

미국 텍사스의 내신 상위 10% 자동입학제와 지역 격차 해소를 위한 대학입학정책*

최정욱 _건국대학교

논문요약

미국의 경우 인종에 기반한 대학입학 우대정책은 1990~2000년대에 와서 위헌과 역차별 논란으로 서서히 다른 식으로 변형되어갔다. 이러한 변형 중 가장 혁신적인 방안이 바로 텍사스주에서 채택한 내신 상위 10% 학생의 주립대학 자동입학 조치이다. 이것은 명시적으로 인종을 중심으로 한 우대정책을 폐지 않으면서 여전히 대학 캠퍼스가 사회적·경제적으로 유복한 집안의 자녀들만으로 채워지는 것을 막아 학생집단의 사회적 다양성(diversity)을 확보하기 위한 조치이다. 이 연구는 지역 격차와 대학 수학 기회의 불균등 문제를 완화하기 위하여 혁신적으로 도입된 텍사스 대학 자동입학제를 조사한다. 우선 자동입학제의 구체적인 내용과 특징 및 우리나라 제도와의 차이점을 살펴본다. 그리고 나서 지금까지 미공개된 20년간 입시 자료를 가지고 이 제도가 고등학교별 대학 진학률에 미치는 영향을 텍사스 최상위 주립대학인 텍사스 오스틴 주립대학을 중심으로 검토해본다. 마지막으로 전체 논지를 요약하면서 마무리 한다.

■ **주요어:** 대학입학제도, 교육 불균등, 텍사스 내신 상위 10% 자동입학제, 우대정책, 내신 성적

* 익명의 심사위원 3명과 2016년 텍사스 오스틴 주립대학 연구년을 지원해준 SBS문화재단에 사의를 표한다.

1. 서론

대학입학정책은 어느 사회에서나 논쟁적이다. 대학입학정책을 어떻게 수립하느냐에 따라서 누가 희소한 사회적 가치인 학사학위를 취득하고 또 얼마나 명망이 높은 대학의 학사학위를 취득할 것인가, 나아가 졸업 후 얼마나 좋은 직장을 구하고 그 이후 삶이 얼마나 윤택할 것인지가 달라진다. 원론적인 차원에서 많은 사람들이 대학입학정책은 대학에서 수학할 잠재적 능력이 탁월한 학생을 선발하도록 수립하는 것이 최선이라고 생각한다. 이런 일반적인 인식에 따르면, 대학졸업생이 곧 국가 발전을 이끌어갈 미래 인재로 성장할 가능성이 많기 때문에 그만큼 대학 수학능력이 아닌 다른 기준으로 선발하게 되면 국가발전 차원에서 손실을 가져온다고 본다. 따라서 대학수학 기회만큼은 동일한 잣대로 측정된 능력(merit)에 따라서 배분되어야 공정하다고 본다.

하지만 이러한 일반적인 인식은 일차원적인 것이다. 왜냐하면 대학수학능력이나 학업성취도 역시 다른 사회적·경제적인 요인들의 함수이기 때문이다.¹⁾ 수학능력 중 일부는 타고나기도 하지만 상당 부분이 환경적인 요인에 기인하기도 한다. 예를 들어 낙후된 농어촌 지역과 대도시 지역의 상위학군 지역 간에는 학생 개인의 타고난 지적인 능력과 무관하게 학업성취도에서 현저한 차이가 날 수밖에 없다(성기선·민병철 2010).

1) 관련 논의로는 김위정·김양분(2013), 남인숙(2011), 김성식(2008), 장상수·손병선(2005), 김경근(2005), 방하남·김기현(2002) 등 참조.

이러한 집단별 차이는 학생 개인의 선택이나 책임의 문제가 아니라 타고난 환경에 기인하는 것이다. 따라서 열악한 환경에 거주하는 학생의 경우 그만큼 타고난 능력과 무관하게 대학 입학 가능성이 낮을 수밖에 없다.

우리나라도 지역 간 교육 격차 문제를 심각하게 받아들여 이미 대학 입시에 농어촌특별전형을 도입하여 정원 외로 선발하고 있다. 이것은 다른 일반 학생과 달리 농어촌 지역 학생들이 대학 입학의 기회에서 공정한 기회를 부여받지 못하고 있다는 것을 의미한다. 낙후된 지역 출신 학생들을 대학 입시에서 우대하는 농어촌특별전형 정책은 미국에서 지금은 위헌 판정이 난 흑인과 히스패닉에 대한 대학입시 우대정책(affirmative action program)을 연상시킨다. 미국과 우리나라 사례 두 가지 모두 사회적 통합을 위한 정부 차원의 노력이다.

미국의 경우 인종에 기반한 우대정책은 1960~1970년대 들어 시행되기 시작하여 1990~2000년대에 와서 위헌과 역차별 논란으로 서서히 다른 식으로 변형되어갔다(Anderson 2004). 이러한 변형 중 가장 혁신적인 방안 중 하나가 바로 텍사스 주에서 먼저 채택하고 다른 주에서 모방하여 시행하고 있는 제도인 내신 상위 10% 졸업생 주립대학 자동입학 조치이다. 이 조치의 정식 명칭은 주립대학 단일통합입학정책(universal admission policy)이나 통상적으로 상위 10% 제도(Top Ten Percent Rule or Plan)로 불린다. 이 정책은 명시적으로 인종을 중심으로 한 우대 정책을 펴지 않으면서 여전히 대학 캠퍼스가 사회적·경제적으로 유복한 집안의 자녀들만으로 채워지는 것을 막아 학생 집단의 사회적 다양성(diversity)

을 확보하고자 도입되었다.

이 연구는 지역 격차와 대학 수학 기회의 불균등 문제를 혁신적이고 민주적으로 다루고 있는 미국 텍사스의 대학입학정책인 내신 상위 10% 자동입학제도(약칭: 자동입학제)를 조사하고자 한다. 구체적으로 우선 다음 제2절에서는 국내에서는 낯선 자동입학제의 내용과 특징을 소개하고 우리나라의 지역균형선발제와 비교한다. 제3절에서는 이 제도의 효과에 관한 기존 문헌을 재검토한 후 취약점을 지적하고 새로운 연구방향을 제시한다. 제4절에서는 기존 문헌에서 다루지 못했던 개별 고등학교별 대학합격율의 변화 문제를 지금까지 미공개 된 텍사스 오스틴 주립대학 (University of Texas at Austin, 약칭: 오스틴 주립대)의 약 20년간 입시자료를 바탕으로 분석한다. 이 대학은 텍사스 최고 명문 주립대학이자 입법 당시 재학생 기준으로 최대 규모의 대학이었다. 또한 텍사스 의회가 자동입학제를 도입한 취지가 전체 주립대학이 아니라 바로 이 대학의 사회적 다양성을 강화하는 것이었다. 이렇게 제도 도입 이후 나타난 오스틴 주립대의 고등학교별 합격률의 변화를 검토하면 이 정책의 원래 취지대로 고등학교 간 대학 진학 기회의 불균등 완화와 지역 간 교육기회 격차 해소에 도움이 되었는지를 파악할 수 있을 것으로 기대한다. 마지막 절에서는 전체 논지를 요약하면서 마무리 한다.

2. 내신 상위 10% 자동입학제: 내용과 특징 및 우리나라 지역균형선발제도와와의 차이점

1) 내용

이 절에서는 우선 자동입학제의 내용은 구체적으로 무엇이며 특징은 어떠한지 왜 이 법이 혁신적이고 민주적인 의미를 지니는지를 논하고 우리나라의 지역균형선발제도와 어떤 차이점을 지니는지를 비교분석해 본다. 구체적으로 텍사스 자동입학제는 미국의 수학능력시험(SAT) 성적과 무관하게 학생이 어디에 살든, 어떠한 고등학교에서 공부를 하든, 공립이든 사립이든 텍사스 학력인증 고등학교에서 내신 졸업 성적으로 10% 안에만 들어간다면 텍사스의 어떠한 주립대학에도 본인이 원하는 곳에 자동으로 입학이 되도록 한 법(House Bill 588)이다.²⁾ 이것은 수많은 텍사스 주립대학 중에서 가장 입시 경쟁이 치열한 오스틴 주립대에도 예외 없이 적용된다. 1998학년도부터 시행되어 지금까지 실시되고

2) 텍사스 교육청 가이드라인, http://tea.texas.gov/Curriculum_and_Instructional_Programs/Graduation_Information/Automatic_College_Admission 참조. 이른바 홉우드(Hopwood) 판결로 인종기반 우대 정책이 폐기되면서 텍사스 소수인종의 대학진학률이 급락했다. 이에 반해 소수인종의 수는 날로 증가하여 백인의 비중이 점점 줄어갔다. 이 결과 심각한 사회적 문제가 발생할 것을 우려하여 히스패닉 정치인들이 중심이 되어 자동입학제가 입안되었다(Staff 1997). 보다 자세한 배경 설명은 지면 제한으로 여기서는 생략한다.

있는 매우 오래된 사회적 격차 해소 정책이기도 하다.

이 제도는 2011학년도에 한 번의 수정 작업을 거쳤지만 큰 틀은 그대로 유지되고 있다(Senate Bill 375). 수정 사항은 주 의회가 텍사스 최상위 주립대학인 오스틴 주립대의 경우에만 2017년까지 한시적으로 합격생의 75%까지만 자동입학제로 선발되게 제한한 것이다(Senate Bill 375).³⁾ 이것은 오스틴 주립대에 자동입학제로 입학하는 학생 수가 전체 신입생 중에서 차지하는 비중이 점증하여 대학 당국의 신입생 선택권이 지나치게 제한되었기 때문에 자동입학생의 수를 제한하고자 한 것이다. 다른 주립대학의 경우는 여전히 이러한 제한이 없다. 이 결과 오스틴 주립대의 자동입학제의 커트라인은 1998~2010년까지만 내신 상위 10%이고, 2011년 상위 8%, 2012년 상위 9%, 2013년 상위 8%, 2014년과 2105년의 경우 상위 7%다. 미리 예고된 2016년은 8%이고 2017년은 7%다(오스틴 주립대 내부 서류). 오스틴 주립대의 경우 이렇게 자동입학을 받는 내신 상위 비율이 2~3% 정도 낮아졌지만 여전히 자동입학제의 기본 골격은 유지하고 있다.

2) 특징 및 의의

이 제도의 가장 큰 특징은 복잡한 텍사스의 대학 입시제를 매우 단순하게 만들고 합격 여부를 누구나 쉽게 판정하게 만든 것이다. 다른 미

3) 이 한시성 규정(sunset provision)은 2015년에 법으로 폐지되었다.

국 주와 마찬가지로 텍사스 소재 대학의 경우 대학별 선발 인원이 내부적으로 정해져 있지만 우리나라와 달리 수험생에게 공개하지 않는다. 또한 학과나 단과대별 모집 인원도 내부적으로 정해져 있지만 이것 역시 수험생들에게 공개하지 않는다. 따라서 우리나라와 달리 수험생들은 종합적 입학사정제도(holistic review) 때문만이 아니라 모집인원의 불확실성 때문에 자신의 성적으로 어느 대학 어느 학과에 갈 수 있는지 가늠하기가 매우 어렵다. 다만 예년의 추세에 미루어 합격 여부를 추정할 뿐이다. 이렇게 불투명할 뿐만 아니라 대학교별로 입학사정 요소의 조합이 각기 다르고 각 요소 간의 가중치가 제각각인 텍사스의 대학입시 제도를 일시에 변경한 것이 바로 자동입학제다. 특정 주립대학 입학을 염두에 둔다고 할 때 다른 학생들의 성적이나 대학교의 내부 선발 기준 등을 고려할 필요가 없다. 따라서 눈치 작전이 필요 없는 투명하고 간단 명료한 입시제도다.

텍사스의 자동입학제는 또한 그것을 모방하여 도입한 캘리포니아주나 플로리다주의 자동입학제와 달리 학생들이 원하는 대학을 선택하면 바로 그 대학에 입학이 되는 제도다. 캘리포니아의 경우 특정 주립대학 캠퍼스의 입학은 보장하는 것이 아니라 캘리포니아 주립대학 전체 시스템 중 어느 한 곳에 입학을 보장하는 제도다. 따라서 학생들은 고등학교 성적 상위권에 들더라도 여전히 상위권 대학 입학에 위해서는 상호 경쟁할 수밖에 없다. 하지만 텍사스의 경우에는 특정대학 입학을 두고서 다른 10%권 졸업생과 경쟁할 필요가 없다.

다만 텍사스의 경우에도 여전히 취약점은 존재하는데, 그것은 원하는

특정 대학에 입학할 보장해주지만, 그 대학의 특정 학과나 전공에 입학할 보장을 해주지는 않는다는 것이다. 자신이 원하는 특정 학과나 전공에 입학하기 위해서는 그 학과나 전공이 정하는 별도 기준을 충족해야만 하고 다른 상위 10% 졸업생들과 서로 경쟁할 수밖에 없다. 따라서 텍사스 자동입학제는 주 전체 학생들이 특정 캠퍼스로 몰리는 것이 이론적으로 가능하지만 그 캠퍼스에서 특정 학과로 몰리게 하지는 않는다. 본인이 원하는 학과에 합격하지 못할 때에는 다른 대학교의 동일한 전공에 진학하든가 아니면 해당 대학에 남고자 하는 경우에는 전공이 없는 교양대학으로 우선 입학하여 나중에 전공 학과로 편입을 시도하게 된다.

미국도 우리나라와 마찬가지로 지역이나 학군별로 학생들의 학업능력에 현저한 차이가 존재한다. 미국에서 흑인을 대상으로 한 분리 정책(segregation policy)은 오래 전에 폐지되었지만, 여전히 특정 지역이나 거주지에는 특정 인종들이 모여 사는 것이 관행이고 이러한 인종적 집단 거주지가 아니더라도 특정 구역에는 다른 구역보다 사회적·경제적으로 우월한 지위를 가진 집단이 모여 사는 경향이 있다. 그만큼 거주지에 따른 학업성취도의 편차가 심한 곳이 바로 미국이고 오랜 분리 정책의 역사를 가지고 있는 텍사스 역시 예외는 아니다. 이러한 거주지별 격차는 곧바로 고등학교의 위치에 따른 학교별 학업성취도의 차이로 연결된다. 따라서 고등학교 상위 10% 졸업생일지라도 졸업한 학교에 따라서 SAT 성적으로 다시 순위를 매기면 상위 10%에 들어가지 못하는 졸업생들이 부지기수이다. 이렇게 객관적인 고등학교 학업성취도의 격차에도

불구하고 대학 입학에서는 동일한 기회를, 그것도 단순히 지원할 기회가 아닌 실질적인 대학 입학 기회 자체를 제공하는 정책이 바로 자동입학제다.

이론적으로 볼 때, 이 제도가 없었더라도 당연히 우수한 학군에 들어간 고등학교의 상위권 졸업생은 가장 명망이 높은 대학에 입학할 가능성이 높기 때문에 이들은 제도적으로 추가 혜택을 받을 가능성은 낮다. 하지만 이 제도가 없다면, 하위학군 고등학교의 졸업생은 뛰어난 내신 성적에도 불구하고 입학하지 못할 것이 자명하기 때문에 우수한 학군 졸업생보다는 학군이 좋지 못한 지역 고등학교 출신 졸업생들에게 인위적인 특혜를 부여하는 셈이 된다. 그리고 대부분 하위학군의 학교들은 비백인(non-White)의 비중이 높기 때문에 비백인 집단 학생들이 대학 입시에서 보다 유리하게 된다. 이런 점에서 이 제도는 미국이 비백인을 위하여 오랫동안 시행해왔던 차별 시정 우대정책이나 기회균등정책의 연장선상에 놓여 있게 된다.

이 제도는 또한 전국적으로 통용되는 SAT 성적을 기준으로 고등학교 졸업생들의 입학 자격을 가늠하지 않는다. 각자 다른 기준에 의해서 다른 방식으로 고등학교마다 특성을 살려서 교육을 하고 그 학교 스스로 정한 평가 기준으로 학생을 평가한 결과를 존중하는 것이다. 그만큼 고등학교 교육 자체의 다양성도 확보할 수 있게 된다. 이것은 실제 교육 현장을 담당하고 있는 개별 과목 담당 교사의 평가와 기준이 대학입시에서 중요하다는 것을 의미한다. 다른 각도에서 보면 과거에는 대학입시문제 출제 기관의 평가 성적과 개별 대학 소속 입시사정관의 평가 성

적이 중요했지만 이제는 개별 고등학교의 담당 과목 교사의 평가 성적이 대학 입시에서 중요하게 되었다. 그리하여 어느 한편으로는 학교와 학교 간의 학업성취도의 차이를 불문하고 보다 철저하게 평등 지향적인 입시정책이지만 다른 한편으로는 교육 자체는 철저하게 고등학교별로 다양성을 지향하는 정책이다.

또한 정치학적으로 볼 때, 자동입학제는 평등과 대표성(representation)의 원칙에 더욱 충실한 입시정책이다. 한마디로 철저하게 민주적이고자한 정책이다. 민주적 대표성(democratic representation)이라는 원칙으로 볼 때, 가장 이상적인 의회는 그 사회의 인적인 구성을 가장 잘 대표하도록 의원을 선발하는 것이다. 예를 들어서 백인이 사회 성원의 50%인데 의원은 90%를 차지하고 있다면 이것은 대표성의 원칙에 어긋나며 결과적으로 민주적 의회라고 보기 어렵다. 미국 텍사스의 자동입학제는 이러한 민주적 대표성의 원칙을 대학생의 인적 구성에 적용한 것이다. 이 제도는 모든 사회구성원들이 소속집단이나 거주지역과 무관하게 고등학교 성적 상위권에 속한다면 원하는 대학에 들어가게 함으로써 대학생의 사회집단별 분포도가 전체 인구 구성을 대표하도록(represent) 하고 있다. 이를 통하여 이 제도는 그동안 일반적으로 높은 진입장벽 때문에 일부 상류층 집단들에게 불균등하게 배분되었던 대학 수학의 기회를 보다 균등하게 배분하게 된다.⁴⁾

4) 지면 제한으로 이 제도를 주 의회에서 입법할 때 논란이 되었던 문제점들을 다루지 못하고 있다. 그런 문제점 중에는 우수 고교 상위권 졸업생의 역차별 문제, 수

3) 우리나라 지역균형선발제와의 차이점

텍사스 자동입학제는 지역 불균형의 한 축을 형성하고 있는 지역 간 학력 편차와 고등학교 간 학력 격차의 문제를 완화하기 위해 도입되었는데, 우리나라에도 이와 유사한 취지의 입시제도가 없는 것은 아니다. 하지만 이 제도와 비교할 때 그렇게 혁신적이지 않다. 예를 들면 앞서 언급한 바와 같이 지역 간 대학 수학 기회의 격차나 불균형 문제를 다루기 위하여 정부는 농어촌특별전형¹⁾을 도입하고 있다. 이 전형은 정원 외 선발로 모집 인원의 4% 이내에서 선발한다. 이것은 분명히 농촌과 비농촌지역 간의 대학 수학 기회의 불균등을 완화하려는 취지를 가지고 있지만, 여전히 전체 입학전형에서 차지하는 비중이 약하고 이마저도 다른 특별 전형들과 묶어서 선발하는 경우도 있기 때문에 그 효과가 미미한 편이다. 심지어 이마저도 추천에 불과하고 합격이 보장되는 것이 아니다. 또한 도시 내의 학군 간 또는 학교 간 대학 수학 기회의 불균등은 다룰 수가 없다.

이와 더불어 지역 균형 선발 혹은 지역 인재 선발이라는 이름으로 이루어지는 전형이나 학교장 추천 전형 등이 있는데, 이것을 고교별 균형 선발로 분류해볼 수 있다. 이런 전형도 전국의 모든 고등학교를 대상으로 하는 전형이 있고 수도권을 제외한 고등학교만을 대상으로 하는 전

¹⁾ 학능력 미비 학생의 상위권 대학 진학 문제, 등록금과 기타 재정 지원 문제, 졸업생의 대학 지원 가능 연도 등이 있다.

형이 있다. 대개의 경우 이것은 정원 내 선발이고 농어촌전형과 달리 전국 모든 고교마다 몇 명씩 추천받아서 선발한다. 이것이 지역 균형 선발이라고 불리는 이유는 소속 지역이나 고교별 학생 수와 무관하게 어떠한 고등학교든 정해진 수만큼 추천할 수 있기 때문이다. 하지만 합격을 보장하지 않기 때문에 엄격하게 보면 지역 간 균형 선발로 보기 어렵다. 제한된 입학정원을 가지고 전공별로 이루어지는 칸막이 전형으로서 그 안에서 자체적으로 경쟁하기 때문에 전국의 고등학교별로 골고루 선발되지 않고 특정 지역 고등학교의 학생이 불균형하게 선발될 가능성이 있다.

이러한 농어촌특별전형 혹은 지역 균형 선발과 달리 텍사스의 자동입학제는 선발 인원을 대학별로 제한하지 않는다. 사실상 대학 차원에서 보면 논리적으로는 무제한으로 선발할 수 있다. 따라서 정원 내 선발과 정원 외 선발이라는 구분은 의미가 없다. 2011년 이후 선발 정원을 75%로 제한하고 있는 오스틴 주립대의 경우에도 최소한 내신 상위 7%에만 속하면 어느 고등학교를 졸업하든 누구나 입학이 가능하다.

또한 자동입학제는 대학교의 본고사 내지 대학입시 담당자의 평가요소가 선발에 영향을 미치지 못한다. 오로지 최저 기준인 내신 상위 10% 또는 7%를 충족하기만 하면 된다. 따라서 다른 평가점수나 시험성적이 선발에 영향을 미치지 못한다. SAT 시험성적을 제출해야 하지만 선발 기준에 포함되지 않고 다만 참고자료로 활용할 뿐이기 때문에 사실상 대학이 하는 일은 자격 요건을 확인하는 작업뿐이다. 하지만 농어촌특별전형이나 지역균형선발은 학교마다 조금씩 다르지만 내신 성적만을

보는 것이 아니라 대체로 다른 요소들을 같이 통합하여 보거나 다른 최저 요건을 추가로 설정하고 있다.

3. 문헌 검토와 데이터 및 연구내용

1) 문헌검토와 새로운 연구방향

자동입학제가 도입된 이후 이와 관련한 연구가 활발한 편이다. 이 제도의 효과에 관해 다양한 각도에서 연구가 시도되었는데, 예를 들면 상위 10% 자동입학의 혜택을 누리기 위하여 전략적으로 거주 지역을 옮겨서 하위학군에 속한 고등학교로 전학이나 진학하는가(Cortes and Friedson 2014), 학업 환경이 열악한 농촌지역 거주 학생들이 이 제도의 혜택을 실제로 더 받는가(Office of Admission UT-Austin, 2008), 자동입학제로 입학한 대학생들의 수학 능력이 전반적으로 저하되었는가(Furstenberg 2010), 이 제도로 인하여 실제로 소수인종 학생들의 고등교육 수혜율이 향상 되었는가(Harris and Tienda 2010), 지원자들이 대학교를 선택할 때 이 제도로 인하여 선호도가 변화했는가, 즉 졸업생 상위 10%에 속하는 학생들은 상향 지원하고 그렇지 않은 학생들의 경우 하향 지원했는가(Long and Tienda 2010, Andrews, Ranchhod and Sathy 2010), 내신 상위 10%에 속하지는 못하지만 SAT 성적이 뛰어난 학생들이나 우대 정책의 혜택을 받지 못하는 소수인종 학생들이 다른 주로 진학하여 이른바 인제

누수(brain drain)가 일어나는가 등의 문제를 다루고 있다(Tienda and Niu 2006).⁵⁾

인종차별의 역사 때문에 이 문제들 중 미국에서 가장 논란이 되는 주제는 자동입학제가 소수인종 학생들에게 얼마나 유리하고 백인계열 학생들에게 얼마나 불리한가이다. 대체로 연구자들은 이 제도가 없는 완전 경쟁시스템보다는 소수인종 학생에게 분명히 유리하지만 과거 명시적으로 인종에 근거하여 소수집단을 우대해주었던 것보다 못하다고 결론짓고 있다.⁶⁾

하지만 여기서 우리의 관심사는 이 제도의 도입 명분에 맞게 텍사스 고등학교 졸업생들이 학군이나 거주 지역과 무관하게 대학에 골고루 진학하는가 하는 점이다. 만약에 이 제도로 인하여 고등학교별 대학 진학의 격차가 감소되고 고교별 학업성취도의 차이와 무관하게 대학진학률이 보다 균형을 이루게 된다면 이 제도가 텍사스 지역의 균형 발전, 특히 대학진학률의 지역별 균형 발전에 기여했다고 추정할 수 있을 것이다. 특히 우리는 최상위 주립대인 오스틴 주립대에 진학하는 비율이 고등학교별로 보다 균형 있게 바뀌었는가에 관심이 있다. 여기서 오스틴 주립대에 집중하는 이유는 아래에서 논하는 자료의 한계 때문이기도 하지만 자동입학제가 처음에 도입될 때부터 오스틴 주립대를 주요 대상으

5) 국내에서도 텍사스 오스틴 주립대학의 우대 정책을 논한 연구들이 보이지만, 염철현(2017)과 최경호(2014)처럼 대부분 인종집단 단위별 분석이거나 범리적인 차원의 논의이다.

6) 상위 10% 제도에 대한 부정적인 입장은 Tienda(2010) 참조.

로 설정했고 다른 주립대학 입학의 경우에는 상위 10% 졸업생이라면 이 제도의 도움 없이 사실상 대부분 입학할 수 있기 때문이다.

인종보다 고등학교별 진학률에 초점을 두는 이유는 두 가지이다. 첫째, 인종문제는 미국상황에 보다 제한적인 이슈이지만 지역 간 또는 고등학교 간 학력편차와 이에 따른 대학진학률의 차이는 보다 보편적인 문제이기 때문이다. 둘째로는 자동입학제에 관한 기존연구의 단점을 보완하기 위한 것이다. 제도에서 부여하는 혜택의 기본단위가 개별 고등학교임에도 불구하고 기존 연구에서는 고등학교를 단위로 한 대학진학률의 변화에 대한 논의가 부재한 편이다. 결과적으로 이 제도의 취지가 고등학교의 학력 편차와 관계없이 대학에 동일한 비율로 진학할 수 있는 기회를 부여하는 것임에도 불구하고 각 고등학교별로 특정 대학 진학률의 격차가 해소되었는지 아닌지에 관한 연구를 찾아보기 어렵다. 이것은 기본적으로 기존 연구에서는 주요한 연구 단위를 인종이나 종족 혹은 개인으로 너무 넓거나 좁게 설정했기 때문이다. 이렇게 기존 연구에서 고등학교 단위별 연구가 부족한 또 다른 이유는 자료 수집의 난관 때문이다. 고등학교별 연구를 위해서는 고등학교별로 어떤 대학에 몇 명의 학생이 어떤 성적으로 갔는지에 대한 자세한 데이터가 우선 공개되어야 하는데 미국의 개인정보보호법에 막혀서 이러한 기록은 원칙적으로 공개되지 않는다.

그럼에도 불구하고 고등학교별 특정 대학진학률의 변화를 추적한 논문이 없는 것은 아니다. 예를 들어, 롱 교수팀은 자동입학제의 효과를 논의하면서 전체 고등학교 중에서 오스틴 주립대에 졸업생을 입학시킨

고등학교의 비중과 특정 고등학교의 편중 정도를 분석하고 있다(Long, Saenz and Tienda 2010). 이것은 제도 도입 이후 오스틴 주립대에 학생을 보내는 고등학교군의 변화가 있었는지에 관한 매우 드문 연구이지만, 여기서 우리 연구의 주 관심사인 상위 10% 졸업생과 그렇지 않은 졸업생을 구분하지 않고 총괄적으로만 논하고 있을 뿐이다. 또한 이 연구는 2007년까지만 다루고 있어서 입학 제한 성적이 상위 10% 아래로 조각된 기간은 포함되어 있지 않다.

2) 새로운 데이터와 분석 내용

고등학교별 대학진학률의 격차에 미치는 자동입학제의 영향을 평가하기 위하여서는 고등학교 졸업생의 내신 성적과 이들의 대학별 진학 통계가 필요하다. 기존 연구에서는 이와 관련 자료가 없이 자동입학제의 영향을 간접적으로 추정했다. 하지만 이러한 기존 연구와 달리 이 연구에서는 오스틴 주립대에 합격생을 배출하는 고등학교 군의 변화가 자동입학제의 도입으로 변화가 있었는지 아닌지를 상위 10% 졸업생의 합격과 비상위 10% 졸업생의 합격을 나누어서 검토하고자 한다. 이렇게 내신 성적에 따른 대학합격 자료를 가지고 자동입학제의 영향을 평가하는 것은 처음 시도되는 일이다. 이 연구를 위한 자료는 오스틴 주립대의 입학 담당관으로부터 우여곡절 끝에 얻은 것으로 지금까지 공개된 적이 없다. 주어진 자료는 여전히 개인정보보호법 위반을 우려하여 고등학교의 이름을 가린 채, 임의의 고유번호를 부여받은 개별 고등학

교별로 오스틴 주립대에 합격한 상위 10% 졸업생 수와 비상위 10% 졸업생 수를 연도별로 보여주고 있다. 고등학교 고유번호를 삭제하고 가상의 수를 부여했기 때문에 개별 학교에 관한 정보는 노출되지 않는다. 따라서 그만큼 개인정보 침해 소지가 줄어든다. 하지만 이런 수준의 입학 자료마저도 담당기관인 텍사스 교육청은 개인정보침해를 우려하여 공개하지 않는다. 자료에 포함된 연도는 제도 시행 1년 전인 1996년부터 2015년까지다.

고등학교의 고유번호가 삭제되었기 때문에 우리는 내신 성적 상위 10% 합격생의 수와 그 이외 합격생 수를 제외하고는 학교에 관한 다른 정보를 구할 수가 없다. 그리하여 기존에 텍사스 교육청이 공개하고 있는 개별 고교의 사회경제적 지표를 통합하여 활용할 수가 없다. 만약에 텍사스 교육청이 발표한 개별 학교의 사회경제적 지표를 사용하려고 한다면 내신 성적에 따른 대학 입학생 수에 관한 정보를 포기해야만 한다. 현재 텍사스의 개인정보보호법 때문에 이 두 가지 종류의 정보를 모두 구비하고 있는 데이터는 구할 수가 없다. 결과적으로 여기서는 외적인 사회경제적 지표를 직접적으로 통제할 수 없기 때문에 주어진 자료의 범위 내에서 제도의 직접적 효과를 여러 가지 각도로 분석하여 유추하려고 노력할 것이다.

또한 30개가 넘는 텍사스 주립대학 중에서 오스틴 주립대만 보는 단점도 있다. 하지만 이미 지적한 바와 같이 자동입학제는 사실상 오스틴 주립대를 대상으로 하여 도입한 것이다. 상위 10%에 속하는 우수한 졸업생이라면 대부분의 다른 주립대학교에는 이 제도가 없더라도 입학할

수 있기 때문이다. 또한 이 대학은 텍사스 고등학교 졸업생들이 경제적 여건이 된다면 최고로 선호하는 주립대학이기 때문에 텍사스 고등교육 정책과 관련하여 지나는 상징성이 매우 큰 곳이다.

주어진 자료의 한계를 전제로 할 때, 자동입학제의 효과를 입증하기 위해서는 우선 이 제도 시행 이전과 이후를 비교했을 때 시행 후 더 많은 수의 고등학교가 오스틴 주립대 합격생을 배출하여야 한다. 즉, 기존에 오스틴 주립대에 합격하지 못하던 중하위권 고교의 졸업생이 이 제도로 인하여 합격할 수 있어야 한다. 이론적으로 주에 있는 모든 고등학교의 상위 10% 졸업생 전부가 원한다면 이 대학에 진학할 수 있기 때문에 이것은 당연한 이야기로 들리지만, 실제로는 오스틴 주립대 졸업장을 받는 것 자체에 대한 가치 부여 정도, 가족의 거주지, 장학금과 가정 형편, 대규모 대학에 대한 선호도, 개설 전공 선호도 등에 따라서 상위 10%에 속하더라도 다른 대학에 지원할 수 있다.

또한, 자동입학제가 소기의 목적을 달성하려면, 더 많은 고등학교가 오스틴 주립대에 졸업생을 합격시켜야 할 뿐만 아니라 새롭게 합격하는 그 고등학교의 학생은 상위 10% 졸업생이어야 한다. 즉, 열등한 고등학교에서 상위 10% 졸업생에 속하더라도 과거에는 오스틴 주립대에 가는 것을 망설이게 되었는데, 이 제도 시행 이후에는 이러한 졸업생들이 기꺼이 지원하여 합격해야만 한다.

역으로 이 제도가 없을 때 많은 학생을 합격시켰던 상위권 명문 고등학교가 이 제도로 인하여 보다 적은 학생을 합격시키게 되었다면 이 제도는 효과가 있는 것으로 볼 수 있다. 이것은 상위권 고등학교 출신 합

격생 중에서 상위 10% 졸업생 이외의 학생 수가 줄어들어야 한다는 것을 의미한다. 상위 10% 합격생 수는 졸업생 수의 감소 요인이 아니라면 제도 이전에 비하여 이후에 줄어들 수 없기 때문이다. 만약에 이 자동입학제로 인하여 어떠한 불이익을 받는다면 그들은 우수한 고등학교의 상위 10%에 들지 못하지만 여전히 학업성취도가 뛰어난 학생이거나 교과 성적 이외의 다른 활동이 전반적으로 우수한 학생들이다. 이들은 자동입학제가 없었더라면 우수한 비교과활동 덕분에 대학에 진학할 가능성이 더 많았을 것이다.

4. 텍사스 오스틴 주립대의 고교별 합격에 미치는 자동입학제의 효과 분석

자동입학제의 취지가 모든 고등학교의 내신 상위 10% 졸업생은 자신이 원하는 대학에 자동으로 입학할 수 있도록 하는 것이고 오스틴 주립대가 그러한 제도를 통해 진학할 수 있는 최고의 명문 주립대학이기 때문에 오스틴 대학에 최소한 한 명이라도 모든 고등학교의 졸업생이 합격하는 것이 정상이라고 추정할지 모르지만, 실상은 그렇지 않다. 제도 도입 이전인 1996년과 1997년부터 최근 2015년까지 오스틴 주립대의 입시결과를 보면 합격생을 배출한 고교의 수는 1996년도에 791개이었던 것이 점증하여 2015년에 1,166개가 되었다(표1 (a) 참조).⁷⁾ 이러한 합격생 배출 고교 수의 증가는 인구 증가에 따른 고등학교 수의 증가

탓이기도 하지만 주로 자동입학제로 합격생을 배출한 학교의 수가 증가한 탓이다. 실제로 상위 10% 졸업생으로 합격생을 배출한 학교는 1996년에 651개교이었던 것이 2015년도에는 1,083개교로 늘어났다(표1 (f) 참조). 이에 반하여 내신 상위 10% 이하 졸업생이 합격한 학교 수는 같은 기간에 655개교에서 473개교로 줄어들었다(표1 (e) 참조). 자동입학제를 도입하기 이전에는 상위 10% 졸업생이 합격한 학교의 수와 비상위 10% 졸업생이 합격한 학교의 수가 엇비슷했는데, 이후에 이 제도가 널리 알려지면서부터 상위 10% 졸업생으로 합격생을 배출하는 학교 수가 비상위 10% 졸업생으로 합격생을 배출하는 학교 수보다 두 배 이상 많아진 것이다. 이러한 변화는 다른 요인이 아니라 자동입학제의 효과로 보인다.

하지만 보다 엄격한 검증을 위해서 상위 10% 졸업생이 합격한 고등학교 중에서 오로지 상위 10% 졸업생만 합격한 고등학교를 골라낼 수 있는데 이를 위해서는 상위 10% 졸업생과 비상위 10% 졸업생 모두가 합격한 고등학교를 배제하면 된다. 비상위 10% 졸업생은 한 명도 합격 못하고 오로지 상위 10% 졸업생들만 합격한 고등학교의 수 즉, 표1 (f)에서 (g)를 뺀 값을 보면 1996년도에 136개, 1997년 163개, 1998년 161개이었던 것이 그 이후 급증하여 2015년에 700여 개 학교로 늘어나게 된

7) 1996년 이전 자료는 공개되지 않았다. 다만 그 이전 연도에는 1996년과 동일한 입학정책이 적용되었기 때문에 고등학교별 입학 현황은 1996년과 비교하여 큰 변화가 없다고 해도 무방하다. 대부분의 다른 연구들도 이러한 전제 하에 연구 결과를 내놓고 있다.

〈표 1〉 내신상적 상위10% 여부와 텍사스 오스틴 주립대 합격: 1996-2015년 고등학교별 통계 (단위: 개, 명)

연도	합격 고교 수 (a)	합격 공립 고교 수 (b)	합격 사립 고교 수 (c)	비상위 10% 합격생 고교 수 (d)	상위 10% 합격생 고교 수 (e)	상위 10%와 비상위 10% 모두 합격생 고교 수 (f)	총공립 고교 수 (g)	총사립 고교 수 (h)	상위 10% 1명 비상위 10% 0명 합격한 고교 수 (i)	비상위 10%만 (상위 10% 0명) 합격한 고교 수 (j)	합격생 총수 (k)	상위 10% 합격생 수 (m)
1996	791	603	128	655	651	515	1447	185	86	140	11674	4333
1997	770	648	122	607	619	456	1483	190	112	151	10553	3781
1998	789	658	131	628	646	485	1530	232	110	143	11640	4334
1999	802	668	134	571	682	451	1601	na	114	120	10638	4897
2000	873	722	151	618	758	503	1630	na	121	115	11522	5572
2001	880	735	145	610	786	516	1661	na	139	94	10800	5617
2002	920	773	147	585	812	477	1710	255	164	108	11360	6304
2003	893	765	128	458	835	400	1725	na	165	58	10044	7126
2004	943	799	144	528	854	439	1730	na	160	89	10543	7080
2005	927	783	143	520	861	454	1731	na	157	66	10679	7454
2006	998	825	173	559	916	477	1710	na	183	82	11551	8343
2007	999	837	162	563	929	493	1708	na	183	70	11845	8464
2008	972	807	166	417	921	366	1724	360	172	51	11453	9244
2009	1026	848	178	305	991	270	1747	na	221	35	11717	10205
2010	1027	832	195	326	983	282	1775	360	210	44	11944	10362
2011	1047	865	182	449	986	388	1799	na	208	61	12108	9382
2012	1104	918	186	485	1045	426	1822	353	198	59	13647	10625
2013	1102	919	183	395	1058	351	1846	473	228	44	12381	9960
2014	1130	927	203	527	1047	444	1860	na	223	83	12339	8976
2015	1166	974	193	473	1083	390	1855	513	198	83	13381	10092

* 주: na는 자료 부재.

자료: Office of Admissions, Univ of Texas at Austin 미공개 디지털자료. 공립학교 수는 Texas Education Agency(2016b)와 1997~2015년 동 일 시리즈 연간 발행물 참조. 사립학교 수는 Texas Private School Accreditation Commission 웹사이트.

다. 이렇게 상위 10% 졸업생만 합격한 고등학교의 수가 인구 증가에 따른 고등학교 수의 증가에 비하여 급증했다. 이것은 오스틴 주립대 합격생의 출신 고교별 분포가 자동입학제로 인하여 보다 균형적으로 되었음을 시사한다.

그럼에도 불구하고 상위 10% 졸업생만 합격한 고등학교라고 하더라도 이들 학교가 다른 요인이 아닌 자동입학제 때문에 합격생을 배출했다고 단언할 수 없다. 자동입학제의 진정한 효과는 오로지 이러한 제도 때문에 합격생을 배출할 수 있었던 고등학교를 파악할 수 있을 때 가능하다. 직접적으로 이러한 학교를 골라내는 것은 데이터의 한계로 인하여 다른 변수들을 통제하지 못하기 때문에 용이하지 않다. 다만 우리는 비상위 10% 졸업생이 단 한 명도 합격하지 않고 오로지 상위 10% 졸업생만 합격한 고교 중에서도 단 1명만 합격한 학교의 수가 어떻게 되는지를 보면 간접적으로 자동입학제가 고교별 합격생 수에 미치는 영향을 보다 정확하게 추정할 수 있다(표1 (j) 참조). 왜냐하면 이런 학교들 대부분은 자동입학제가 아니면 오스틴 주립대에 합격생을 배출할 수 없다고 추정할 수 있기 때문이다. 오로지 상위 10%졸업생 1명만 합격한 고교의 수는 자동입학제 시행 이전인 1996년에 합격생이 나온 전체 고교 791개교 중 86개이고, 1997년에는 전체 770개 중 112개이었는데 최근 연도에는 전체 1100여개 중 약 200여 개의 학교로 증가했다. 이로 미루어보아 우리는 오로지 자동입학제로 인하여 합격생을 배출하는 고등학교의 수가 늘어났음을 알 수 있다. 역으로 말하자면 제도 시행 이전 이러한 학교가 80여 개인 점을 고려하면 약 100여 개의 고교는 자동입학

제가 폐지된다면 합격생을 배출하기 어렵다는 의미다. 이들 학교가 자동입학제의 절대적 수혜 학교들이다.

반대로 상위 10%로 합격한 학생이 한 명도 없고, 오로지 비상위 10%의 학생만 합격한 학교의 경우, 내신 성적이 아닌 다른 활동에 의존하여 합격시키는 고등학교로 볼 수 있는데 이들이 적을수록 자동입학제로 인하여 손해 보는 학교가 많다는 것을 시사한다. 이런 학교의 경우 1996년의 겨우 140개교였는데 이 숫자는 감소하여 2009년에 최저 35개 학교로 줄어들었다가 자동입학의 상한선을 설정하기 시작한 2011년부터는 조금 증가하여 2015년에는 83개이다(표1 (k) 참조). 이들 학교는 자동입학제와 무관하게 합격생을 배출하는 학교로 만약에 이 제도가 없었다면 합격생들이 더 많았을 것이다. 이들 학교들은 자동입학제 탓에 피해를 보는 학교들로 분류할 수 있을 것이다.

이 제도로 인하여 피해를 보았을 것으로 추정하는 또 다른 부류의 고등학교로는 이 제도 도입이전에 오스틴 주립대에 수많은 학생들을 입학시킨 이른바 명문 고등학교들이 있다. 이들 고등학교의 경우 전통적으로 입시에 강한 면을 보여왔기 때문에 여전히 이 제도와 무관하게 많은 입학생을 배출할 수도 있지만, 이 제도로 인하여 피해를 볼 수도 있었을 것이다. 자동입학제의 도입 취지는 전통적으로 소수인종의 비율이 낮은 명문 고등학교의 합격 비중을 줄이는 것이기 때문에 고등학교 졸업 인원이 고정되어 있다면 전체적으로 합격생의 수가 줄어들 것으로 예상할 수 있다. 이것은 이들 명문 고등학교 출신 상위 10% 졸업생들의 경우에는 타격을 덜 받겠지만 비상위 10% 학생들의 경우에 타격이

심할 것으로 보기 때문이다. 그리하여 이들 명문 고등학교의 경우 상위 10% 졸업생들의 합격생 수는 줄어들지 않는 반면에 비상위 10% 졸업생들의 합격생 수는 뚜렷하게 줄어들 것으로 예상할 수 있다. 하지만 자동입학제로 인하여 전통적으로 명문이지 않은 고등학교에서 비상위 10% 졸업생이 입학하는 것이 점점 힘들기 때문에 전체 비상위 10% 합격생 중에서 이들 명문 고등학교의 비중은 오히려 증가할 것으로 예상된다. 또한 자동입학제로 합격생을 배출하는 고등학교가 늘어나면서 오스틴 주립대 전체 합격생 중에서 명문 고등학교가 차지하는 점유율과 상위 10% 전체 합격생 중에서 이들 고등학교가 차지하는 비중은 줄어들 것으로 예상된다.

여기서 분석의 편의를 위해 입시명문고 혹은 상위권 고교를 정의할 때 고등학교 총수의 연도별 편차를 감안하여 합격생 기준으로 상위 5% (이 수치는 임의적임) 고등학교로 정의하거나 연도별 편차를 무시하고 상위 50 개교로 정의하여 볼 수 있다. 여기서는 지면상 상위 5%의 경우만 다루지만 전반적인 흐름은 상위 50개교로 설정하여도 비슷하게 나온다. 합격생을 배출하는 고등학교 전체 수의 상위 5% 고교를 기준으로 살펴보면, 1996년에 이들 학교는 전체 합격생의 36.6%를 차지했고, 1997년에는 36.9%를 1998년에는 37%를 차지하다가 그 이후 부침이 있지만 감소하는 추세로 2010년에 27.6%로 최저를 기록한 다음에 조금 반등하여 2014년에 31.6%와 2015년에 30.0%를 보이고 있다(표 2 (c) 참조).

내신 상위 10% 전체 합격생 중에서 이들 상위권 고등학교가 차지하는 비중은 1996년에 26.4%, 1997년에 26.3%, 1998년에 27.1%이고 그

〈표 2〉 상위권5%고등학교의 오스틴 주립대 합격생 배출 비중

(단위: 명, %)

연도	상위 5% 고교당 내신 상위 10% 평균 합격생 수 (a)	상위 5% 고교당 내신 비상위 10% 평균 합격생 수 (b)	전체 합격생 중 상위 5% 고교 출신 비중 (c)	내신 상위 10% 전체 합격생 중 상위 5% 고교 비중 (d)	내신 비상위 10% 전체 합격생 중 상위 5% 고교 비중 (e)
1996	28.6	78.1	36.6	26.4	42.6
1997	25.5	74.5	36.9	26.3	42.9
1998	30.1	80.4	37	27.1	42.9
1999	32	63.3	35.8	26.1	44.1
2000	35.8	63.7	38	28.2	47.1
2001	32.9	53.7	35.3	25.8	45.6
2002	36.4	51.5	35.6	26.5	46.9
2003	41.7	31.8	33	26.4	49.1
2004	39.4	36.6	33.9	26.1	49.7
2005	39.7	34.2	31.8	24.5	48.8
2006	44.1	28.4	31.4	26.4	44.3
2007	43.2	30.6	31.1	25.5	45.2
2008	47.7	20.7	29.2	25.3	45.9
2009	49.9	14.7	28.1	24.9	49.6
2010	49.9	14.8	27.6	24.6	47.9
2011	40.4	27.1	29	22.4	51.7
2012	44.5	28.8	29.5	23	52.4
2013	38.9	24.1	28	21.5	54.9
2014	36.8	31.5	31.6	23.4	53.4
2015	38.1	31.1	30	21.9	54.9

자료: Office of Admissions, Univ. of Texas at Austin, 비공개디지털자료.

이후 대체로 25%에서 26%대를 유지하다가 2010년부터 감소추세에 접어들어 24%대 이하를 보이고 있다. 특히 2013년에는 21.5%로 역대 최저를 기록하고 2015년에도 여전히 약 22%대에 머물고 있다(표2 (d) 참

조). 2010년 이후 하락은 내신 상위 10% 전체 합격생 비중을 전체 모집 인원의 75%로 제한한 것과 관련이 있다고 추정한다. 정원 제한 이전에는 상위권 고등학교 출신 내신 상위 10%의 하단 학생들, 즉 상위 9%와 10% 학생들까지 합격을 했으나 그 이후에는 이들이 자동입학제로 합격할 수 없게 된 것이다. 이에 반하여 기존에 내신 상위 10% 합격 할당 정원을 제대로 채우지 못하던 비명문 고등학교의 합격생은 상위 10%의 상단 부분이었기에 정원 제한으로 피해를 덜 받았기 때문으로 추정할 수 있다.

이렇게 상위 10% 합격생 전체에서 명문 고등학교 출신이 차지하는 상대적 비중은 큰 변동이 없다가 자동합격생 수를 정원의 75%로 제한한 이후 줄었지만, 명문 고등학교의 연도별 평균 합격생 수를 보면 그렇게 부정적이지 않다. 이 제도 이전에는 명문 고등학교의 상위 10% 졸업생에 속하더라도 불합격하던 학생들이 이 제도로 인하여 합격하는 경우가 늘어났기 때문이다. 따라서 명문 고등학교 출신들도 상위 10% 학생들은 과거보다 합격의 혜택을 많이 누리게 되었다. 실제로 명문 고등학교의 경우 이 제도 시행 전에는 학교당 평균 28.6명이었던 상위 10% 졸업 합격생이 이 제도 이후 2010년도에는 최대 49.9명으로까지 올라가고 정원 제한 이후 조금 떨어졌지만 여전히 38명대를 보이고 있다(표2 (a) 참조). 즉, 이 제도로 인하여 학교당 약 10명 정도의 내신 상위 10% 졸업생들이 추가로 합격한 셈이다.⁸⁾

8) 상위권 고교는 텍사스의 비싼 주거지역에 위치하기 때문에 해당 학군 내에 학생

하지만 문제는 비상위 10% 학생들인데 이들 명문 고등학교의 비상위 10% 학생들은 제도 시행 전에 평균 합격생 수가 고교 당 78.1명이었던 것이 2010년과 2009년 14여 명대로 줄었고 합격정원 제한 이후 합격률이 반등하여 약 배 이상의 수가 추가로 합격하고 최근에는 31명대를 유지하고 있다(표2 (d) 참조). 하지만 여전히 이 제도 시행 이전의 기록에는 한참 모자란다.

결과적으로 보면, 상위권 고등학교의 경우 상위 10% 졸업생들은 신설제도로 인하여 추가로 이득을 보지만 비상위 10% 학생들은 제도 도입 이전과 비하여 피해를 본다. 하지만 이들의 피해 정도는 중하위권 고등학교의 비상위 10%학생들보다 덜하다. 중하위권 고등학교에서 내신 상위 10%에 속하지 못하면 제도 도입 이후에는 합격이 더욱 힘들어졌다. 내신비상위 10% 전체 합격생 중에서 상위 5% 고등학교의 학생이 차지하는 비중은 이제도 시행 전 약 42%였는데 제도 시행 후 40% 후반대로 올라가더니 정원 제한 이후 2011년부터는 54%대로 올라갔다(표2 (e) 참조). 고작 텍사스 전체 고교의 5%가 내신비상위 10% 전체 합격생의 절반 이상을 차지하고 있는 것이다. 오스틴 주립대 전체적으로 내신비상위 10%의 합격생 수가 줄어들면서 이들 간 경쟁이 치열해지고, 이마저도 합격한 학생들은 상위권 고등학교 출신들이 대부분 이어서 중하위권 고등학교 출신 내신비상위 10% 졸업생들은 입학하기가 더욱 어려워졌다.

수가 대폭 증가하기 어렵다.

어떤 제도이든 수혜자와 피해자가 존재하지만, 자동입학제의 경우 또 하나의 문제는 이러한 제도에도 불구하고 단 한 명의 합격생도 여전히 배출하지 못하는 고등학교가 텍사스에 많이 존재한다는 사실이다. 연구 대상 기간인 1996년부터 2015년까지 텍사스의 공립 고등학교가 1400여 개에서 많게는 1800여 개가 존재했고 같은 기간 인증 받은 사립 고등학교 중 12학년 교육과정을 가지고 있는 학교가 185개에서 513개인데 합격생을 배출한 학교 수는 사립학교를 포함하여 770개에서 최대 1166개에 불과했다. 구체적으로 보면, 1996년에 오스틴 주립대에 합격생을 배출한 학교 수는 총 791개였는데 이 중에 공립이 663개이고 사립이 128개였다. 이 당시 단 1명이라도 졸업생을 배출한 텍사스 공립 고등학교가 1447개, 사립학교가 185개였던 사실을 감안하면 텍사스 고등학교의 절반 이상이 단 한 명의 학생도 오스틴에 합격생을 배출하지 못했다(표1(a), (b), (c), (g), (h) 참조).⁹⁾ 이러한 상황은 제도 도입 이후에도 크게 개선되지 않은 편이다. 연도별 사립학교 총수가 불확실하여 정확한 계산은 어렵지만 자료가 있는 한에서 보면 2012년을 제외하고는 여전히 절반 이상의 고등학교가 졸업생 중 단 한 명도 오스틴 주립대 합격생이 없다. 예를 들어 가장 최근 2015년도의 경우를 보면 1800여 개의 공립 고등학교 중에서 단지 974개만 합격생을 배출했다. 이것은 사립학교도 마찬가지로 500여 개가 넘는 사립학교 중에서 300여 개 이상이 한 명도

9) 사립학교 연도별 숫자는 Texas Private School Accreditation Commission web site, <http://www.tepsac.org/#/search/archive> 참조.

학생을 배출하지 않고 있다(표1 (a), (b), (c), (j), (h)참조). 자동입학제로 인하여 분명 과거에 오스틴 주립대에 합격생을 내는 것을 엄두에도 내지 못하던 고등학교 중 적지 않은 수가 새로이 혜택을 받는 것은 분명하지만 모든 고등학교가 그런 것은 아니다. 텍사스 고등학교 수를 계산할 때 졸업생 수가 미미하거나 대안학교나 문제 학생 재교육 학교 혹은 특수학교 등도 포함되고, 사립학교 졸업생의 경우 비싼 사립대학을 선호할 수도 있어서 과장된 면이 없지 않지만 전체적으로 절반이 좀 넘는 고등학교가 자동입학제 이후에도 오스틴 주립대에 합격생이 한 명도 없다.

이상을 요약하면 다음 <표 3>과 같다. 최상위권 고등학교의 내신 상위 10% 학생들은 자동입학제로 인하여 과거보다 더 많은 학생이 오스틴 주립대에 합격하고 있다. 다만 추가 합격의 한계적인 효과는 최상위권 고등학교의 경우 그 아래층의 고등학교보다 크지 않다. 반면 나머지 고등학교 중에서도 바닥을 형성하는 최하위권 고등학교는 제도 이전이나 이후에나 여전히 합격생을 배출하지 못하고 있다. 결과적으로 이들 최하위권 고등학교의 졸업생들은 개별 고교의 입시 전통이나 학생 개인의 가정 형편 등으로 인하여 자동입학제의 혜택을 누리지 못하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 가장 큰 혜택은 최상위권 고등학교 집단과 최하위권 고등학교 집단 사이에 놓인 중위권 고등학교의 상위 10% 졸업생들이라고 볼 수 있다. 이들 중위권 고등학교는 제도 도입 이전에 내신 상위 10% 졸업생 중 합격생보다 불합격생이 더 많았거나 내신 상위 10% 졸업생

10) 자동입학제는 입학은 보장한다는 것이지 학비나 생활비를 보장하지 않는다.

〈표 3〉 자동입학제의 고등학교 수준별 및 학생 내신등급별 효과

	내신 상위 10%	내신비 상위 10%
최상위권 고교	다소 긍정적	다소 부정적
중위권 고교	아주 긍정적	아주 부정적
최하위권 고교	효과 없음	효과 없음

중 합격생이 전무했지만 제도 도입으로 인하여 합격생을 배출할 수 있는 고등학교들이다. 가장 많은 피해를 보는 층은 과거 같으면 합격했을 땐 중상위권 고등학교의 비상위 10% 졸업생들이다. 이들은 오스틴 주립대에 입학할 확률이 다른 어떤 부류의 학생들보다 크게 줄어들었다. 이렇게 최상위 명문 고등학교의 내신비상위 10% 졸업생들도 어느 정도 피해를 보지만 이들의 피해는 상대적으로 중상위권 고등학교의 내신비상위 10% 졸업생들보다 덜한 편이다. 그리고 자동입학제 도입 이후 명문 고등학교가 배출하는 내신비상위 10%권 합격생의 절대 수는 줄었지만, 비상위 10% 전체 합격생 중에 이들이 차지하는 비중은 오히려 더 늘어나서 절반이 넘는다.

5. 결론

텍사스의 경우 인종에 기반한 각종 우대정책이 위헌으로 판결나자 인종 간 대학 입학 기회의 불균등 문제를 헌법의 테두리 내에서 해결하기 위하여 고등학교 내신 상위 10% 대학 자동입학제를 도입했다. 이것은

우수 학군과 이른바 입시 명문 고등학교에 백인이 많고, 그렇지 않은 곳에 유색인종이 많은 주거지별 특색을 역활용한 정책이다. 즉, 텍사스는 지역 간 학군 간 학력 편차를 역이용하는 방식으로 인종 간 대학 수학 기회 불균등 문제를 완화하고자 했다. 이 제도는 민주적 대표성의 관점에서 보면 매우 혁신적이다. 이 제도 하에서는 본인의 선택과 관계 없이 태어난 가정의 교육환경에 따라서 대학 입학 기회가 결정되지 않는다. 그 결과 특정 사회경제적 집단의 자제들이 대학입시에서 과잉 대표 되는 것을 억제한다. 이 제도에서는 주어진 환경 속에서 자기가 다니는 고등학교에서 상위권에 속할 정도로 열심히 한다면 원하는 어떤 주립대학이든 합격이 보장된다.

이 연구는 새로운 시각과 자료를 활용하여 자동입학제의 효과가 실제로 존재한다는 것을 확인했을 뿐만 아니라 고등학교별 수준 차이에 따라 제도의 효과가 차별난다는 점을 최초로 규명했다. 우선, 기존 미국문헌에서는 이 제도의 간접적인 효과인 인종 간 교육 불평등 완화 문제를 주로 다룬다. 하지만 여기서는 보다 보편적인 지역 간 교육 불균등 문제에 초점을 맞추기 위하여 이 제도의 직접적인 효과인 고등학교별 대학 입학 기회의 불균등 문제를 다루었다. 이 결과 기존의 연구와 달리 분석 단위를 인종 집단이나 개인이 아니라 고등학교로 바꾸어서 텍사스 주내 개별 고등학교의 대학진학률의 변화를 분석해보았다.

미국에서는 개인정보보호법 때문에 개별 고등학교의 내신 성적 분포도에 따른 대학별 합격생 수를 연도별로 공개하지 않기 때문에 기존 연구들은 내신 상위 10% 졸업생의 특정 대학 합격 현황을 고교별로 파악

할 수가 없었다. 이것은 자동입학제의 도입 취지를 고려할 때 기존 연구의 주요 단점이었다. 그런데 여기서는 고등학교의 고유번호를 삭제하고서 제도 도입 이전인 1996년부터 2015년까지 오스틴 주립대의 고교별 내신 성적에 따른 입시자료를 이용하여, 기존 연구와 달리 상위 10% 졸업생과 그렇지 않은 학생들을 나누어서 자동입학제의 고교 단위 효과를 처음으로 분석할 수 있었다. 이것은 기존 연구에 대한 매우 의미 있는 기여다. 기존에는 내신 성적에 대한 정보가 없이 특정 대학에 대한 고교별 합격 현황만 분석하여 자동입학제의 고교 단위 효과를 간접적으로 추정할 뿐이었다. 하지만 이 연구에서는 그 효과를 실제 필요한 고교별 내신 성적 자료를 가지고 직접적으로 분석했다.

이렇게 새로운 시각과 자료를 활용했을 뿐만 아니라, 이 연구는 또한 자동입학제가 입법 취지에 맞게 고교별 대학 합격 불균형을 전반적으로 시정하는 데 기여하고 있다는 것을 재확인하고, 나아가 제도의 효과가 고등학교의 학력 수준에 따라서 차이가 있다는 사실도 처음으로 입증했다. 구체적으로 연구 결과를 보면, 하위권 고등학교의 경우 자동입학제에도 불구하고 여전히 수많은 고등학교가 오스틴 주립대에 한 명도 합격생을 배출하지 못하고 있다. 이 수치는 대략 전체 고교의 절반에 해당한다. 이것이 의미하는 바는 이러한 합격 보장 정책에도 불구하고 하위권 고등학교 졸업생들은 여전히 여러 가지 제도 외적 이유로 오스틴 주립대에 지원하는 기회를 포기한다는 것이다. 반대로 최상위권 고등학교의 경우 상위 10%의 졸업생은 오스틴 주립대에 과거보다 더 많은 수가 합격하게 되었다. 이것은 과거에는 내신 성적만으로는 합격을 못하

던 상위 10% 졸업생이 이제는 무조건 합격하기 때문이다. 하지만 이들 명문 고등학교 상위권졸업생이 오스틴 주립대 전체 합격에서 차지하는 상대적 비중은 줄어들었다. 그만큼 고교별 합격 편차가 많이 시정되어 절대적으로 보다 많은 고등학교의 졸업생들에게 입학 기회가 부여되었기 때문이다. 즉, 이 제도로 인하여 과거에는 오스틴 주립대에 가고 싶어도 갈 수 없었던 중위권 고등학교의 우등 졸업생들이 이제는 합격하고 있다. 또한 이 제도로 인한 피해자는 상위권 고등학교의 비상위 10% 졸업생과 중위권 고등학교의 비상위 10% 졸업생들이다. 특히 중위권 고등학교의 비상위 10% 졸업생들은 이제는 입학 기회가 거의 없어지게 되었다. 마지막으로 상위권 고등학교의 비상위 10% 졸업생도 새 제도로 인하여 피해를 받는 쪽에 속하지만, 이들의 경우에는 변화된 환경에서 내신 비상위 10% 졸업생의 오스틴 주립대 전체 합격생 수에서 차지하는 비율은 압도적으로 높아졌다. 결과적으로 보면, 전반적으로 보다 많은 고등학교의 졸업생들이 오스틴 주립대에 합격을 하게 되지만 이러한 혜택 역시 고등학교의 학력 수준에 따라 편차가 발생한다.

마지막으로 이 연구의 분석 범위에서 벗어나고 우리나라의 대학입시 환경이 미국과 다르기 때문에 직접적인 원용은 쉽지 않지만, 미국 텍사스 제도가 우리에게 주는 몇 가지 시사점을 논급하고자 한다. 그중 하나는 국가 전체적으로 대학 수학 기회의 균형을 도모하기 위해서는 학생선발전형의 대학 자율권을 줄여야 한다는 점이다. 이것은 우리나라 대학 대부분이 자체 선발전이 강한 제도를 선호하고 지역균형선발을 할 때도 대학 자체의 선발전권을 유지하는 것과 대조적이다. 두 번째 시사점

은 대학 수학 기회의 지역 균형을 도모하기 위해서는 고등학교 서열화 문제를 다루지 않을 수 없다는 것이다. 특정 고등학교나 특정지역 고등학교 졸업이 대학 입학에 좌우한다면 대학 수학 기회의 지역별 불균등 완화는 요원한 과제이다. 거주 지역이나 다니고 있는 고등학교와 관계 없이 열심히 하면 원하는 대학에서 수학할 수 있도록 하는 여건 마련이 필요하다. 이렇게 되면 위장 전입 문제, 지방 거주 기피 문제나 고교 서열화와 출신 고교에 따른 차별 문제 등을 완화할 수 있을 것이다. 세 번째로 고교별 대학 수학 기회의 균등을 위해서는 학교별로 다양한 내신 산출 방식을 장려하고 사교육에 비해 위축되어 있는 고교 정규 학습 프로그램에 대한 신뢰를 회복하여야 한다. 또한 매우 제한된 대학별 모집정원과 수험생들의 대학 선호도를 감안할 때 모집 단위의 재설정이나 광역화를 통하여 단위별 모집정원을 확대하거나 모집 인원을 탄력적으로 운영할 필요가 있다. ~~필요~~

참고문헌

- 김경근. 2005. “한국사회 교육격차의 실태 및 결정요인.” 『한국교 사회학연구』 15(3). 1-27.
- 김성식. 2008. “학생배경에 따른 대학진학 기회의 차이: 성별, 가정배경, 지역의 영향력을 중심으로.” 『아시아교육연구』 9(2). 27-47.

- 김영일교육컨설팅 웹사이트. http://www.01consulting.co.kr/ipsi_info/real_info_sub02/?act=view&bbs=11&seq=2881
- 김위정·김양분. 2013. “대학진학에 대한 가정배경의 누적적 매개 효과 분석.” 『한국사회학』 47(4). 263-302.
- 남인숙. 2011. “한국의 사회경제적 양극화와 교육격차.” 『현상과 인식』 114. 15-38.
- 방하남·김기현. 2002. “기회와 불평등: 고등교육 기회에 있어서 사회계층간 불평등의 분석.” 『한국사회학』 36(4). 193-222.
- 성기선·민병철. 2010. “도농간 교육격차 분석연구.” 『제4회 한국교육총단연구 학술대회자료집』. 한국교육개발원. 3-28.
- 염철현. 2017. “대학인적구성원의 다양성 확보에 대한 법적 쟁점 및 시사점: Fisher v. University of TExas at Austin을 중심으로.” 『교육법학연구』 29(3). 23-44.
- 장상수·손병선. 2005. “가족배경이 학업성적에 미치는 영향.” 『한국사회학』 39(4). 198-230.
- 최경호. 2014. “미국 대학입시에 있어 인종적 다양성 고려를 위한 적극적 평등실현조치: 미연방대법원 최근판례 Fisher v. University of Texas(2013)를 중심으로.” 이화여자대학교 법학논집 19(1). 83-108.
- Anderson, Terry H. 2004. *The Pursuit of Fairness: A History of Affirmative Action*. New York: Oxford Univ. Press.
- Andrews, Rodney J., Vimal Ranchhod, and Viji Sathy. 2010. “Estimating the Responsiveness of College Applications to the Likelihood of Acceptance and Financial Assistance: Evidence from Texas.” *Economics of Education Review*. 29. 104-115.

- Cortes, Kalena E. and Andrew I. Friedson, 2014. "Ranking Up by Moving Out: The Effect of the Texas Top 10% Plan: Property Values." *National Tax Journal*, 67: 1(March), 51-76.
- Furstenberg, Eric, 2010. "Academic Outcomes and Texas's Top Ten Percent Law." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 627(January), 167-183.
- Grodsky, Eric and Michal Kurlaender, eds, 2010. *Equal Opportunity in Higher Education: The Past and Future of California's Proposition 209*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Harris, Angel and Marta Tienda, 2010. "Minority Higher Education Pipeline: Consequences of Changes in College Admissions Policy in Texas." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 627(January), 60-81.
- Long, Mark C. and Marta Tienda, 2010. "Changes in Texas Universities' Applicant Pools after the Hopwood Decision." *Social Science Research*, 39: 1(January), 48-66.
- Long, Mark C., Victor B. Saenz and Marta Tienda, 2010. "Policy Transparency and College Enrollment: Did the Texas Top 10% Law Broaden Access to the Public Flagships?" *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 617: 1(January), 82-105.
- Munoz, Evangelina, 2002. "The Politics of Supporting Diversity in Higher Education: Texas Legislature's Enactment of House Bill 588." Ph.D. dissertation of the University of Texas at Austin(December).
- National Center for Education Statistics web site, <http://nces.ed.gov/college navigator/>

- National Center for Education Statistics web site, <http://nces.ed.gov/surveys/pss/privateschoolsearch/>
- Office of Admissions(University of Texas at Austin). 2008. "An Investigation into Rural High School Representation in Entering Freshman Classes at the University of Texas at Austin Summer/Fall Classes of 1996-2007." May 20.
- Office of Admissions(University of Texas at Austin). unpublished historical admission disital data set.
- Sowell, Thomas. 2004. *Affirmative Action around the World: An Empirical Study*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Staff, Jenny Staff. 1997. "Texas after Hopwood: Revisiting Affirmative Action," *House Research Organization Session Focus*, 75-14(April 22).
- Texas Demographic Center web site, <http://osd.texas.gov/Data/Subject/Population>
- Texas Education Agency. 2016a. "Enrollment in Texas Public Schools 2014-2015." April.
- Texas Education Agency. 2016b. *Pocket Edition 2014-15 Texas Public School Statistics*, annually printed material(1997-2016).
- Texas Higher Education Coordinating Board, 2015. "Texas High School Graduates in the Top 10% of Their Classes Found in Texas Public Higher Education Fall 2009-2013 Cohorts," December, internet posted material.
- Texas Higher Education Coordinating Board web site, <http://www.theccb.state.tx.us/reports/DocFetch.cfm?DocID=6555&Format=XLS>
- Texas Private School Accreditation Commission web site, <http://www.tepsac.com>

org/#/search/archive

- Tienda, Marta. 2010. "Lessons about College Admissions from the Texas Top 10 Percent Law." in Eric Grodsky and Michal Kurlaender, eds. *Equal Opportunity in Higher Education: The Past and Future of California's Proposition 209*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- Tienda, Marta and Sunny Xinchun Niu. 2006. "Flagships, Feeders, and the Texas Top 10% Law: A Test of the 'Brain Drain' Hypothesis." *The Journal of Higher Education*, 77: 4(July/August), 712-739.
- Winkle-Wagner, Rachele V. Thandi Sule, and Dina C. Maramba. 2014. "When Race Disappears: College Admissions Policy Discourse in the State of Texas." *Educational Policy*, 28: 4, 516-546.

Abstract

Texas's Top Ten Percent Rule and College Admission Policy for Reduction of Regional Disparity in Higher Education

Choi, Jungug

Konkuk University

Race-based affirmative action programs in US higher education have undergone a significant change amidst the disputes of unconstitutionality and reverse discrimination. One of the most innovative policies designed to circumvent the issue of unconstitutionality is Texas's top ten percent rule. This policy aims to reduce the educational inequity in terms of college admission among social groups and increase the social diversity in the student population on college campus. This study explores the features and effects of this democratic and innovative policy, using the so-far unpublished high-school-campus-level admission data from 1996 to 2015 at the University of Texas at Austin, which is the most prestigious state university in Texas.

■ **Keyword:** College Admission Policy, Educational Inequity, Texas's Top Ten Percent Rule, Affirmative Action Program, Grade Point Average

투고 : 2017/9/25 심사 : 2017/10/19 확정 : 2017/11/14