

자유학기제 정책의 구체화 과정 분석 : 정책 목표를 중심으로

An Analysis of the Concretizing Process of the Free Semester Policy : Focusing on the Policy Objectives

양희준
한국교육개발원

Heejoon Yang(yang.heejoon@gmail.com)

요약

본 연구는 자유학기제 정책의 구체화 과정을 살펴보았다. 정책의 구체화 과정이란, 정책 아이디어가 의제 설정과 정책 결정 과정을 거치며 정책 목표 등 정책의 주요한 구성 요소들이 변화해 가는 과정을 말한다. 이를 위해 대통령 후보의 공약부터 교육 당국의 자유학기제 시행계획까지 자유학기제 관련 주요 정책 문서와, 정책 결정 과정에 참여한 주요 인사의 구술 자료를 수집하여 정책 목표의 변화를 중심으로 분석하였다. 그 결과, 자유학기제 정책의 정책 목표는 정책 의제 설정과 정책 결정 과정을 거치며 더욱 포괄적이고 모호한 형태로 변화하였으며, 정책의 강조점도 거듭 변경되었음을 알 수 있었다. 이러한 현상은 교육 정책의 이해에 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 특정 시점에 제시된 교육 정책의 목표는 잠정적인 것으로 이해해야 한다. 둘째, 정책 목표의 변화는 정책 추진의 정당성 확보 과정에서 발생한 것일 수 있다. 셋째, 정책과 정치의 관계성에 보다 더 주목할 필요가 있다. 대중의 상식과 필요에 기반한 교육 정책이 제대로 추진되기 위해서는 보다 성숙한 교육 정책 논의의 문화가 필요하다.

■ 중심어 : | 자유학기제 | 교육 정책의 구체화 과정 | 의제 형성 과정 | 정책 결정 과정 |

Abstract

This study looked at the concretizing process of the Free Semester Policy(as is the FSP). The concretizing process of policy refers to the process in which the major components of policy idea are changing through the agenda setting and policy decision process. To this end, we collected major policy documents related to the FSP from the pledge of the presidential candidate to the implementation plan of the FSP and the oral data of key personnel of the FSP, and analyzed the concretizing process of the policy focusing on the policy objectives. As a result, it was found that the policy objectives of the FSP were presented in a more comprehensive and ambiguous form through the agenda setting and policy decision process. The emphasized direction of policy has also changed over and over. This phenomenon offers several implications for understanding education policy. First, it should be understood that the objectives of education policy presented at a specific point in time are provisional. Second, the change in policy objectives may have occurred in the process of securing the legitimacy of policy promotion. Third, it is necessary to pay more attention to the relationship between policy and politics. In order to properly promote an education policy based on the common sense and needs of the public, a mature education policy discussion culture is required.

■ keyword : | the Free Semester Program | the Concretizing Process of Policy | Agenda Setting Process | Policy Making Process |

I. 서론

이 연구는 자유학기제 정책의 구체화 과정을 정책 목표를 중심으로 살펴본 것이다. 여기서 '정책의 구체화 과정'이란, 정책 아이디어가 출현한 이래 정책 의제 설정과 정책 결정 과정을 거치며 정책 목표와 정책 수단 등 정책의 핵심적인 구성 요소들이 변화해가는 과정을 의미한다.

자유학기제 정책은 박근혜 정부의 대표적인 교육 정책으로 제18대 대통령 선거 당시 새누리당 대통령 후보의 교육 공약으로 처음 제시되었다. 대통령 선거 당시 자유학기제는 '필기시험을 보지 않는 학기'를 도입하겠다는 내용으로 세간의 큰 관심을 받았다. 2020년 현재 자유학기제는 "중학교 과정 중, 한 학기 또는 두 학기 동안 지식·경쟁 중심에서 벗어나 학생 참여형 수업을 실시하고 학생의 소질과 적성을 키울 수 있는 다양한 체험 활동을 중심으로 교육과정을 운영하는 제도"[1]로 소개되고 있다. 자유학기에는 기존 교과목의 시수를 일정 부분 감축하고, 감축으로 확보된 시수만큼을 '자유학기 활동'으로 운영한다. '자유학기 활동'에는 '주제선택 활동', '예술·체육활동', '동아리 활동', '진로탐색 활동' 등 크게 네 가지 활동이 포함된다. 초·중등교육법 시행령 44조에 중학교의 자유학기 지정에 관한 법적 근거 조항이 마련되어 있다.

자유학기제는 박근혜 정부가 출범한 2013년에 42개의 연구학교 지정과 함께 그 시범운영이 시작되었다. 2016년에는 전국의 중학교에 도입되었다. 2017년, 성향을 달리하는 정부가 출범한 이후에도 자유학기제는 정부의 국정과제에 포함되어 추진되었다. 2018년에는 전국 중학교의 약 50%에 달하는 1,500여개 중학교에 자유학기제를 확대한 '자유학년제'가 도입되었고, 2019년 현재 자유학과 교육과정을 연계하여 운영하는 이른바 '연계 학기'를 운영하는 학교도 460여개(전국 중학교의 약 15%)에 달한다[2].

이처럼 자유학기제는 교육 현장에 성공적으로 정착된 교육 정책이라고 할 수 있다. 그러나 교육 현장에서는 여전히 자유학기제 정책의 목표와 관련된 혼란이 존재하는 것으로 보인다. 박휴용·송진웅에 따르면, 일선 학교에서 자유학기제는 '수업 개선'과 '진로 탐색'이라는

이질적인 성격의 목표를 함께 추구하는 정책으로 인지되고 있으며, 이는 학교 구성원들 간의 입장(정책성) 차이로 이어져 학교 내 갈등을 낳는 요인이 되고 있다[3]. 또한, 이러한 현상은 교육부가 여러 문서 등을 통해 교사들에게 보낸 메시지와 교사들이 자유학기제 정책에 대해 가졌던 인식의 차이로 해석되기도 한다. 성열관에 따르면, 교육부는 교육과정, 수업 평가와 관련된 메시지를 내보냈으나 교사들은 '진로'나 '자유학기 활동'에 집중하여 인식하는 경향이 있었다[4].

시범운영을 시작한 지 8년, 전면 실시 5년이 다 되어가는 교육 정책의 정책 목표가 아직도 현장에서 혼란스럽게 인식되고 있다는 사실은 자유학기제 정책의 미래와 관련하여 우려를 자아낸다. 효과적인 정책이 되기 위해서는 무엇보다 정책 목표가 분명해야 하고, 그 목표의 실현을 위한 수단이 현실을 실제로 변화시킬 만큼 실질적인 것이 되어야 할 것이다. 만일 목표가 불분명하다면 동원할 수단이 모호해질 수밖에 없고, 정책을 시행하는 주체들은 매우 혼란스럽게 될 것이다.

그런 점에서 처음 정책이 도입되던 정책 과정의 초기로 돌아가 자유학기제 정책이 구체화되는 과정을 살펴보는 것은, 해당 교육정책에 대한 맥락적 이해를 도움으로써 자유학기제라는 정책의 목표를 보다 분명히 파악하는데 도움이 될 것이다. 나아가 이 작업은 향후 자유학기제 정책을 더욱 내실있게 보완하는데 활용할 수 있는 정책 지식의 확보에도 기여할 것으로 기대된다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 자유학기제 추진 과정 관련 선행연구

자유학기제 정책은 2012년 대통령 후보의 대선 공약으로 처음 제시된 이후 2013년~2015년 시범운영을 거쳐 2016년 전국의 중학교에 전면 도입되었다. 이후 2018년부터는 자유학기를 2개 학기로 확대한 '자유학년제'로 발전하여 급속히 확산되고 있다.

그간 자유학기제 정책의 시행 과정은 정책 당국의 정책 추진 행위와 교육 현장에서의 수용 양상을 중심으로 파악되어 왔다. 신철균 외는 자유학기제 정책 추진 과정을 '정책도입기', '시범운영기', '전면확대기'로 파악하

였다. 그에 따르면, '정책도입기'에는 정책의 핵심 목적이 정비되었고, '시범운영기'에는 현장의 '뜨거운' 반응 속에서 협업 체계가 정비되고 법적 근거가 마련되었다[5]. 김은영 외는 '정책채택 단계', '정책집행·확산 단계', '정책 제도화 단계'로 나누었는데, 그에 따르면 '정책채택 단계'에 정책의 목적이 일부 수정되었고, '정책집행·확산 단계'에는 자유학기제 '연구학교'와 '희망학교'가 급격히 증가하는 동시에 학교 밖 진로체험처 확보를 위한 정부와 유관 단체의 노력이 집중되었다. 마지막으로 '정책 제도화 단계'에는 초·중등교육법 시행령이 개정되고, 교육과정 총론에 '자유학기' 관련 내용이 명시되었으며, 진로교육법이 제정되어 중학생의 진로체험을 위한 인프라 확보의 기틀이 마련되었다[6].

자유학기제 정책 추진 과정에 관한 이러한 분석들은 자유학기제라는 새로운 교육 정책이 급속히 확산·정착되어 온 과정을 정책 추진 주체의 관점에서 잘 보여준다. 그러나 정책의 확산과 전개 이면에 어떤 새로운 현상이 발생했는지는 보여주지 못하고 있다. 본 연구는 정책의 확산 과정 이면에서 지속되었던 정책 목표에 대한 현장의 혼란에 관심을 갖고 있으며, 그 원인을 정책의 구체화 과정에 대한 분석을 통해 밝혀보고자 한다.

2. 정책의 구체화 과정과 정책 과정

교육정책의 구체화 과정에 관한 독자적인 이론이나 설명은 찾기 어렵다. 그러나 정책의 형성 과정에 관한 이론이나 정책의 결정 과정에 관한 이론을 살펴보면, 정책의 형성과 결정 과정을 거치며 정책 목표와 수단 등 정책의 주요 요소들이 변화해 간다는 것을 알 수 있다.

이종재 외에 따르면, 교육정책은 형성, 결정, 집행, 평가의 과정을 겪는다. 여기서 '형성' 단계란 어떤 사회 문제가 의제로 설정되어 정책문제 즉, 정부가 검토할 문제로 채택되는 단계를 말한다. '형성' 단계에 이어지는 '결정'의 단계란, 의제가 된 교육 문제를 해결하기 위해 정책 목표를 설정하고 정책대안을 마련하여 최선의 정책대안을 선택하는 단계를 일컫는다. 이 단계의 각 과정은 순차적으로 진행되더라도 반드시 합리적으로 이루어지는 것은 아니다. 이해관계자들 간의 대립과 갈등 등을 겪으며, 정책의 도입 여부나 시기에 변화가 생기

기도 한다[7].

이종재 외가 정책의 '형성'과 '결정'이라고 설명한 단계가 정책 '집행' 직전까지의 단계라고 한다면, Fowler는 이를 더 세분화하여 '쟁점 정의', '의제 설정', '정책 형성', '정책 채택' 등 4개의 단계로 제시하였다[8]. Fowler가 제시한 단계에서 눈여겨 볼 것은 의제 설정 이후의 '정책 결정' 단계를 '정책 형성'과 '정책 채택'으로 나누어 제시한 것이다. 그에 따르면, '정책 형성' 단계는 정책이 문서 형식으로 표현되는 단계, 구체적으로는 어떤 정책 아이디어가 의회에서 다룬 법안(bill) 문서로 만들어지는 단계를 의미한다. 그 다음 단계는 '정책 채택' 단계인데 이는 곧 제안된 법안(bill)이 의회나 관련 위원회에서 투표에 의해 채택되는 단계를 가리킨다[8]. 이러한 단계 설정은 정책이 곧 법규와 같은 의미를 갖는 영미법계 국가의 특수성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

이러한 정책 '형성'과 '결정'의 단계란 달리 말하면 '의제 설정 과정'과 '정책 결정 과정'이라고 할 수 있는데, 각각에 대해서는 다양한 이론과 모형이 존재한다. 먼저, 의제 설정 과정(agenda setting process)은 일반적으로, 특정한 교육 문제가 발생하고, 그것이 사회적으로 쟁점화되면 그 중 일부가 교육 주체들 사이에서 의제화되고 최종적으로는 정부 기관에 의해 정책을 통해 해결할 정책 문제로 의제화되는 과정[7]을 말한다. 이 과정을 설명하는 이론이나 모형에는 '정책흐름모형(Policy Stream Model)', '포자모형', '이슈관심주기(Issue Attention Cycle)이론', '혁신확산이론(Diffusion of Innovation Theory)', '동형화(Isomorphism) 이론', '사회적 구성론(Theory of Social Construction)' 등이 있다[9]. 이러한 이론이나 모형들은 '어떻게 정책 의제가 탄생하는가?'라는 질문에 다양한 방식으로 답하고 있다.

한편, 정책 결정 과정을 설명하는 모형으로는 '합리모형', '만족모형', '점증모형', '쓰레기통모형' 등이 있다[7]. '합리모형'은 정책 결정자들이 높은 인지적 능력을 갖고 있기 때문에 합리적인 정책 결정이 이루어진다는 논리이다. 그러나 실제 현실의 정책 결정은 이와 어긋나는 경우가 많다. '만족모형'은 정책 결정 과정에 참여하는 인간의 인지적, 심리적 한계를 인정한 가운데 제

한적인 합리성을 강조하는 모형이다. 결국 정책 결정은 가능한 대안 중에서 만족할만한 대안을 선택하는 것으로 귀결된다는 설명이다. '점증모형'은 인간능력의 한계, 시간과 정보의 제한, 적용 기준의 주관성 등을 고려한 결과 정책 결정은 이전의 결정을 보완하는 점진적인 수준에서 이루어진다는 설명이다. 마지막으로 '쓰레기통모형'은 복잡하고 불확실한 상황 속에서 여러 조건들이 맞아 떨어지는 우연한 계기에 정책 결정이 이루어진다는 모형이다. 문제, 해결책, 참여자, 결정의 기회 등 구성요소가 이른바 점화계기(triggering event)에 모이게 될 때 정책결정이 이루어진다는 주장이다[7].

결국 교육정책은 어떤 교육문제가 의제가 되고, 그 문제의 해결을 위해 다양한 대안들이 제시되어 논의된 이후 정책으로 채택되는 과정을 거친다고 할 수 있다. 이러한 과정에서 정책 목표는 더욱 명료해지고 목표 달성을 위한 수단 역시 치밀해진다. 어떤 문제의 해결을 추구하겠다는 정책 목표는 의제 설정의 단계에서 정해지고, 정책 수단은 정책 대안을 검토하는 과정을 거치며 보다 구체화된다[7]. 이러한 과정을 거치며 바야흐로 정책은 '결정'되고, '집행'의 단계에 접어들게 된다. 연구자는 이 과정을 '정책의 구체화 과정'으로 보았다. 이러한 명명은 정책의 내용적 변화에 주목하는 것이다. 본 연구는 정책 아이디어가 의제 설정과 정책 결정 과정 등 정책 과정을 거치며 정책 목표, 정책 수단 등 그 주요한 구성요소들이 변화해 가는 일련의 과정에 주요한 관심을 두고 있다.

3. 연구의 범위와 분석틀

자유학기제의 정책 의제 설정과 정책 결정 과정에서 정책 목표가 어떻게 구체화되었는지를 살펴보기 위해서는 자유학기제 정책 구체화의 시간적 범위를 특정할 필요가 있다. 자유학기제 정책의 경우, 중학교 과정 한 학기 동안 시험을 보지 않고 종래 제공하지 않던 새로운 교육 활동을 제공한다는 아이디어가 출현한 시점은 2012년 12월의 제18대 대통령 선거 즈음으로 볼 수 있다. 정책의 시행을 위한 보다 구체적인 내용의 출현 시점은 전국 42개 연구학교에서 자유학기제를 시범 운영한다는 '시범운영계획'이 나온 2013년 5월경이다. 전국 3,200여개 중학교에서 자유학기제를 실제 도입한

시점은 2016년이였다. 본 연구에서 다룰 '정책의 구체화 과정'의 시간적 범위는 2012년 12월 제18대 대통령 선거 시기부터 2016년 자유학기제 전면 실시까지로 한정하고자 한다¹. 이렇게 하면 자유학기제 정책을, 그 내용의 구체화 수준이 비교적 낮은 '아이디어'로부터 상당히 높은 수준인 '정책 문서'까지 검토할 수 있게 된다.

분석의 초점은 '정책 목표가 어떻게 변화했는가?'에 두고자 한다. 정책의 핵심적인 구성 요소 중 정책 목표가 어떻게 구체화되어 가는지를 살펴보는 것이다. 이는 본 연구의 문제의식이 시행된 지 이미 오래된 교육 정책의 정책 목표가 현장에서 여전히 모호하게 이해되고 있는 이유를 살펴보고자 하는데 있기 때문이다.

본 논문의 관심 대상인 '정책의 구체화 과정'은, 통상적인 정책 과정에 있어서는 의제가 형성되는 과정과 정책이 결정되는 과정에서 일어나는 현상이다. 따라서 자유학기제 정책의 정책 과정 중 의제형성 과정과 정책 결정의 단계에 주목하여 정책 목표의 변화를 살펴보고자 한다.

전자는 정부가 다룰 정책 문제가 정해지는 단계이므로 정책 아이디어가 출현한 대통령 선거 시기와 대통령 당선 후 국정과제를 선별하는 단계에 해당한다고 보았다. 이 과정에 활용할 수 있는 자료는 자유학기제라는 대통령 공약을 소개한 언론 기사, 제18대 대통령 선거 공약집, 자유학기제를 공약한 대통령 후보의 당선 이후에 생산된 대통령직 인수위원회의 국정과제 문서와 정책관계자들의 구술 자료이다.

후자는 정책 문제의 해결을 위해 구체적인 정책 수단이 선택되는 단계이므로 자유학기제 정책의 '시범운영 계획'과 '시행계획'이 발표되기까지의 시기로 보았다. 이 두 시기를 거치며 자유학기제의 정책 목표가 어떻게 변화했는지를 살펴보고자 한다. 이 시기의 정책 목표 분석을 위해 연구자는 교육 당국의 자유학기제 시범운영계획 문서와 시행계획 문서를 활용하였다[표 1].

1 그 이후에도 정책은 집행과 평가를 거치며 구체화되었지만, 이는 수정과 보완의 성격이 강한 '제2차 구체화 과정'이라고 볼 수 있다. 이는 정책의 '형성'과 '결정' 과정이기 보다는 정책의 '변동' 과정으로 보아 본 논문에서는 다루지 않았다.

표 1. 분석틀

정책의 구체화 과정	의제설정단계	정책결정단계
	정책 문제의 확정 정책 목표의 등장	정책 목표의 확정 정책 대안의 탐색
연구 질문	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 선거 공약과 국정과제 문서에 등장한 자유학기제 정책의 문제의식은 무엇이었는가? 국정과제 문서에 포함된 자유학기제 정책의 목표는 무엇이었는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 자유학기제 시범운영계획 문서에서 자유학기제의 정책 목표는 어떻게 기술되었는가? 자유학기제 시행계획 문서에서 자유학기제의 정책 목표는 어떻게 기술되었는가?
분석 자료	공약 소개 기사, 공약 문서, 국정과제 문서, 정책관계자 구술자료	자유학기제 시범운영계획 문서, 자유학기제 시행계획 문서

위와 같은 연구 질문에 답하기 위해 본 연구가 분석에 활용한 자료는 다음과 같이 확보하였다. 문서 자료들은 2012년 대선 당시 자유학기제 공약을 제시한 정당(당시 새누리당)의 홈페이지와 교육부의 홈페이지, 정부 자료를 모아 놓은 “대한민국 정책브리핑” 홈페이지를 통해 확보하였다.

구술 자료는 대선 당시 자유학기제 정책의 생산 과정에 참여했거나 대통령 당선 이후 정책의 구체화 과정에 참여했던 고위 인사들을 면담하여 수집하였다. 구술기록은 “부족한 기록을 보완할 수 있는 자료 수집 방법”[10]으로서 가치가 있다. 구체적 사건의 목격자나 경험자의 구술 자료는 공식적인 문서기록으로 접근하기 어려운 역사의 측면을 새롭게 조망해줄 수도 한다[11].

자유학기제 정책의 구체화 과정에 참여한 정책 참여자들의 구술 채록은 2017년 8월부터 11월 사이에 구술자 각각의 집무 장소에서 진행되었으며 구술 시간은 1인당 한 시간에서 세 시간 정도였다. 이들의 구술은 모두 전사(全寫)하여 문서자료로 만든 다음 내용에 따라 문장과 단락을 주제별로 분류하여 분석하였다. 이들은 2012년 대통령 선거 당시 대학교수를 비롯한 교육 분야 전문가로서 4인 중 3인은 새누리당 대통령 후보 선거운동본부에 참여하였고, 대통령 당선 뒤 교육 분야 고위공무원으로서 자유학기제 정책 집행에도 관여하였다. 남은 1인은 교육 분야의 간부 공무원으로서 자유학기제 정책을 구체화하는데 직접 참여한 인사이다. 이들은 자유학기제 정책 아이디어를 성문화하고 구체화하는 과정에서 각자가 가졌던 문제의식, 집단 내부에서의

구체적인 논의, 쟁점 등에 대해 상세한 정보를 제공하였다. 이들은 본 논문의 작성 시점에도 대학교수 등 교육 분야 현직에 종사하고 있어 이하 본문에서는 각각 정책관계자1, 2, 3, 4로 익명 처리하였다[표 2].

표 2. 구술자 명단과 구술 일시

구분	주요 경력	구술 일시
정책관계자1	<ul style="list-style-type: none"> 18대 대통령선거 교육 공약 작성 참여 전(前) 교육 분야 고위 공무원 	2017. 8. 1. 2017. 9. 7.
정책관계자2	<ul style="list-style-type: none"> 18대 대통령선거 교육 공약 작성 참여 전(前) 교육 분야 고위 공무원 	2017. 10. 19.
정책관계자3	<ul style="list-style-type: none"> 18대 대통령선거 교육 공약 작성 참여 전(前) 교육 분야 고위 공무원 	2017. 11. 23.
정책관계자4	<ul style="list-style-type: none"> 전(前) 자유학기제 담당 공무원 	2017. 10. 25.

III. 자유학기제 정책의 구체화 과정

1. 의제 설정 단계 : 경합하는 정책 목표들

1.1 대통령 선거 공약

자유학기제라는 정책 아이디어는 대통령 선거 과정에서 나온 것이었다[12]. 대통령 선거 전 2012년 11월 언론보도를 통해 당시 새누리당 대통령 후보의 교육 정책이 발표되었는데, 그 내용은 다음과 같다.

“중학교에 ‘자유학기제’를 도입해서 진로탐색의 기회를 제공하겠습니다.(중략) 중학교 과정에서 한 학기를 학생들의 꿈과 끼를 찾는 자유학기제로 운영하겠습니다. 자유학기에는 필기시험 없이 독서, 예체능, 진로 체험 등 자기 활동과 체험 중심의 교육을 통해 학생들이 창의성을 키우고, 진로탐색의 기회를 갖도록 하겠습니다. 학생부에는 학생들의 활동 내역 등을 꼼꼼하게 기록하여 진로상담에 활용하도록 하겠습니다.”[13]

이 언론기사에는 자유학기제 정책의 목적과 방법이 제시되어 있다. 목적은 “진로탐색”이다. 방법은 “필기시험 없이”, “자치활동”과 “체험 중심의 교육” 등으로 제시되어 있다. “필기시험 없이”, “학생들의 활동 내역 등을 꼼꼼하게 기록”하겠다는 ‘평가’ 관련 사항도 언급이

되어 있다. 이 때 발표된 내용이 대동소이하게 제18대 대통령 선거 공약집에도 실렸다. 그 내용은 다음과 같다.

“중학교 과정에서 한 학기를 진로탐색의 기회로 제공하는 ‘자유학기제’ 운영”

“자유학기제에는 중간고사, 기말고사 등의 필기시험을 치르지 않으며, 학교생활기록부에는 학생의 꿈과 끼를 키우기 위한 활동 내역을 기록”

“자유학기제에는 학생이 자신의 꿈과 끼를 찾도록 시험 위주의 강의식 교육 대신에 토론·실습·체험 등 다양한 자율적 체험활동 중심으로 학교교육을 진행”[14]

앞서의 언론보도에서와 마찬가지로 “진로탐색”이 자유학기제의 주된 목적으로 언급되고 있으며 그 방법적인 측면도 “다양한 자율적 체험활동 중심”으로, 약간의 문구 변화는 있었으나 내용상 11월의 언론 발표와 거의 유사하게 제시되어 있다. 학생 평가에 관련한 언급도 포함되어 있는데 그 내용 역시 “필기시험을 치르지 않으며”, “학교생활기록부에 (중략) 활동 내역을 기록” 한다는 식으로 언론 보도 때와 거의 유사하다.

자유학기제 정책이 언론 보도를 통해 처음 세상에 알려진 내용과 대통령 선거 공약집에 실린 내용은 대동소이하다. 주된 내용은 자유학기제 정책의 핵심적인 문제 의식과 그 문제의식을 풀기 위한 방법인데, 그것은 각각 ‘진로탐색의 기회 제공’과 ‘중간·기말 고사 등 필기시험의 폐지와 토론·실습·체험 등 다양한 자율적 체험활동’이라고 할 수 있다. 학생들에게 진로탐색의 기회를 제공하기 위한 방법이 반드시 필기시험의 폐지와 토론·실습·체험 등 다양한 활동이어야 하는가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 예를 들어, ‘진로탐색 기회 제공’이라는 취지를 구현하기 위해서라면 기존의 진로 교육을 강화하는 방안을 채택할 수도 있다. 그것은 굳이 필기시험을 폐지하지 않아도 가능하며, 토론이나 실습 등의 방법을 명시하지 않고도 가능할 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 자유학기제 정책이 ‘진로탐색의 기회 제공’이라는 취지 아래 ‘필기시험의 폐지’와 ‘토론·실습·체험 등의 다양한 자율적 체험’을 제공한다는 교육 정책으로서 공표된 것은 자유학기제 공약의 수립 과정에 참여했던 인사들의 상이한 아이디어들로부터 그 연

원을 찾을 수 있다. 2012년 하반기 새누리당 대통령 후보의 선거운동 캠프에서 교육 분야 공약을 만들기 위해 모인 인사들 중 3인(이하 정책관계자1, 정책관계자2, 정책관계자3)이 갖고 있었던 자유학기제 정책 아이디어는 서로 동일한 내용이 아니었다.

먼저 정책관계자1은 대통령 선거 준비 과정에서 ‘수업을 바꾸기 위한 공약’이 필요했고, ‘한국형 전환학년제’의 일환으로 자유학기제를 구상했다고 증언했다.

“수업을 근본적으로 바꿀 수 있는 공약이 필요한데, 그 공약을 어떻게 할까? (중략) 한국형 전환학년제를 만들면 어떨 것 같으나. 첫째 나는 중학교가 좋겠다. (중략) 중2때가 가장 힘드니까 중학교 2학년 때 한 학기 정도 이렇게 해 보면 어떨까? (중략) 두 번째, 이게 실행 가능하려면 시험을 없애야 한다. 시험 없이 아이들이 정말로 아일랜드 전환학년제처럼 뭔가 좀, 교과서 없이, 밖에 나가서 경험하면서 하는 것이 좋지 않겠나 하는 생각이 들어가지고.” (정책관계자1)

그러나 정책관계자2는 ‘공부를 떠나 진로 문제를 생각해 보는 시간’을 학생들에게 제공한다는 아이디어를 갖고 있었다.

“아이들이 자유롭게 자기 삶에 대해서 생각할 기회, 쉽게 말하면 공부 좀 떠나서 이것저것 체험도 하고 구경도 하고 이랬으면 좋겠다 했는데 그걸 뻑뻑한 우리의 초중등 교육과정에 어떻게 집어넣나 이게 상당히 과제였잖아요. (중략) 중학교 1학년 때 한 학기를 무시험제로, 평가도 없고, 시험도 없고 숙제도 없는. 그래서 진로체험에만 전념할 수 있는 학기를 만들겠다. (중략) 적어도 중학교 1학년 때 쯤 ‘내가 무엇을 위해서 내가 어떤 식으로 이 세상을 살까’ 하는 생각을 하게 하자. (중략) 24학기 중 한 학기는 공부에 매달리지 않고, 자기 진로 문제를 생각해 보는 시간으로 하자.” (정책관계자2)

한편, 정책관계자3은 자유학기제를 통해 ‘인성교육’, ‘수업방법’, ‘진로탐색’이라는 ‘세 마리 토끼’를 잡으려 했었다고 회고하였다.

“중학교에 한 학기만이라도 이 시험으로부터 자유롭게 해서 선생님이 학생들에 맞추어서 뭔가 수업을 바꿔보자 이게 포인트인 걸로 저는 기억이 돼요. (중략) 자유학기제를 통해서 세 가지를 주목을 했어요. 그때 당시에 우선 첫째, 그 인

성교육이 잘 안되니까 인성교육도 좀 제대로 하고 싶다. 그 다음에 수업 방법으로서 뭔가 좀 바꿔보자. 그리고 이제 진로탐색. 물론 후보자 당선자 내지는 후보자 시절에 진로 이 쪽을 강조하셨지만 실제 자유학기제라는 것을 통해서 추구하는 것은 교실을 바꿔보는데 인성교육도 잘하고 싶고, 진로 탐색기회도 충분히 주고 싶고, 수업도 바꿔보고 싶다 이제 이 세 가지, 세 마리 토끼예요.” (정책관계자3)

정책관계자1, 2, 3의 구술에 따르면 자유학기제 정책 아이디어에 담긴 기본적인 문제의식은 ‘수업개선’, ‘체험’, ‘진로탐색’, ‘인성교육’ 등 다양했다. 그런 탓에 대통령 후보의 공약으로 제시된 자유학기제의 내용 안에 ‘진로탐색’, ‘필기시험의 폐지’, ‘토론·실습·체험’, ‘다양한 자율적 체험활동’ 등의 내용이 모두 포함된 것이다.

이후 일정 기간 ‘자유학기제’라는 새로운 명칭의 교육 정책은 ‘진로 교육’이라는 기존 교육 정책의 범주 안에서 주로 이해되었지만, 내부적으로는 ‘진로탐색’ 외 ‘수업 개선’, ‘인성교육’ 등 경합하는 취지 역시 존재했던 것으로 볼 수 있다.

1.2 국정과제

제18대 대통령 선거에서 자유학기제를 공약으로 제시한 후보가 당선됨으로써, 자유학기제는 정부의 정책으로 구체화되는 과정을 밟게 되었다. 대통령 후보의 공약이 정부의 정책으로 전환되는 첫 단계는 대통령직 인수위원회에서 이루어진다. 약 2개월 정도의 기간 동안에 이루어진 정책 선별 및 구체화 작업의 결과물은 ‘제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제’라는 문서에 담겼다.

자유학기제 정책은 140개 국정과제 중 69번째 국정과제인 ‘학교교육 정상화 추진’ 과제 안에 포함되었다. 이 과제의 ‘주요 추진 계획’에는 ‘인성 교육 중심 수업 강화’, ‘꿈과 끼를 살려주는 교육과정 운영’, ‘교과서 완결 학습 체제 구축’, ‘학교 체육 활성화’, ‘개인 맞춤형 진로 설계 지원’ 등 총 5개의 항목이 있었는데, 그 중 두 번째 항목인 ‘꿈과 끼를 살려주는 교육과정 운영’ 안에 자유학기제 관련 내용이 포함되어 있었다. 그 내용은 다음과 같다.

② (꿈과 끼를 살려주는 교육과정 운영) 토론·실습·체험 중심의 중학교 자유학기제*를 도입하고 국가수준 학업성취도 평가 제도를 개선**

* 한 학기 동안 지필시험 없이 다양한 체험학습 과정과 결과를 학생부에 기록하고, 단위학교의 운영 자율성 대폭 확대

** 초등학교는 국가수준 학업성취도 평가를 폐지, 중학교는 평가과목 감축 [15]

국정과제 문서에 기술된 자유학기제 정책의 내용에는 ‘진로 탐색의 기회’와 같은 문구가 없었다. 대신 이 정책이 ‘교육과정 운영’의 일환임이 명시되어 있었고, 학교의 ‘자율성’에 관련되는 정책이라는 점이 언급되어 있다. ‘꿈과 끼’라는 문구의 의미를 ‘희망’과 ‘적성’의 의미로 파악한다면 이것만이 어렵게나마 이 정책이 학생의 ‘진로교육’과 관련이 있음을 보여준다.

‘국정과제’ 문서는 대통령직 인수위원회가 활동을 마감하던 때인 2월 21일에 발표되었는데, 이 시점까지 자유학기제는 정부 추진 정책의 목록에는 포함되었으나 내용적인 구체화의 수준에서는 대통령 선거 당시와 비교하여 크게 진전된 것은 아니었다.

그러나 정책의 초점은 ‘진로’ 보다는 ‘교육과정 운영’ 즉, 선거 당시 ‘진로탐색’과 경합하던 여러 문제의식 중 하나였던 ‘수업 개선’으로 이동한 것으로 보인다. 이 점은 자유학기제 정책 추진 초기 관련 업무를 담당했던 정책관계자4의 회고에서도 확인된다.

연구자 : 처음부터 문제의식은 상당히 수업개선 정책이다 이렇게 인식을 하고 계셨던 건가요?

정책관계자4 : 저는 그렇게 생각했어요.

정책관계자4는 자유학기제 정책을 ‘수업 개선’ 정책으로 인식하고 있었다. 그러나 수업 개선이라는 정책의 목표는 그에게 새로운 것이 아니었다. 그는 자유학기제를 새로운 교육 정책이 아닌, ‘오랫동안 해 오던 수업방식 개선’ 정책을 새롭게 구성한 것으로 보고 있었다.

저희가 수업 개선을 위해서 거의 한 50년 이상 매년 저희들 업무보고에 보면 수업방식 개선하겠다 해요. 계속 해왔는데 이게 확산이 안 되고 그냥 일부 선생님만 연구학교 운영하는 또는 시범수업 한 번 하는 정도. 시범 수업할 때는 잘

되죠. 근데 그 시범수업으로 그칠 게 아니고, 그 시범수업을 하면서 좋았던 것들이 일반 수업으로 확산이 되어야 하는데 자꾸 시범수업으로만 그치고, 연구학교로만 그치고 일반학교 확산이 안 되는 것들을 이 자유학기제에서 한 번 해보자는 것이죠.

(중략) 아마 아주 새로운 정책으로 생각하는 경향이 좀 많이 있는데, 사실 자유학기제에 들어가는 그 구성요소들은 오랫동안 해 왔어요. 그러니까 기반이 이미 갖춰져 있었다는 거죠. 창체활동이라든지, 스포츠클럽 활동이라든지, 뭐 또 진로교육도 하고, 그런 정책들도 오랫동안 해 왔었던 거거든요. (정책관계자4)

자유학기제라는 정책 아이디어는 선거 공약과 국정과제 단계를 거치면서 '진로체험 기회의 제공'에서 '수업 개선'으로 정책 목표에 있어서 변화를 겪은 것으로 볼 수 있다. 이는 국정과제 문서의 자유학기제 관련 기술에서 '진로탐색'이라는 문구가 존재하지 않았다는 점에서도 확인되고, 자유학기제 정책을 애초부터 '수업개선 정책'으로 인식했다는 정책관계자의 구술 자료를 통해서도 확인된다. 그러나 '진로' 관련 정책 목표가 자유학기제의 정책 목표에서 완전히 배제된 것으로 볼 수는 없을 것이다. 국정과제 문서상에 '꿈과 끼'라는, 보다 일반적인 용어로는 '희망과 적성'으로 표현할 수 있는 문구가 존재했기 때문이다.

2. 정책 결정 단계 : 추상화된 정책 목표

2.1 시범운영계획

2013년 5월 28일, "중학교 자유학기제 시범 운영계획(안)"(이하 '시범운영계획')이 발표되었다. 정책 결정의 단계에서 정책 문제의 해결을 위한 대안이 문서의 형태로 제시되는 것으로 본다면, '시범운영계획'[16]은 자유학기제 정책 결정 단계에 제시된 유력한 정책 대안이라고 할 수 있다.

"연구학교에 시범 적용"한다는 단서가 달려 있는 이 문서는 자유학기제 정책의 '추진 배경', '목적', '기본방향', '운영모형'으로부터 '기대효과'나 '추진체제'까지 정책의 목적, 내용, 수단, 추진 방식 등을 망라하고 있다. '시범운영계획'은 2012년 한 대통령선거운동캠프의 전

문가들의 정책 아이디어로 출발했던 자유학기제가 하나의 교육 정책안으로 구체화된 모습을 보여준다.

'시범운영계획'에 제시된 자유학기제의 개념은 다음과 같다.

중학교 교육과정 중 한 학기 동안 학생들이 중간·기말고사 등 시험부담에서 벗어나 꿈과 끼를 찾을 수 있도록 수업 운영을 토론, 실습 등 학생 참여형으로 개선하고 진로탐색 활동 등 다양한 체험 활동이 가능하도록 교육과정을 유연하게 운영하는 제도[16]

이 개념 정의 부분에서 자유학기제 정책의 목적 혹은 목표에 해당하는 부분은 "학생들이 중간·기말고사 등 시험부담에서 벗어나 꿈과 끼를 찾을 수 있도록"이다. 그리고 그 방법론으로는 두 가지가 제시되고 있는데, 하나는 "수업운영을 토론, 실습 등 학생 참여형으로 개선"하는 것, 다른 하나는 "진로탐색활동 등 다양한 체험활동"을 가능하게 한다는 것이다.

'수업 운영을 개선한다'는 내용이 포함되어 있어 대통령 선거 공약에서 다소 부차적인 내용으로 간주되었던 '수업 개선'이라는 목표가 국정과제 문서에서와 같이 보다 중요하게 취급되는 듯하지만, 동시에 '진로탐색'도 다시금 강조되고 있다. 국정과제 문서에는 존재하지 않았던 '진로탐색'이라는 문구가 다시 등장하였고, "꿈과 끼를 찾을 수 있도록"이라는 표현도 유지되었다. 자유학기제 개념과 같은 페이지에 명시된 '기본방향'의 첫 번째 항목도 "진로교육 활성화"이다.

그런데 같은 문서에 포함되어 있는 '자유학기제 체계도'에는 그 동안 언급되지 않던 새로운 정책 목표가 제시되었다. 이 '체계도'에는 '자유학기제 운영'을 통해서 추구하고자 하는 바가 표현되어 있는데, 그것은 "초·중·고등학교 전반의 교육혁신", "적성·소질에 맞는 진로탐색, 자기주도 학습능력 배양, 인성 및 미래역량 교육 강화" 등이다. '진로탐색' 외 '교육혁신', '자기주도 학습능력', '인성 및 미래역량' 등은 대통령 선거 당시 공약이나 국정과제 문서에서 언급되지 않았던 것들이다. 새로운 문제의식, 정책 목표들이 등장한 것이다.

또한, '체계도'는 자유학기제를 도입한다는 것이 구체적으로 무엇인지를 두 가지로 제시하고 있다. 그것은 첫째, "학생 수요 기반 참여·활동형 프로그램 확대·강

화”이고, 둘째, “학교 교육과정의 개선”이다. 전자에 포함되는 것으로는 ‘진로탐색 활동’, ‘선택 프로그램 활동’, ‘동아리 활동’, ‘예술·체육 활동’이 제시되었다. 그리고 후자에 포함되는 내용으로는 “교수·학습 방법 다양화”, “교육과정 편성·운영 유연화”, “평가방법 변화” 등이 제시되었다. 이는 사실상 중학교 교육과정 전반의 변화를 추구하겠다는 내용이다.

‘시범운영계획’에 제시된 자유학기제의 개념과 ‘자유학기제 체계도’ 상에 제시된 내용으로 자유학기제 정책의 정책 목표를 유추해 보면, 자유학기제 정책은 중학교 교육과정 전반의 변화, 더 나아가 초·중·고등학교 교육 전반의 혁신을 정책 목표로 상정하고 있음을 알 수 있다. 이는 대통령 선거 공약이나 국정과제 문서에 제시된 ‘진로탐색’이나 ‘수업 개선’이라는 정책 목표의 수준과 범위를 넘어서, 포괄적인 의미의 정책 목표라고 할 수 있다. 요컨대, ‘시범운영계획’이 발표되고 정책의 시범운영이 시작되는 정책 결정 단계에서 자유학기제 정책의 목표는 더욱 추상화된 것이다.

2.2 시행계획

자유학기제는 2013년부터 2년 남짓한 기간 동안 시범운영의 시간을 가졌다. 이 시기에 자유학기제 시행 학교는 큰 폭으로 증가하였다. 2013년 시범운영 첫 해에는 42개 연구학교에서만 자유학기제가 운영되었지만, 2014년에는 전국 중학교의 25% 정도가 자유학기제 ‘희망학교’로 지정되어 자유학기제를 운영했다. 2015년에는 전국 중학교의 거의 80%가 자유학기제 ‘희망학교’였다.

연구학교에 이어 ‘희망학교’ 운영이 성공적으로 마무리되어가던 2015년 11월에 자유학기제 정책의 완전한 시행 즉, 전국 3,200여개 모든 중학교에서 자유학기제를 실시한다는 내용의 ‘자유학기제 시행계획(안)’(이하 ‘시행계획’)[17]이 발표되었다. 이 문서에는 확정된 정책 목표와 정책 수단 등 최종적으로 구체화된 정책 내용이 포함되어 있다. 이 문서의 형식은 ‘시범운영계획’ 문서와 크게 다르지 않다. ‘추진배경 및 경과’, ‘추진목적 및 방향’으로부터 ‘자유학기제 운영 모형’, ‘교육과정 편성 및 운영’ 등 정책 시행을 위한 세부적 사항을

모두 포함하고 있다.

‘시범운영계획’에서와 마찬가지로 문서의 도입부에 ‘추진 목적 및 방향’이 기술되어 있다. 여기에 포함되어 있는 ‘자유학기제의 개념’은 ‘시범운영계획’에 기술된 그것과 큰 차이가 없다. 불필요하다고 판단한 문구를 삭제하거나 구문의 순서를 바꾸는 정도의 변화뿐이다. 예컨대, ‘시범운영계획’에서 “중간·기말고사 등 시험부담에서 벗어나”라고 기술된 것에서 “중간·기말고사 등”이라는 문구가 삭제되거나, “수업 운영을 토론, 실습 등 학생 참여형으로 개선하고”라는 문구가 “토론·실습 등 학생 참여형으로 수업을 개선하고”와 같이 구문의 순서가 바뀐 정도이다.

‘자유학기제 체계도’ 상의 최상위 목표와 차상위 목표도 달라지지 않았다. “꿈과 끼를 키우는 행복한 학교교육”, “초·중·고등학교 전반의 교육 혁신으로 확산” 등으로 ‘시범운영계획’에서와 같이 포괄적인 의미의 정책 목표 기술도 포함되어 있다.

그러나, 눈에 띄는 변화 중의 하나는 정책의 ‘추진 방향’ 부분에서 발견된다. ‘시범운영계획’ 문서에서는 ‘기본방향’이라고 적혀 있던 부분에 해당한다. ‘시행계획’에 수록된 ‘추진 방향’의 첫째는 “학교 교육과정의 자율성을 확대하고, 학생 중심 교육과정을 운영”한다는 것이다. 이는 ‘시범운영계획’에서 “진로교육 활성화”가 첫째로 제시된 ‘기본방향’이었던 것과 차이가 있다. ‘진로교육’이 ‘추진방향’에서 삭제된 것은 아니다. ‘진로교육’은 ‘시행계획’의 ‘추진 방향’에서는 두 번째로 수록되었다. 그 내용에도 약간의 변화가 있었는데, ‘시범운영계획’에서 “자유학기에 집중적인 진로수업 및 체험을 실시하여 (중략) 진로교육 활성화”라고 적힌 것과 달리 “자유학기를 중심으로 (중략) 진로교육 연계·활성화”라고 되어 있다. 전자에서 ‘진로교육’은 자유학기라는 시간 혹은 기간에 실시되어야 할 주요한 내용으로서의 위치를 가진다. 그러나 후자에서는 ‘진로교육’이 자유학기의 바깥에 놓여 있는 것으로 가정되고 있다. 즉, ‘진로교육’을 자유학과 ‘연계’시켜야 할 대상으로 간주하고 있는 것이다. 이는 ‘진로교육’이 자유학기제 정책의 주요한 목표라기보다는 독자적인 내용 영역을 가지고 있는, 자유학과 별도로 존재하는 내용으로 간주되고 있음을 보여준다.

또 한 가지 '시행계획'에서 '시범운영계획'과 달라진 부분은 '자유학기제 체계도' 상에 포함된 '자유학기제 운영'의 두 축이다. 2013년의 '시범운영계획'에서 '자유학기제 운영'의 큰 두 축은 "학생 수요 기반 참여·활동형 프로그램 확대·강화"와 "학교 교육과정의 개선"이었다. 그러나 2015년의 '시행계획'에서는 큰 두 축이 "교과" 수업의 혁신"과 "학생 희망과 참여에 기반한 '자유학기 활동' 운영"으로 변화되었다. 2013년에는 '자유학기 프로그램' 개발이 강조되었다면, 2015년에는 '교과 수업의 혁신'이 강조된 것이다.

이상과 같은 변화를 요약하면 다음과 같다. 포괄적인 교육 혁신 정책으로서의 자유학기제 정책 목표는 '시범운영계획'에서와 동일하게 유지되었다. 그러나 정책의 추진 방향을 기술한 부분이나 '자유학기제 체계도' 상에 제시된 정책 추진의 두 축에 있어서는 변화가 있었다. 실질적인 정책 목표는 '진로교육'에서 '학교 교육과정의 자율성 확대'나 '학생 중심의 교육과정 운영' 등 '교육과정의 개선'에 관한 것으로 옮겨갔다. 이는 정책 목표의 포괄적, 추상적 진술을 유지하는 가운데 정책의 실질적인 목표가 '교육과정 개선'으로 다시 변화했음을 보여 준다.

IV. 논의 및 결론

자유학기제 정책은 제18대 대통령 선거 당시 한 대통령 후보의 공약으로 처음 제시되었고 대통령 당선 이후 정부의 국정 과제로 채택이 되어 '시행계획' 발표까지 구체화 과정을 밟았다.

자유학기제 정책이 정책 의제로 된 것은 대통령 후보의 공약으로 소개되면서다. 언론과 공약집에 소개된 자유학기제는 학생들의 진로탐색을 위해 시험을 폐지하고, 토론·실습·체험 활동을 제공하겠다는 아이디어였다. 이때는 선거 시기였기 때문에 여러 교육 문제에 대해 다양한 정책 아이디어가 시중에 존재했던 때였고, 이 시점에서 정책 목표나 수단의 구체성은 낮을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 '진로탐색의 기회 제공'이라는 정책의 목표는 비교적 분명했다.

자유학기제를 공약으로 제시했던 후보가 당선되면서

자유학기제는 명실 공히 국정과제의 반열에 올랐다. 이 때까지도 자유학기제가 의제 설정의 단계에 있었다고 보아야 하는 이유는, 국정과제 역시 새 정부가 앞으로 추진할 과제일 뿐 명확한 정책 목표와 수단이 확정된 단계는 아니기 때문이다.

정책 의제가 되었다는 의미는 정부가 정책 문제를 확정하였음을 의미한다. 국정과제 문서의 성격상 '무엇을 하겠다'는 형식으로 의제가 진술됨을 감안한다면, 국정과제 안에는 정책 문제에 대한 판단이 포함되어 있는 것으로 보아야 한다. 따라서 국정과제 문서에서 '진로탐색의 기회' 같은 문구가 없었다는 것은 의제 설정의 단계에서 '진로교육'은 정책 문제로 인식되지 않았음을 의미한다.

그렇다면 이후의 교육 정책 결정 과정에서는 자유학기제가, 국정과제 문서에 기술된바 '교육 과정 운영'을 위한 정책으로서 구체화되어 나갔는가? 정부가 정책 결정의 단계에서 첫 번째로 제시한 정책 대안 문서라고 할 수 있는 '시범운영계획'을 통해 볼 때, 그것은 그렇지 않았다고 판단할 수 있다. 정책 목표를 시사하는 자유학기제 개념 진술에 다시금 '진로 탐색'이라는 표현이 등장하고, 정책 추진의 '기본방향'의 첫째 항목에 '진로 교육' 관련 내용이 포함됨으로써 국정 과제 문서에서와 다른 정책 목표가 부상한 것이다. 더욱이 "초·중·고등학교 전반의 교육 혁신", "자기주도 학습능력 배양", "인성 및 미래역량 교육"같은 새로운 정책 목표들까지 '자유학기제 체계도' 안에 포함됨으로써 자유학기제의 정책 목표가 더욱 모호해지고 말았다.

이러한 '모호함'은 자유학기제 정책 결정의 최종 단계, 정책 구체화의 최종 수준 문서라고 할 수 있는 '자유학기제 시행계획'에서도 지속되었다. 자유학기제의 정책 목표는 '시범운영계획'에서와 마찬가지로 매우 포괄적이며 모호한 상태로 기술되었다. 정책 문서상에서 '추진 방향'으로 기술된 하위 목표 진술에서는 우선순위가 바뀌어서 "학생 중심의 교육과정 운영"이 1순위로, "진로교육"은 2순위가 되었다. 이는 의제설정 단계에서 애초에는 '진로교육'이 강조되다가 나중에 '수업개선'이 강조된 것과 유사한 형태다. '시범운영계획'에서는 '진로교육'이 강조되다가 '시행계획'에서는 '교육과정 개선'이 강조된 것이다.

이상과 같이 자유학기제 정책이 대통령 후보의 공약에 포함된 하나의 아이디어에서부터 정부의 공식 의제로 채택이 되고 하나의 교육 정책으로 최종 결정되기까지 정책의 구체화 과정을 살펴본 결과, 자유학기제 정책은, 의제 설정과 정책 결정 과정을 거치며 정책 목표가 더욱 명료해지는 일반적인 정책 과정과는 다른 과정을 거쳤음을 알 수 있다.

이렇게 자유학기제 정책 목표의 내용과 초점이 계속 변화함으로써 정책을 추진해야 하는 일선 현장에서의 혼란이 발생할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 교사 등 정책 집행 주체가 어느 시점의 정책 문서를 통해 정책 목표를 접했느냐에 따라서 자유학기제의 정책 목표를 '진로탐색'으로 혹은 '교육과정 개선'으로 각기 다르게 해석하고 이해했을 수 있다.

자유학기제 정책 과정이 진행되면서 정책 목표가 추상화되고 정책의 강조점이 변화하는 현상은 교육 정책의 이해와 관련하여 몇 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 특정 시점에 제시된 정책 목표는 잠정적인 것으로 보아야 한다는 점이다. 흔히 정책은 특정한 사회 문제에 대한 해결책으로 간주되곤 한다. 그래서 교육 문제를 비롯하여 어떤 사회 문제가 제기되었을 때 그 문제의 해결책으로서의 정책 마련이 정부에 요구되곤 한다. 예컨대, 사교육비 증가 문제에 대해서 사교육 대책이 요구되고, 대입 과열 경쟁 문제에 대해서 대입 정책 개선이 요구되는 식이다. 그런데 실제의 정책 과정에서는 당초의 '문제-해결책' 연결 고리가 지속되지 않는다. 같은 문제에 대해 다른 해결책이 제시되기도 하고, 같은 해결책으로 다른 문제의 해결이 시도되기도 한다. 자유학기제의 경우도 마찬가지였다. 정책 아이디어 단계에서 자유학기제는 학생들에게 '진로탐색의 기회'를 제공하기 위한 취지가 강했다. 그러나 의제 설정 단계를 지나며 '교육과정 개선'을 위한 것으로 바뀌었다. 그 이후에도 '진로교육'과 '교육과정 개선' 간 정책 목표의 진자 운동은 계속되었다. 현실의 정책에는 고정된 정책 목표가 존재하지 않고, 상황과 맥락에 따라 지속적으로 정책 목표가 변경된다고 보는 것이 정책을 더욱 정확히 이해하는 것일 수 있다.

둘째, 정책 과정에서 정책 목표 진술이 변화하는 것은 정책 추진의 정당성과 동력을 확보하기 위한 과정에

서 발생한 현상일 수 있다. 정책이 추진되기 위해서는 이해 관계자들의 동의가 필요한데, 이를 위해서는 정책의 목표가 추상적이고 포괄적으로 제시되는 것이 유리하다. 정책의 목표가 "초·중·고 전반의 교육 혁신"이나 "꿈과 끼를 키우는 행복한 학교 교육"과 같이 포괄적이고 추상적으로 진술되었을 때 그 누구도 그러한 정책을 반대하기는 힘들 것이다. 이는 교육관계법안이 국회를 통과하는 과정에서 기술적인 내용을 담은 조항들은 정교화 하는 반면에 첨예한 의견 대립이 있는 조항은 오히려 더욱 추상적으로 모호하게 재기술된다는 연구 결과[18]나 정책의 홍보에 있어서는 실제 정책의 내용과는 달리 좌우 유권자나 언론의 찬사를 받을 수 있는 표현이 사용된다는 연구 결과[19]와도 일맥상통한다. 자유학기제의 정책 목표에 관한 서로 다른 주장이 공존하는 상황 속에서 정책을 추진하기 위해서는 정책 목표가 가능한 한 여러 입장을 포괄하도록 더욱 모호하고 포괄적으로 기술될 필요가 있었을 수 있다.

셋째, 향후 교육 정책의 이해에 있어서 정책과 정치의 관계성에 좀 더 주목할 필요가 있다. 정책 목표의 변화가 정책 추진의 정당성을 확보하는 과정에서 발생한 것이라면, 이는 곧 그 정책을 추진하는 정부 권력의 유지에 정책이 관계된다는 것을 의미한다. 이 점은 여러 연구자들에 의해 언급된 바 있다. Ball은 정책이 필연적으로 이상적인 사회의 이미지를 투영한다고 했다[20]. 그런데 그 이미지는 항상 '누군가에게만' 이상적인 것이다. 정책은 결코 가치중립적일 수 없는 것이다. Torres 역시 국가 정책을 하나의 단순한 문제 해결 기제로 보는 것을 경계했다[21]. 자본주의 국가에서 정책은 계급과 사회적 투쟁 속에서 제기된 위협을 다루는 국가 개입의 한 양상이라는 것이다. 고교 평준화 정책이나 대입 정책처럼 집단 간 갈등이 부각되는 정책에서 이러한 점들을 확인하기는 어렵지 않다. 그러나 갈등이 그다지 부각되지 않는 교육 정책이라고 하여 그 안에 정치적 과정과 요소가 존재하지 않는 것은 아니다. 오히려 모두가 환영하고 합의한 듯이 보이는 정책 안에 더 강력하고 결정적인 이데올로기가 작용하고 있을 수 있다.

자유학기제가 중학교에 도입된 지 만 5년이 다 되어 가지만 여전히 학교 현장에서 정책의 목표와 관련된 논란이 계속되고 있는 현실은, 우리나라에서 교육 정책이

논의되고 결정되는 과정에서 정책의 목표에 관한 논의가 충분히 이루어지지 않고, 교육 정책의 추진이 정부의 성과나 치적으로 계산되는 문화와 관련이 있을 것으로 여겨진다. 정책에 사용되는 언어들은 대중의 상식이나 정치적인 필요에 기반을 둔 것일 가능성이 높다 [22]. 그것이 선거 공약으로 제시된 것이라면 더욱 그러하다. 이런 경우, 명확한 교육 문제 정의와 목표 설정이 누락된 교육 정책이 충분한 논의 없이 시행되는 일이 발생할 수도 있다. 이것이 위험한 이유는 자명하다. 정책 목표의 모호함은 곧 정책의 성공이나 실패[23]를 평가할 기준의 부재를 의미하기 때문이다. 성공이나 실패를 논할 수조차 없는 정책이 시행되는 일을 피하기 위해서는 더욱 성숙한 교육 정책 논의의 문화가 요구된다고 하겠다.

자유학기제 정책에 관해서는 향후 더 탐구될 주제들이 있다. 무엇보다도, 정책을 실질적으로 구체화하고 추진했던 일선 현장의 교육 주체들은 자유학기제의 정책 목표를 무엇이라 여겼는지 밝혀 볼 필요가 있다. 특히 학생들의 자유학기 경험[24]은 '표방된 정책 목표'와 달리 '실현된 정책 목표'가 무엇인지를 밝히는데 중요한 의미가 있을 것이다. 나아가 표방된 정책 목표의 혼란상에도 불구하고 어떻게 자유학기제가 일선 학교들에 광범위하게 그리고 매우 빠른 속도로 확산되고 수용될 수 있었는지에 대한 분석도 필요해 보인다. 이러한 연구는 교사 등 교육주체들이 정책을 인식하는 프레임 [25]이 무엇인지를 밝히는 것과 관련되며, 향후 자유학기제를 더욱 발전시켜 나가기 위해서도 필요한 연구이다.

* 본 논문은 김경애 외, 자유학기제 정책 성과분석, 한국교육개발원 연구보고서 CR2018-13, 2018. 중 저자가 작성한 부분을 수정 보완한 것임을 밝힌다.

참 고 문 헌

[1] <https://edunet.net>.

[2] 교육부, *자유학기(년) 정책 안내 및 공유*, 2019년 교육과정 및 자유학기 연구학교 컨설팅지원단 워크숍 자료집, 한국교육개발원, 2019.

- [3] 박휴용, 송진웅, “교육정책이 적용되는 현장의 갈등요인 분석,” *교육문화연구*, 제24권, 제2호, pp.7-32, 2018.
- [4] 성열관, “자유학기제의 정책 특징에 따른 교사들의 제도 인식 : 정책 정당성, 교사 정체성 및 전문성을 중심으로,” *교육문제연구*, 제31권, 제1호, pp.27-58, 2018.
- [5] 신철균, 황은희, 김은영, “자유학기제 운영 실태 분석 연구,” *아시아교육연구*, 제16권, 제3호, pp.27-55, 2015.
- [6] 김은영, 김경애, 김보경, 양희준, 이상은, 최상덕, 김아미, 성열관, 차성현, *자유학기제 중장기 추진 전략과 방안: 초·중·고 운영 확대를 중심으로*, 한국교육개발원, 2016.
- [7] 이종재 외, *한국교육행정론*, 교육과학사, 2012.
- [8] Frances C. Fowler, *교육정책의 이론과 실제*(신현석·한유경 역) 아카데미프레스, 2007. (원저 2004 출간)
- [9] 정정길 외, *정책학원론*, 대명출판사, 2012.
- [10] 류방란, “구술사 연구의 방법과 활용,” *한국교육*, 제25권, 제2호, pp.33-50, 1998.
- [11] 김기석, 이항규. “구술사, 무엇을, 왜, 어떻게 할 것인가,” 서울대학교 사범대학 한국교육사과 연구노트, 제9호(창립5주년 기념 연구노트 집성 합본호), 1998.
- [12] 김재춘, “자유학기제 정책의 회고와 성찰,” *국어교육학연구*, 제52집, 제3호, pp.7-35, 2017.
- [13] <http://news.joins.com/article/9949973>.
- [14] 새누리당, *세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화*, 제18대 대통령선거 공약집, 2012.
- [15] 제18대 대통령직인수위원회, *제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제*, 2013.
- [16] 교육부, *중학교 자유학기제 시범운영계획(안)*, 2003.
- [17] 교육부, *중학교 자유학기제 시행 계획(안)*, 2015.
- [18] 양희준, “「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제정 과정 분석 - 법안 제5조 심사 과정을 중심으로,” *교육법학연구*, 제25권, 제3호, pp.133-158, 2013.
- [19] S. Gerwitz, M. Dickson, and S. Power, “Unravelling a ‘spun’ policy: a case study of the constitutive role of ‘spin’ in the education policy process,” *Journal of Education Policy*, Vol.19, No.3, pp.321-342, 2004.
- [20] S. J. Ball, *Politics and policy making in education : explorations in policy sociology*, Routledge : London and NewYork, 1990.

- [21] C. A. Torres, "The Capitalist State and Public Policy Formation. Framework for a Political Sociology of Educational Policy Making," *British Journal of Sociology of Education*, Vol.10, No.1, pp.81-102, 1989.
- [22] R. Bowe, S. J. Ball and A. Gold, *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*, Routledge, 1992.
- [23] 허혁, 최선미, "정책실패의 반복과 관성에 관한 연구 : 양양국제공항 사례를 중심으로," *한국콘텐츠학회논문지*, 제18권, 제12호, pp.456-467, 2018.
- [24] 여지영, 채선미, "중학생의 자유학기제 경험," *한국콘텐츠학회논문지*, 제16권, 제5호, pp.698-709, 2016.
- [25] 김성용, 오세준, "정부의 부동산 정책에 대한 언론의 보도 프레임 분석," *한국콘텐츠학회논문지*, 제16권, 제7호, pp.221-230, 2016.

저 자 소 개

양 희 준(Heejoon Yang)

정회원



- 2013년 2월 : 서울대학교 대학원 교육학과(교육학박사)
- 2015년 ~ 현재 : 한국교육개발원 연구위원

<관심분야> : 교육정책, 교육사회학