 있음에도 표면적으로는 정책과 일치하지 않은 비의도적 불응(빠기) 행태를 보이는 이유를 몇 가지 살펴볼 수 있다. 첫째, 입학사정관들은 위촉사정관인 교수를 대상으로 업무를 수행하기에 어려움을 느끼고 있었다. 전임사정관은 위촉사정관을 대상으로 업무를 수행할 때 재량을 발휘하기 어려운 상황에 놓여 있었다.

제대로 참여를 안 하시거나 참석을 안 하시는 교수님들께 뭐라고 말씀드리기가 어렵거든요. ‘교수님 이러시면 안 됩니다’ 정도로 간단하게 말씀을 드리는 정도지 강력하게 조치를 취하거나 차단을 하기에는 사실상 어렵거든요. (B지역, 입학사정관 안지현)

입학사정관은 위촉사정관을 대상으로 그들이 평가를 할 수 있도록 충분한 교육을 진행해야 한다. 더구나 대교협에서도 위촉사정관의 교육과 시간에 대하여 관리하고 있기 때문에 해당 교육 업무에 대하여 계획대로 진행하려는 의지를 가지고 있다. 그런데 직원과 교원 사이에 암묵적으로 존재하는 지위의 차이로 인하여 업무를 수행하기 어려웠고, 결국 교육의 내용이나 절차를 축소하는 비의도적 불응(빠기)의 행태를 나타내게 되었다. 한 입학사정관은 “대학에서는 위계관계가 있잖아요. 아무래도 직원이 밑이고 교수님들이 위라는 인식이 있기 때문에 저희가 어떻게 할 수 없는 것들이 있어요.”라 이야기하면서 교수인 위촉사정관을 상대로 업무를 진행하기 어려운 상황을 이야기하기도 하였다.

대학은 조직 측면에서 과학적이고 합리적인 운영을 통해 조직 목표의 달성을 극대화하려고 한다는 점에서 관료제적 성격을 가지고 있다(Hoy & Miskel, 2007)³⁹⁾. 관료제

39) Weber의 관료제의 순기능은 ①한 개인의 전문영역에 대한 전문화를 가능하게 함으로써 능률을 높일 수 있으며, ②구성원의 행위들 간의 합리적인 관계를 제공할 수 있으며, ③규칙, 규정, 구조 등의 성격은 조직에 예측 가능성과 안정성을 부여하며, ④관료제 하에서는 개인에 대한 평가가 자의적이 아닌 기술적 능력에 의해 이뤄지고, 훈련, 선발의 기회가 공정하고 객관적으로 이루어지므로 어느 정도 민주성이 보장된다는 점이다(김미정, 2005). 반면 관료제의 역기능에 대해 Hoy & Miskel(1996)은 ①분업적 직무수행이 장기화 될 경우 직무에 대한 권태를 가져오기 쉽고, ②구성원 간의 몰인정 지향성은 사기 저하를 가져올 수 있으며, ③권한 위계의 엄격성으로 하의상달이 어려워지며, ④엄격한 규정과 규칙이 직무활동에 적용됨으로 상황변화에 따른 적응에 오히려 장애가 될 뿐 아니라 규정과 규칙을 지키는 것이 목표가 되어버리는 목표 전환 현상이 일어나며, ⑤경력지향성은 능력자와 다경력자 간의 갈등을 초래하게 된다고 지적하였다(김미정, 2005).

구조는 권위의 계층화에 따른 행정구조의 경직화를 가져오고 이는 곧 의사소통의 단절과 왜곡을 가져온다. 이러한 계층화는 행정직원의 내부에서도 발생하지만 교수와 직원 간에도 존재한다. 대학 내에서 교수와 행정직원은 암묵적으로 상하관계를 유지하기도 한다. 즉 교수가 행정직원보다 상위 지위에 자리 잡고 있어서 행정직원인 입학사정관이 교수인 위촉사정관을 대상으로 업무협조를 구하기 어려운 상황인 것이다. 때문에 행정직원인 입학사정관이 교수인 위촉사정관을 업무에 적극적으로 참여시키기 어려웠던 것으로 보인다.

둘째, 입학사정관은 업무를 수행할 수 있는 시간과 각종 자원이 부족한 상황에 시달리게 되는데, 특히 위촉사정관을 대상으로 한 업무에서 자원이 부족할 경우 비의도적이긴 하지만 업무를 덜어내는 행태를 보인다.

사업비가 없는 경우에는 주기적으로 위촉사정관을 모아서 교육을 하기는 어렵습니다. 그리고 위촉사정관은 본래 직업이 교수잖아요. 강의나 연구가 우선이죠. 위촉사정관이 주 업무가 아니다 보니 이분들에게 많은 시간을 할애해달라고 요청하기도 어렵습니다. (D지역, 입학사정관 박현종)

대학의 규모가 어느 정도 되면 위촉사정관의 수도 그만큼 많기 때문에 교육을 진행하는 담당자도 여럿이 필요해요. 교육도 교육이지만 행사를 운영하는 측면이 있기 때문에 적어도 보조 해 줄 사람이 필요하고요. 그렇지 않고 혼자서 하기는 많이 힘들어요. 그런데 저 혼자 6월에 위촉해서 8월 말까지 40시간 교육을 진행하고, 그 사이 고교연계 관련 출장을 다니면서, 보수교육까지 진행하려면 결국 해야 할 것들을 조금씩 줄여가면서 하게 되는 거죠. (D지역, 입학사정관 김지호)

위촉사정관들이 대부분 교수이기 때문에 이들은 다른 업무로 인해 교육을 받아야 하는 시간 확보가 어려웠다. 대학마다 차이가 있긴 하지만 대체로 위촉사정관의 수가 전임사정관에 비하여 월등히 많기 때문에 이들을 한꺼번에 모두 통제하기도 쉽지 않았다. 시기적으로 보아 6월에 사정관으로 위촉하여 평가가 시작되기 전인 8월까지 모든 교육을 끝마쳐야 하는 촉박한 상황에서 많은 수의 교수들을 한꺼번에 교육하기에는 시간과 자원, 인력 모든 것이 부족하다. 이를 두고 한 입학사정관은 본인의 능력으로는 많은 수의 위촉사정관을 모두 교육시키기 현실적으로 어려웠다 밝혔다. 그러나 그럼에도 불구하고 입학사정관은 위촉사정관 교육이 중요한 업무에 해당되므로 어떻게 해서

든 수행하려는 의지를 가지고 있었다. 그 결과 입학사정관들은 이러한 상황에 대하여 절충안을 마련하게 되는데, 이것이 바로 교육의 내용이나 절차를 축소시킴으로써 적당한 수준에서 교육을 진행하는 것이었다.

이와 같이 입학사정관은 업무 수행과정에서 각종 절차나 자료를 축소시킴으로써 의도하지 않게 정책에 불응하는 ‘빠기’ 행태를 나타냈다. 입학사정관은 위촉사정관을 대상으로 교육을 진행할 때 교육시간과 내용을 줄이기도 하였으며, 원활한 업무수행을 위해 교육 절차를 축소하거나 생략하기도 하였다. 이는 많은 수의 위촉사정관을 대상으로 효율적으로 교육을 진행하기 위하여 나름의 타협점을 찾은 것으로 보인다. 빠기와 같은 비의도적 불응행태는 입학사정관이 정책을 집행할 수 있는 재량이 부족한 상황과 인력이나 시간 등 자원이 부족함에도 해당 정책을 집행해야만 하는 상황이 맥락적 요인으로 작용하고 있었다. 이에 대하여 정리하면 다음 [그림 IV-6]과 같다.



[그림 IV-6] 입학사정관의 ‘빠기’ 불응행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

다. 지연

이 연구에서 입학사정관은 정책지침을 새로 도입하거나 변경하는 것을 미루는 ‘지연’의 행태를 보이기도 하였다. ‘지연’은 정책집행자가 정책에 불응할 의도를 가지고 정책에 대한 집행을 미루거나 매우 느리게 진척시키는 것을 의미한다(Sorg, 1983; 노화준, 2012; 안해균, 2003). 입학사정관은 정책지침을 바로 반영하고 싶지 않아서 도입을 최대한 미루다가 마지막에 정책을 변경하거나, 정책을 매우 느리게 진척시킴으로써 언젠가 정책이 종결될 때까지 기다리는 모습을 나타냈다.

입학사정관의 지연 행태는 주로 세 가지 유형으로 나타났다. 첫째, 입학사정관은 같은 내용의 사업 프로그램을 매년 반복함으로써 프로그램의 발전이나 변화를 미룬다.

그들은 과거에 운영해왔던 내용을 그대로 사용하여 매년 같은 형식의 운영계획서를 작성하고, 같은 내용으로 프로그램을 운영하며, 같은 내용의 결과보고서를 작성하였다. 프로그램을 발전시키거나 신설하는 작업을 미루고 기존에 해왔던 내용을 그대로 사용함으로써 스스로 업무 과중을 줄이고 있었다.

매번 프로그램을 새롭게 하라고 하는데, 더 이상은 새로운 것이 보이지도 않고, 새로운 아이디어도 안 나와요. 그냥 지금까지 했던 것 그대로 하고 싶어요. 지금도 초기에 비하면 엄청나게 발전한 거거든요? 그런데 여기서 더 발전하라고 하니깐 너무 힘들어요. 이게 10년 동안의 결과물인데 얼마나 잘 만들어졌겠어요. 많은 시행착오를 거치고 운영하기 편하게 만들었잖아요. 그런데 또 수정하고 발전하라고. 그럼 그만큼 제가 또 새롭게 알아야 하고, 운영하는 처음 1년은 매우 힘들겠죠. 그걸 너무 잘 아니까 더는 안 고치고 그대로 하고 싶은 거죠. (C지역, 입학사정관 윤현주)

둘째, 입학사정관은 새로운 정책지침을 바로 반영하지 않고 최대한 도입을 미루는 모습을 보였다. 이들은 정책지침을 곧바로 반영하여 전형계획이나 전형방법을 변경하는 것에 소극적으로 임하였다. 한 입학사정관은 자기소개서 폐지라는 정책지침을 곧바로 반영하지 않고 대교협이 제시한 유예기간까지 최대한 미뤘던 사례에 대하여 이야기하였다. 정부는 학생부종합전형 평가에서 자기소개서 비중을 축소하고, 폐지를 추진할 것이라는 계획을 발표했다. 그러나 자기소개서 폐지를 미룬 입학사정관은 ‘언제까지 반드시 폐지하라’는 강제적인 지시가 있지 않는 한 최대한 기존의 방법을 유지하였다. 현재 많은 대학들이 곧바로 자기소개서를 폐지하는 추세이지만, 사례의 입학사정관은 유예기간까지 폐지를 미루고 2023학년도부터 자기소개서를 폐지할 계획이라고 밝혔다.

저희는 변화를 받아들이는 것에 좀 늦은 편이에요. 다른 대학은 확실히 정책에 대해 준비하고 도입하시는 게 빠른 것 같아요. 그런데 저희는 보수적이라서 기존에 하던 것을 없애는 것도 어렵고요. 거쳐야 되는 절차도 많고요. 그래서 선두는 안 되고요. 마지막까지 미루다가 따라가는 정도밖에 안돼요. 자기소개서도 2022년까지는 활용하거든요. (C지역, 입학사정관 이은재)

특히 정책지침이 변경되거나 폐지 될 기미가 보이지 않고 계속해서 유지 될 경우 지연시키던 정책을 늦게나마 도입하기도 하였다. 그들은 정책 도입을 미루면서 시간이

지남에 따라 정책이 폐지되거나 변경될 것이라 기대하였다. 그러나 정책이 계속해서 유지되었고, 대교협에서 따를 것을 강제하자 지연시키던 정책을 뒤늦게 도입하여 집행하였다.

예전에는 블라인드 면접이 권고사항이었음에도 불구하고 진행하지 않았었죠. 그런데 블라인드 면접이 몇 년째 계속 시행되고, 대교협에서도 이제는 모두 하라고 하더라고요. 대교협에서 ‘하라’는 지침이 내려오면 따라야하는 것이 현실이라서 지금은 하고 있죠. (G지역, 입학사정관 조영재)

이와 유사하게 정책지침에 대한 강제성이 없는 경우 정책 도입을 기약 없이 미루는 사례도 나타났다. 한 입학사정관은 현재 시행하고 있는 새로운 교육과정을 한동안 평가에 반영하지 않을 것이라 이야기하였다. 그는 해당 정책지침이 대학에 큰 영향을 끼치는 것이 아니기 때문에 정책 도입을 지연시켰고, 대교협에서 강요하지 않았기 때문에 도입 시기에 대하여 명확한 계획을 세우지 않고 있었다.

저희대학교는 올해 2015 선택교육과정, 진로선택에 대해서 반영하지 않아요. 2023년? 아니면 내년? 아직 정확하지는 않는데 그때 즈음 도입하는 것이 어떨지 한번 생각해보고 있습니다. 대학 상황도 상황이지만 주위 분위기를 한번 보고 결정하고 싶어요. (D지역, 입학사정관 박현중)

셋째, 입학사정관과 대학은 매우 느리게 정책 집행을 진척시키는 모습을 보이기도 했다. 이들은 정책을 매우 천천히 집행하면서 해당 정책이 종결됐을 때 받을 타격을 최소화하기 위해 노력하였다. 대표적인 사례로 입학사정관의 신분 안정화 문제에 대해 해결을 이루는 지연의 모습을 확인할 수 있다. 교육부와 대교협은 안정적인 학생부종합전형 운영을 위하여 입학사정관의 신분안정화 비율을 높이기를 권장하고 있다. 그러나 입학사정관과 대학은 만약 사업이 중단되거나, 사업에서 탈락하면 인건비 문제로 받을 재정적 타격을 걱정하여 정규직 채용을 주저하였다. 그렇다고 해서 이를 걱정하여 정책지침을 따르지 않으면 재정지원사업에 탈락할 수 있기 때문에 아예 집행하지 않는 것은 어려웠다. 때문에 그들은 신분안정화 비율을 매우 천천히 높여가는 방식을 활용하고 있었다. 즉, 이들은 정책 지침이 해결하기 복잡한 문제를 포함하고 있을 시 이를 적극적으로 수용하기 보다는 느리게 진행하면서 이루는 모습을 보였다.

사업에 선정되기 위해서라도 신분안정화 비율을 높여야 하잖아요. 그런데 그게 잘 안돼요. 팀에서 신분안정화 비율을 높이려고 해도 학교 전체적으로 매우 반대가 심해요. 그리고 항상 정책의 지속성을 따지면서 정규직 확보를 안 해주려고 하거든요. 사업이 없어지면 그 인원을 학교에서 떠맡아야 하니까요. 그렇다 보니 눈치 보면서 마지못해 한명씩 늘리거나, 프로젝트형 무기계약직으로 채용하고 있어요. 이런 이유 때문에 신분안정화 비율 높이는 것을 계속 미루는 거예요. 여러 가지 학교 사정 때문에 반대에 부딪히다보니 그냥 최대한 미루게 되죠. (C지역, 입학사정관 남우현)

이와 같이 입학사정관들이 학생부종합전형 정책에 대한 업무수행을 지연시키는 이유는 다음과 같이 몇 가지 생각해 볼 수 있다. 첫째, 입학사정관들은 정책이 너무 자주 바뀌어 정책의 지속성에 대한 신뢰를 가지고 있지 못했다. 때문에 입학사정관은 정책의 내용이 바뀔 때마다 업무를 변경하는 것을 귀찮아하고 점차 뒤로 미루는 지연의 모습을 보인다. 정책의 잦은 변화는 입학사정관에게 피로함을 가져다주어 점차 업무수행의 의지를 잃게 하였다. 즉 학생부종합전형 정책의 잦은 변화는 입학사정관이 정책에 순응하기 어려운 요인으로 작용하였다. 학생부종합전형 정책의 제도 내적의 잦은 변화는 홍성수(2016)가 시차이론을 활용하여 분석한 연구결과를 통해서도 확인할 수 있다.

1년 사이에 변화하는 것들이 너무 많아요. 그러다 보니 1년의 간격이 너무 크게 느껴지더라고요. 1년 전의 내용도 몇 년 지난 예전의 정책같이 느껴져요. 정책 자체가 정말 변화무쌍한 것 같아요. (C지역, 입학사정관 이은재)

특히 정부가 핵심 정책과제를 재정지원사업을 통해 확산시킴으로써 재정지원사업을 운영하는 입학사정관에게는 그 변화가 더 크게 다가왔을 것으로 보인다. 그들은 매해 재정지원사업에 선정되기 위하여 지원계획에 제시된 정책지침을 반영하여 집행계획을 세우기 때문이다.

사업을 1년씩으로 운영하는데요. 사업계획서 쓰면 곧바로 결과보고서 쓰고, 그리고 나면 또 바로 사업계획서 쓰고 결과보고서 쓰고 반복하고 있습니다. 그러니까 이 과정이 너무 잦다는 것이 문제입니다. 매 해마다 이렇게 사업계획서, 결과보고서 반복적으로 작성하는 일은 행정적인 소모도 너무 심할 뿐만 아니라 사정

관들을 너무 힘들게 만드는 거예요. (A지역, 입학사정관 한성재)

대학을 대상으로 하는 국고지원사업 중 고교교육 기여대학 지원사업은 선정기간이 짧은 편에 속한다. BK21 사업은 7년 주기로 운영되고, LINC+ 사업은 단계에 따라 2~3년 주기로 운영된다. 반면 고교교육 기여대학 지원사업은 2년 동안 1+1년 형태로 운영된다고 명시되어 있으나, 1년마다 사업계획서와 결과보고서를 제출하고 당락이 결정되는 사실상 1년 단위 사업이다. 결국 입학사정관은 1년마다 변경되는 정책지침을 반영하여 운영계획을 세우고 정책을 집행하게 된다. 이런 상황은 입학사정관이 한 해 동안 집행했던 학생부종합전형을 경험삼아 발전시키기보다는 새롭게 변화된 내용을 단순히 받아들이기 급급하게 만들고 있다.

둘째, 입학사정관 개인적 차원에서 해당 업무가 불필요하다고 생각하여 필요성에 공감하지 못할 때 정책에 순응하지 않으려는 의지를 갖는 것으로 보인다. 정책집행자는 정책의 필요성이나 정당성을 인정하지 않을 때 정책에 불응하기도 하고, 정책에 대한 불신으로 해당 지침을 탐탁지 않아 할 때 정책에 불응한다(박호숙, 2000). 지연의 행태를 보인 입학사정관은 해당 업무가 바로 진행되어야 할 필요성을 느끼지 못하고 있었다.

올해 2015 선택교육과정, 진로선택에 대해서 반영하지 않는 이유는 지금 우리 대학교 상황에서는 교육과정 반영이 크게 의미가 없다고 생각하기 때문입니다. (D지역, 입학사정관 박현중)

업무의 필요성을 느끼지 못하는 이유에는 입학사정관 개인의 성향이나 인식이 영향을 미치기도 하지만, 입학사정관 개인의 고용상태와도 관련이 있을 수 있다. 현재 많은 입학사정관이 계약직⁴⁰⁾으로 고용되어 있는데, 퇴직을 앞둔 경우 업무 수행 의지를 잃거나 반복되는 불안정한 신분으로 업무에 회의감을 느끼는 사례가 있었다. 이때 입학사정관은 주어진 업무를 바로 수행하기 보다는 미루려는 경향이 있는 것으로 보인다.

저희는 연봉협상도 없고 몇 년째 같은 연봉을 받게 되잖아요. 저랑 같이 시작했던 정규직 입학사정관은 처음엔 저랑 연봉이 같았지만 지금은 2배 차이가 나요. 그렇다고 제가 일을 적게 하거나 힘들지 않은 것은 아니거든요. 그렇다보니

40) 계약직 입학사정관은 최대 계약기간인 2년이 지나면 해당 대학에서 퇴직해야 한다.

이제는 힘들지 않게 하던 일 그대로 하고 싶고 무언가 애써서 바꾸고 싶지도 않고 그런 거죠. (C지역, 입학사정관 윤현주)

셋째, 입학사정관은 소속된 대학이 정책을 수용하여 변화를 시도하지 않는 문화를 가지고 있으면 이러한 조직의 성향과 결정에 따르게 되고, 결국 정책을 지연시키게 된다.

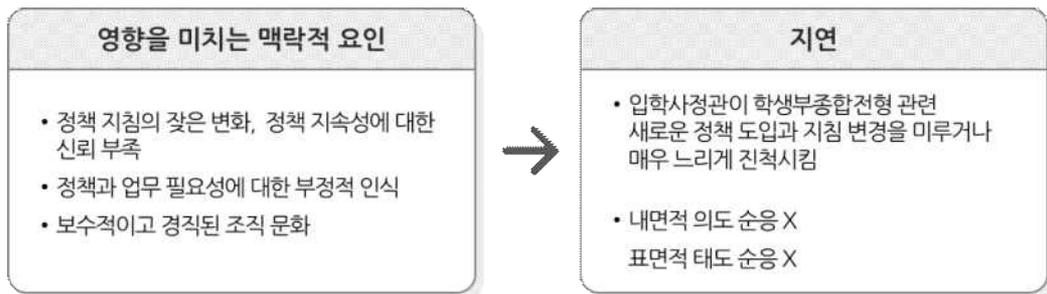
팀장님께서 해당 업무를 중요하게 생각하지 않으셨어요. 그러다보니 자연스럽게 저희도 그 자체를 중요하게 생각하지 않게 됐죠. (C지역, 입학사정관 윤현주)

관료조직에서는 일선관료가 상부의 결정을 거부하는 것이 사실상 불가능하다. 관료조직은 상급자가 하급자에게 일방적인 지시나 전달을 하며 주로 상급자가 발언권을 차지하는 형태로 이루어져 있기 때문이다(김미정, 2005). 따라서 아직 정책을 받아들이고 이를 수행할 준비가 되어있지 않은 의사결정자가 정책을 지연시키고자 한다면 입학사정관 역시 이에 따를 수밖에 없다. 일부 입학사정관이 소신을 가지고 업무에 대하여 의견을 펼친다고 하더라도 보수적인 행정조직의 성격상 그들의 의견이 제대로 반영되기 어렵다.

대학조직은 변화를 적극적으로 수용하지 않는 보수적인 구조라는 특징을 갖고 있다(Lane, 2007; 석영미, 2016). 더구나 입시업무는 매우 민감한 문제를 다루고 있기 때문에 대학은 갑작스런 변화나 새로운 시도에 대하여 소극적인 입장을 취하고 상당한 보수성을 견지한다. 이처럼 집행기관의 풍토나 분위기가 정책에 불응하는 방향으로 형성되어 있으면 조직원들을 압도하여 집행자들도 정책에 불응하도록 유도한다(박호숙, 2000). 뿐만 아니라 모든 업무는 상급자와 상위부서의 허락을 받아야 하는데, 입학사정관이 정책지침을 수용하려 하더라도 이러한 특성을 가진 상급자와 상위부서의 동의를 얻지 못하면 정책에 순응하기 어려운 상황에 놓이게 되는 것이다.

저희 대학은 보수적이기도 해요. 변경하거나 있던 것을 없애는 것에 거부감이 강해요. 예를 들어 저희가 정책지침에 따라 자기소개서를 폐지하고 싶어도 만드는 것과 동일하게 없애는 절차를 따라야하고요. 그 과정에서 교수님들이나 관리자들이 거부하시면 결국 없앨 수 없는 거고요. (C지역, 입학사정관 이은재)

이와 같이 이 연구에서 입학사정관은 정책지침의 도입과 변경을 미루거나 매우 느리게 진척시키는 ‘지연’의 불응행태를 보여준다. 그들은 같은 내용의 사업 프로그램을 매년 반복함으로써 프로그램의 발전이나 변화를 미루고 있었으며, 새로운 정책 지침을 곧바로 반영하지 않고 최대한 도입을 미루는 모습을 보였다. 특히 정책지침의 특성상 도입을 거부하거나 미루는 것이 불가능한 경우 매우 천천히 진행함으로써 정책을 집행하지 않아도 될 상황이 되기를 기다리고 있었다. 입학사정관이 이와 같은 지연 행태를 보이는 이유는 정책지침의 잦은 변화로 인해 정책의 지속성에 신뢰하지 못하는 것, 해당 업무의 필요성에 공감하지 못하는 것, 변화를 적극적으로 수용하지 않는 대학의 문화 등이 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이를 정리하면 다음[그림 IV-7]과 같다.



[그림 IV-7] 입학사정관의 ‘지연’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

라. 정책 임의 변경

이 연구에서 입학사정관은 정책의 목표, 내용, 대상을 자신의 편익에 맞춰 임의로 변경하는 ‘정책 임의 변경’ 행태를 보이기도 하였다. ‘정책 임의 변경’은 정책집행자가 자신에게 불리한 정책지침을 자신에게 유리하게 만들기 위해 주어진 재량권을 이용하여 정책목표나 내용, 수단, 절차 등을 임의로 변경시키는 것을 의미한다(Sorg, 1983; 노화준, 2012; 안해균, 2003). ‘정책 임의 변경’은 순응행태의 ‘수정시도’와 달리 정책에 순응하지 않으려는 의도를 가지고 임의로 변경을 시도한 것이며, 변경시킨 부분이 정책과 일치하지 않아 불응한 것으로 간주된다. 이 과정에서 입학사정관들은 정책을 의도에 맞게 집행하기보다 정책의 원래 목표나 내용과는 다르게 변경하더라도 수행한다는 것 자체에 의의를 두고 있었다.

입학사정관은 입학업무를 담당하는 전문가이면서 주어진 재량권을 이용하여 정책을

집행하는 일선관료이므로 업무를 쉽고 편리하게 수행하기 위해 주어진 재량을 활용하여 정책에 수정을 가할 수 있다. 즉, 목표나 내용을 임의로 변경시키거나 정책목표를 실현하는 데 필요한 수단과 절차를 변경시켜 자신에게 불리한 정책을 유리하게 만드는 것이다(노화준, 2012). 그들이 정책을 변경시키는 범위는 정책목표나 내용에 약간의 변경을 가한 정도에서부터 정책과 완전히 다른 것으로 변질시키는 정도까지 다양하다(이경옥, 2018).

첫째, 입학사정관은 업무를 진행하는 목적을 프로그램이 갖는 목표가 아닌 ‘예산쓰기’나 ‘결과보고서 쓰기’로 변경하여 정책을 집행하고 있었다. 입학사정관이 수행하는 업무들은 많은 조건을 동시에 충족해야 한다. 예컨대 해당 프로그램의 목적 달성하기, 예산 정확히 맞춰서 쓰기, 실적 내기, 결과보고서 쓰기 등이 동시에 요구된다(불리한 상황). 입학사정관은 이 모든 것을 동시에 달성하기 어려울 때, 그 중 일부만 선택하거나 목표를 변경함으로써 자신에게 유리하도록 임의로 변경시키고 있었다.

사업비 받는 대학 입장에서는 어떤 것이든 일단 진행을 해야지 결과보고서에 작성 할 수 있잖아요. 일단 대부분의 이런 일들은 순수 결과보고서 때문에 하는 거예요. 결과보고서 쓰기 위해서라면 일단 하고 보는거죠. (G지역, 입학사정관 조영재)

사업비를 많이 못썼을 때 사업기간 마지막에는 이것저것 프로그램을 늘려서 사업비를 쓰죠. 어쨌든 다 써야하기 때문에 돈 쓸 방법을 사정관이 찾아야죠. 그러다보니 아무래도 프로그램은 일단 돈을 다 쓰는 것이 우선이에요. 잘 됐냐 효과가 있냐 이것보다는 돈을 쓰는 것이 가장 중요하거든요. (D지역, 입학사정관 김지호)

둘째, 입학사정관은 자신이 업무를 수행하기 편한 방식으로 ‘정책 대상과 범위를 변경’하였다. 이에 대한 사례로 입학사정관들은 추수지도 대상 모집에 어려움을 겪어 참여대상 범위를 변경하여 프로그램을 운영하였다. 추수지도는 고른기회전형 입학생만을 대상으로 하는데, 해당 학생들이 잘 참여하지 않아서 매년 학생모집에 어려움을 겪고 있다. 학생의 낮은 참여율은 당초 계획과 달라져 실적을 달성할 수 없으며, 예산을 알맞게 집행하기 어렵다는 문제를 야기한다. 그 결과 입학사정관은 참여 대상을 ‘고른기회전형’이 아닌 ‘일반전형’ 학생까지 임의로 확대 변경하여 정책을 집행하였다. 그들은

참여대상을 변경함으로써 학생모집의 어려움을 해결하고 원하는 대로 정책을 집행할 수 있었다.

추수지도에서 대상이 ‘고른기회전형’으로 한정되면 학생들 참여시키는 것이 너무 힘들어요. 30명 참여해야하는데 10명만 참여하면 프로그램 운영에 문제가 되잖아요. 그래서 대상 한정을 풀어버렸어요. 고른기회전형뿐만 아니라 일반학생까지도 다 참여할 수 있게 참여대상을 넓힌 거죠. (C지역, 입학사정관 윤현주)

프로그램에 학생들이 잘 참여하지 않아요. 그래서 대학은 고른기회전형 학생들만 참여시키겠다고 이야기하지만 실제로는 전체 학생을 대상으로 하고 모두 다 참여 시켰죠. (G지역, 입학사정관 조영재)

추수에서 장학금지원이나 교재 지원 같은 현금성 프로그램은 저소득층 대상자만 지원할 수 있어요. 저소득층이라고 하면 0분위에서 2분위가 해당된다고 하던데, 그렇게 되면 나머지 학생들의 불만이 많고, 저희도 예산을 다 쓸 수 없어요. 그래서 저희는 국가장학금 기준으로 대상 범위를 넓히게 됐어요. 국가장학금이 0-8분위까지 장학금을 준다고 하더라고요. 국가에서도 그렇게 장학금을 주는데 저희도 그 기준에 따라도 되지 않을까 생각했죠. (C지역, 입학사정관 윤현주)

이와 함께 입학사정관은 평가를 수월하게 하기 위해 평가 대상을 축소하는 전략을 활용하기도 하였다. 학생부종합전형이 확대됨에 따라 입학사정관 1인이 평가해야 할 인원이 많아지고, 그와 동시에 다양한 업무가 주어지면서 평가에 투입되어야 할 시간을 적절히 확보하기 어려워졌다. 입학사정관은 평가 인원 대비 평가 시간이 부족하여 어려움을 겪는 상황에서 평가 대상을 축소하는 방법을 활용하였다. 한 입학사정관은 평가학생을 줄이는 방법으로 합격군과 불합격군을 먼저 나눔으로써 평가대상을 줄이는 전략을 사용하였다. 그는 지원자들을 몇 가지 기준으로 합격군과 불합격군을 나누고, 세부적인 평가는 주로 합격군에 포함되어있는 학생을 대상으로 진행하였다. 예를 들어 지원자들 사이에서 학습능력 차이가 너무 많이 나는 학생들을 구분하여 이들은 평가대상에서 제외하거나, 교과점수로 일정 수준 이상인 학생들만 추려낸 후 평가를 진행하는 방법을 활용하고 있었다.

셋째, 입학사정관은 학생부종합전형 정책 내용에 해당하는 ‘평가방법을 변경’하기도 하였다. 그들은 정성평가가 원칙임에도 불구하고 학교생활기록부 내용을 정량화시키거

나, 정량적 자료를 활용하여 평가방법을 임의로 변경하였다. 한 입학사정관은 비슷한 지원자들 간 차이를 구분해내기 어려운 상황에서 대상 간 비교를 수월하게 하기 위해 생활기록부 내용을 정량화하고 있었다.

주로 성적대가 비슷하거나 활동내용이 비슷한 학생들은 평가하기 가장 어려워요. 여러 항목의 질적인 부분을 보지만 뚜렷한 차이를 찾아내기가 쉽지 않아요. 그래서 이 학생들의 차이를 찾아내기 위해 양적인 부분을 확인하게 되더라고요. 예를 들어 성적그래프를 보고, 그다음에 수상실적 개수, 봉사활동 시수, 독서활동 개수 이런 것 까지 비교를 하기도 해요. (D지역, 입학사정관 김지호)

또 다른 입학사정관은 학업성적을 수치화한 환산점수를 활용하여 정성평가를 진행하고 있었다. 이들은 정성적 자료인 학교생활기록부를 평가하는 것에 어려움을 느끼고 평가를 쉽게 하기 위하여 자료를 점수화시켰다. 구체적으로 교과활동 평가를 위해 검토하는 학업성적을 점수화하고, 이를 통해 지원자들의 순위를 매긴 후, 순위를 다시 점수화 시켜 평가시스템에 제공한다. 평가자는 이를 통해 지원자의 객관적인 학업성취도를 먼저 파악한 다음 성적의 향상도나 학업 관련 활동을 참작하여 최종 평가를 하였다.

작년까지 교과활동 학업성취도 부분에서 환산점수(표준점수)를 제공했어요. 그런데 그게 픽스 돼서 최종점수에 들어가는 건 아니고요. 기준점수라고 표현하면 될까요? 교과활동평가를 좀 더 용이하게 하려고 객관화된 점수를 제공하는거죠. ‘지금 이 모집단위에서 이 학생이 이정도 점수를 받습니다’ 기계적으로 평가시스템에 제공을 하고요. 여기에서 각종 정성적 자료를 활용해서 플러스 마이너스 할 수 있도록 바(bar)를 제공했어요. (F지역, 입학사정관 장희운)

이와 같이 정성평가에 정량적 자료를 활용하는 것뿐만 아니라 정성평가를 정량평가로 바뀌어서 수행한 사례도 나타났다. 일부 전임, 위촉사정관들은 평가 자료를 정량화시키고 이를 통해 합격자를 선발하는 방식을 활용했다. 이들은 정성평가라는 평가방식에 순응할 의도가 없거나, 정량평가를 통해 성적이 우수한 학생을 뽑겠다는 의도를 가지고 평가방식을 임의로 변경하였다.

대학마다 반영하는 교과목이 있잖아요. 그럼 그 교과 성적을 엑셀로 불러와서

1등부터 마지막까지 등수까지 순서를 만드는 경우도 있었어요. 그리고 그 점수와 등수를 참고해서 평가를 하는 거죠. 교과부분은 성적에 따라 정량평가 하고 비교과는 정성평가해서 전체적으로 정성평가 한 것으로 평가 근거를 쓰죠. (C지역, 입학사정관 윤현주)

입학사정관들이 정책 내용을 임의로 변경시키는 이유에 대해 몇 가지로 나누어 생각해볼 수 있다. 첫째, 입학사정관은 앞서 다루었던 바와 같이 과도한 업무에 시달리면서 이를 모두 수행해 낼 시간이나 인력과 같은 자원이 부족한 상황에 놓여있었다. 따라서 입학사정관들은 자신들에게 유리한 방식으로 정책 내용을 변경하게 되는 것이다.

과거에는 3명에서 함께 업무를 진행 했었어요. 그런데 어느 날 갑자기 혼자서 업무를 맡게 된 거예요. 그러다보니 자연스럽게 업무 항목들을 줄였죠. 그런데 그 업무의 대상을 모집하는 것도 너무 힘든거예요. 그래서 또 대상 기준을 바꿔 버렸죠. (C지역, 입학사정관 윤현주)

또한 입학사정관은 주어진 업무를 수행할 능력과 의욕이 부족하여 정책을 임의로 변경시키는 모습을 보이기도 하였다. 한 입학사정관은 업무에 대한 의욕이 없고, 전문성을 포함한 능력을 갖추지 못해 업무가 제대로 수행되지 못한 사례에 대하여 이야기 하였다.

어떤 입학사정관은 입학사정관의 전문성이나 업무 이런 것에는 별로 관심 없어 보였어요. 입학사정관 자체에 관심이 있어야 평가를 어떻게 할지, 좀 더 좋은 프로그램은 어떻게 운영을 할지 공부를 할 텐데 이런 것에는 관심이 없더라고요. 그러다 보니 사정관으로서 전문성은 부족하고, 일은 자기 마음대로 진행해서 문제를 만들더라고요. (C지역, 입학사정관 윤현주)

집행자가 업무를 수행할 수 있는 지적인 능력과 함께 정책의 의도에 따라 집행하려는 의욕이 있으면 정책에 순응할 확률이 높아지지만, 반대로 정책에 따를 의도가 없거나 집행하려는 의지가 없다면 정책에 불응할 확률이 더 높아진다(Nakamura & Smallwood, 1980; 정정길 외, 2018). 이것은 정책집행자가 주체적으로 정책을 해석하고 수용하는 능동적인 대상으로서, 정책에 대한 이들의 의지와 선호도가 정책집행에 영향을 미친다는 것을 의미한다(박수정, 나민주, 2014). 다만 그들이 가진 의욕은 정책집행에

공정적인 측면도 있지만 동시에 부정적인 측면도 있을 수 있다(주경일, 2005). 이것은 입학사정관이 학생부종합전형 정책에 열정과 의욕을 가지고 있으면 정책을 수용하여 의도에 맞게 집행하지만, 반대의 상황에서는 의도에 맞게 정책을 집행하지 않는 양상을 보일 가능성이 있음을 시사한다. 특히 해당 사례에서는 입학사정관이 정책을 집행할 의욕이 부족하여 자신에게 편한 방식으로 업무 내용을 임의로 변경하였다.

둘째, 정책지침이 명확하게 제시되지 않고 대학이 독자적으로 운영하도록 맡겨버리는 상황도 입학사정관이 정책에 순응하기 어려운 원인으로 작용하였다.

교육부에서 먼저 어떤 구체적인 사례를 만들고, 그에 따른 규정을 세우고, 실제로 수행해보니 어떻게 됐는지에 대해 연구를 하고 우리에게 ‘이렇게 하세요’라고 했으면 좋겠어요. 그런 것 없이 그냥 무작정 방향만 세워놓고 ‘알아서 하세요’ 하니까 우리 부담이 너무 늘어나는 거죠. 돈 줄 테니까 한번 해봐, 너희들이 한번 만들어봐 하는 식이 많으니까 힘들죠. (F지역, 입학사정관 장희윤)

교육부가 학생부종합전형에 대한 변경사항을 발표하면 대교협이 이를 재정지원사업에 반영하는데, 이때 변경된 정책지침이 구체적인 내용을 정확히 담고 있지 않기도 하다. 이때 입학사정관은 독자적으로 업무내용을 구성하고 운영하게 되는데, 이 과정에서 무엇을 해야 할지 판단을 내리지 못해서 대교협의 의도와 다르게 업무를 수행하거나 그들 자신에게 유리한 방향으로 정책을 집행할 가능성이 높다. 정책 자체가 구체적이지 못하고 아주 일반적인 형태를 띠면 정책집행자가 무엇을 어떻게 해야 할지 판단을 내리지 못하는 경우가 발생하기 때문이다(이영선, 2001).

셋째, 일부 입학사정관은 학생부종합전형 정책 자체에 대해 신뢰하고 공감하지 못하는 모습을 보임으로써 정책에 순응하지 않으려는 의지를 가지고 있었다.

학생부종합전형을 계속 운영할수록 점점 너무 어렵다는 생각이 들어요. 평가를 하면 할수록 더 어려워지더라고요. 우리의 판단이 학생들에게 정말 좋은 건지 안 좋은 건지 우리조차도 명확하게 알 수 없는 상태가 되는 거예요. 확신이 점점 떨어져요. 그리고 나 혼자 잘한다고 학종이 잘 되는 것도 아니잖아요. 내가 옳다고 생각해서 잘 하더라도 다른 사정관이나 위촉사정관들이 그렇게 안하는 것은 아닐까? 과연 학생부종합전형 평가가 정말 우수한 학생을 공정하게 선발할 수 있는 방법일까? 그런 의구심이 들기도 하고요. (D지역, 입학사정관 김지호)

정책집행자는 정책 자체에 대해 신뢰하지 못할 때 정책에 불응하려 한다(박호숙, 2000). 이러한 불응은 정책집행자가 정책이나 목표가 적합하지 않다고 생각하거나, 정책을 따르더라도 소기의 성과를 달성할 수 없다고 생각할 때 나타난다(박호숙, 2000). 입학사정관들은 정책의 목적을 달성하는 데 과연 학생부종합전형이 적절한 수단이 될 수 있는가에 대한 근본적인 질문을 가지고 있었다. 또한, 자신들이 원하는 학생을 과연 교육부와 대교협에서 지시하는 학생부종합전형 절차만으로 선발할 수 있는지에 대한 의구심을 가지고 있었다. 정책에 대한 소망성을 달리 인식하는 경우 입학사정관은 그들이 원하는 바를 달성하기 위해 정책 내용을 임의로 변경하여 업무를 수행하는 모습을 보였다.

넷째, 입학사정관이 정책을 임의로 변경할 수 있었던 것은 해당 업무가 상대적으로 입학사정관의 재량을 인정했기 때문이다. 일선관료는 직무상 어려운 문제나 불확실한 상황에 직면하면 업무를 보다 용이하게 수행하기 위해 주어진 재량을 활용하여 대응기제를 개발한다(Lipsky, 1980).

아무래도 누가 확인해볼 수 없으니까 본인 편한대로 (평가)하고, 본인 생각대로 (평가)하고 그렇게 되는 것 같아요. (C지역, 입학사정관 윤현주)

입학사정관의 업무 중 ‘평가’와 관련된 업무는 다른 업무에 비하여 발휘할 수 있는 재량이 많았다. 사업과 관련된 업무들은 입학사정관의 재량을 인정하기보다는 주어진 가이드라인에 따라 정책을 집행하는 것을 권장한다. 뿐만 아니라 조직 내부적으로도 명령·보고 체계에 따라 업무를 수행하게 하므로 입학사정관이 발휘할 재량의 범위가 넓지 않다. 그러나 평가업무에서는 입학사정관을 전문가로 인정하며, 그들의 고유한 권한에 대하여 누구도 간섭을 하지 않는다. 따라서 입학사정관들은 평가와 관련된 업무에서는 그들이 가진 재량을 통해 정책내용을 임의로 변경하여 수행할 수 있었다.

이와 같이 이 연구에서 입학사정관은 정책의 목표, 내용, 대상 등을 자신의 편의에 맞춰 임의로 변경하는 ‘정책 임의 변경’ 행태를 나타냈다. 이들은 재량권을 활용하여 자신에게 불리한 상황을 유리하게 만들기 위해 정책목표나 정책수단을 임의로 변경시켰다. 집행 목표를 정책지침이 가진 목표가 아닌 ‘예산 쓰기’나 ‘결과보고서 쓰기’로 변경하여 집행하였으며, 업무를 수행하기 편한 방식으로 정책의 대상과 범위를 변경하기도 하였다. 또한 학생부종합전형 평가를 보다 수월하게 만들기 위하여 평가 대상을 축소시키거나 평가방법을 변경하는 모습을 보이기도 하였다. 이처럼 입학사정관이 정책

을 임의로 변경시키는 행태에는 과도한 업무, 부족한 자원, 집행능력 및 의욕 부족, 명확하지 않은 정책지침, 정책 자체에 대한 불신, 그리고 다른 업무에 비하여 재량이 인정되는 상황이 맥락적 요인임을 확인할 수 있었다. 이에 대하여 정리하면 다음 [그림 IV-8]과 같다.



[그림 IV-8] 입학사정관의 ‘정책 임의 변경’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

마. 정책 취소·변경 시도

이 연구에서 입학사정관은 단체 행동을 통해 ‘정책을 취소시키거나 변경시키려는’ 행태를 보였다. ‘정책 취소·변경 시도’는 정책집행자가 정책에 불응할 의도를 가지고 정책 자체를 변경하거나 없애기 위해 집단적으로 항의하거나 성명서를 발표하고 의도적으로 지침에 반하는 행위를 함으로써 정책에 대한 불만을 표출하는 것을 의미한다 (Sorg, 1983; 노화준, 2012; 안해균, 2003). 정책 취소 시도는 정책집행자가 정책을 집행하려는 노력을 기울이지 않고 오히려 정책 자체를 없애버리려고 하는 경우에 해당하며, 이에 대하여 아주 명백한 도전이자 심각한 불응으로 보고 있다(노화준, 2012).

입학사정관은 ‘입학사정관 협의회’라는 단체를 만들어 그들의 주장이 정책에 반영될 수 있도록 시도하고 있었다. 일반적으로 정책집행자 개인이 정책을 취소시키거나 변경하기 위해 단독적으로 행동하는 것은 거의 불가능하기 때문에 개인들은 집단을 결성하여 그들의 입장을 대변할 수 있는 공식적인 단체를 만든다. 입학사정관도 개인적으로 학생부종합전형 정책을 집행하는 과정에서 정책에 따르지 않을 수는 있지만, 정책 지침을 없애거나 변경시키는 것은 거의 불가능하므로 집단을 만들어 정책을 취소시키거나 변경하려는 시도를 하고 있었다.

구체적 사례로 2019년에는 교육부의 정책에 대하여 반대 성명서를 발표한 바 있다.

교육부는 수능위주전형인 정시 비율을 확대하고, 학생부종합전형을 포함한 수시 비율을 축소하는 정책을 발표하였다. 그러자 입학사정관들은 입학사정관협의회 차원에서 정시 비율 확대와 수시 비율 축소에 대한 반대 공동성명을 발표했다(한국대학입학사정관협의회, 2019.11.20.). 협의회는 공동성명을 통해 정시모집 확대는 정부 주도가 아니라 대학의 자율에 맡겨야 한다면서 지난해 공론화 결과대로 정시 30% 이상이라는 2022학년도 대입 개편안을 예정대로 시행해야 한다고 주장하였다. 그들은 학생부종합전형의 불공정성 문제를 해결하기 위해 정시를 확대할 것이 아니라 학생부종합전형의 개선에 집중해야 한다는 의견을 함께 제시하여 학생부종합전형의 축소·정시 확대라는 정책지침을 취소하려 시도하였다.

협의회차원에서는 많은 자료를 냈죠. 대입제도 개편 때부터 해가지고 자료를 많이 냈었고요. 그다음에 작년인가 올 초인가, 정시 비율 관련해서 성명서를 협의회 차원에서 썼던 것이 있습니다. 간혹 가다 대학 차원에서 항의하는 입장을 발표하면 그 내용을 활용해서 협의회 차원 공동 성명서를 쓰기도 했습니다. (A지역, 입학사정관 한성재)

<표 IV-1> 한국대학입학사정관 협의회 성명서 발표 (2019.11.20.)

“지난 해 우리는 시민 참여형 공론화라는 과정을 통해 국민 다수의 거듭된 숙의를 거쳐 마침내 「22학년도 대입제도 개편」이라는 교육적 큰 방향을 사회적 합의로 마련하였다. (중략) 이에 안정적이고 지속적인 신뢰만이 대입제도가 나아갈 길임을 제시하며 다음과 같이 한국대학입학사정관 협의회 입장을 밝히는 바이다. 첫째, 정시 수능 모집 확대는 정부주도가 아닌 대학의 자율적 결정에 맡겨야 한다. … 둘째, 공정한 대학 입시 관리를 위해 학생부종합전형의 운영 체제와 여건 개선에 집중해야 한다. … (생략)”

협의회뿐만 아니라 대학차원에서도 정책에 대한 항의를 하거나 정책 내용과 지침을 변경시키려 시도하고 있었다. 대학은 직접 항의하거나 의도적으로 지침에 반하는 행동을 하여 불만을 표출하였다. 한 사례로 교육부는 학생부종합전형을 비롯해 면접평가를 진행하는 모든 전형에 면접상황을 녹화할 것을 제시하였고, 대교협은 면접평가 녹화 방안을 고교교육 기여대학 지원사업의 한 항목으로 포함시켜 평가에 적용하였다. 그러자 입학사정관들은 평가과정 녹화에 대한 지침을 취소하거나 변경시키기 위해 대교협

에 직접적으로 항의함으로써 실행이 불가능하다는 의견을 전달하였다.

대학차원에서 성명서를 발표하거나 항의하는 것도 있습니다. 작년에 우리대학 같은 경우에는 성명서를 쓰려고 검토하다가 현실 불가능하다는 것을 알고 중간에 그만뒀는데요. 아마 다른 대학들은 그때 입장을 발표했을 거예요. 그 정책지침 자체에 대해서 안 된다고 써서 냈습니다. (A지역, 입학사정관 한성재)

대학들끼리 이야기를 많이 했어요. 어떻게 하기로 했는지, 면접평가 녹화를 할 건지 하지 않을 건지 이런 이야기를 많이 주고받았던 것 같아요. 그래서 협의회 차원에서 항의를 할지, 개별 대학 차원에서 항의를 할지 이런 이야기도 오고갔어요. (C지역, 입학사정관 남우현)

또 다른 대학은 의도적으로 정책지침에 반하는 행동을 하여 불만을 표현하기도 하였다. 예를 들어 면접평가 녹화에 대해 불만을 표현하기 위해 면접평가 자체를 축소하거나 없앴으로써 의도적으로 지침에 반하는 행동을 하였다.

이번에 면접고사 녹화하는 것 때문에 대학들이 녹화를 한다 안한다가 아니라 오히려 면접고사를 한다 안한다 하고 있어요. 왜냐면 면접하면 녹화하라고 하니까 그럼 아예 면접을 안 하겠다는 거죠. (C지역, 입학사정관 남우현)

사실 면접 녹화가 너무 부담스러워서 따르기 어렵다는 반응이 많은데, 그렇다면 면접 자체를 축소시키자는 의견이 있었어요. 공정성, 투명성 높이려고 면접평가 녹화를 한다는 거잖아요. 그럼 공정성 확보를 위해 힘든 녹화를 하는 것 보다는 차라리 면접 자체를 축소시키면 되지 않냐 이거죠. (D지역, 입학사정관 김지호)

이와 같이 입학사정관이 정책 자체를 취소시키거나 변경시키려는 시도를 하는 이유를 몇 가지 생각해볼 수 있다. 첫째, 입학사정관이 업무를 수행할 시간이나 재정, 인력 등이 부족하여 정책을 수행하는 것이 매우 어렵다고 인식할 때 이와 같은 적극적인 불응행태를 보일 수 있다. 그들은 정책 내용을 실현하는 것이 현실적으로 불가능하다고 생각할 때 조직적 차원에서 정책을 변경해보거나 취소시키려는 시도를 하였다.

갑자기 새로운 것을 하라고 하면 걱정이죠. 단순히 대교협에서 말한 그 업무 하나만 새로 하면 되는 것이 아니거든요. 그것과 관련된 부수적인 일들이 많이 생겨요. 업무가 과도하게 많아지는데 시간은 부족하고, 준비가 잘못돼서 입시에서 문제라도 생기면 큰일이잖아요. 현실적인 어려움이 많다보니 대학들끼리 이 문제에 대해서 상의해보게 되더라고요. (C지역, 입학사정관 남우현)

처음에 모든 서류평가에서 전임사정관 1인이 의무로 들어가게 했어요. 공정성 문제 때문에 전임사정관이 의무적으로 모든 평가조에 한명씩은 들어가야 한다고 하더라고요. 전임사정관이 10명인데, 6000명이 지원했다면 한 사람이 평가해야 하는 수가 너무 많잖아요. 현실적으로 불가능하잖아요. 그래서 다들 이 문제에 대해서 지적한 것 같아요. 지금은 무마돼서 없어졌어요. (C지역, 입학사정관 이은재)

McDonnell(1991)은 정책집행자들이 그들 자신의 이익에 상반된다고 인식되는 정책을 지지하지 않으려는 경향이 있으며, 특히 그들의 직업적 안정성, 승진기회, 지위를 위협하는 것처럼 보이는 변화에는 명백하게 반대함을 밝히고 있다. 한수경(2017)의 연구에서도 교사들이 정책 도입에 대하여 유·불리 판단을 어떻게 하는가에 따라 정책집행의 촉진 원인이 되기도, 저해요인이 되기도 한다고 보았다. 입학사정관이 과거에 비해 입시 업무가 번거로우며 정책에 따를수록 업무량이 많아지는 것을 자신에게 생긴 불이익으로 받아들이는 경우 정책에 불응할 가능성이 커진다. 특히 순응으로 인해 신분상 이익을 얻지도 않고, 불응으로 인해 신분상 불이익을 얻지도 않는 입학사정관들은 불응으로 인한 손해보다 순응으로 인한 손해가 크게 다가오기 때문에 정책에 불응하는 행태를 보일 것이라 추측된다.

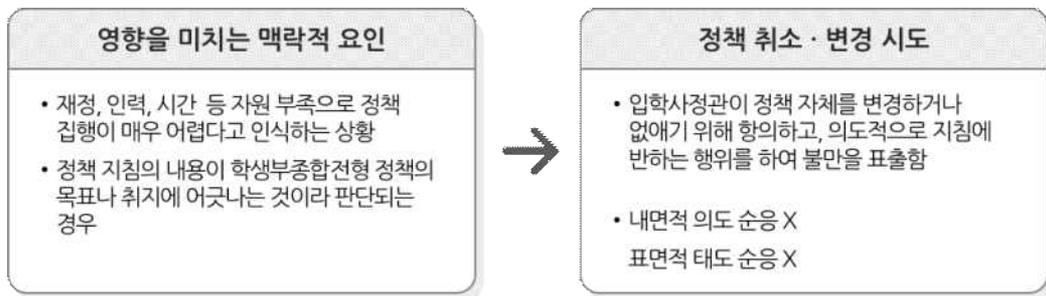
둘째, 입학사정관들은 정책의 내용이 학생부종합전형 정책의 목표, 취지에 어긋나는 것이라고 판단하는 경우 협의회를 통해 정책을 취소시키거나 변경시키기 위한 시도를 하였다.

“... 학생부종합전형은 성적이라는 천편일률적인 잣대가 아닌 다양한 전형 자료를 참고하여 학생들의 소질과 적성, 인성 등을 평가함으로써 지원자의 특성과 역량을 의미 있게 반영해 왔다. 비교과 교육활동을 제대로 반영하지 못할 경우 학생부종합전형은 그 전형의 특성을 보다 적극적이고 구체적으로 살리지 못하게 되므로 사실상 전형 운영의 목적과 취지를 다수 상실할 수 있다. ... (생략)” (한

국대학입학사정관 협의회 성명서 발표(2019.11.20.)

2019년 입학사정관협의회에서 발표한 공동성명에는 정부의 새로운 대입제도 방안에 대해 협의회 차원에서 입학사정관들의 입장을 밝히고 있다. 그들은 성명서를 통해 정책 내용이 학생부종합전형 목적을 상실할 수 있으므로 내용의 변경되어야 함을 주장하였다. 즉, 전형에 대한 세부 지침이 학생부종합전형의 목적과 취지에 어긋나는 것이므로 해당 지침을 변경시키거나 취소시키기 위해 성명서를 발표한 것이다.

이와 같이 입학사정관은 정책 자체를 변경하거나 없애기 위해 집단을 결성하여 항의하고, 의도적으로 지침에 반하는 행동을 함으로써 정책에 불만을 표출하는 ‘정책 취소·변경 시도’ 행태를 나타내고 있었다. 그들은 입학사정관 협의회라는 단체를 만들어 정책을 취소시키거나 변경하려 노력하였는데, 일례로 성명서 발표가 해당된다. 뿐만 아니라 대학 차원에서 정책에 대한 항의를 하거나 의도적으로 정책 지침에 반하는 행동을 하여 불만을 표출하기도 하였다. 그런데 입학사정관과 대학은 대체로 정책에 대한 반대 입장을 공식적으로 드러내는 것을 꺼려했기 때문에 이러한 행태는 자주 나타나지 않았다. 입학사정관의 적극적인 불응 행태는 쉽게 발견되지 않았으며, 많은 경우가 협의회 차원에서 반대 입장을 담은 공동성명을 발표하는 수준에 그쳤다. 다만 이 연구에서 입학사정관이 정책 자체를 취소시키거나 변경시키려는 시도를 하는 상황은 자원이 부족한 상황에서 정책을 수행하는 것이 매우 어렵다고 인식할 때, 제시된 정책지침이 학생부종합전형 정책의 목표나 취지에 어긋나는 것이라고 판단 할 때 나타났다. 이에 대하여 정리하면 다음 [그림 IV-9]와 같다.



[그림 IV-9] 입학사정관의 ‘정책 취소·변경 시도’ 행태와 영향을 미치는 맥락적 요인

3. 종합 논의

이 연구를 통해 입학사정관은 학생부종합전형 정책에 대하여 다양한 유형의 순응 및 불응 행태를 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 그들은 정책에 따른 의도를 가지고 ‘수용’과 ‘수정시도’의 순응 행태를 보인 반면, 정책에 따른 의도는 없지만 정책에 순응하는 ‘형식적 순응’과 ‘서류상 순응’의 행태를 보였다. 또한 입학사정관은 학생부종합전형 정책에 불응할 의도가 없지만 정책에 ‘더하기’와 ‘빼기’를 하면서 비의도적인 불응의 모습을 일부 나타냈고, 정책에 따르지 않으려는 의도를 가지고 ‘지연’, ‘정책의 임의변경’, ‘정책 취소·변경 시도’라는 불응행태를 나타냈다. 이러한 행태에는 각각의 맥락적 요인이 작용하고 있었는데, 본 절에서는 입학사정관이 처한 유사한 조건에서도 순응·불응 행태의 차이가 나타나게 된 상황적 맥락에 대한 의미 있는 논의를 몇 가지 도출해보고자 한다.

가. 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 개인적 차원의 특성

입학사정관의 개인적 차원의 특성들은 그들이 정책에 대하여 순응하거나 불응하는데 각기 다른 영향을 미친다. 분석 결과에서 다루었던 개인적 차원의 맥락적 요인이 입학사정관의 순응·불응 행태에 어떤 영향을 미쳐 서로 다른 행태를 보이는지 정리해보면 다음과 같다.

1) 입학사정관의 업무

입학사정관은 과도한 업무로 인해 정책에 적극적으로 순응하기 어려운 상황에 놓여 있었다. 일선관료는 과중한 업무량과 필요한 자원이 불충분 할 때 업무를 단순화시키고 형식적으로 운영하는 경향이 있다(Lipsky, 1980). 이러한 특징은 이 연구의 입학사정관을 통해서도 확인할 수 있었다. 입학사정관의 업무는 학생부종합전형의 확대에 인하여 증가하였으며, 재정지원사업의 범위도 점차 확대되어 업무량이 증가하고 있다. 또한 기존의 입학관리부서에서 하던 일까지 입학사정관이 속한 부서가 맡게 되면서 업무가 가중되고 있다. 그러나 이에 비해 입학사정관의 수는 예전과 비슷한 수준에 머물러 있어 그들의 업무 과중이 큰 것을 알 수 있다.

입학사정관은 과도한 업무에 시달리면서도 업무를 수행해야 할 때 어쩔 수 없이 형식적 순응이나 서류상 순응 행태를 나타냈다. 그들은 과도한 업무로 인해 정책 지침에 따른 의지를 잃었으나 정책과 재정지원사업 등의 영향으로 정책에 순응해야 할 때 이와 같은 비의도적 순응 행태를 보였다. 한편, 의도적 순응이기는 하나 정책지침에 수정을 시도했던 입학사정관에게도 과도한 업무가 영향을 미쳤다. 그들은 주어진 업무 대비 인력이나 자원이 부족하여 정책지침을 그대로 수용하기 어려울 때 최대한 정책에 따르는 방향으로 수정을 시도하였다.

반면, 의도적 불응 행태를 보인 입학사정관은 과도한 업무로 인해 순응할 의욕을 잃고 정책을 임의로 변경하거나 정책 자체를 취소하려는 모습을 나타냈다. 이들은 과중한 업무로 정책을 집행하기 어려울 때(시간, 인력 등 자원 부족) 의도적으로 정책에 불응하기도 했고, 정책에 순응하면 업무량이 증가하게 되는 불이익을 피하고자 의도적으로 정책에 불응하기도 했다. 입학사정관은 업무의 과중과 자원의 부족을 겪게 되면 정책지침을 있는 그대로 따르는 적극적 순응을 하기보다 자신들에게 유리한 방식으로 정책 내용을 변경하거나 없애버리려고 시도하고 있었다. 또한, 순응하게 되면 점차 업무가 가중되는 불이익을 피하고자 정책을 지연시키거나 내용을 임의로 변경하였다.

이처럼 정책집행자에게 주어진 과도한 업무는 그들이 정책에 적극적으로 순응하기보다는 불응의 요소를 포함한 다양한 행태를 나타내게 한다. 송미지와 차성현(2019)은 교사들이 처한 직무환경 중 자원 부족과 과도한 역할기대(과도한 업무) 등으로 인해 정책목표를 수정하여 단순화시키고 프로그램을 형식적으로 운영하는 등의 대응 행위를 나타낸다고 분석한 바 있다. 이러한 연구 결과는 교육청 관료를 대상으로 한 이상익(2012)의 연구를 통해서도 확인할 수 있다. 교육청 관료들은 과중한 업무 속에서 정책집행에 필요한 시간과 인력과 같은 자원이 충분하지 않아 주어진 정책에 형식적으로 순응하고 있었다. 이와 마찬가지로 입학사정관은 수행해야 하는 업무량에 비해 제공되는 시간, 정보, 재정 자원이 부족하여 업무량이 과중한 근무 환경에 처해 있을 때, 자신의 업무에 대한 부담을 경감하기 위해 비의도적 순응 또는 의도적 불응 행태를 보였다.

2) 입학사정관의 개인적 능력

입학사정관이 가지고 있는 개인적 능력은 그들이 나타내는 순응과 불응 행태의 차이를 가져왔다. 정책집행자가 정책을 집행할 능력을 가지고 있다면 정책에 순응할 가능

성이 높고, 그렇지 않다면 불응할 가능성이 높다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980; 정정길 외, 2018). 이 연구의 입학사정관들도 정책에 대한 이해가 부족하거나 전문성이 부족한 경우 정책에 비의도적으로 불응하거나 의도적으로 불응하게 되는 모습을 보여주었다.

비의도적 불응 중 더하기 행태를 보였던 입학사정관들은 정책에 순응할 의도를 가지고 있었으나 정책내용과 지침을 달리 이해함으로써 의도하지 않게 정책에 불응하였다. 정책의 목적이나 취지에 대하여 잘못 이해하게 되면 자료나 절차를 추가하더라도 정책의 의도에 맞지 않는 집행결과를 가져오거나 오히려 제대로 집행하지 못하는 불응행태를 나타낼 수 있다. 입학사정관은 평가에 고교프로파일을 추가로 활용하거나, 평가절차를 3단계로 늘림으로써 공정성을 높이고자 하였으나 오히려 정책에 불응하는 결과를 초래하였다. 이들은 대입에서 금지하고 있는 고교등급제를 실시함으로써 정책에 불응하였고, 미흡한 준비로 제대로 운영하지 못하고 오히려 입학사정관의 업무 피로감을 높여 불성실하게 업무를 수행하는 불응의 모습을 보였다. 이러한 행태는 학생부종합전형 정책에 대한 전반적인 이해가 부족하고, 정책을 잘못 이해한 결과라고 할 수 있다.

의도적인 불응 행태를 나타낸 입학사정관들에게도 정책을 수행할 능력이 부족한 것이 맥락적 요인으로 작용하였다. 그들은 정책을 수행할 능력이 부족할 때 자신이 수행하기 편한 방식으로 정책내용이나 방법을 변경하는 모습을 보였다. 입학사정관의 개인적 능력은 전문성을 의미하기도 하는데, 전문성 부족은 곧 정책의 불응을 야기한다. 본 연구의 정책 방법을 임의로 변경한 사례에서는 입학사정관이 가지고 있어야 할 평가 전문성 부족으로 인하여 발전가능성이나 잠재력과 같은 다양한 능력이 아닌 높은 성적을 통해 우수한 학생을 선발 기준으로 활용하였다. 그 결과 정책의 내용이나 절차를 자신들이 원하는 방식으로 임의로 변경하는 불응행태를 보였다. 이것은 학생부종합전형의 정책이 제대로 운영되기 위해서는 무엇보다 입학사정관 개인의 전문성 확보와 자질이 담보되어야 함(김택형, 양성관, 문성빈, 2009)을 설명해주기도 한다.

이와 같이 입학사정관의 정책에 대한 이해나 전문성과 같은 집행 능력의 차이는 학생부종합전형 정책에 대한 순응과 불응에 영향을 미친다. 입학사정관이 전문성을 가지고 있다는 것은 정책에 대한 이해를 토대로 주요 업무인 평가와 그와 관련된 연구, 전형설계 등을 정책 의도에 맞게 수행할 수 있음을 의미한다. 따라서 정책에 대한 이해와 전문성이 확보된 경우 그대로 순응행태를 보이지만, 정책에 대한 이해와 전문성이 부족한 경우 비의도적 혹은 의도적 불응행태를 보이게 된다. 이는 선행연구에서 교사들이 정책 내용에 대한 이해가 높아 잘 알고 있을수록 정책에 더 순응하게 된다는 연

구 결과와(이쌍철, 홍창남, 2008), 교사가 변화된 정책을 수행할 능력과 역량이 부족하여 정책에 불응하게 된다는 결과(한수경, 2017)를 통해서도 확인할 수 있다.

3) 입학사정관에 대한 정체성 인식

입학사정관이 스스로를 어떻게 인식하고 있으며 어떠한 정체성을 가지고 있는지에 따라 학생부종합전형 정책에 대하여 순응하거나 불응하는 모습을 나타냈다. 조직에서 구성원들은 정책집행과정에서 자신이 어떠한 역할을 요구받는 존재인지 인식하게 되는데, 이러한 인식이 정책의 성과에 상당한 영향을 미칠 수 있다(정주용, 하민철, 안승구, 2018). 이 연구에서도 입학사정관이 인식하는 정체성에 따라 순응과 불응 행태가 달리 나타나고 있었다.

이 연구에서 입학사정관은 전문가보다 행정관료로서의 특징이 더 두드러지게 나타났다. 먼저, 입학사정관에게 주어진 업무가 전문화 보다는 표준화된 성격을 띠고 있었다. 평가업무는 결과에 대해 모두가 납득하기 쉽도록 점차 표준화 된 기준과 방식으로 수행되고 있다. 평가과정에서 전문가로서 자체적인 판단을 내리기보다 각종 표준화된 기준과 근거를 토대로 평가를 수행하고 있다. 또 하나의 주요 업무인 재정지원사업 운영은 입학사정관의 전문성을 요하기보다 행정업무 수행력을 요구한다. 연구나 교육 같은 일부 업무를 제외하고 고교연계, 홍보, 추수지도, 자유학기제와 같은 프로그램 운영은 전문가로서의 해석과 판단이 그다지 필요하지 않아 전문성을 발휘할 기회가 줄어들게 된다.

다음으로, 입학사정관이 소속된 대학 조직에서 입학사정관을 전문가보다 행정직원으로 바라보고 있었다. 입학사정관의 채용방식을 통해서 본 대학은 입학사정관에게 전문적 지식과 기술을 요구하기보다 행정업무 수행 능력을 상당 부분 요구하고 있었다(박혜경, 2013). 또한 입학사정관을 ‘평가 업무를 담당하는 전문가’로 규정하지 않고 ‘입학 관련 부서에서 근무하는 직원’으로 통칭함으로써 동일한 행정직으로 대하고 있다. 이와 같은 업무 성격과 조직의 요구는 입학사정관이 행정관료로서의 정체성을 형성하는데 기여하여 그들이 행정관료로서 정책을 수행하게 하였다.

행정관료의 정체성을 갖게 된 입학사정관은 정책에 순응하는 모습을 나타냈다. 행정관료는 조직의 수직적 구조에서 위계에 따른 상급자 명령에 무조건 따라야 하는 의무가 있으며, 전문가로서 가지는 자율보다 명령, 규정에 얽매이는 경향이 있다(김미정, 2005). 때문에 입학사정관은 소속기관인 대학과 상위기관인 교육부, 대교협의 지시에

따라 정책에 순응하게 된다. 그들은 전문가에 비해 업무에 대한 재량이나 자율이 낮으며 규정이나 규칙에 엄격하게 따르기 때문에 재량을 통해 정책에 불응하기 쉽지 않았다. 이러한 특징으로 인해 입학사정관들은 정책에 의도적으로 순응하기도 하였지만, 순응할 의지가 없는 상황에서도 형식적으로 정책지침에 따르는 비의도적 순응을 하기도 하였다.

한편, 이 연구에서 입학사정관은 정책에 대하여 소극적으로 불응하는 모습을 나타내기도 하였다. 대학의 문화나 상사의 지시가 정책에 불응하는 방향이라면 입학사정관 역시 이에 따라 정책에 불응하게 된다. 집행자는 집행기관의 풍토나 분위기에 영향을 받고(박호숙, 2000), 상사의 결정에 따라 집행을 하게 되므로 이것이 정책 순응에 부정적인 방향이라면 정책에 불응하는 모습을 보이게 된다. 이뿐만 아니라 업무의 성격도 입학사정관이 불응행태를 나타내는데 영향을 미쳤다. 입학사정관은 업무에 따라 스스로를 전문가보다 행정관료로 인식하여 전문가로서의 판단을 하지 않으려는 경향이 있었다. 대표적으로 평가과정에서 평가전문가로서 업무를 수행하기 보다는 객관화된 기준과 방식으로 평가를 수행하는 사례를 들 수 있다. 입학사정관들은 평가결과에서 발생할 문제를 최소화시키고 그에 대한 책임을 줄이기 위해 전문가로서 주관적인 해석과 판단을 피하고 정량화된 자료를 통한 평가를 수행하고자 한다. 그들은 정량화된 자료를 활용하여 평가의 객관성을 확보하려 하였으나 이는 정성평가라는 정책지침과 일치하지 않아 정책임의변경과 같은 불응행태를 나타내게 되었다.

이와 같이 집행자의 정체성에 따라 정책에 대한 집행 양상이 달리 나타나는 것은 사회복지공무원을 대상으로 한 연구에서도 발견할 수 있었다(예: 설선미, 심미승, 박애리, 2019; 이철주, 한승주, 2014). 사회복지공무원들은 복지전문가로서 사회복지서비스 업무를 수행하기 보다는 행정업무를 수행하는 행정관료의 역할을 크게 나타냈다. 그 결과 사회복지공무원들은 전문가로서 전문성을 상실하고 조직구조 안에서 표준화시킨 업무를 수행하는 행정관료의 모습을 보여주었다(이철주, 한승주, 2014). 이러한 연구 결과는 조직구성원이 갖는 정체성이 조직성과의 독립변수로서 영향을 미칠 수 있기 때문에 조직은 구성원들이 조직의 목표에 부합하는 정체성을 형성할 수 있도록 지원하고, 정체성의 유지·변화에도 관심을 기울여야 한다(Meal & Ashforth, 2001; Riketta, 2005)는 연구에 한층 더 설득력을 더해준다.

4) 입학사정관의 재량권 정도

입학사정관이 발휘할 수 있는 재량의 정도는 그들의 순응과 불응 행태에 영향을 미치고 있었다. 정책집행자는 그들이 가진 재량권을 가지고 집행과정에서 다양한 대응양상을 나타낸다. 본 연구에서 입학사정관은 그들이 가진 재량으로 인하여 순응하거나 불응하는 모습을 보이기도 했고, 부족한 재량으로 인하여 순응하거나 불응하는 모습을 보이기도 하였다.

입학사정관이 전문가로서 업무에 대하여 발휘할 수 있는 재량이 많을 때 그들이 가진 의도에 따라 순응 또는 불응 행태가 나타났다. 일선관료는 전문가로서 그 분야에서 상당한 재량을 갖는 것이 특징이다(Lipsky, 1980). 전문성을 인정한 업무수행에서는 재량을 많이 가지고 있을수록 집행양상이 다양하게 나타난다. 따라서 어떤 의도를 가지고 있는가에 따라 행태가 달라진다. 대표적으로 입학사정관은 평가나 연구와 같은 업무에서 전문가로서 재량을 가지고 해석과 판단을 할 것을 요구받는다. 이때 입학사정관이 정책지침에 순응할 의도가 있다면 주어진 재량을 활용하여 정책에 순응하였다. 이에 반해 정책에 순응할 의도가 없거나 순응할 수 없는 상황에서는 정책도입을 미루고 정책내용을 왜곡시키거나 임의로 변경하여 정책에 불응하였다. 평가를 보다 쉽게 하고 결과에 대한 책임을 피하기 위해 평가방법을 임의로 변경하는 것이 이에 해당한다. 이처럼 일선관료는 가진 기술, 지식, 전문성에 기인하여 재량권을 행사하기 때문에 정책집행에 긍정적인 영향력을 행사하기도 하지만, 과도한 재량권 행사가 정책을 향한다. 이치럼 일선관료는 가진 기술, 지식, 전문성에 기인하여 재량권을 행사하기 때문에 정책집행에 긍정적인 영향력을 행사하기도 한다(김순양, 2002). 즉, 자신에게 불리한 상황에서는 주어진 재량을 활용하여 정책에 불응할 수 있음을 의미한다.

한편, 입학사정관이 상대적으로 발휘할 수 있는 재량이 적을 때 다양한 외부 요인에 따라 순응 또는 불응 행태가 나타났다. 다시 말해 부족한 재량으로 인해 정책에 순응하기도 하고, 의도하지 않게 불응하기도 한다. 정책집행자가 업무 수행에 재량을 많이 가지고 있을수록 다양한 집행양상이 나타나는데(김순양, 2002), 이것은 반대로 집행자가 업무에 대한 권한과 자율이 없다면 다양한 집행양상이 나타날 가능성이 낮음을 의미한다. 입학사정관은 대학의 관료적 구조 하에서 낮은 재량을 가지게 되는데, 이로 인하여 조직의 명령이나 상사의 지시를 거부하지 않고 따르는 순응행태를 보였다. 소극적인 재량은 관료적 구조의 조직 질서와 규범을 잘 따르게 하므로(이철주, 한승주, 2014) 수동적으로 정책에 순응하게 될 수 있다. 즉, 입학사정관이 발휘할 수 있는 재량이 적을 때 정책의 강제성이나 대학의 관료적 구조와 같은 외부 요인이 영향을 받아 정책에 대하여 의도적·비의도적 순응하였다. 또한 평가 업무에 비하여 규정과 규제가 엄격한 사업 업무에서는 상대적으로 낮은 재량을 발휘하게 되므로 순응할 의도가 없더

라도 순응행태를 보이는 것을 발견할 수 있었다.

또한, 정책에 순응할 의도가 있음에도 발휘할 수 있는 재량이 적은 경우 외부 상황을 통제할 수 없어 어쩔 수 없이 정책에 불응하기도 하였다. 비의도적 불응(빼기) 사례와 같이 입학사정관이 위촉사정관을 대상으로 업무를 수행할 때 대학의 위계적 구조 하에서 자신들의 재량을 발휘하기 어려운 경우 업무 내용이나 절차를 축소시켜서 의도하지 않게 불응하였다. 이처럼 낮은 재량을 가지고 있을 때 그들이 가진 의도와 상관 없이 불응하거나 형식적으로 순응하는 사례는 선행연구를 통해서도 확인할 수 있다. 이은화(2018)의 연구에서 교사는 수업환경과 업무환경에서 자율적인 재량을 발휘하지 못하고 소극적으로 축소된 상황에서 업무를 단순화 시키고, 정형화 시켰으며, 지연과 같은 회피전략 등의 업무행태를 나타내고 있었다.

나. 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 조직 구조 차원의 특성

입학사정관이 소속되어 있는 대학 조직의 구조와 규범은 입학사정관의 순응과 불응 행태에 영향을 미치고 있었다. 집행기관의 내부구조, 집행기관의 의사결정 규칙, 조직의 태도, 리더십 등은 집행자의 행동에 영향을 미치기 때문이다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980). 구체적으로 어떠한 대학의 맥락적 요인들이 입학사정관의 순응 및 불응 행태에 차이를 가져오게 되었는지 살펴보면 다음과 같다.

1) 대학의 관료적 구조

대학 조직의 관료적 구조와 그에 따른 다양한 특징은 입학사정관이 정책에 순응하게 되는 요인이기도 하지만 불응하게 되는 요인이기도 했다. 정책집행자는 집행기관의 내부 구조, 의사결정 규칙, 규범, 조직의 태도 등의 영향을 받아 정책에 순응 혹은 불응한다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Nakamura & Smallwood, 1980). 대학은 조직측면에서 과학적이고 합리적인 운영을 통해 조직 목표의 달성을 극대화하려고 한다는 점에서 관료제적 성격을 가지고 있다(Hoy & Miskel, 2007). 그리고 이러한 관료제적 특성이 입학사정관의 순응과 불응에 각각 영향을 미치고 있었다.

먼저, 대학의 수직적·관료적 구조는 입학사정관이 정책에 순응하거나 불응하는 맥락

적 요인이 되었다. 대학의 수직적·관료적 구조에서는 위계질서에 의하여 상급자의 명령에 무조건 따라야 하는 의무가 있다. 이때 상급자의 지시가 정책에 순응하는 방향이라면 정책에 따르게 되고, 불응하는 방향이라면 정책에 따르지 않게 된다. 이 연구의 입학사정관 역시 상사의 지시에 따라 정책에 순응하기도 하지만, 상사가 정책에 불응하는 지시를 내리거나 상사의 동의를 얻지 못하면 정책에 불응하는 모습을 보였다. 즉, 입학사정관은 대학의 관료적 구조와 의사결정 규칙, 대학의 태도 등에 의해 영향을 받아 정책에 순응하거나 불응하는 행태를 나타냈다.

다음으로, 입학사정관은 관료적 구조 내의 위계질서나 조직 구성원간의 지위의 차이로 인해 어쩔 수 없이 정책에 불응하기도 하였다. 관료제 구조는 합리적인 행정 운영을 가능하게 한다는 장점이 있으나 권위의 계층화에 따른 행정구조의 경직화는 의사소통의 단절과 왜곡을 가져온다. 대학에는 교원과 직원이라는 서로 다른 특징을 가진 조직이 공존하고, 직원과 교원사이에는 암묵적인 지위의 차이가 존재한다. 이것은 직원인 입학사정관이 교원인 위촉사정관을 대상으로 업무를 수행할 때 어쩔 수 없이 정책에 불응하게 하는 요인으로 작용하였다. 대표적으로 입학사정관은 위촉사정관에게 교육 참여를 강요할 수 없거나, 잘못된 업무 수행에 대해서도 수정이나 제재를 가할 수 없었다. 이것은 지위의 차이로 인해 입학사정관이 그들의 의도대로 집행하기 어려운 상황을 의미한다. 그 결과 사례에서와 같이 주어진 업무를 수행하기 위해 타협점을 찾아 정책의 내용인 절차를 축소하여 운영하는 비의도적인 불응의 행태를 나타내게 하였다.

마지막으로, 대학의 변화를 적극적으로 수용하지 않는 보수적이고 폐쇄적인 구조도 입학사정관이 정책에 불응하는 데 영향을 미쳤다. 특히 입시업무와 같은 민감한 문제를 다루고 있는 경우에 대학과 조직원들은 갑작스런 변화나 새로운 시도에 대하여 더욱 소극적이면서 보수적인 입장을 취하게 된다. 이 연구의 입학사정관 대부분은 그들이 속한 대학이 보수적인 문화를 가지고 있으며, 상사는 변화에 매우 소극적인 태도를 취하고 있다고 이야기하였다. 그들은 이러한 분위기에 동조하여 정책을 집행하게 되는데, 정책을 지연시키거나 정책 내용을 임의로 변경하는 행태를 나타냈다. 조직의 풍토나 분위기가 정책에 불응하는 방향으로 형성되어 있으면 조직원들을 압도하여 정책에 불응하도록 유도한다(박호숙, 2000). 대학이 특정 정책지침에 부정적인 입장을 취하거나 불응하려는 태도를 가지고 있는 경우, 입학사정관 역시 그에 따라 정책에 의도적으로 불응하게 되는 것으로 나타났다.

이와 같이 조직의 구조나 문화는 구성원들 사이에 새로운 제도에 대한 지배적인 태도를 결정함으로써 같은 정책이 다른 조직 내에서 다른 결과를 도출하도록 매개하는

요인(변수연, 2012)이 될 만큼 중요한 변수이다. 대학 조직이 갖는 관료주의적 특징은 그곳에 소속되어 있는 입학사정관에게 다양한 영향을 미쳐 그들이 서로 다른 순응·불응 행태를 나타내게 한다.

2) 근무환경

입학사정관이 처한 대학 내 근무환경은 그들의 순응과 불응 행태에 영향을 미쳤다. 정책집행자는 신분안정, 승진, 동료 및 상하관계를 포함한 조직 내의 근무환경의 영향을 받아 순응·불응의 집행태도를 나타낸다(윤태섭, 2005). 입학사정관 역시 그들의 신분, 권위, 동료 관계, 조직간 관계에 따라 집행태도를 달리하고 있었다.

먼저, 입학사정관의 불안정한 신분은 그들을 맹목적으로 정책에 순응하게 만들기도 하였으나 의도적으로 불응하게 만들기도 하였다. 많은 대학에서 입학사정관들은 대체로 계약직 혹은 무기계약직⁴¹⁾으로 고용되어 있다. 계약직은 최대 2년(혹은 1년 11개월)까지만 근무할 수 있고, 그마저도 사업에 선정되지 못하면 그 순간 계약이 종료된다. 이와 같이 입학사정관은 대학에 소속되어 있지만 재정지원사업의 당락에 신분에 영향을 받기 때문에 매우 불안정한 환경에 놓여있다. 그 결과 입학사정관은 재정지원사업에 선정되기 위하여 적극적, 맹목적으로 정책에 순응하는 의도적 순응 행태를 나타내고 있었다. 이에 반해, 불안정한 신분으로 인하여 정책에 순응할 의지를 잃고 불응하는 모습도 발견할 수 있었다. 입학사정관은 퇴직을 앞둔 경우 업무 수행 의지를 잃거나 반복되는 불안정한 신분으로 업무에 회의감을 느꼈다. 그리고 이는 정책집행을 미루거나 정책내용이나 절차를 임의로 변경시키는 의도적 불응 행태에 영향을 미치고 있었다.

다음으로, 입학사정관의 권위에 대한 위협은 그들이 정책에 불응하게 하는 요인으로 작용하였다. 입학사정관은 입시 업무의 특성상 권위에 대한 위협과 도전을 끊임없이 받고 있다. 정성평가방식의 학생부종합전형 평가는 모호하거나 대립되는 기대로 인해 갈등을 끊임없이 만들어 입학사정관이 정책을 집행하는 데 어려운 환경으로 작용하고 있었다. 이러한 업무환경 속에서 입학사정관은 정책에 형식적으로 순응하거나 자신에

41) 일각에서는 무기계약직을 정규직과 동등하게 보고 있지만 실상은 그렇지 않다. 프로젝트형 무기계약직은 사업이 지속되는 경우에만 고용을 유지하고 있어 사업에 선정되지 못하면 계약이 종료된다. 일반 무기계약직이라 하더라도 사업 여부에 따라 부서와 급여가 변동 될 수 있고, 정년만 유지될 뿐 연봉협상이나 정규직과 동등한 복지혜택도 주어지지 않아 상당한 차이가 있다.

게 유리한 방향으로 정책을 임의로 변경시키는 불응행태를 나타냈다. 예컨대 평가를 단순화 시키거나 정량화된 자료를 주요 평가 근거로 활용함으로써 혹시나 발생할 수 있는 정성평가의 논란을 줄이고자 하였다. 이는 이의제기를 받았을 때 상대방을 쉽게 설득시키거나, 가장 민감한 문제인 평가결과에 대한 책임을 피하기 위해 보이는 불응행태에 해당한다. 즉, 입학사정관의 권위에 대한 위협은 그들이 정책에 불응하게 만드는 맥락적 요인으로 작용하고 있었다.

마지막으로, 입학사정관의 동료 관계와 조직 관계도 순응·불응 행태에 영향을 미치는 특성으로 작용하고 있었다. 대학 조직 내에 존재하는 정규직, 무기계약직, 계약직 직렬의 차이는 단순히 고용기간이나 보수에만 영향을 미치는 것이 아니라 그들 간의 관계에도 영향을 미친다. 입학사정관이 겪고 있는 관계적 문제는 입학사정관직을 그만둔 전직 입학사정관이 “(비정규직이라는 이유로) 사정관을 ‘단순 일용직’으로 보는 교직원들의 시선을 견디는 게 쉽지 않았다”는 인터뷰(조선일보, 2012.9.27.)를 통해서 알 수 있다. 본 연구의 입학사정관도 정규직과 계약직간의 업무, 보수, 복지 차별과 무시, 단순 소모품으로 보는 태도로 인해 회의감을 느끼고 있었다. 이와 같은 관계적 문제는 입학사정관이 정책에 순응할 의욕을 잃게 만들어 정책에 순응하지 않으려는 의도를 갖게 하였다. 그 결과 입학사정관은 정책에 대하여 형식적인 비의도적 순응 행태나 각종 의도적 불응 행태를 나타내기도 하였다.

다. 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치는 정책 차원의 특성

학생부종합전형 정책이 갖는 특성들은 입학사정관의 순응 또는 불응 행태에 영향을 미쳤다. 본 연구의 분석결과에서 다른 정책차원의 맥락적 요인이 입학사정관의 순응·불응 행태에 어떠한 영향을 미쳐 서로 다른 행태를 보이는지 정리해보면 다음과 같다.

1) 학생부종합전형 정책의 강제성

학생부종합전형 정책은 대입제도로서 강제성을 가지고 있는데 이는 주로 입학사정관의 순응행태에 영향을 주었다. 대입제도인 학생부종합전형은 대학에 강제력을 행사하므로 입학사정관이 정책에 순응하게 하는 압력으로 작용한다. 정책집행자는 외부의 강제적 압력이 클수록 행위의 제약을 크게 받고 자율성이 위축되는 경향이 있다(신철균,

2011). 입학사정관 역시 학생부종합전형 정책의 강한 압력으로 인하여 자율성이 위축되고 정책집행에 대한 제약을 받고 있었다. 그 결과 입학사정관은 정책에 대하여 그들이 가진 의도와 상관없이 순응 행태를 나타냈다.

수용이나 수정시도와 같은 의도적 순응행태를 보인 입학사정관은 대입정책이 가진 강제적 특성을 받아들이고 있어 학생부종합전형 정책을 당연히 순응해야 하는 것으로 인식하고 있었다. 이들은 정책이 가지는 강제성뿐만 아니라 정책의 목표나 내용에 동의하고 동조함으로써 정책을 그대로 수용하였고, 수정을 시도하더라도 정책에 따르려는 모습을 보였다. 또한, 형식적 순응이나 서류상 순응과 같은 비의도적 순응행태를 보인 입학사정관은 정책에 순응할 의도가 없었으나 강제성에 의해 순응해야 하는 상황에 놓여 있었다. 그 결과 정책을 집행하기는 하였으나 집행한 내용이나 결과가 실제 정책의 목표나 지침과는 다소 차이가 있는 형식적 순응, 완벽하게 순응한 것처럼 서류를 작성하는 서류상 순응의 모습을 보였다.

학생부종합전형은 입시정책으로서 Lowi(1964)의 분류에 따르면 규제정책(regulatory policy)에 해당한다. 정부는 규제정책의 순응확보 수단으로 재정지원사업을 활용하고 있는데, 학생부종합전형 정책(전형+사업)은 대학들의 순응을 강제함과 동시에 불응을 규제하는 역할을 한다. 특히 규제정책은 불응 시 받게 되는 불이익을 다양하게 제시하고 있어 정책집행자는 해당 불이익을 피하기 위해서 더욱 순응하게 된다. 이것은 입학사정관이 정책을 수행할 의욕을 가지고 있지 않더라도 이러한 강제성과 제재로 인하여 형식적 혹은 서류상 순응을 하게 하는 요인이 된다. 다만, 이러한 영향력은 대학마다 조금씩 다르게 느낄 수 있다. 예컨대 학생부종합전형 선발 비율이 높지 않거나, 재정지원사업에 영향을 받지 않는 대학들은 상대적으로 강제성과 제재에서 자유롭기 때문에 입학사정관이 불응할 의도가 있다면 불응행태를 나타낼 수 있다.

그런데 이러한 정책의 강제성은 입학사정관의 업무에 따라서 차이가 있어 순응·불응행태에 각각 영향을 미치기도 하였다. 입학사정관의 업무는 크게 전형업무와 사업업무로 나뉘고, 학생부종합전형 운영에서 필수인 것과 선택인 것으로 구분할 수 있다. 나누어보자면 전형업무는 학생부종합전형의 핵심이므로 ‘필수’이며, 사업업무는 재정지원사업 선정 여부와 관련이 있기 때문에 ‘선택’이다. 입학사정관은 정책을 수행할 의욕을 가지고 있지 않더라도 필수 업무는 수행해야 한다는 강제성에 의해 형식적으로나마 정책에 순응하였다. 이에 비하여 선택 업무는 강제성이 약하기 때문에 입학사정관이 수행할 의욕이 없을 때 수행을 미루거나 자신에게 편한 방식으로 정책을 변경시키는 의도적 불응을 하게 될 수 있다. 그리고 이것은 평가와 사업 각각의 세부 업무의 중요도

에 따라 나뉘기도 한다. 세부업무의 중요도는 어디에서도 명확하게 제시하고 있지 않아 대학마다 암묵적으로 나름의 기준을 가지고 있는 것으로 보인다. 예컨대 업무의 중요도는 재정지원사업 선정평가의 평가배점이나, 투입되는 예산 비율에 따라 나뉘게 된다. 이와 같이 업무 간의 중요도에 따라서도 순응과 불응행태들이 다양하게 나타날 수 있다..

2) 재정지원사업의 영향력

학생부종합전형의 안정적 운영을 위한 정책 수단인 재정지원사업의 영향력은 입학사정관의 순응 행태에 영향을 미쳤다. 재정지원사업은 그 자체가 가지는 강제적인 성격 뿐만 아니라 사업의 파급력으로 인하여 입학사정관을 더욱 순응하게 만든다. 재정지원사업은 단순히 재정을 지원해주는 것을 넘어서 다양한 상황에 영향력을 행사하고 있다. 때문에 입학사정관은 사업에 계속적으로 선정되기 위하여 정책에 순응하였다. 구체적으로 그들이 정책에 순응할 경우 사업에 선정될 수 있고, 정책에 불응할 경우 사업 선정에 불이익을 받거나 국고를 환수당하는 제재를 받을 수 있다. 이뿐만 아니라 재정지원사업의 선정 여부가 입학사정관에게 다양한 영향력을 행사하고 있어 정책에 더욱 순응하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

먼저, 입학사정관은 대학의 어려운 재정상황에 도움이 되는 재정지원사업에 선정되기 위해 정책에 순응하였다. 재정적 지원은 집행자의 순응을 이끌 수 있는 제도적 요인 중 하나이다(Mazmanian & Sabatier, 1983). 현재 많은 대학들이 재정의 어려움을 겪고 있는데, ‘고교교육 기여대학 지원사업’에 선정되어 정부의 재정을 지원받음으로써 재정 부담을 어느 정도 해소할 수 있다. 대학은 학생부종합전형을 운영하는 데 반드시 필요한 입학사정관들의 인건비와 주요 업무인 고교연계 프로그램 운영비용을 부담스러워 한다. 사업비는 대학이 부담스러워하는 인건비와 각종 프로그램 운영비 해결해주면서 원활한 업무 수행을 가능하게 하기 때문에 입학사정관은 사업에 선정되기 위해 적극적으로 정책에 순응하는 모습을 보였다.

한편, 재정지원사업 선정으로 대학의 이미지를 제고시키기 위해 정책에 순응하기도 하였다. 사업 선정은 대학의 이미지를 긍정적으로 구축하는데 영향력을 행사한다. 재정지원사업 선정 여부는 대학의 잠재적 고객인 학생, 학부모, 교사에게 대학의 우수성과 수준을 설명해주는 하나의 사례가 된다. 재정지원사업에 선정됐다는 사실이 정부로부터 대학의 우수성을 인정받았다는 상징적인 이미지를 제공하여 대학의 이미지와 인지

도를 높이는 역할을 한다. 그러나 반대로 재정지원사업에 선정되지 못하면 타 대학에 비하여 우수하지 못하거나 수준이 낮을 것이라는 부정적인 이미지를 갖게 하게하여 대학의 이미지를 실추시킬 수 있다. 이 때문에 입학사정관은 대학의 홍보와 신입생 모집 차원에서 재정지원사업에 선정되기 위해 노력하고 정책에 더욱 순응하고 있었다.

이뿐만 아니라 재정지원사업은 입학사정관 개인의 이익에도 영향을 미치고 있어 정책에 순응하게 하는 요인으로 작용하였다. 입학사정관의 안정적인 고용과 인건비 문제는 재정지원사업 선정과 관련되어 있다. 정책집행자의 신분안정성과 금전적 보상은 집행자의 집행태도에 영향을 주는 중요한 요인이므로(윤태섭, 2005) 이를 위하여 정책에 순응하게 한다. 많은 입학사정관이 계약직이나 무기계약직으로 근무하는 상황에서 만약 정책이 불응하여 재정지원사업 선정에 실패한다면 급여 삭감, 타부서 이동, 계약 종료와 같은 개인적 불이익을 받게 된다. 입학사정관은 학생부종합전형 정책과 재정지원사업이 아니면 언제든 계약이 종료되거나 다른 부서로 옮겨질 수 있다는 불안정한 상황 때문에 학생부종합전형 정책에 순응하면서 재정지원사업에 계속해서 선정되어 스스로 그들의 존재 이유를 증명할 수밖에 없다. 입학사정관은 불이익을 피하고 이익을 얻기 위해 정책에 불응보다는 순응하게 되는데, 특히 이와 같은 신분의 안정성과 금전적 보상과 관련된 상황은 입학사정관이 정책에 순응할 수밖에 없도록 강력한 영향력을 행사하고 있었다.

이와 같이 입학사정관에게 재정지원사업은 자원 그 이상의 의미를 가지고 있었다. 정책집행자에게 재정을 포함한 각종 자원은 순응을 이끄는 중요한 요인이다(Coombs, 1980; Mazmanian & Sabatier, 1983). 김재웅 외(2011)는 교사의 불응 중 자원 관련 불응이 가장 두드러지게 나타남을 분석하여 자원의 중요성을 설명한 바 있다. 그런데 재정지원사업은 단순한 재정 지원뿐만 아니라 다양한 영향력을 행사하여 입학사정관이 정책에 더욱 순응하도록 만들었다. 이는 이경옥(2018)의 연구를 통해서도 재정지원사업이 다양한 역할을 하여 대학들에게 절대적인 영향력을 행사하고 있음을 확인할 수 있었다.

3) 학생부종합전형 정책의 중요성에 대한 인식

학생부종합전형 정책의 소망성과 중요성에 대한 인식은 입학사정관이 각기 다른 순응·불응 행태를 보이는 데 영향을 미쳤다. 집행자가 가지고 있는 정책에 대한 소망성과 정책의 중요성에 대한 인식은 그들의 집행 행태에 영향을 준다(윤태섭, 2005; 이장

익, 2012; 정정길 외, 2018). 정책의 소망성과 중요성에 대한 긍정적 인식은 집행자의 단순한 순응을 넘어 정책을 적극적으로 수용하는 동조(conformity)의 모습을 보이게 하므로 중요한 순응 요인이다. 본 연구에서도 입학사정관이 정책의 목표와 내용이 바람직하여 정당성을 인정할 경우 정책에 순응할 의도를 가지고 정책을 적극적으로 수용하고 따르고 있었다. 그러나 정책이 바람직하지 않다거나 정책에 대한 의구심을 가져 정당성을 인정하지 못할 경우 정책에 불응할 의도를 가지고 비의도적 순응을 하거나 의도적으로 불응하는 모습을 보였다.

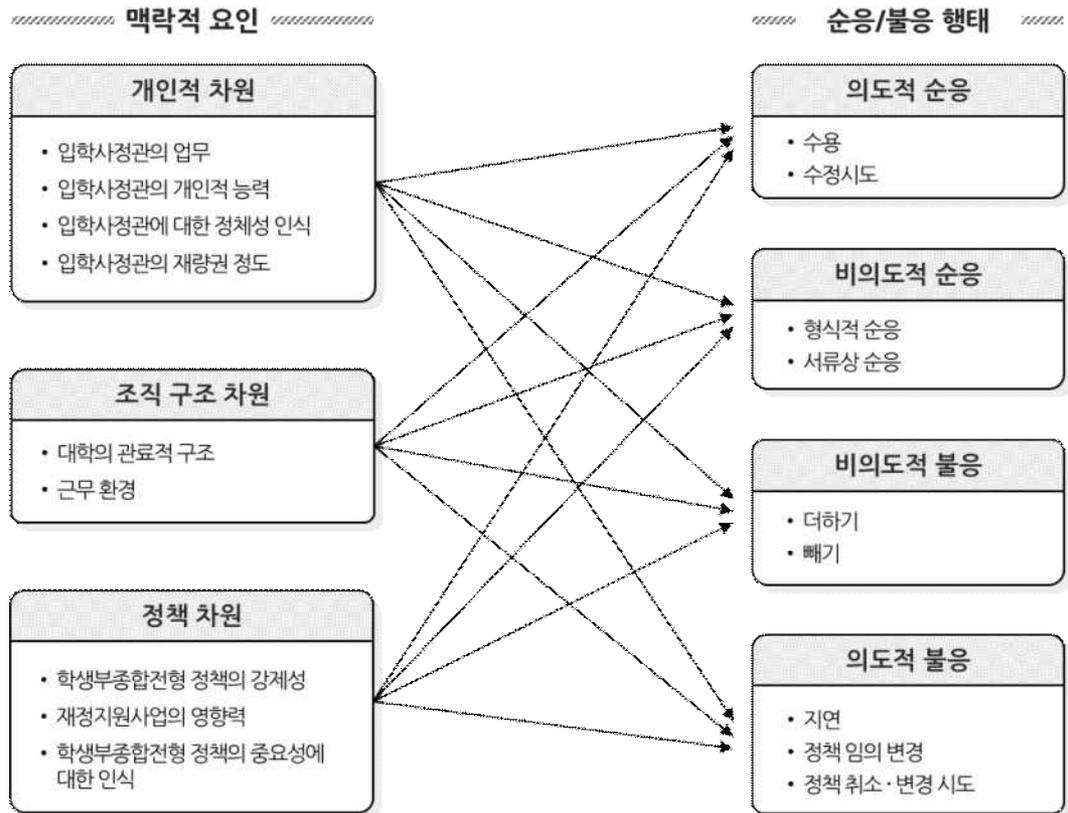
입학사정관은 정책의 소망성(바람직함)을 어떻게 인식하느냐에 따라 순응하기도 불응하기도 하였다. 먼저, 학생부종합전형 정책의 바람직성을 긍정적으로 인식하는 경우, 입학사정관은 정책의 타당성과 효과성에 주목하여 순응할 의도를 가지고 있었다. 정책이 바람직하다는 인식은 정책지침을 수행하기 어려운 상황에서도 최대한 따르려하는 순응행태의 요인이 되었다. 입학사정관은 그들이 집행하는 정책과 업무를 의미 있고 가치 있게 여길수록 정책에 적극적으로 순응하는 모습을 보여주었다. 반면, 정책의 바람직성을 부정적으로 인식하는 경우, 입학사정관은 정책의 정당성과 부정적 효과에 주목하여 불응할 의도를 가지고 있었다. 정책이 바람직하지 않다는 인식은 정책에 불응할 의도를 갖게 하여 정책에 어쩔 수 없이 순응하게 하거나 의도적으로 불응하게 하는 요인이 되었다. 그 결과 정책에 형식적으로 순응하거나 서류상으로 순응하는 비의도적 불응 행태를 보이거나, 집행을 지연시키거나 정책을 임의로 변경시키는 의도적 불응 행태를 보였다.

이뿐만 아니라 입학사정관이 정책의 중요성을 어떻게 인식하느냐에 따라 순응하기도 하고 불응하기도 하였다. 소망성과 마찬가지로 정책의 중요성에 공감하고 긍정적으로 인식하는 경우, 입학사정관은 정책에 순응하는 모습을 보여주었다. 그러나 입학사정관이 정책의 중요성에 공감하지 못하고 부정적으로 인식하는 경우에는 정책에 불응하려는 의도를 가지고 비의도적 순응 행태나 의도적 불응 행태를 나타냈다. 정책집행자는 정책의 중요성이나 필요성에 공감하지 못할수록 순응하지 않으려는 의지를 갖는데(박호숙, 2000), 정책 자체를 신뢰하지 못했던 입학사정관은 정책 내용을 임의로 변경시키는 의도적 불응 행태를 나타냈다. 그는 자신이 맡은 업무와 제시된 정책지침이 학생부종합전형 정책의 목표를 달성할 수 있는지 의구심을 갖게 되면서 정책에 순응하지 않으려는 의지를 갖게 되었고 이것은 곧 의도적 불응 행태의 요인이 되었다.

이와 같이 입학사정관이 정책에 대해 가지고 있는 소망성과 중요성에 대한 긍정(부정)적 인식은 그들이 정책에 순응(불응)하려는 의도를 갖게 하는데 영향을 미쳤다. 그

리고 순응·불응 의도는 다른 맥락적 요인과 결합하여 순응행태나 불응행태로 나타날 수 있다. 박소영과 김민조(2017)의 연구에서는 교사가 정책의 소망성을 부정적으로 인식하면서 정책에 불응하는 모습을 보였고, 한수경(2017)의 연구에서도 정책에 대한 공감, 정책의 중요성 인식이 정책에 순응하는 요인으로 작용함을 확인할 수 있었다. 즉, 집행자가 정책에 대한 바람직성을 긍정적으로 인식할수록 집행이 의도한대로 성공적으로 이루어질 가능성이 높으며, 바람직성을 부정적으로 인식할수록 집행이 의도하지 못한 대로 이루어져 실패로 끝날 가능성이 높다(정정길 외, 2018)고 할 수 있다.

이상의 종합논의를 통해 입학사정관의 순응·불응 행태와 그에 대한 맥락적 요인을 정리해보면 [그림 IV-10]과 같이 나타낼 수 있다.



[그림 IV-10] 입학사정관의 순응·불응 행태와 맥락적 요인

본 연구에서는 연구자가 수립한 분석틀에 해당하는 입학사정관의 순응·불응 행태를 이와 같이 발견할 수 있었다. 연구 결과, 의도적 순응에 해당하는 ‘수용’과 ‘수정 시도’,

비의도적 순응에 해당하는 ‘형식적 순응’과 ‘서류상 순응’이 발견되었고, 비의도적 불응에 해당하는 ‘더하기’와 ‘빼기’도 발견되었다. 그리고 의도적 불응에 해당하는 ‘지연’, ‘정책 임의 변경’, ‘정책 취소·변경 시도’ 행태도 발견되었다.

그런데, 의도적 불응에서는 ‘지연’, ‘정책 임의 변경’, ‘정책 취소·변경 시도’ 이외의 ‘수구적 행태’, ‘이탈’, ‘고의적 의사전달 조작’, ‘부집행’ 행태는 쉽게 발견되지 않았다. 발견되지 않은 수구적 행태는 새로운 정책을 무시하고 기존에 계속해오던 정책을 집행하는 것이고, 이탈은 정책을 받아들일 수 없어 부서·업무 변경을 요청하거나 조직에서 퇴직하는 것이다. 또한 고의적 의사전달 조작은 동료나 상사에게 정책 관련 정보나 정책지침을 의도적으로 왜곡하여 전달하는 것이며, 부집행은 아예 정책을 집행하지 않는 것이다. 이러한 행태가 입학사정관에게서 발견되지 않은 이유는 다음과 같이 생각해볼 수 있다.

먼저, ‘수구적 행태’는 낡은 정책을 대신하는 새로운 정책이 수립되었을 때에만 나타나는 현상이다. 학생부종합전형 정책은 기존의 대입정책의 문제를 보완하기 위해 새롭게 수립된 정책이지, 기존의 대입정책을 폐지하고 이를 대체하기 위하여 수립된 정책이 아니다. 더구나 입학사정관은 학생부종합전형 정책을 집행하기 위해 새롭게 등장한 직업이므로 과거의 정책과 수행방식을 고수하는 수구적 행태 모습을 발견할 수 없었다. 다음으로, ‘이탈’은 입학사정관 업무의 특성상 타부서로의 이동이 제한적이기 때문에 발견할 수 없었다. 대학 내부적으로 입시업무는 장기간 오래 맡아온 직원이 수행해야 한다는 인식이 있어 부서 이동이 제한적이며, 채용 공고부터 ‘타부서 이동이 자유롭지 않음’을 명시하고 있기도 하다. 계약직 역시 ‘입학사정관’으로 채용하여 부서 이동이 불가능하기 때문에 이탈을 통해 정책에 의도적으로 불응하려는 행태를 발견하기 어려웠다. 그런데 이는 연구자가 정책에 불응하기 위하여 부서 이동과 퇴직을 경험한 입학사정관을 선정하여 인터뷰를 진행하지 못한 결과일 수 있다.

또한, 입학사정관은 정책 내용을 왜곡하거나 제대로 보고하지 않아 발생하는 문제를 피하려고 하므로 ‘고의적 의사전달 조작’ 행태를 나타내지 않았다. 행정관료의 성격을 띠는 입학사정관은 어떠한 문제가 발생하여 자신이 책임져야 할 상황을 매우 꺼리기 때문에 고의적으로 정책을 조작하여 전달하기보다 최대한 정책을 그대로 전달하려 한다. 그들은 상사·동료에게 정책 내용과 지침을 그대로 전달하여 문제를 만들지 않으면서 자신의 행동을 정당화하는 수단으로 활용하고 있었다. 마지막으로 ‘부집행’은 입학사정관이 업무를 하지 않는 것인데, 본 연구에서 이러한 사례는 나타나지 않아 발견할 수 없었다. 정책대상자와 달리 정책집행자는 결정된 정책을 거부하고 아예 집행하지

않는 것은 사실상 불가능하기 때문에, 입학사정관의 부집행 행태도 발견할 수 없었다.

한편, 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미친 맥락적 요인은 연구자가 수립한 분석틀과 유사하게 분석되었다. ‘개인적 차원’의 요인에 해당하는 지적인 능력, 심리적 수용도, 의무감, 재량, 신념 등은 ‘입학사정관의 업무’, ‘개인적 능력’, ‘재량권 정도’에 포함되었다. 여기에 분석틀에서 다루지 않았던 ‘입학사정관의 정체성 인식’도 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치고 있는 맥락적 요인으로 추가되었다. 입학사정관이 정체성 인식에 영향을 받는 이유는 그들의 정체성이 일반적인 정책집행자에 비하여 명확하지 않기 때문으로 추측된다. 앞에서 다룬 바와 같이 입학사정관에 대한 인식, 역할, 업무가 명확하게 정의되거나 구분되어 있지 않아 그들이 스스로를 어떤 존재로 인식하느냐에 따라 순응과 불응 행태가 달리 나타난 것으로 보인다.

‘조직 구조 차원’의 맥락적 요인도 대부분 ‘대학의 관료적 구조’와 ‘근무환경’에 포함되어 분석되었다. 예컨대 집행기관의 내부구조, 의사결정 규칙 등은 대학의 관료적 구조에 포함되어 입학사정관의 순응과 불응 행태에 영향을 미쳤다. 그런데 분석틀에서 다뤘던 상위기관의 지지, 상위기관에 대한 인식 등은 순응·불응 행태의 맥락적 요인으로 작용하지 못했다. 이 연구에 참여한 입학사정관들은 인터뷰를 통해 상위기관인 교육부·대교협에 대한 인식, 신뢰 정도, 지지 여부에 관하여 개인의 생각을 드러내기도 하였다. 그러나 교육부·대교협에 대한 인식과 신뢰 정도가 입학사정관 개인의 순응과 불응 행태에 직접적으로 영향을 미친 사례는 발견할 수 없었다.

‘정책 차원’의 맥락적 요인인 ‘정책의 강제성’, ‘재정지원사업의 영향력’, ‘정책의 중요성에 대한 인식’에는 분석틀에서 다룬 정책의 소망성, 명료성, 일관성, 타당성, 강제성, 재정적 지원 등이 포함되었다. 또한 논의에서는 다루지 않았으나 정책의 변화정도나 정책집행기간과 같은 특성도 세부적인 순응·불응 행태에 각각 영향을 미치고 있었다. 즉, 정책 차원의 요인은 전체적으로 입학사정관의 순응·불응 행태에 각각 영향 미치는 것으로 나타났다.

V. 결론

1. 요약

우리 사회에서 대학교육은 임금 및 직업과 같은 사회적 보상을 배분하는 기능을 하기 때문에(박경호 외, 2017) 많은 사람들이 대학 입시에 관심을 가지고 있다. 입시에 대한 관심 속에서 입학사정관제(現학생부종합전형)는 지금까지의 대입제도들이 가지고 있던 문제의 대안이 될 수 있는 새로운 제도로 등장하였다. 입학사정관제는 입학사정관이 학교생활기록부를 포함한 전형자료를 정성적으로 종합평가하는 제도로서 도입 초기에는 몇 가지 문제점을 지적받았으나 수정과 보완작업을 거쳐 지금의 학생부종합전형의 모습을 갖추게 되었다.

학생부종합전형 정책에서 입학사정관은 정책을 집행하는 주요 집행자이다. 입학사정관은 학생을 평가하여 합격자를 선발하고, 재정지원사업을 통해 정부의 정책을 실현시킴으로써 정책의 성공과 실패에 직접적인 영향을 미치고 있다. 정책집행과정에서 집행자의 순응(compliance)과 불응(non-compliance)은 정책의 성공과 실패를 좌우하는데 중요한 요인이 되므로, 집행현장이 중요한 정책일수록 집행자의 순응·불응 여부와 행태에 관심을 가져야 한다. 따라서 본 연구는 학생부종합전형 정책에 대한 입학사정관의 순응·불응 행태와 상황적 맥락을 분석함으로써 대학 현장에서 이루어지고 있는 정책집행과정을 이해하고자 한다. 이는 입학사정관에 의해 정책이 어떻게 집행되고 있는지 알 수 있게 해줄 뿐만 아니라 대입제도를 운영하는 대학 현장에 대한 이해를 가능하게 한다. 특히, 입학사정관이라는 주요 집행자의 관점에서 학생부종합전형 정책의 실효를 조망할 수 있고, 대입제도 개선과 개발을 위한 시사점을 얻을 수 있다.

한편, 지금까지 대입정책의 집행과정을 다룬 선행연구들은 그 범위가 제한적이었다. 학생부종합전형 정책에서 입학사정관이 주요한 집행자임에도 불구하고 이들을 대상으로 한 연구는 많지 않았다. 또한, 입학사정관을 대상으로 한 연구에서도 그들의 인식을 통해 정책의 효과를 파악하고 문제를 개선하는 데 초점을 두고 진행되었다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하고 학생부종합전형을 집행하는 입학사정관의 순응·불응 행태와 요인을 살펴보기 위해 선행연구의 이론적 논의를 통해 분석틀을 수립하였다. 우선 ‘순응’은 입학사정관의 행동이 정책의 목표, 내용, 지침과 표면적으로 일치하는 것으로, ‘불응’은 입학사정관의 행동이 정책의 목표, 내용, 지침과 일치하지 않는 것으로 정의하

었다. 순응·불응 행태 유형은 외현적 행동과 내부적 의사를 결합한 Sorg(1983)의 이론을 활용하여 ‘의도적 순응’, ‘비의도적 순응’, ‘비의도적 불응’, ‘의도적 불응’으로 구분하였으며, 보다 세부적인 행태 유형은 선행연구들의 이론을 활용하여 구체화 하였다.

본 연구에서는 연구문제를 해결하기 위해 심층면담을 실시하여 사례에 대한 깊이 있는 이해와 심층적인 분석을 통해 실제 현상이 어떠한 맥락 속에서 어떻게 나타났는지 분석하였다. 주요 자료원인 심층면담은 의도적 표집 및 이론적 샘플링을 통해 선정한 11명의 입학사정관을 대상으로 2020년 4월부터 7월까지 진행되었다. 또한 보조적인 자료원은 문헌조사를 통해 수집하였다. 수집된 자료는 Seidman(2006)이 제시한 절차를 반영하여 자료를 해석하고 분석하였다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 입학사정관은 학생부종합전형 정책에 순응할 의도를 가지고 있을 때 ‘수용’과 ‘수정시도’의 순응행태를 나타낸 반면, 정책에 순응할 의도를 가지고 있지 않음에도 ‘형식적 순응’과 ‘서류상 순응’의 비의도적 순응행태를 나타냈다. 우선 입학사정관은 학생부종합전형 정책내용과 지침에 기꺼이 따르겠다는 의도를 가지고 정책에 순응하는 ‘수용’의 행태를 보였다. 그들은 정책지침을 변화 없이 그대로 받아들이고 있었는데, 특히 정책내용이 집행을 강제하는 것이 아니더라도 이를 받아들여 정책에 따르는 모습을 보여주었다. 뿐만 아니라 명확히 제시된 정책지침 없이 정책의 방향만 제시되어도 이에 따르려는 적극적인 모습을 보였으며, 대학 규정으로 인해 정책 지침을 따르기 어려운 상황에서는 대학의 규정을 변경하면서 정책을 따르려는 수용의 행태를 보였다. 이러한 순응행태에는 정책의 강제성과 재정지원사업의 영향력, 개인적 이익, 대학의 관료적 구조, 정책의 정당성에 대한 긍정적 인식 등이 맥락적 요인으로 작용하고 있었다.

입학사정관은 정책에 따를 의도가 있어 집행하지만 정책지침을 그대로 수용하기보다 대학의 상황에 맞게 수정하여 집행하는 ‘수정시도’의 행태를 보이기도 하였다. 그들은 대학의 여건 상 어쩔 수 없이 수정이 필요한 상황에서 정책지침이 가진 융통성을 활용하여 정책을 수정하거나, 상급자 혹은 상급기관에 호소하는 방법을 활용하여 수정을 시도하였다. 입학사정관이 정책지침에 수정을 가하는 것은 정책의 목적을 훼손하지 않으면서 교육부와 대교협이 허락하는 범위 내에서 이루어지므로 정책에 순응하는 것으로 간주된다. 이러한 행태는 정책을 집행할 수 있는 자원이 부족하거나, 수정하지 않을 시 대학이 겪게 될 불이익을 피하기 위해서 나타났다.

한편, 입학사정관이 정책에 순응할 의도가 있지 않음에도 정책에 순응하는 비의도적 순응행태도 나타났다. 입학사정관은 정책을 집행하였으나 집행한 내용이나 결과가 실

제 정책의 목표나 지침에 맞지 않는 ‘형식적 순응’의 모습을 보였다. 그들은 정책 지시나 상위기관의 명령에 따라 교육이나 연구, 추수 등의 업무를 수행함으로써 표면적으로는 정책에 순응하고 있는 모습을 보였다. 그러나 정책에 순응할 의도보다는 단순히 업무를 수행한다는 사실에만 초점을 두고 있어서 정책이 본래 가지고 있던 의도를 달성하는 데 어려움이 있었다. 즉 입학사정관은 표면적으로는 업무를 잘 수행하여 정책에 순응하고 있지만, 형식적인 수준에서 이루어져 사실상 정책이 원하는 바를 실현하지 제대로 실현하지 못하는 행태를 나타냈다. 이러한 형식적 순응은 과도한 업무, 자원 부족, 정책의 필요성에 대한 부정적 인식이 순응에 대한 의욕을 잃게 만들었으나, 정책의 강제성으로 인하여 표면적으로 순응하게 만든 맥락적 요인으로 작용하였다.

이뿐만 아니라 실제 실적을 부풀리거나 쪼개어 서류상 완벽하게 정책에 순응한 것으로 나타나는 ‘서류상 순응’의 모습도 보였다. 그들은 실제로 집행한 것보다 횟수나 시간 등 실적을 부풀리거나 실적 쪼개기를 사용하여 결과보고서를 작성하였다. 즉 결과보고서와 같은 서류에는 계획에 따라 정책이 잘 집행된 것처럼 보이지만 실제 집행은 그에 못 미치는 수준에서 이루어진 것이다. 다만 서류상 순응은 외부에서 집행자가 순응하는지 불응하는지 관심이 없거나 알 수 없는 경우에 발생하므로 입학사정관 본인이나 내부자가 아닌 이상 알아내기 쉽지 않았다. 입학사정관이 서류상 순응을 보이는 이유는 형식적 순응의 요인과 유사했는데, 이와 함께 실적을 포함한 결과보고를 반드시 해야 하는 상황, 사업 운영과 결과보고에 대한 형식적인 감시 상황이 추가적인 맥락적 요인으로 작용하였다.

둘째, 입학사정관은 정책에 불응할 의도가 없지만 절차나 내용에 ‘더하기’와 ‘빼기’를 하면서 비의도적인 불응행태를 나타냈으며, 정책에 따르지 않을 의도를 가지고 ‘지연’, ‘정책 임의 변경’, ‘정책 취소·변경 시도’를 하는 불응행태도 나타났다. 먼저 입학사정관은 업무를 수행하면서 각종 절차나 자료를 추가하여 정책에 불응하는 결과를 가져오는 ‘더하기’의 모습을 보였다. 이들은 집행과정에서 정책의 목표나 절차, 지침 등을 추가하였는데, 구체적으로 학생부종합전형 평가에서 고교프로파일을 추가 활용 사례와 평가 절차를 2단계에서 3단계로 늘렸던 사례를 확인할 수 있었다. 이와 같은 모습은 입학사정관이 정책에 불응할 의도가 없었음에도 고교서열화 문제를 일으킨 것과 입학사정관의 불성실한 평가를 야기하면서 정책에 불응하는 것으로 나타났다. 더하기와 같은 불응행태는 입학사정관이 정책에 대한 이해가 부족한 상태에서 정책을 집행할 때 나타나고 있었다.

입학사정관은 ‘더하기’와는 반대로 업무를 수행하면서 절차나 내용을 축소시켜 정책

에 불응하는 ‘빼기’의 모습도 나타났다. 이들도 마찬가지로 정책에 불응할 의도는 없었으나 정책과정에서 정책의 목표, 절차, 지침 등을 줄임으로써 정책에 불응하는 결과를 가져왔다. 입학사정관은 많은 수의 위촉사정관을 대상으로 교육을 진행하기 위해 교육 내용이나 절차를 축소시켰으나 이것은 오히려 교육내용을 제대로 전달하지 못함으로써 정책에 불응하는 것으로 나타났다. 빼기와 같은 비의도적 불응행태는 입학사정관이 정책을 집행할 수 있는 재량이 부족한 상황과 인력이나 시간 등 자원이 부족함에도 해당 정책을 집행해야만 하는 상황이 맥락적 요인으로 작용하고 있었다.

한편, 이와 달리 입학사정관이 정책에 불응할 의도를 가지고 있는 의도적 불응 행태도 나타났다. 입학사정관은 정책지침을 새로 도입하거나 변경하는 것을 미루는 ‘지연’의 행태를 보였다. 그들은 정책에 따르지 않을 의도를 가지고 집행을 미루거나 매우 느리게 진척시킴으로써 정책에 불응하였다. 사업프로그램의 발전이나 변화를 미루고 같은 내용의 프로그램을 매년 반복하거나, 새로운 정책지침을 곧바로 반영하지 않고 최대한 도입을 미루는 모습을 보였다. 만약 무작정 정책지침을 도입하지 않거나 미룰 수 없는 상황이라면 매우 느리게 정책집행을 진척시킴으로써 정책에 불응하는 모습을 보였다. 입학사정관이 이와 같은 지연 행태를 보이는 이유는 정책지침의 잦은 변화로 인해 입학사정관이 정책의 지속성에 신뢰하지 못하는 것, 해당 업무의 필요성에 공감하지 못하는 것, 변화를 적극적으로 수용하지 않는 대학의 문화 등이 영향을 미치고 있었다.

이와 함께 입학사정관이 정책의 목표, 내용, 대상을 자신의 편의에 맞춰 임의로 변경하는 ‘정책 임의 변경’의 모습도 나타났다. 그들은 자신에게 불리한 정책지침을 자신에게 유리하게 만들기 위해 주어진 재량권을 이용하여 정책을 임의로 변경시켰다. 업무의 목표를 정책지침이 제시한 목표가 아닌 ‘예산쓰기’나 ‘결과보고서 쓰기’로 변경하였으며, 자신이 업무를 수행하기 편한 방식으로 정책 대상의 범위와 평가방법과 같은 정책지침을 변경하였다. 입학사정관은 이와 같이 정책 목표, 내용, 대상을 임의로 변경함으로써 자신에게 불리했던 상황을 유리하게 만들었다. 이들은 주어진 정책지침을 그대로 수용하기보다는 자신이 집행하기 편한 방식으로 수단과 절차 등을 변경시킴으로써 정책에 불응하는 모습을 보였다. 이와 같이 입학사정관이 정책을 임의로 변경시키는 행태는 과도한 업무, 부족한 자원, 집행능력 및 의욕 부족, 명확하지 않은 정책지침, 정책 자체에 대한 불신, 그리고 다른 업무에 비하여 재량이 인정되는 상황이 맥락적 요인으로 작용하고 있었다.

입학사정관의 의도적 불응의 행태는 단체 행동을 통해 정책을 취소시키거나 변경시

키려는 모습을 통해서도 나타났다. 그들은 정책 자체를 변경하거나 없애버리기 위해 ‘정책 취소·변경 시도’의 모습을 보이는데, 집단적으로 항의하고 성명서를 발표하며 의도적으로 지침에 반하는 행위를 하여 불만을 표출하였다. 입학사정관들은 ‘입학사정관 협의회’라는 공식적인 단체를 만들어 조직 차원에서 정책 지침에 반대하는 성명서를 제출하였다. 뿐만 아니라 대학 차원에서도 정책에 대한 항의를 하거나 정책지침을 변경시키려는 시도를 하였으며, 의도적으로 정책지침에 반하는 행동을 하여 불만을 표현하기도 하였다. 입학사정관이 정책 자체를 취소시키거나 변경시키려는 시도를 하는 상황은 자원이 부족한 상황에서 정책을 수행하는 것이 매우 어렵다고 인식할 때, 제시된 정책지침이 학생부종합전형 정책의 목표나 취지에 어긋나는 것이라고 판단 할 때 나타났다.

이와 같은 연구 결과를 통해 학생부종합전형 정책에 대한 입학사정관의 순응 불응 행태가 어떻게 나타나고 있는지 확인할 수 있었으며, 각각의 세부적인 행태가 나타나는 상황적 맥락을 이해할 수 있었다.

2. 제언

본 연구의 결과를 토대로 학생부종합전형 정책에 대한 제언을 정책적 제언과 후속연구를 위한 제언으로 나누어 제시하고자 한다.

가. 정책적 제언

본 연구는 학생부종합전형 정책에 대하여 입학사정관이 어떠한 순응 및 불응 행태를 나타내는지 분석하고, 나타난 행태의 맥락적 요인을 분석함으로써 학생부종합전형 정책이 대학에서 어떻게 운영되고 있는지 그 실재를 조망할 수 있었다. 이를 통해서 본 정책적 제언을 입학사정관 차원과 제도적 차원으로 나누어서 다음과 같이 제시한다.

1) 입학사정관 차원

첫째, 학생부종합전형 정책을 제대로 집행할 수 있도록 입학사정관의 전문성을 확보할 수 있는 방안이 논의되어 실행될 필요가 있다. 본 연구의 분석 결과에 따르면 입학사정관의 집행능력(전문성)부족은 의도적 순응을 제외한 다양한 행태에 부정적인 요인으로 작용하고 있었다. 학생부종합전형 정책에서 입학사정관의 전문성은 정책의 성패를 좌우할 만큼 중요한 요소이므로 전문성 확보에 대한 구체적인 방안이 논의되어야 한다. 많은 연구들에서는 입학사정관의 전문성을 확보하기 위한 방안으로 ‘신분안정화’를 중요한 과제로 제시하고 있다. 신분안정화는 그들이 안정적으로 업무를 수행하면서 전문성을 키울 수 있는 기본적인 조건이기 때문이다. 그런데 연구 결과에서 입학사정관의 전문성에는 신분안정화뿐만 아니라 개인의 의지, 윤리성, 업무, 관리체계 등 다양한 상황이 동시에 영향을 끼치고 있음을 확인할 수 있었다. 이것은 입학사정관의 전문성을 위해 신분안정화 문제와 함께 다양한 방안들이 동시에 필요함을 설명해준다.

입학사정관의 전문성을 높일 수 있는 방법을 몇 가지 생각해볼 수 있다. 먼저, 입학사정관 자격기준을 강화하는 시스템이 필요하다. 입학사정관의 자격을 지금과 같이 단순한 교육 이수 시간으로 관리할 것이 아니라, 엄격한 교육, 훈련, 평가 과정을 거쳐 자격화 하는 방식으로 관리 될 필요가 있다. 대교협은 기존에 근무하고 있는 입학사정관과 신규로 채용될 입학사정관이 각각 전문 자격을 가질 수 있는 교육·훈련 시스템을 강구하여 전문성 문제를 해결하기 위해 노력해야 한다.

다음으로, 입학사정관을 대학이 자체적으로 관리하게 둘 것이 아니라 국가적 차원에서 관리하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 대학은 입학사정관의 전문성보다는 행정능력을 중요하게 생각한다. 따라서 대학은 입학사정관에게 전문성을 요구하지 않고, 입학사정관은 전문성을 갖출 필요성을 느끼지 못하게 된다. 입학사정관들이 사정관으로서 제대로 된 능력을 갖추고 전문성의 상향평준화를 위해서 대학보다 국가에서 이들을 관리하는 것이 적절할 수 있다.

둘째, 입학사정관의 의욕을 높일 수 있는 환경이 조성될 필요가 있다. 본 연구 결과에 따르면 입학사정관의 의욕은 순응뿐만 아니라 불응행태에도 각각 영향을 미치고 있었다. 특히 그들이 가진 낮은 의욕은 불응의 요소를 포함하고 있는 형식적·서류상 순응이나 각종 의도적·비의도적 불응 행태에 부정적인 영향을 미쳤다. 그런데 입학사정관의 의욕은 주어진 업무나 자원, 대학 조직 등 주어진 환경의 영향을 받는다. 따라서 입학사정관이 바람직한 방향으로 정책을 집행하면서 정책지침에 순응하려는 의욕을 가질 수 있도록 환경에 대한 수정이 필요하다.

먼저, 입학사정관의 업무 내용과 범위를 교육부 차원에서 명확히 규정할 필요가 있다.

현재 입학사정관의 업무 범위가 점차 넓어지고 있는 추세인데, 대학 내부적으로 기존에 교직원들이 맡았던 업무들이 입학사정관에게 넘어오고 있다. 예컨대 일부 대학에서는 전형에서는 학생부교과전형과 정시전형, 편입학까지 입학사정관이 담당하고 있으며, 대학 내 홍보부서에서 하던 홍보 업무도 고등학생을 대상으로 한다는 명목으로 점차 입학사정관에게 넘어오고 있다. 이것은 입학사정관의 업무 과중을 불러 입학사정관이 정책에 순응하려는 의욕을 잃게 한다. 이뿐만 아니라 이것은 입학사정관으로서 전문성 신장을 위한 시간과 여건을 방해하는 요인이 되기도 하므로 교육부 차원에서 업무의 범위를 명확히 제시하여 업무과중을 줄일 필요가 있다.

다음으로, 적절한 보상이 필요하다. 입학사정관은 주어진 업무와 책임에 비하여 가지고 있는 권리 낮으며 보상 역시 제대로 이루어지고 있지 않다. 적절한 보상은 입학사정관의 순응 의욕을 높일 수 있는 좋은 방법이 된다. 따라서 입학사정관이 맡은 업무와 그로 인한 책임에 비례할만한 권리를 부여하고 적절한 보상이 뒤따라야 한다. 일례로 계속해서 지적받고 있는 신분안정화 문제와 보수의 문제를 해결을 들 수 있다. 대교협은 대학에게 신분안정화 비율을 높일 것을 제안하고 있지만 대학의 현실적인 문제로 인하여 제대로 이루어지기 어려운 상황이다. 보수 역시 일정 수준을 제시하고 있지만 지급 여부는 대학의 결정에 맡기고 있어 대학마다 서로 다른 상황이다. 이러한 문제는 교육부나 대교협, 대학, 입학사정관 어느 한곳에서만 떠맡아 해결해야 될 것이 아니라 논의과정을 통해 적절한 합의를 도출해냄으로써 가능할 것이다.

셋째, 학생부종합전형 정책에서 입학사정관은 중요한 교육주체이므로 정책에 대한 적극적인 참여를 독려할 필요가 있다. 연구 결과에 따르면 입학사정관의 순응과 불응에 영향을 미쳤던 요인들은 입학사정관이 자기소외를 느끼게 하는 조건이 되는 것으로 보인다. 송경오(2017)⁴²⁾는 교육주체들이 자기소외를 경험하는 현상에 대해 연구한 바 있다. 그의 연구에서 교육주체가 자기소외를 경험한 것과 같이 입학사정관 역시 자신이 맡은 업무가 학생들과 교육과정에 어떤 영향을 미칠지에 대해 고민하지 않으며, 자신이 책임지지 않을 수준에서 정해진 규정대로 업무를 마무리 한다. 특히 입학사정관으로서 가장 본질적인 업무인 평가보다 프로그램을 운영하는 등의 행정업무의 유능함을 요구하기 때문에 평가능력을 높이기 위해 고민하거나 노력하지 않으며, 각종 행정 업무를 빨리 처리하거나 적게 하는 방법을 찾는 과정에서 불응행태를 나타내게 된다.

42) 송경오(2017)의 연구에서는 교육주체가 경험하는 자기소외 현상을 1) 지나친 성과경쟁 시스템 통제 하에서 주제성 상실 경험, 2) 고립되고 차별적인 교육조직 문화에서 동료로부터 자기소외 경험, 3) 공론에서 배제된 채 사적인 삶에 머물러 있는 자기소외 경험으로 정리하였다.

뿐만 아니라 감당할 수 없이 많은 업무량으로 인해 자기소외를 경험하면서 열정과 자긍심을 잃고 감정과 체력소모를 겪어 직무에 대한 만족도가 점차 낮아지고 있었다. 또한 신분안정화 문제를 해결하지 못함으로써 조직 내 정규직과 비정규직 직원 간에 유대관계가 허물어지고, 서로 돕기보다 배타적이고 경쟁적으로 대립을 경험하게 되면서 자기소외를 경험하고 있었다.

이와 같은 자기소외 현상은 입학사정관이 나타낸 다양한 순응·불응 행태를 불러올 수 있다. 교육주체들은 자기소외를 경험하면 모든 사유와 판단을 유보하고 표현하지 않는 무소신의 모습과, 자신의 고유한 정체성을 드러내며 업무에 완전히 몰입하기보다 주어진 표준에 맞춰 세속화되고 규격화되는 모습을 보이게 된다(송경오, 2017). 뿐만 아니라 기술적, 절차적으로 효과가 있는 수단이라면 규범을 어기더라도 개의치 않는 일탈의 모습을 보이며, 조직의 계층적인 권위 체계에 따라 복종한 것이므로 교육현장에서 일어나는 문제에 대해 자신에게 궁극적인 행위 책임이 없다고 여기는 모습을 보이게 된다(송경오, 2017). 이러한 모습은 입학사정관들이 학생부종합전형 정책집행과정에서 나타내는 순응 및 불응의 모습과 관련이 있다.

따라서 입학사정관이 자기소외를 극복하고 주체적인 정책집행자가 될 수 있는 방안을 마련해야 한다. 특히 정책을 형성·집행·평가하는 정책과정(policy process)에서 입학사정관의 입장을 적극 반영하는 것이 한 가지 방법이 될 수 있다. 집행자가 정책의 가치를 인정하고 정책에 대한 긍정적 인식과 공감대를 가지고 있다면 정책집행이 성공적으로 이루어질 가능성이 높다. 이러한 긍정적 인식과 공감대는 그들이 정책과정에 주체적으로 참여하는 경험을 통해 형성될 수 있다(송경오, 2017; 허은정, 김수진, 2020). 입학사정관은 교사와 마찬가지로 정부의 교육정책과 분리된 진공 상태 속의 존재가 아니기에(허은정, 김수진, 2020) 그들이 정책을 수용하고 실행하는 과정에서 갖는 주도성(Hargreaves, 2004; 정바울, 황영동, 2011)이 정책의 효과를 결정한다. 따라서 대입정책의 기획과 집행, 평가 과정에서 입학사정관이 참여함으로써 정책에 대한 가치를 공유하는 것은 그들의 행태에 중요한 변화를 일으키는 핵심적인 요소가 될 수 있다.

2) 제도적 차원

첫째, 학생부종합전형 정책의 정당성을 확보하기 위한 노력이 필요하다. 학생부종합전형은 재정지원을 통한 급속한 도입·확장에 치중하여 충분한 숙의과정을 거치지 못하였고, 우리 사회와 다양한 집단을 대상으로 정책의 정당성과 타당성을 설득시키는 것

에 소홀했다. 때문에 도입 된지 10년이 지난 지금도 정책 자체의 정당성에 대하여 지적받고 있다. 이러한 지적이 계속해서 오랜 시간 반복되다 보니 대입관계자들에게 정책 자체에 심각한 문제가 있는 것처럼 인식되어 이제는 이를 수정·보완·발전시키기보다 없애야 한다는 주장이 제기되고 있다. 심지어 정책집행기관인 대학과 집행자인 입학사정관에도 학생부종합전형의 타당성에 대한 설득이 부족하여 정책의 정당성이 점차 약해지고 있다.

정책관계자와 대교협은 학생부종합전형의 정당성을 확보하고 이를 설득시키기 위해 충분한 논의와 보다 체계적인 연구를 진행할 필요가 있다. 특히 학생부종합전형 업무를 위해 존재하는 입학사정관에게 정책의 정당성은 그들의 정체성에 큰 영향을 미친다. 그들이 정책의 정당성을 인정하지 못할수록 정책은 점점 더 제대로 운영되지 못하고 실패로 끝나게 될 것이다. 따라서 학생부종합전형의 가치, 타당성, 기여도 등을 포함한 연구를 수행하고, 여기에서 그칠 것이 아니라 다양한 대상들에게 이를 설득시키려는 노력이 필요하다. 또한 학생부종합전형이 가진 문제에 대한 적극적인 수정·보완 작업을 통해 발전시켜 나가야 하는 시도가 이루어져야 한다.

둘째, 학생부종합전형 평가 방법과 정성평가에 대한 재검토가 필요하다. 입학사정관들은 학생부종합전형이 바람직하며 정책의 목적을 달성하는 데 적절한 수단이 될 수 있는지에 대해 고민하고 있었는데, 이것은 학생부종합전형 평가 방법에서 기인하였다. 입학사정관들은 정성평가를 공정하게 적용할 수 있는 방법에 대한 답을 얻지 못하여 그들이 수행하고 있는 평가 방법에 대한 확신을 하지 못했다. 또 아직까지 우리 사회에서 정성평가에 대한 이해와 인식이 부족한데, 이 역시 입학사정관에게 심리적인 부담으로 작용하고 있었다.

지금까지 공정한 평가에 대한 문제는 입학사정과 개인의 문제로 치부되어 왔고, 대학과 입학사정관이 자체적으로 해결방안을 강구하도록 했다. 그러나 이것은 오히려 정성평가에 대하여 왜곡시킬 수 있고, 대학마다 서로 다른 방법을 설계할 수 있어 한계를 갖는다. 따라서 국가적 차원에서 학생부종합전형 평가와 정성평가에 대한 연구를 통해 보다 분명하고 명확한 평가가 될 수 있는 방법을 제시하고, 정당성을 확보할 필요가 있다.

셋째, 학생부종합전형을 포함한 대입정책 추진 시 각 대학이 처한 상황적, 구조적 맥락에 대한 이해가 필요하다. 본 연구 결과 대학이 처한 상황과 구조적 맥락은 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미치고 있었다. 인터뷰에 응했던 입학사정관들은 자신의 행동을 소속되어 있는 대학의 상황과 연관시켜 설명하는 경향이 있었다. 이는 영

향요인에서 확인한 바와 같이 대학이 처한 상황과 구조 등이 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미친다는 결과를 통해서도 확인할 수 있다.

그런데 모든 대학이 동일한 조직 구조와 문화를 가지고 있는 것이 아니며, 각기 다른 외부적 상황에 놓여있다. 따라서 정책은 각 대학의 상황과 맥락을 고려한 상태로 추진되어야 할 필요가 있다. 예컨대 수도권 대학과 지방 대학이 처한 환경이 다르고, 정책에 대한 국립대와 사립대의 대응방식이 다르며, 재정지원사업을 운영하는 대학과 그렇지 않은 대학의 상황은 다르다. 동일한 학생부종합전형 정책을 운영하더라도 대학이 처한 상황에 따라 입학사정관의 행태가 달라지므로 정책 내용이 다양한 대학의 상황을 고려하여 다원화 되어 추진될 필요가 있다.

넷째, 학생부종합전형 정책을 확산시키고 성공적인 성과를 이끌어내기 위해서는 대입정책집행에 대하여 상향식 접근이 필요하다. 본 연구 결과 학생부종합전형 정책은 정부 주도의 하향식 구조의 정책 과정 속에서 확산되었으며, 재정지원사업을 통해 입학사정관이 정책에 따르도록 유인하고 있었다. 그러나 정부의 강력한 추진은 정책이 급속도로 확산되고 정착하는 데 기여하였으나 정책집행과정에서 입학사정관이 표면적으로만 순응하거나 불응하는 모습이 나타나게 하였다. 예컨대 입학사정관이 정책의 정당성이나 중요성을 인식하지 못하여 정책에 순응할 의욕을 가지고 있지 않다면 아무리 정책을 강제한다고 하더라도 수용과 동조와 같은 순응을 이끌기 어렵다.

입학사정관의 행동은 단순히 정책지침에 순응하거나 불응하는 것으로 나타나는 것이 아니라, 다양한 맥락적 요인에 의하여 다양한 순응·불응 행태를 나타나고 있다. 이러한 상황은 학생부종합전형 정책집행을 더 이상 하향식 접근으로 바라봐서는 한계가 있음을 의미한다. 상향식 접근에서는 지나치게 세밀한 정책 지침이나 집행자의 순응 확보를 위한 과도한 통제가(하향식 접근) 현장의 특수한 사정에 대비되는 집행의 신축성을 저해하기 때문에 집행을 실패하게 된다고 보았다(이종재 외, 2015). 따라서 정책결정자는 하향식 접근으로 정책 집행을 바라볼 것이 아니라, 상향식 접근에 기반하여 집행이 시작되는 대학 현장과 거기에서 움직이고 있는 입학사정관, 그들의 다양한 행태와 영향요인, 집행에 참여하는 행위자들 간의 상호작용 등에 초점을 맞춰 집행을 바라보아야 한다.

나. 후속연구를 위한 제언

본 연구는 입학사정관이 학생부종합전형 정책에 대하여 어떻게 순응·불응 행태를 나타내는지 탐색하고, 왜 그러한 행태를 보이는지 인과적 과정을 설명함으로써 학생부종합전형 정책이 집행되는 실제 현상을 깊이 있게 이해할 수 있었다는 의의를 갖는다. 그러나 본 연구는 연구대상의 지역의 다양성을 확대시키지 못하고 연구자의 환경적 여건에서 접근 가능한 11명의 입학사정관을 대상으로 한 연구결과이기에 모든 대학현장의 입학사정관의 순응·불응 행태로 일반화하기에는 한계가 있다. 이러한 한계를 보완하여 후속연구의 발전을 위한 제언은 다음과 같다.

첫째, 다양한 지역에 근무하는 입학사정관을 대상으로 한 연구가 필요하다. 본 연구의 대상인 입학사정관이 현재 근무하고 있거나 과거에 근무했던 대학은 8개의 행정구역에 속한 14개 대학에 불과하다. 특히 이들 대학은 대부분 수도권이 아닌 지방에 소속되어 있는 대학이다. 인터뷰에 응했던 입학사정관들은 연구내용과는 별개로 수도권과 지방대학이 처한 상황이 다르기 때문에 업무를 수행하는 방식이 다를 수 있음을 이야기하였다. 따라서 수도권 대학의 입학사정관을 포함한 다양한 사례를 통해 학생부종합전형 정책에 대한 입학사정관의 순응·불응 행태를 보다 구체적이고 풍부하게 드러낼 필요가 있다.

둘째, 입학사정관의 순응 요인과 불응 요인에 대한 실증적 연구가 필요하다. 본 연구는 입학사정관의 순응·불응 행태에 영향을 미친 맥락적 요인을 탐색적으로 분석함으로써 여러 맥락이 발생시키는 현상의 복잡성을 이해할 수 있었다. 다만 질적 연구를 통해 발견된 요인들이 순응·불응 행태에 어느 정도 영향을 미치고 있으며, 요인 간의 관계가 어떠한지 실증적으로 검증하는 것은 한계가 있었다. 따라서 실증적 연구를 통해 입학사정관이 학생부종합전형 정책에 대한 순응 혹은 불응을 결정하는 요인이 무엇인지 실증적으로 밝히는 것은 학생부종합전형 정책의 개선방향 및 방안을 탐색하는 데 도움을 줄 것이며, 향후 대입정책을 집행하는 데 고려되어야 할 사항에 대한 시사점을 줄 것이다.

셋째, 입학사정관의 순응·불응 행태가 실제 정책성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 필요하다. 본 연구는 입학사정관이 학생부종합전형 정책집행 과정에서 어떠한 순응 및 불응 행태를 나타내고, 이러한 행태에 영향을 미친 맥락적 요인이 무엇인지 밝히는 것을 목적으로 하였다. 그 결과 이들의 행태가 실제로 정책성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 수행되지 못했다. 그러나 입학사정관의 행태가 정책의 성과에 어떠한 영향을 어느 정도 미치고 있는지 확인함으로써 집행자를 대상으로 한 정책의 성과를 높이기 위한 방안을 제시하는 데 도움을 줄 수 있다. 이러한 점에서 입

학사정관의 순응·불응 행태가 실제 학생부종합전형 정책성과에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하는 후속연구가 필요하다.

참고 문헌

- 강기수, 박소영(2017). 학생부종합전형에 관한 고등학교 교사의 인식 분석. **인문사회과학연구**, 18(3), 49-76.
- 강창동(2007). 한국 대학입시제도의 사회사적 변천과 특징에 관한 연구. **교육문제연구**, 28, 83-113.
- 교육인적자원부(2007). **2008 대입제도 개선안 - ‘모든 것을 교실로’** -. 교육인적자원부.
- 권수현(2017). 입학사정관제의 한계와 가능성 그리고 입학사정관의 윤리. **사회와 철학**, 33, 129-156.
- 권승아, 성태제(2009). 입학사정관제도 운영실태와 입학사정관의 인식. **교육학연구**, 47(1), 95-118.
- 김경은(2014). **고위직 관료의 장관 대응행태 실증분석** - 장관 역할인식과 관료의 대응경험을 중심으로- 고려대학교 대학원 박사논문.
- 김기태, 조평호(2003). **미래지향적 교사론**. F지역: 교육과학사.
- 김상유, 김대현, 박여진, 정윤미(2019). 학생부종합(입학사정관)전형의 변화 과정에 대한 전형 담당자 인식 조사: K대학교 사례를 중심으로. **입학전형연구**, 8(0), 55-84.
- 김수연, 임진택(2012). 입학사정관의 역할과 만족도 변화 비교 연구. **인문과학연구논총**, 33, 325-351.
- 김신영 외(2011). **입학사정관계 성과분석 연구**. 한국대학교육협의회 RR 2011-18-365.
- 김영민, 임도빈(2011). 일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지 전담 공무원이 재량 행사 수축경향을 중심으로. **한국조직학회보**, 8(3), 25-59.
- 김옥예(2006). 교사 전문성의 재개념화에 관한 연구. **교육행정학연구**, 24(4), 139-159.
- 김용기(2017). **한국 대학입학사정관제에 대한 정책 평가**. 중앙대학교 대학원 박사논문.
- 김운중(2016). 학교조직의 관료적 운영 정도가 교사의 교직전문성에 미치는 여향의 차이 비교. **교육종합연구**, 14(4), 145-166.
- 김위정, 배정현, 안상헌(2014). **학생 성장을 위한 대입제도 개선방안**. 경기도교육연구.
- 김은희, 조대연, 김용범, 정희정(2011). 입학사정관의 직무역량 요구분석. **교육행정학연구**, 29(1), 109-129.
- 김이지, 이기학(2012). 입학사정관이 지각한 학생평가 직무 역량에 대한 연구: 개념도방법론과 IPA분석을 중점으로. **한국심리학회지: 산업 및 조직**, 25(4), 633-659.
- 김정현(2017). 립스키(M. Lipsky)의 일선관료제 이론에 근거한 동 단위 공공복지 기능의

- 영향요인: 서울특별시 찾아가는 동주민센터 사례를 중심으로. **보건사회연구**, 37(4), 443-475.
- 김재용, 오은순, 윤희정(2011). 열린교육 정책에 대한 교사 집단의 불순응에 관한 연구. **열린교육연구**, 19(1), 219-238.
- 김재훈(2018). **대학입시 학교생활기록부 생성에 대한 교사들의 문제의식 고찰**. 한국교원대학교 교육정책전문대학원 박사논문.
- 김 철(2011). **성공을 위한 조건 입학사정관제의 이해**. 서울: 교우사.
- 김택형, 양성관, 문성빈(2009). 한국과 미국의 입학사정관 교육훈련 프로그램 비교연구. **비교교육연구**, 19(3), 107-134.
- 김혜진(2012). 입학사정관의 윤리성. **윤리문화연구**, 8, 125-153
- 김호재(2012). **교원능력개발평가 정책집행의 순응요인에 관한 연구**. 서강대학교 교육대학원 석사논문.
- 김희규, 김경운(2011). 교원성과상여금제도의 정책수용도에 관한 연구. **교육정치학연구**, 18(1), 39-59.
- 남궁근(2012). **정책학 - 이론과 경험적 연구**. [제2판]. 경기도: 법문사.
- 남보우(2007). **대학입학사정관제 현장점검 및 컨설팅 종합의견**. 대학입학사정관워크숍 ISB 2007-4-29. 한국대학교육협의회.
- 남보우(2009). **2009년 대학입학사정관제 지원대학 선정평가 연구**. 한국대학교육협의회 연구보고 RR 제 2009-3-317호. 한국대학교육협의회.
- 노명순(2012). **입학사정관제의 정책오차와 오차수정 분석**. 고려대학교 일반대학원 박사학위 논문. 고려대학교.
- 노화준(2012). **정책학원론**. 박영사.
- 류영철(2016). 대입 전형 평가자간 신뢰도 분석 및 평가영역별 학업성취도 영향 연구. **공공정책과 국정관리**, 10(2), 161-198.
- 문홍안, 양성관, 문성빈, 김정희(2009). **입학사정관 교육훈련 발전방안 연구**. 한국대학교육협의회, PR 2008-29-311호.
- 민수영(2016). **보다 나은 교육을 기대하며 부른 노래: 입학사정관 경험에 관한 내러티브 연구**. 부산대학교 대학원 박사논문.
- 민수영(2017). 입학사정관 경험에 관한 내러티브 탐구. **교육사상연구**, 31(1), 71-111.
- 박경호, 김지수, 김창환, 남궁지영, 백승주, 양희준, 김성식, 김위정, 하봉운(2017). **교육격차 실태 종합분석**. 한국교육개발원 연구보고 RR 2017-07.
- 박근후(2015). **정책집행에서의 순응과 수용**. 사회과학논집, 16, 107-133.

- 박남기, 김주후, 박선형, 이호섭, Jacob, W. J.(2008). **대학입학사정관제의 공정성 확보 방안 연구**. 서울: 한국대학교육협의회.
- 박도순(2013). **개정판 교육연구방법론**. 서울: 학지사
- 박소영, 김민조(2017). 국가수준 학업성취도평가 전수조사에 대한 교원의 정책 불응 연구. **교육과정평가연구**, 20(1), 165-193.
- 박소영, 김정현(2016). 중학교 성취평가제 정책 집행 과정 특성 분석. **교육행정학연구**, 34(5), 463-485.
- 박수정, 나민주(2014). 교육지원청 개편에 대한 정책집행자의 대응과 인식. **교육정치학연구**, 21(4), 1-25.
- 박찬호, 이진희(2018). 학생부종합전형에 대한 입학사정관 및 고등학교 교사의 경험 및 공정성 개선방안에 대한 인식. **한국사회과학연구**, 37(2), 151-194.
- 박천오(2016). 한국 공무원의 책임 확장: 법적·계층적 책임에서 윤리적·개인적 책임으로. **한국행정학보**, 50(1), 1-25.
- 박해경(2013). **비정규직 입학사정관의 직업경험의 특수성에 대한 질적 연구: 전문성 개발 노력에 대한 맥락적 함의 도출을 중심으로**. 고려대학교 대학원 석사논문.
- 박해경(2013). 입학사정관의 역할과 임용에 관한 법적 검토. **교육법학연구**, 25(3), 49-73.
- 박호숙(2000). 정책불응(policy noncompliance)의 요인과 대응전략-정책집행자의 불응을 중심으로-. **정책분석평가학회보**, 10(1), 67-86.
- 방재현, 정철영(2012). 대학입학사정관의 역량 모델 개발. **농업교육과 인적자원개발**, 44(2), 129-147.
- 배점모(1995). **해운조직에 있어서 정책불응의 원인에 관한 연구**. 고려대학교 대학원 박사논문.
- 백순근(2009). 현행 학생평가의 문제점 및 개선 방안. **교육광장**, 32, 16-19.
- 변수연(2012). **대학입학사정관제 정책 집행 과정의 디커플링 분석**. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 설선미(2018). **행정관료의 정책 집행저항에 관한 연구**. 전남대학교 대학원 박사논문.
- 송경오(2013). 상호적응적 교육정책집행 가능성 탐색: 자율형공립고 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, 31(4), 389-420.
- 송경오(2017). 교육행정구현과정에서 교육주체들의 자기소외 현상. **교육행정학연구**, 35(2), 71-99.
- 송미지, 차성현(2019). 희망교실 정책집행 과정에서 교사들이 처한 직무환경과 대응 행위 이해: Lipsky의 일선관료제모형을 중심으로. **교육문화연구**, 25(2), 33-55.

- 송하진, 김영평(2006). **정책성공과 실패의 대위법**. 서울: 나남출판사.
- 신규철(2014). **질적연구의 이해와 접근**. 서울: 글로벌콘텐츠.
- 신철균(2011). **연구학교 운영 과정 분석: 신제도주의 이론을 중심으로**. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 신현석(1997). 대학 교직원의 직무만족 요인에 관한 비교 연구. **고등교육연구**, 9(1), 119-145.
- 안선희(2015). 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 정책주장의 실제적 타당성 분석- 대학 입학전형제도와의 연관성을 중심으로. **교육문화연구**, 21(6), 39-69.
- 안해균(2003). **정책학원론**. 서울: 다산 출판사.
- 양성관(2009a). 대학입학사정관제의 특징 및 개선방안 분석- Cooper 등의 4차원 정책 분석 모형을 사용하여. **교육정치학연구**, 16(3), 125-148.
- 양성관(2009b). **특별기고-대학입학사정관 양성교육이 추구해야 할 방향**. 한국대학교육협의회
- 양성관(2019a). 대입제도 개편을 위한 공론화 과정의 ‘대입전형 공정성’ 재검토. **교육행정학연구**, 37(4), 23-57.
- 양성관(2019b). 중등교육 정상화를 통한 대입전형 자율화-다양화 방안 탐색. **한국교육학연구**, 25(3), 87-112.
- 양성관, 김택형(2008). 대입 자율화 가능성에 대한 비판적 검토- 입학사정관제를 중심으로. **한국교육학연구**, 14(3), 145-170.
- 양성관, 정일환(2007). 미국 대학입학제도의 전형자료, 입학사정관제도 및 기여입학제도 분석: 개별적 검토를 중심으로. **비교교육연구**, 17(3), 167-190.
- 유기웅, 정종원, 김영석, 김한별(2012). **질적연구방법의 이해**. 서울: 박영사.
- 유훈(2016). **정책집행론 개정판**. 서울: 대영출판사.
- 유현실, 김봉환(2009). 대학입학사정관의 직업윤리 탐색. **한국교육**, 36(4), 49-68.
- 유현주(2009). 역할에 기초한 입학사정관 전문성 훈련 프로그램. **한국교육논단**, 8(2), 131-153.
- 윤소정, 전보라, 김희용(2015). 국내 대학 입학사정관제의 공정성 실태와 확보방안. **수산해양교육연구**, 27(1), 74-82.
- 윤태섭(2005). 정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구. **한국공공관리학보**, 19(1), 135-157.
- 이경옥(2018). **국가직무능력표준(NCS) 정책의 순응행태에 대한 질적 연구: 수도권 전문대학을 중심으로**. 고려대학교 대학원 박사논문.

- 이상희(2014). **교원능력개발평가 정책집행에 대한 초등 교사들의 인식과 순응에 관한 연구**. 이화여자대학교 대학원 박사논문.
- 이수정(2018). ‘학생부’ 중심 대입제도개혁에 대한 쟁점 분석: ‘학생부종합전형’ 도입을 중심으로. **학습자중심교과교육연구**, 18(4), 923-944.
- 이쌍철, 홍창남(2008). 교원성과급 정책집행의 순응 및 불응 요인 분석. **교육행정학연구**, 26(4). 217-240.
- 이시원, 하상근(2002). 정책대상집단의 불응에 관한 경험적 연구: 국민연금정책을 중심으로. **한국행정학보**, 36(4), 187-204.
- 이영선(2001). **복지정책 집행과정에 미치는 영향요인분석**. 대구대학교 대학원 박사논문.
- 이원석(2012). 입학사정관전형 사후관리 프로그램에 대한 입학사정관과 입학생의 인식 조사. **교육문제연구**, 42, 113-133.
- 이원석(2017). 대입전형자료로서 학교생활기록부 비교과영역에 대한 고등학교 교사와 입학사정관의 인식 비교. **교육방법연구**, 29(3), 543-566.
- 이은화(2018). **Lipsky 일선관료모형으로 본 자유학기제 집행과정에서의 교사 직무행태**. 경북대학교 대학원 박사논문.
- 이인수(2017). **일반고 진로진학정책 집행 과정의 패러독스(Paradox) 현상에 대한 질적 연구**. 고려대학교 대학원 박사논문.
- 이일화, 조영하(2020). 학세부종합전형의 정책과정에서 나타난 중앙정부의 교육 거버넌스와 공공리더십 분석. **교육정치학연구**, 27(3), 97-128.
- 이장익(2012). 교육정책 집행과정의 미시적 분석연구: 교장공모제 운영사례를 중심으로. **교육정치학연구**, 19(1). 105-126.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오(2015). **교육정책론**. 서울: 학지사.
- 이진경(2020). **평생교육 정책집행 영향요인에 관한 연구: 학점은행제를 중심으로**. 광운대학교 대학원 박사논문.
- 이철주, 한승주(2014). 관료제 구조와 사회복지업무 속성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡. **정부학연구**, 20(1), 75-118.
- 이필재(2008). **대학 교육·행정 서비스품질 측정 및 향상방안**. 경기대학교 대학원 박사논문.
- 이혁우(2017). 정책순응 및 불응의 유형화에 관한 연구: 정책대상 집단의 자발성을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 27(4), 241-267.
- 석영미(2016). **전문대학 교수의 조직변화 수용성과 개인 및 조직 변인의 위계적 관계**. 서울대학교 대학원 박사논문.

- 설선미, 심미승, 박애리(2019). 사회복지 일선관료의 재량에 관한 연구: 법률잉 모호성과 집행환경의 특수성을 중심으로. **한국공공관리학보**, 33(4), 127-144.
- 장정현(2020). **학생부종합전형의 쟁점 분석 연구: 숨겨진 이해관계자들의 관점을 중심으로**. 고려대학교 대학원 석사논문
- 전경애(2012). 입학사정관 전형 신입생의 학교생활에 관한 연구. **디지털융복합연구**, 12(6), 508-517.
- 전재호(2012). 입학사정관 심사시간과 전형효과에 대한 동태적 분석. **한국산업경영시스템학회지**, 35(2), 113-123.
- 정바울, 황영동(2011). 자생적 학교 혁신의 확산 경로와 과정에 대한 연구. **교육행정학연구**, 29(2), 313-338.
- 정성수(2008). 교육정책집행 영향요인의 특성 분석 - 교육대학발전 교사교육프로그램개발 사업 사례를 중심으로-. **교육행정학연구**, 26(2), 23-48.
- 정일환(2009). 입학사정관제도의 실시배경과 활성화 방향. **고등교육연구**, 16(1), 23-42.
- 정일환, 이일용, 홍후조, 김병주, 조석훈, 김정희(2008). **입학사정관제도의 활성화를 위한 법적·제도적 방안 탐색**. 한국대학교육협의회. 연구보고서 RR 제 2008-3-285.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2018). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 정주용, 하민철, 안승구(2018). 나는 연구자인가? 공무원인가?: 국공립연구기관 연구직 종사자들의 정체성 인식. **지방정부연구**, 21(4), 341-367.
- 정혜선(2003). **환경변화에 따른 보육정책변동에 관한 연구**. 숙명여자대학교 대학원 박사논문.
- 정희봉, 이지연(2019). 대학입학사정관의 평가전문지식에 관한 휴리스틱 과제분석 연구. **직업능력개발연구**, 22(1), 111-135.
- 조희권, 김이지, 김효희, 김화신(2019). 학생부종합전형 공정성에 대한 입학사정관들의 인식 연구. **입학전형연구**, 8(0), 29-53.
- 주경일(2005). 교육정보화정책의 성공적인 집행과 수용에 관한 실증 연구: 서울시 각급 일선학교 교사들의 NEIS 채택과정을 중심으로. **정보화정책**, 12(3), 67-87.
- 주삼환(1985). **행정철학**. 서울: 법문사.
- 주영효(2019). 질적 연구방법을 활용한 교장의 진정성 리더십 의미 구조 분석. **교육행정학연구**, 37(1), 31-62.
- 주영효, 김상철(2017). 학생부종합전형 정책 분석 및 개선 방안. **교육행정학연구**, 35(1), 141-168.
- 차정민(2016). **학생부종합전형의 현황과 개선 방안**. 이슈페이퍼 CP 2016-02-5. 한국교육

개발원.

- 최정목(2016). 대학입시제도의 공정성에 대한 대학생들의 인식 연구: 근거이론적 접근. **한국콘텐츠학회논문지**, 16(12), 562-573
- 하상근(2003). 정책불응의 현황 및 불응요인의 상대적 영향력 검증: 국민연금정책을 중심으로. **지방정부연구**, 7(3), 83-105.
- 하상근(2011). **정책불응의 이해**. 서울: 대영문화사.
- 한동욱(2011). 입학사정관 교육훈련을 위한 교육과정 개발 - J대학 사례연구. **한국데이터정보학회**, 22(5), 857-866.
- 한수경(2017). **입학사정관제에 대한 일반고 교사들의 대응전략 분석-학생부종합전형의 학교 현장 정착을 위한 탐색-**. 성균관대학교 대학원 박사논문.
- 허은정, 김수진(2020). 교원의 교육정책 참여 경험 탐색. **한국교원교육연구**, 37(1), 135-161.
- 홍성수(2016). **시차이론을 적용한 입학사정관제 정책과정 분석**. 광운대학교 대학원 박사논문.
- 황준성, 박균열, 이희현, 유경훈, 주영호, 윤선인, 김홍주, 김순남(2017). **교육정책의 현장 실행과정 및 개선과제**. 한국교육개발원. 연구보고서 RR 2017-05.
- 경향신문(2019.11.5.). 대학들, ‘고교별 진학률’ 학종 서류평가때 활용한 정황
- 교육인적자원부(2004.10.28.). 학교교육 정상화를 위한 2008학년도 이후 대학입학제도 개선안. 보도자료.
- 교육인적자원부(2007). 대입전형 선진화를 위한 입학사정관제 지원계획(안).
- 교육인적자원부(2007.6.14.). 입학사정관제 도입을 위해 대학에 20억원 지원.
- 교육인적자원부(2008.8.20.). 대입자율화 및 입학사정관제 지원계획. 보도자료.
- 교육과학기술부(2009). 선진형 대입전형을 위한 입학사정관제 대폭 확대. 보도자료(2009.3.9.).
- 교육과학기술부, 한국대학교육협의회(2008). 입학사정관 지원사업 대상 40교로 확대. 보도자료(2008.8.20.).
- 교육과학기술부, 한국대학교육협의회(2009a). 입학사정관제 선도대학 선정결과 발표. 보도자료(2009.6.18.).
- 교육과학기술부, 한국대학교육협의회(2009b). 입학사정관제 계속·신규대학 선정. 보도자료(2009.7.15.).
- 교육부(2013.8.28.). 대입전형 간소화 및 대입제도 발전방안(시안). 보도자료.

교육부(2013.9.24.). 15~16학년도 대입제도 및 15학년도 대입전형 기본사항 확정. 보도자료.
 교육부(2017.8.31.). 수능 개편, 1년 유예하기로. 보도자료.
 교육부(2018.8.17.). 2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향 발표. 보도자료.
 교육부(2019.11.5.). 교육부, 학생부종합전형 실태조사 결과 발표. 보도자료.
 노컷뉴스(2013.3.28.). 이명박정부 교육 대표 브랜드 입학사정관제 폐지.
 대통령직 인수위원회(2007). “대입 3단계 자율화 방안” 정책자료.
 동아일보(2016.8.8.). 학생-학부모-교사 모두 “학생부종합전형 공정성 의심”.
 문화일보(2019.9.23.). 허술한 입학사정관… 1명이 645명 평가.
 베리타스알파(2017.7.24.). 학종 평가용 ‘고교 프로파일’ 일원화.. 7개 항목.
 연합뉴스(2020.8.30.). 코로나에 논술 미루고 실기 줄이고... 101개 대학, 대입 전형 변경.
 한국대학교육협의회(2007). 대학입학사정관제 도입을 위한 실행계획.
 한국대학교육협의회(2009). 입학사정관 전문양성·훈련프로그램 지원기관 선정. 보도자료
 (2009.6.10.).
 한국대학교육협의회(2009). 대학입학사정관제. 서울: 동기관.
 한국대학교육협의회(2010). 2010년 입학사정관제 지원사업 시행계획.
 한국대학교육협의회(2011). 2011년 입학사정관제 운영 지원 사업 시행 계획.
 한국대학교육협의회(2012a). 입학사정관제 도입 5년 성과 및 발전과제.
 한국대학교육협의회(2012b). 2012년 입학사정관제 운영 지원 사업 시행 계획.
 한국대학교육협의회(2015.9.24.). 2015 및 2016학년도 대입제도 확정. 보도자료.
 한국대학교육협의회(2017.7.24.). 학생부종합전형 운영을 위한 “공통 고교정보” 양식 발표.
 보도자료.
 한국대학신문(2019.1.10.). 입학사정관 신분 안정화 ‘제자리 걸음’…정규직 4명 중 1명 미만.
 한국대학신문(2019.2.10.). 입학사정관, ‘평가 전문가’로 자리잡길.
 한국대학신문(2020.7.23.). ‘꼼수’로 ‘고교교육 기여대학’된 연세대…‘숨방망이’처벌 그치나.
 한국대학입학사정관협의회(2019.11.20.). 정시 확대 및 대입제도 개편에 따른 한국대학입학
 사정관협의회 성명 발표.

Anderson, J. E.(1984). Public Policy Making: Introduction (3rd ed). Boston: Houghton Mifflin Company.

Ball, S. J, M. Maguire & A. Braun(2012). How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools. Routledge.

- Bess, J. L. & Dee, J. R.(2008). Understanding College and University Organization: Theories for Effective Policy and Practice. Sterling: Stylus.
- Becker, H. S.(1998). Tricks of the trade: How to think about you research while you're doing it. Chicago: University of Chicago Press.
- Bullock, C. S. & Rodgers, H. R.(1976). Coercion to Compliance. Lexington, MA: Lexington Books.
- Creswell, J. W.(2013). Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approachers. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Coleman, J. S.(1975). Problems of Conceptualization and Measurement in Studying Policy Impacts. In K. M. Dolbeare(ed). Public Policy Evaluation. Beverly Hills: Sage Publications.
- Coombs, F. S.(1980). The bases of noncompliance with a policy. Policy Studies Journal, summer, 885-892.
- Coombs, F. S.(1981). The Best of Non-compliance with a Policy in John G. Grumm and Stephen L. Wasby (eds). The Analysis of Policy Impact. Lexington, Mass: Lexington Press. / The bases of noncompliance with a policy. In J. G. Grumm & S. L. Wasby (eds). The Analysis of Policy Impact. Lexington: Heath.
- Deutsch, Karl W.(1980). Politics and Government. Boston: Houghton Mifflin Co,
- Duncan, W. J.(1981). Organizational Behavior. 2nd Ed. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Edward, G. C.(1980). Implementing Public Policy. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Etzioni, A.(1964). Modern organizations. (No. HM131 E8).
- Gregory, R.(2007). Accountability in Modern Government, in B. Guy Peters & John Pierre(eds.). The Handbook of Public Administration, 339-350. Los Angeles: Sage Publications.
- Halperin, Morton H.(1974). Bureaucratic Politics and Foreign Policy. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Hargrove, E. C.(1975). The Missing Link. The Urban Institute.
- Hoy, W. K. & Miskel, C. G.(1996). Educational administration: Theory, research and practice (5th ed). N. Y.: McGraw-Hill, Inc.
- Hoy, W. K. & Miskel, C. G.(2007). Educational administration: Theory, research and

- practice (8th ed.). Boston: Allyn & Bacon.
- Lane, I. F.(2007). Change in higher education: Understanding and responding to individual and organizational resistance. *Journal of Veterinary Medical Education*, 34(2), 85-92.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G.(1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Lindblom. Charles. E.(1980). *The Policy Making Process*. 2nd ed. Englewood Cliffs, Nj: Prentice Hall.
- Lipsky, M.(1980). *Street Level Bureaucrats*. Nova York: Russel Sage.
- Lodge, M. & Wegrich, K.(2012). *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. New York: Palgrave MacMillan.
- Lowell, Lamberton & Leslie, M-E.(1995). *Human Relations: Strategies for Success*(4th ed). Mirror Press.
- Mazmanian, D. A, & Sabatier, P.(1989). *Implementation and Public Policy with a New Postscript*. Lanham, MD: University Press of America.
- McDonnell, L. M.(1991). Idea and values in implementation analysis. IN A.R. Odden (ED), *Education policy implementation*(pp.241-258). NY: State University of New York Press.
- McLaughlin, M. W.(1976). Implementation as mutual adaptation: Change in classroom organization. *Teachers College Record*, 77, 339-351.
- McLaughlin, M. W.(1987). Learning from experience: Lessons form policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9, 171-178.
- Meal, Fred A. & Blake E. Ashforth.(2001). Identification in Work, War, Sports, and Religion: Contrasting the Benefits and Risks. *Journal for the Theory of Socail Behavior* 31(2), 197-222.
- Merriam, S. B.(2009). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. SanFrancisco, CA: Jossey-Bass.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M.(1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. (2nd ed). [질적자료분석론] 박태영, 박소영, 반정호, 성준모, 은선경, 이재령, 이화령, 조성희 (공역). 서울: 학지사. (2009).
- Nakamura, R. T. & Smallwood, F.(1980). *The Politics of Implementation*. New York: St. Martin's Press.

- Pressman, J. & Wildavsky, A.(1973). *Implementation*. Berkeley: University Press of California Press.
- Pressman, J. & Wildavsky, A.(1984). *Implementation*. 3rd ed. Berkeley: University Press of California Press.
- Riketta, M.(2005). Organizational Identification: A Meta-analysis. *Journal of Vocational Behavior*, 66, 358-384.
- Rourke, Francis E.(1976). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. A.(1981). *The implementation of public: A framework of analysis*. Lexington, MA : D.C. Heath.
- Seidman, I.(2006). *Interviewing as Qualitative Research*. 3rd ed. [질적연구방법으로서의 면담] 박혜준·이승연 (역). (2009). 서울 학지사.
- Sorg, J. D.(1983). A Typology of Implementation Behaviors of Street-level Bureaucrats. *Policy Studies Review*, 2(2) 391-406.
- Stake, R. E.(1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA:Sage.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E.(1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*. 6(4): 445-488.
- Weber, M.(1895). *The Nation State and Economic Policy*(Freiburg Inaugural Lecture), In Weber: *Political Writing*. 1664. ed. and trans. P. Lassman and R. Speirs. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, O. R.(1979). *Compliance and Public Authority: A theory with international applications*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Young, O. R.(2011). *Compliance & Public Authority: A theory with international applications*. Washington DC: REE Press.
- Yin Robert K.(2014). *Case Study Research: Design and Methods*. [사례연구방법] 신경식 등 (역). (2016). 서울: 한경사