

<http://dx.doi.org/10.20880/kler.2017.52.3.5>

## 자유학기제 정책의 회고와 성찰

김재춘 영남대학교 교수

\* 이 논문은 제63회 국어교육학회 전국학술대회(2017.4.22.)에서 발표한 것을 수정·보완한 것임.

- I. 머리말
- II. 자유학기제 정책의 성안, 실행, 그리고 성과
- III. 자유학기제 정책 추진 과정에서의 주요 쟁점
- IV. 자유학기제와 국어과 교육
- V. 맺음말

## I. 머리말

언제부터인지는 분명하지 않지만, 교육정책이 대통령 선거 공약으로 등장하기 시작했다. 이런 현상은 한편으로는 교육이 우리 사회에서 대통령 선거 공약으로 등장할 만큼 중요해졌다는 것을 보여 주는 동시에 다른 한편으로는 중요한 교육정책은 전문적인 연구와 광범위한 논의를 통해 성안되기보다는 정치적인 판단과 선거공약의 대상임을 보여 준다. 현 시점에서 분명 한 것은 교육이 대통령 선거 공약으로 포함되지 않으면 안 되는 중요한 영역으로 간주되기에 이르렀다는 것이다.

자유학기제는 대통령 선거 과정에서 나온 교육정책 중의 하나였다. 달리 표현하면, 자유학기제는 “학문적·이론적 맥락에서 나왔다기보다 정치적·정책적 맥락에서 제시되었다”(이정인·유재봉, 2016: 3). 그럼에도 불구하고 학교교육의 외적 환경이나 제도 개선과 관련된 일반적인 선거 공약과는 달리, 자유학기제는 학교교육의 본질 또는 핵심에 해당하는 교육과정, 교수·학습, 평가 등 교육의 내적 과정을 개혁하려는 특별한 선거 공약이다. 전자는 해당 정책과 관련된 의사결정만 이루어진다면 정책이 일사천리로 실행

될 수 있다는 특징을 지닌 반면에 후자는 다양한 이해관계자들의 가치, 규범, 문화 등의 변화와 밀접히 관련되어 있기 때문에 정책으로 성안되더라도 실행 자체가 쉽지 않을 뿐만 아니라 실행되더라도 기대하는 성과를 내기가 쉽지 않다는 특징을 지닌다.

자유학기제는 제18대 대통령 선거 공약이었을 뿐만 아니라 박근혜 정부의 대표적인 교육정책이었다. 그리고 자유학기제 정책은 비교적 성공적인 것으로 평가받고 있을 뿐만 아니라 여야가 뒤바뀌는 정권교체가 이루어졌음에도 불구하고 새 정부의 100대 국정과제에 포함되었다(국정기획자문위원회, 2017).

하나의 정책은 성안되어 실행되면 일종의 성과를 산출하는 생명주기를 지닌다. 자유학기제 정책은 어떻게 성안되었으며, 실행 과정의 주된 특징은 무엇이고, 그 성과는 어떻게 평가되고 있는가? 자유학기제 정책은 첫째, 대통령 선거 과정과 대통령직인수위원회를 거치면서 교육정책으로 확정되는 성안기, 둘째, 연구학교를 대상으로 정책을 시범운영하는 시범운영기, 셋째, 희망학교를 대상으로 운영학교를 점점 확대하는 확대기, 넷째, 모든 중학교에 정책을 적용하는 완성기로 구분 가능하다. 각 시기별로 자유학기제에 대한 서로 다른 연구들이 진행되어 왔다(신철균·박민정, 2017). 예컨대, 정책 성안기와 시범운영기에는 자유학기제 정책에 대한 인식 조사(한국교육개발원, 2013; 홍후조 외, 2013), 자유학기제 관련 외국 유사사례 연구(김진숙, 2013; 박삼철, 2013), 자유학기제 실행 및 평가 방안 연구 등(장현진 외, 2014; 지은림 외, 2014; 최상덕 외, 2013; 황규호 외, 2013)이 주로 이루어졌으며, 정책 확대기와 완성기에는 자유학기제 운영 실태 분석 및 연계 방안 연구 등(신철균 외, 2015; 최상덕 외, 2015) 자유학기제 관련 연구가 광범위하게 이루어지기 시작하였다. 특히 자유학기제가 모든 중학교에 적용된 이후 이루어진 대표적인 연구 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 자유학기제에서 자유의 의미와 교육적 방향을 탐색하는 연구(이정인·유재봉, 2016), 자유학기제 운영 과정에 대한 사례 연구(홍창남·김혜영, 2016), 자유학기제에 대한 교사의 실행

도 연구(구경호·김석우, 2017), 자유학기제를 타 학기나 타 학년과 연계하는 양상에 대한 연구(신철균·박민정, 2017) 등이 있다.

박근혜 정부의 핵심 교육정책으로 간주되었던 자유학기제와 관련한 많은 연구가 이루어졌기 때문에 우리는 자유학기제 정책을 다양한 관점에서 종합적으로 이해할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고 우리는 여전히 자유학기제 정책의 특정 측면에 대한 이해가 부족함을 느끼지 않을 수 없다. 예컨대, “자유학기제의 목표는 초기에 ‘진로 체험’이 큰 비중을 차지하다가, 점차 교수·학습 개선과 교육과정 혁신 등을 통한 교육 전반의 변화를 강조하는 방향으로 바뀌었다. … 그러나 어떠한 이유 때문에 교육적 방향이 지금과 같이 바뀌었는지에 대한 설명과 근거가 부족하”다(이정인·유재봉, 2016: 4). 이런 문제에 대해서는 정책 성안과 실행의 내부자적 관점을 파악할 때에만 의미 있게 해석하는 것이 가능해진다.

연구자는 제18대 대통령 선거 과정에서 자유학기제 정책 아이디어를 기획하여 제안했을 뿐만 아니라 대통령직인수위원회, 대통령비서실, 교육부, 한국교육개발원을 거치면서 자유학기제 정책의 실행 과정에 계속해서 참여해 왔다. 이런 연유로 연구자는 자유학기제 정책의 등장과 전개 과정 등에 대해 내부자적 관점에서 분석하고 평가할 수 있는 위치에 있다. 자유학기제라는 정책이 어떻게 등장하였고, 어떤 과정을 거쳐 실행되었으며, 실행 과정에서 주된 쟁점은 무엇이었고, 어떤 성과를 가져왔는지 내부자적 관점에서 분석하여 기술하는 것은 중요하다. 왜냐하면 이런 연구는 자유학기제 정책 자체를 종합적으로 이해하는 데 있어서 뿐만 아니라 하나의 교육정책이 어떻게 성안되며, 어떤 과정을 거쳐 실행되고, 정책이 성공하기 위해서는 어떤 조건을 충족시켜야 하는가를 예시적으로 보여 주고 있기 때문이다.

이 글에서 연구자는 다음과 같은 세 가지 작업을 수행하고자 한다. 첫째, 정책 성안과 실행의 내부자적 관점에서 자유학기제 정책의 등장과 전개 과정을 회고와 반성의 형태로 기술하고자 한다. 둘째, 자유학기제 정책의 실행 과정에서 대두된 주요 쟁점들을 회고하면서 분석하여 기술하고자 한다.

셋째, 자유학기제와 국어과 교육의 관계를 정책 내부자의 관점에서 간략히 기술하고자 한다.<sup>1)</sup> 이 연구는 자유학기제 정책에 대한 자서전적 연구방법과 가족유사성을 지닌 것으로 볼 수 있다(한혜정, 2013).

## II. 자유학기제 정책의 성안, 실행, 그리고 성과

여기서는 자유학기제 정책의 성안과 실행 과정을 정책 내부자의 시각으로 살펴보자 한다. 정책 내부자의 시각에서 살펴본다는 것은 자유학기제 정책을 외부자의 객관적인 시각에서 수집된 자료와 신뢰성 있고 타당한 해석을 근거로 살펴보기보다는 정책을 입안하고 실행하는 과정에서 연구자가 생각하고 경험한 것을 중심으로 살펴본다는 의미이다. 이장에서는 첫째, 자유학기제 정책의 등장 과정을 살펴보고, 둘째, 자유학기제 정책의 주요 내용을 기술하며, 셋째, 자유학기제 운영학교의 확대 과정을 살펴보고, 넷째, 자유학기제 정책의 성과를 기술하고자 한다.

### 1. 자유학기제 정책의 등장 과정

‘자유학기제’라는 말은 2012년 제18대 대통령 선거 과정에서 처음으로 등장하였다. 2012년 11월 21일에 박근혜 후보는 대선 공약으로 ‘행복교육 5대 실천 방안’을 발표하였다. 5대 실천 방안 중 세 번째 방안이 바로 자유학기제 관련 공약이었다. 당시 언론에 발표된 자유학기제 관련 공약을 원문 그

1) 이 논문은 2017년 4월 22일에 전남대학교에서 개최된 국어교육학회 전국학술대회에서 기조 강연한 내용을 토대로 작성되었다. 이런 연유로 국어과 교육이 연구자의 전공이 아님에도 불구하고 자유학기제가 국어과 교육에 미친 영향을 간략하게나마 살펴보려고 시도하였다.

대로 인용하면 다음과 같다.

셋째, 중학교에 ‘자유학기제’를 도입해서 진로탐색의 기회를 제공하겠습니다. 중학교 과정에서 한 학기를 학생들의 꿈과 끼를 찾는 자유학기제로 운영하겠습니다.

자유학기에는 필기시험 없이 독서, 예체능, 진로 체험 등 자치활동과 체험 중심의 교육을 통해 학생들이 창의성을 키우고, 진로탐색의 기회를 갖도록 하겠습니다. 학생부에는 학생들의 활동 내역 등을 꼼꼼하게 기록하여 진로상담에 활용하도록 하겠습니다.(뉴시스, 2012. 11. 21)

대통령 선거가 채 한 달도 남지 않은 상황에서 발표된 자유학기제 정책 공약은 약 20일 후에 발행된 박근혜 대통령 후보의 공약집에 좀 더 발전된 형태로 제시되었다. 공약집에는 자유학기제 관련 공약이 다음과 같이 기술되어 있다.

#### 꿈과 끼를 살려주는 교육과정 운영

- 중학교 과정에서 한 학기를 진로탐색의 기회로 제공하는 ‘자유학기제’ 운영
  - 자유학기제에는 중간고사, 기말고사 등의 필기시험을 치르지 않으며, 학교 생활기록부에는 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(새누리당, 2012: 221)

박근혜 후보 공약집에 제시된 자유학기제는 약 20여 일 전 언론에 발표된 자유학기제 공약과 유사점과 차이점을 동시에 지니고 있다. 자유학기제는 ① 중학교에서 한 학기, ② 체험 중심의 교육, ③ 진로탐색의 기회, ④ 필기시험 폐지라는 내용이 공통으로 포함되어 있다. 그러나 공약집에서는 자

유학기제를 언론에 발표된 것과 두 가지 점에서 다르게 표현하고 있다. 첫째, “자유학기에는 필기시험 없이”로 표기된 부분이 “자유학기제에는 중간고사, 기말고사 등의 필기시험을 치르지 않으며”로 구체화 되었고, 둘째, “자유학기에는 … 독서, 예체능, 진로 체험 등 자치활동과 체험 중심의 교육을 통해”를 “자유학기제에는 학생이 자신의 꿈과 끼를 찾도록 시험 위주의 강의식 교육 대신에 토론·실습·체험 등 다양한 자율적 체험활동 중심으로 학교교육을 진행”하는 것으로 다르게 표현하였다. 요컨대, 공약집에서 자유학기에 중간고사, 기말고사 등의 필기시험 폐지를 공식화했으며, 강의식의 학교수업을 토론·실습·체험 등 다양한 체험활동 중심의 학교교육으로 전환할 것을 적시하였다.

그렇다면 필기시험 폐지와 토론·실습·체험 등 체험활동 중심의 수업 도입은 어떤 이유나 근거로 이루어졌는가? 먼저 자유학기제의 명칭이 갖는 의미를 살펴볼 필요가 있다. 자유학기제에서 자유는 두 가지 의미를 지닌다. 첫째, 자유학기제는 필기시험으로부터의 자유이며, 둘째, 토론·실습·체험 등 체험활동 중심의 수업을 위한 자유이다. 전자는 중간고사, 기말고사와 같은 필기시험을 폐지함으로써 시험부담으로부터의 해방이라는 소극적인 의미의 자유라면, 후자는 시험에서 해방된 학생들이 자신의 꿈과 끼를 찾기 위해 토론·실습·체험 등 다양한 체험활동 중심의 수업에 참여할 수 있는 적극적인 의미의 자유이다. 달리 표현하면, 자유학기제는 아이디어 제안 단계에서부터 하지 말아야 할 것은 구체적으로 분명하게 못 박은 대신에 무엇을 해야 할 것인가에 대해서는 추상적인 방향만 제시하고 구체적인 내용은 단위 학교의 의사결정 사항으로 남겨 놓았다. 이런 성격 때문에 자유학기제는 “논의와 연구, 시범 운영 등의 과정을 거쳐 그 실체를 만들어 가야 하는 불확정적이고 개방적인”(황규호 외, 2013: 7-8) 성격의 정책이라고 규정되기도 하였다.

이런 자유학기제라는 정책 아이디어는 어디에서 유래했는가? 자유학기제 정책 아이디어를 제안한 연구자는 아이디어의 원천으로 두 가지를 지적

하고자 한다. 아일랜드의 ‘전환 학년제’와 미국의 ‘8년 연구’이다. 연구자는 아일랜드의 전환 학년제(이기봉 외, 2011)를 통해 다음과 같은 두 가지를 알게 되었다. 첫째, 입시교육에 시달리는 학생들에게 입시부담에서 벗어난 안식년과 같은 전환 학년을 만들어 줄 필요가 있다. 둘째, 교과서와 강의 중심의 수업을 벗어나 체험학습, 즉 전환 학년을 경험한 아일랜드 학생들의 대입 성적이 전환 학년을 경험하지 않은 학생들보다 더 좋다. 진보주의의 교육이 전통적인 교육보다 더 효과가 있는가를 실험한 미국의 8년 연구(Aikin, 2002)를 통해서는 다음과 같은 두 가지 사실을 느꼈다. 첫째, 진보주의의 교육을 시행할 실험학교에 교육과정, 수업, 평기에 대한 어떠한 대안도 제시하지 않고 각 학교가 자율적으로 판단하여 결정하도록 하자 많은 학교와 교사들이 한동안 무엇을 해야 할지 모르다가 시간이 흐르자 학생들에게 어떤 교육을 해야 할지 스스로 모색하기 시작했다. 둘째, 8년 연구에 참여한 33개 학교와 교육청 중에서 전통적인 교육에서 많이 벗어난 (진보주의) 교육을 시행한 학교의 교육성과가 전통적인 교육에서 적게 벗어난 (진보주의) 교육을 시행한 학교보다 더 좋았다.

연구자는 이처럼 아일랜드의 전환 학년제와 미국의 8년 연구라는 선행 지식을 토대로 자유학기제라는 정책 아이디어를 기획하여 제안하였다. 고등학교가 아닌 중학교에서 자유학기제 운영을 제안한 이유는 대입이라는 고부담 시험을 준비하는 고등학교에서는 자유학기제 아이디어가 수용되기 쉽지 않을 것이고, 아무런 목표의식도 없이 학교생활을 하는 이른바 “멍때리는” 중학생들을 대상으로 자유학기제를 우선적으로 적용하는 것이 적절할 것으로 판단하였기 때문이다. 자유학기제를 한 학년이 아닌 한 학기만 운영하도록 제안한 이유는 자유학기제는 “학교 안의 작은 학교”(홍창남·김혜영, 2016: 175)라고 묘사될 만큼 운영이 복잡하기 때문이다. 더 나아가 교육과정의 재구성, 수업내용과 방법의 변화, 평가방식의 변화 등 기법의 변화만이 아니라 가치와 규범 등 학교교육에 대한 생각과 태도 그리고 학교문화 자체의 변화를 요구하기 때문에 자유학기를 한 학기만 시범적으로 운영하는 것도 쉽지

않을 것이라는 판단 때문이었다.

## 2. 자유학기제 정책의 주요 내용

자유학기제 정책의 등장 과정에서 언급했듯이, 자유학기제는 구체적으로 실행할 내용이 있는 정책이라기보다는 정책의 지향점이라는 아이디어를 지닌 정책이었다. 달리 말하자면, 정책 개발자가 세밀하게 개발한 정책 내용을 교사들이 그대로 실행에 옮기기만 하면 되는 정책 방안이라기보다는 정책이 추구하는 지향점에 공감하면서 정책의 구체적인 실행 방안을 학교나 교사 스스로 만들어 가야 하는 정책이었다. 자유학기제 정책의 바로 이런 성격 때문에 자유학기제는 모든 중학교에 한꺼번에 적용하는 대신에 소수의 연구학교부터 운영하고, 점차 희망학교로 확대한 다음 일정 조건이 갖추어 졌을 때 모든 중학교에 전면 실시하는 방향으로 정책을 추진하게 되었다.

연구학교가 선정되고 나자 자유학기를 어떻게 운영해야 하는가에 대한 논란이 점점 커지기 시작하였다. 자유학기는 우리가 과거에 운영해 본 적이 없을 뿐만 아니라 외국에서도 자유학기라는 이름으로 운영하는 사례도 없기 때문에 자유학기가 도대체 무엇을 의미하는지, 자유학기제를 도대체 어떻게 운영해야 하는지에 대한 논란이 그치지 않았다. 교과서 수업과 교과서 내용 중심의 시험에 너무나 익숙한 나머지 자유학기제 연구학교 교사들은 자유학기에 무엇을 해야 하는지 구체적인 지침 등을 교육부가 제시해 줄 것을 줄곧 요구하였다. 그러나 자유학기에는 필기시험을 없앤다는 소극적인 지침만 있을 뿐, 무엇을 어떻게 해야 한다는 적극적인 지침은 각 학교에서 만들어 가야 했다. 정책 기획 단계에서부터 자유학기를 어떻게 운영하라는 적극적이고 구체적인 지침은 학교 외부자가 주면 안 되기 때문이었다.

그러나 연구학교의 지속적이고 적극적인 요구로 교육부, 전문가, 자유학기제 연구진 등의 협의를 거쳐 큰 원칙을 정했다. 첫째, 오전에는 수업시수가 많은 이른바 주요 교과의 수업을 하되, 강의식이 아닌 학생 참여형 수업

을 진행한다. 둘째, 오후에는 학생의 꿈과 끼를 살려줄 수 있는 다양한 선택 활동을 주로 한다. 셋째, 학생이 다양한 직장 또는 일터를 직접 방문하는 체험 중심의 진로교육을 실시한다(최상덕 외, 2013). 그 밖의 구체적인 활동이나 수업 시수는 일정 조건하에서 각 학교가 자율로 정하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 연구학교 관계자들은 여전히 자유학기 운영과 관련된 좀 더 구체적인 지침이 없는 것에 대해 아쉬워했다. 그래서 자유학기제 정책 아이디어를 제안한 연구자가 연구학교 발대식에 참석하여 자유학기제 정책의 아이디어와 취지에 대해 설명하는 특강을 하고 질의응답하는 시간을 갖기도 하였다.

### 3. 자유학기제 운영학교의 확대 과정

자유학기제는 중학교 한 학기에 적용되는 정책임에도 불구하고 4년에 걸쳐 모든 중학교로 확대되었다는 특징을 지닌다. 일반적으로 선거 공약에 제시된 후 채택된 국정과제는 단기간에 빠른 속도로 확대 적용하는 경향이 있다. 박근혜 정부의 대표적인 교육공약인 자유학기제를, 특히 중학교 전체도 아닌 한 학기에만 적용하는 자유학기제를, 모든 중학교에 적용하는 데에 4년이 걸리도록 시간 계획을 짜는 것은 예외적인 경우에 속한다. 대통령직 인수위원회에서 자유학기제 적용 계획을 소수의 연구학교부터 시작하여 연차적으로 확대 운영하는 국정과제 추진 계획을 제안했었다. 그랬더니 국정과제를 총괄하는 쪽에서 초·중·고도 아니고 중학교에서만, 그것도 6개 학기 모두가 아니라 한 개 학기에만 운영하는 자유학기제를 왜 그렇게 천천히 확대하려고 하느냐는 문의가 왔다. 그래서 자유학기제는 교육과정, 수업, 평가 등과 관련된 학교 교육 전반에 걸친 가치, 규범, 문화 등을 포함한 교육의 전체를 변화시켜야 성공 가능한 정책이기 때문에 천천히 확대하는 것이 성공하는 길이자 빠른 길이라고 응답했던 기억이 있다. 이런 성격 때문에 실제 운영 과정을 고려한다면 자유학기제는 하나의 정책이라기보다는 “하나의

학교”(홍창남·김혜영, 2016: 158) 운영에 상응하는 것으로 묘사되기도 한다.

자유학기제는 2013학년도 첫해에는 소수의 연구학교를 운영하고, 희망학교를 중심으로 2014학년도에 25%, 2015학년도에는 50%, 2016학년도에 100%로 확대하는 계획을 세웠다. 그러나 실제로 자유학기제는 2013년에 42개 연구학교를 시작으로 2014년에 전체 중학교의 25%인 911개교, 2015년에는 전체 중학교의 79%인 2,551개교로 확대 적용되었고, 2016년에는 3,204개교 모든 중학교에 적용되었다. 여기서 눈에 띄는 점은 2015학년도에 확대하기로 계획된 50%보다 훨씬 많은 79%의 학교에서 자유학기가 운영되었다는 사실이다.

그렇다면 계획보다 빠른 속도로 자유학기 운영이 확대된 것은 어떤 연유 때문인가? 2013년 자유학기제 연구학교와 2014년 희망학교에서 자유학기제에 대한 교사, 학생, 학부모의 만족도가 연달아 높게 나오자 많은 학교가 2015학년도에 자유학기제 운영을 희망하였다. 특정 교육청의 경우 모든 학교에서 자유학기제 운영을 희망하는 경우도 있었고, 또 다른 교육청은 예상을 훨씬 뛰어넘는 수의 학교에서 자유학기제 운영을 신청하였다. 교육부는 성급하고 무리한 확대는 자유학기제의 성공적인 운영에 도움이 되지 않을 수도 있기 때문에 충분히 준비된 학교부터 천천히 자유학기제 운영을 확대할 것을 권장하였다. 그러나 일부 교육청의 경우 희망하는 모든 학교에서 자유학기제를 운영하도록 해 줄 것을 강하게 요청하였다. 그래서 교육부는 자유학기제 운영을 희망하는 학교에 필요한 예산 지원과 연수 실시 등의 필요조건을 충족시킬 경우 자유학기제를 운영하는 학교를 늘려 주는 방향으로 정책을 조정하였다. 그 결과 2015년에 전체 중학교의 50%에서 운영하기로 계획되었던 자유학기제를 79%의 중학교에서 운영하게 되었다. 교육청과 학교에서 계획보다 앞서 자유학기제 운영을 희망하는 데 반하여 교육부가 자유학기 운영학교 수 확대를 가급적 억제하려는 이런 현상은 우리나라 교육 정책사에서 매우 드문 경우에 해당한다.

#### 4. 자유학기제 정책의 성과

2013년부터 42개 자유학기제 연구학교를 운영하면서 연구 성과가 어떻게 나타날 것인가에 대한 관심이 많았다. 자유학기를 운영하는 각 연구학교에서는 나름대로 성과를 분석하기 위한 다양한 방법을 마련하였다. 보다 전문적인 차원에서 연구학교나 희망학교의 자유학기제 운영 성과에 대한 분석은 주로 한국교육개발원에 설치된 '자유학기제지원특임센터'를 통해 이루어졌다.

한국교육개발원에서 수행한 자유학기제의 성과 평가는 다양한 방식으로 이루어졌다. 한국교육개발원이 수행한 성과 평가는 양적 평가방법과 질적 평가방법으로 나눌 수 있다. 양적 평가의 경우 교사, 학생, 학부모의 만족도 평가방법이 가장 많이 이루어졌다. 자유학기제 운영에 대한 만족도는 교사가 가장 높았으며, 학생도 상당히 높은 편이었다. 다만 학부모의 만족도는 평균 이상으로 나타나 낮은 편은 아니었지만, 교사나 학생의 만족도와 비교할 때 상대적으로 높지 않았다. 연구학교, 희망학교, 일반학교 간 자유학기제 만족도를 비교하면, 연구학교의 만족도가 가장 높았고, 그다음으로는 희망학교의 만족도가 높았으며, 자유학기를 운영하지 않은 일반학교의 만족도는 낮았다. 자유학기제에 대한 교사, 학생, 학부모의 이런 만족도는 여러 해에 걸쳐 진행된 대부분의 연구에서 일관되게 나타났다(최상덕·이상은, 2014a, 2014b, 2015, 2016; 최상덕 외, 2016).

자유학기제 정책을 국정과제로 확정하는 단계에서 자유학기제에 대한 많은 우려가 있었다. 당시 대부분의 언론은 자유학기제를 도입할 경우 학생들의 성적이 떨어지고 사교육은 늘어날 것이라고 지적했다. 이런 언론의 우려를 좀 더 자세하게 표현하면 다음과 같다. 첫째, 자유학기에 참여한 학생들은 필기시험을 보지 않고 교과 공부를 충실히 하지 않을 것이기 때문에 미 참여 학생들에 비해 교과 성적이 떨어질 것이고, 둘째, 자유학기의 학습 부담이 적기 때문에 자유학기에 참여하는 학생들의 사교육은 늘어날 것이다. 그러나 이런 우려는 근거가 없는 것으로 드러났다.

한국교육개발원의 『한국교육종단연구2013』의 자료를 분석한 결과 자유학기 참여 학생들의 성적이 미참여 일반 학생들의 성적에 비해 낮지 않을 뿐만 아니라 참여 학생들의 사교육비도 미참여 학생들의 사교육비에 비해 높지 않은 것으로 나타났다(김양분, 2016). 이와 관련한 연구결과를 인용하면 다음과 같다.

분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 자유학기제를 경험한 학생들은 자유학기제를 경험하지 않은 학생들에 비해서 국어, 수학, 영어 학업성취도에서 높았으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 그러나 학업성취도에 영향을 미칠 수 있는 다른 변인을 통제한 경우, 자유학기제 경험 학생들의 국어 학업성취도는 미경험 학생들의 학업성취도보다 높았으나 통계적으로 유의하지 않고, 수학과 영어 학업성취도는 미경험 학생들의 학업성취도보다 통계적으로 유의하게 높았다.

둘째, 자유학기제를 경험한 학생들은 자유학기제를 경험하지 않은 학생들에 비해서 월평균 총 사교육비, 영어 사교육비와 국·수·영 세 교과 사교육비 합계에서 통계적으로 유의하게 낮은 경향을 보였다. 국어와 수학 월평균 사교육비의 경우는 자유학기제를 경험한 학생들이 자유학기제를 경험하지 않은 학생들에 비해 낮았으나 통계적으로 유의하지 않았다. 사교육비에 영향을 미칠 수 있는 다른 변인을 통제한 경우, 자유학기제 경험 학생들의 사교육비는 미경험 학생들의 사교육비보다 높지 않았으며 통계적으로 유의하지 않았다(김양분, 2016: 26-27).

자유학기제의 성과에 대한 질적 분석 결과 또한 매우 긍정적인 것으로 나타났다. 자유학기를 경험한 학생 중에서 자기 표현력이 증가했다고 응답한 학생의 비율은 80%가 넘었으며, 교사-학생 간 친밀도가 증가했다고 응답한 학생의 비율도 70% 정도로 나타났다. 공부의 즐거움이 증대되었다고 응답한 학생의 비율도 64%였으며, 공부 스트레스가 감소했다고 응답한 학생 비율도 50%가 넘었다(최상덕 외, 2015 ㄱ). 자유학기제가 중학교 학생들의

행복한 학교생활에 긍정적인 기여를 했다고 볼 수 있다.

### III. 자유학기제 정책 추진 과정에서의 주요 쟁점

자유학기제 정책 추진 과정에서 자유학기제 정책과 관련하여 몇 가지 쟁점이 있었다. 자유학기의 핵심이 진로교육인가 아니면 수업혁신인가? 자유학기에 필기시험을 폐지할 것인가 아니면 유지할 것인가? 자유학기를 중학교에서 실시하는 것이 바람직한가 아니면 고등학교에서 실시하는 것이 바람직한가? 한 학기의 자유학기 운영은 절벽효과를 가져올 것인가 아니면 연계효과를 가져올 것인가? 이장에서는 자유학기제 정책 추진 과정에서 직면한 이런 쟁점들에 대해 어떻게 대응했는지를 살펴보고자 한다.

#### 1. 진로교육 대 수업혁신

2013년 자유학기제 정책 도입 초반부에 자유학기의 일차적인 성격을 어떻게 규정할 것인가에 대한 논란이 있었다. 자유학기의 일차적인 과업이 진로탐색의 기회를 제공하기 위한 것인가 아니면 학생 참여형 교육을 통해 수업을 혁신하기 위한 것인가? 이런 혼란은 대통령 선거 과정에서 언론에 발표된 ‘행복교육 5대 실천 방안’과 대선 후보 공약집에 제시된 진술의 차이에서 유래했다고 볼 수 있다. 언론에 발표된 자유학기제는 진로교육 중심으로 진술되어 있음이 분명하다. 첫째, 자유학기제를 도입해 진로탐색 기회를 제공하고, 둘째, 독서, 예체능, 진로 체험 등 자치활동과 체험 중심의 교육을 통해 학생들이 진로탐색의 기회를 갖도록 하며, 셋째, 학생부에 학생들의 활동 내역 등을 기록해 진로상담에 활용하도록 하겠다고 표현되어 있다. 자유학기제 관련 진술문에 진로탐색이나 진로교육이라는 용어가 세 차례나 등장

할 뿐만 아니라 자유학기제에 대한 진술이 모두 진로교육을 지향하고 있다. 이와는 달리, 후보 공약집에서는 자유학기제를 설명하면서 진로탐색의 기회 제공이라는 표현은 단 한 차례만 나온다. 대신에 자유학기에는 시험 위주의 강의식 교육 대신에 토론·실습·체험 등 체험활동 중심으로 학교교육을 진행한다고 명시적으로 언급하고 있다. 후보 공약집에서는 자유학기제가 학교 수업의 변화를 일차적으로 추구하고 있음이 분명해 보인다.

그렇다면 어떻게 20여 일 정도의 시차밖에 두지 않고 작성된 자유학기제에 대한 진술이 이처럼 달라질 수 있었을까? 언론에 발표된 ‘행복교육 5대 실천 방안’이나 후보 공약집의 자유학기제 정책 초안은 모두 연구자가 작성하였다. 그렇다면 한 사람이 집필한 자유학기제에 대한 진술이 어떻게 그렇게 다를 수 있는가? 사실 연구자는 ‘행복교육 5대 실천 방안’에서도 후보 공약집 내용과 비슷하게 초고를 작성하여 제출하였다. 그런데 전체 공약을 모아 편집하는 과정에서 진로탐색 중심으로 진술의 뉘앙스가 바뀌었다. 아마도 수업을 개선한다는 표현이 대선후보 공약으로 대국민 설득력이 부족하다고 판단해서인지 정확히 알 수는 없지만, 연구자가 학교수업 혁신의 뜻으로 작성한 초고가 언론 발표문으로 다듬는 과정에서 수업혁신보다는 진로교육이 강조되는 방향으로 조정되었다. 이후에 후보 공약집의 초고를 작성하면서 연구자는 자유학기제의 원래 뜻을 되살리기 위하여 자유학기에는 “시험 위주의 강의식 교육 대신에 토론·실습·체험 등 다양한 자율적 체험활동 중심으로 학교교육을 진행”한다고 명시하였다. 자유학기제는 학교교육, 즉 수업 전체를 혁신하는 것이 일차적이며, 학교교육의 한 부분으로 진로교육도 교실에서 강의식으로 진행하는 것이 아니라 직장 또는 일터에서 체험 중심으로 진행하는 것임을 공약집에 분명히 기술하였다. 후보 공약집에서 자유학기제 관련 첫 문장은 여전히 “중학교 과정에서 한 학기를 진로탐색의 기회로 제공하는 ‘자유학기제’ 운영”(새누리당, 2012: 221)이라고 쓸 수밖에 없었다. 왜냐하면 이미 언론에 발표된 ‘행복교육 5대 실천 방안’과 일관성을 유지해야 했기 때문이었다. 그래서 자유학기제 공약 진술문 타이틀에서는 진로

탐색이라는 용어를 사용했지만, 자유학기제의 핵심이 진로교육이 아니라 수업혁신임을 분명히 하기 위해 자유학기제에 대한 설명에서는 진로탐색이나 진로교육이라는 말을 더 이상 사용하지 않았다.

그럼에도 불구하고 자유학기제 정책 실행의 초기에는 교육부와 서울시 교육청 모두 자유학기제를 수업혁신보다는 진로교육을 추구하기 위한 학기로 이해하였다. 이를 보여주는 대표적인 사례로 서울시교육청은 2013년 초반에 자유학기제의 서울시 버전인 진로집중학기제 또는 진로집중학년제를 실시하겠다는 정책을 발표했다. 그리고 교육부는 자유학기제 담당부서를 진로교육정책과로 지정하였다. 연구자는 자유학기제 정책의 기본 취지가 진로교육보다 수업혁신이라는 점을 설득하면서 교육부의 자유학기제 담당부서로 진로교육정책과보다는 교육과정정책과나 교육과정운영과가 더 적절하다고 제안하였다. 이런 논의 과정을 거치면서 자유학기제 담당부서는 진로교육정책과에서 교육과정운영과를 거쳐 신설된 공교육진흥과로 바뀌었다. 그리고 약간의 혼란을 거친 다음, II장 2절에서 지적한 것처럼 자유학기제는 학생 참여형 수업, 다양한 선택 프로그램 운영, 직장이나 일터에서의 체험 중심의 진로교육 강조라는 세 가지 특징을 지닌 학교교육 또는 수업혁신 정책으로 자리매김하게 되었다.

## 2. 필기시험 폐지 대 유지

앞에서 이미 살펴보았듯이, 언론에 발표된 자유학기제 공약이나 후보 공약집에 제시된 자유학기제 공약에서 자유학기에는 중간고사나 기말고사 등과 같은 필기시험을 치르지 않을 것이 분명하게 밝혀져 있었다. 그럼에도 불구하고 자유학기제 정책 추진 과정에서 필기시험의 존폐 여부는 중요한 쟁점 중의 하나였다. 자유학기제의 정책 취지에 동의한다고 하더라도 중학교에서 필기시험을 폐지하는 것은 우리 사회 정서상 수용하기가 쉽지 않았기 때문이다.

앞의 II장 1절에서 살펴보았듯이, 자유학기제는 소극적으로는 필기시험으로부터 해방을 추구하지만, 적극적으로는 학생이 자신의 꿈과 끼를 찾기 위해 토론·실습·체험 등 다양한 체험활동 중심의 수업에 참여할 수 있는 자유를 추구한다. 필기시험으로부터 해방되지 못한 학생들이 꿈과 끼를 찾기 위한 교육에 참여할 자유를 누리기는 힘들다. 그래서 자유학기제의 성공을 위해서는 반드시 필기시험을 폐지해야 했다. 바로 이런 인식이 자유학기제 정책 공약에 반영되어 있었다. 왜냐하면 우리나라에서는 교육을 개혁하려는 노력 중 많은 수가 상급학교 입학시험을 정점으로 하는 각종 시험으로 인하여 실패할 수밖에 없기 때문이다.

다른 한편, 중학교에서 필기시험을 폐지하는 정책은 우리가 지금까지 한 번도 시도해 보지 못한 정책이다. 그만큼 학교에서 필기시험을 폐지한다는 것은 어려운 일이다. 그래서 자유학기를 운영하는 학기에 필기시험을 폐지한다는 합의에 이르기까지 많은 어려움이 있었다. 자유학기를 의미 있게 운영하기 위해서는 중간고사와 기말고사 같은 필기시험을 폐지할 필요가 있다고 강하게 주장하자, 그렇다면 필기시험을 폐지하고 수행평가로 대체하자는 의견이 대두되었다. 여기서 필기시험을 수행평가로 대체하자는 주장은 필기시험은 보지 않되 수행평가를 통해 석차나 등급을 산출하자는 주장을 함축하고 있었다. 그러나 자유학기제 공약에서는 자유학기에는 학교생활 기록부에 학생의 꿈과 끼를 키우기 위한 활동 내역을 기록하고, 이를 진로상담에 활용하도록 하겠다는 내용도 포함되어 있었다. 수많은 논의와 설득을 거치면서 자유학기에는 석차나 등급을 산출하는 필기시험을 치르지 않으며, 의사소통상의 오해를 피하기 위해 수행평가는 용어보다는 ‘과정 평가’라는 용어를 대신 사용하는 것으로 정리되었다.

많은 교육 전문가와 학부모, 그리고 심지어 교육부 관료조차도 자유학기에 필기시험을 폐지하는 방안에 반대했던 이유 중의 하나는 학생의 교과 목별 석차나 등급 등의 성적이 나오지 않을 경우 상급학교 전형에서 어려운 문제가 발생할 것이라는 점 때문이었다. 특히 연구학교나 희망학교 등 일부

중학교에서만 자유학기를 운영하는 단계에서는 특목고나 자사고 같은 경쟁력이 높은 고등학교의 전형에서 내신 성적 산출이 어려울 것이라는 우려 때문이었다. 많은 논의를 거쳐 자유학기의 성적을 제외한 내신 성적을 반영하는 고입 전형을 하는 방향으로 결론이 내려졌다. 되돌아보면, 연구자가 자유학기제 정책의 실행 과정에서 직면했던 가장 큰 어려움은 자유학기에 필기 시험을 폐지하자고 설득하는 문제였다. 필기시험 폐지에 반대하는 사람들은 우리나라 중학교에서 필기시험을 없애면 큰일이 날 것처럼 생각하는 것 같았다. 연구자는 자유학기에 석차나 등급을 산출하는 필기시험을 폐지하지 않았더라면 자유학기제 정책은 결코 성공하지 못했을 것이라고 본다. 왜냐하면 “기존의 지필식 총괄평가를 제거한 것만으로도 기존의 교육과정, 수업 및 학습, 교사와 학생들의 학교에 대한 인식 등 많은 부분들이 개선되었기 때문이다.”(이정인 · 유재봉, 2016: 15).

### 3. 중학교 대 고등학교

자유학기를 어느 학교급에서 운영하는 것이 더 적절한가? 이 문제에 대해서도 한동안 논란이 있었다. 이 논란은 진로탐색의 기회를 제공하는 것이 자유학기의 일차적인 과업이라고 생각하는 정책 도입 초반부에 주로 진행되었다. 이 논란의 핵심은 다음과 같이 정리될 수 있다. 진로탐색의 기회를 제공하는 자유학기제는 중학교에서보다는 고등학교에서 운영하는 것이 더 적절하지 않은가? 더 나아가 자유학기제가 벤치마킹한 아일랜드의 전환 학년 제도 고등학교에서 실시하고 있지 않은가? 연구자는 자유학기제 도입의 기본 취지가 진로교육보다는 수업혁신에 있음을 이미 지적하였다. 자유학기제는 중학교에서 일차적으로 수업혁신을 위한 정책으로 기획되었다. 따라서 진로교육을 위한 자유학기제는 고등학교에서 운영하는 것이 더 적절하다고 주장하는 사람들은 자유학기제의 성격을 잘못 파악하고 있었던 것이다.

자유학기제를 일차적으로 수업혁신을 위한 정책이라고 간주하더라도

자유학기제는 여전히 학생들에게 진로탐색 기회를 제공하는 것을 한 부분으로 포함하고 있지 않은가? 그렇다면 진로탐색 기회는 중학생에게보다는 고등학생에게 제공하는 것이 더 적절하지 않은가? 진로교육에 한정해서 말하더라도 꼭 그렇다고만은 할 수 없다. 중학교에서 진로탐색 기회를 제공하는 것이 고등학교에서 제공하는 것보다 더 바람직하다는 주장도 논리적으로 얼마든지 가능하기 때문이다. 첫째, 우리나라 고등학교 자체가 특목고, 일반고, 특성화고 등 진로별로 구분되어 있기 때문에, 그리고 일반계 고등학교에서도 2학년부터는 사실상 문과와 이과로 구분되고 있기 때문에 고등학교에서의 진로교육은 너무 늦은 감이 있다. 학생들의 진로의 큰 방향을 탐색하는 데는 중학교에서의 진로교육이 더 적절하다고 볼 수 있다. 둘째, 자신의 꿈과 끼를 찾고자 노력하고 진로를 탐색하면서 특정 진로에 관심이 생기면 중학교 단계에서는 진로에 맞는 상급학교나 학과 등의 분야로 진학을 준비하고 실제로 진학하는 것이 가능하다. 그러나 고등학교에서는 진로 변경이 사실상 쉽지 않다. 이런 복잡한 논의 과정을 거치면서 자유학기는 공약에 제시된 대로 중학교에서 운영하는 것으로 정리되었다. 자유학기를 중학교가 아니라 고등학교에서 실시하는 것이 더 적절하다는 주장은 자유학기제 연구학교가 선정되고 시범 운영되면서 더 이상 쟁점으로 부상하지 않고 사라졌다.

#### 4. 절벽효과 대 연계효과

자유학기제 정책을 시범 운영하던 시기에 제기되었던 중요한 문제 중의 하나는 자유학기제를 통한 한 학기의 변화가 다른 학기와의 관계에서 어떻게 나타날 것인가에 대한 논란이었다. 자유학기가 끝나고 나면 학생은 다시 예전의 시험 준비 교육으로 되돌아가지 않겠느냐는 문제 제기였다. 이 문제와 관련하여 ‘절벽효과’가 나타날 것이라는 입장과 ‘연계효과’가 나타날 것이라는 입장이 대립하였다. 절벽효과를 우려하는 사람들은 “한 학기만 좋고 다른 학기로 이어지지 않는다면 자유학기가 무슨 의미가 있단 말인가?” 또

는 “한 학기의 ‘일탈’로 이후의 학교생활이 더 어려워지지 않겠는가?”라는 등의 문제를 제기했다. 반면에 연계효과를 기대하는 사람들은 “한 학기 진행 되는 자유학기에 변화를 맛본 교사와 학생들은 다른 학기에서도 수업의 변화 등을 시도하지 않겠는가?”, “백보 양보하여 이후 학기로 변화가 연계되지 않더라도 시험과 공부 스트레스가 연속되는 중학교 과정에서 한 학기 스트레스에서 해방되어 새로운 경험을 하는 것이 어째서 문제가 된단 말인가?”라는 논리를 전개했다. 일반적으로 교육 분야에서 정책의 내용이나 성공 가능성 여부를 떠나 새로운 정책 도입 자체에 부정적인 견해가 더 많은 상황에서 교육 현장에서는 자유학기제의 연계효과보다는 절벽효과에 대한 우려가 더 많았다.

2013년과 2014년에 자유학기를 운영한 연구학교와 희망학교에서 교사, 학생, 학부모의 자유학기에 대한 만족도가 높게 나타나자 일부 학교에서는 자유학기의 수업 방식 등을 인접 학기에 연계하려는 자발적인 움직임이 있었다. 자유학기제라는 정책 아이디어를 제시한 연구자도 자유학기를 초·중등학교 교육을 변화시키려는 출발점으로 삼아야 한다는 생각을 원래부터 가지고 있었기 때문에 정부 차원에서도 타 학기 또는 타 학년과의 연계 문제를 본격적으로 검토하기에 이르렀다. 2015년에 한편으로는 자유학기와 일반학기의 연계방안에 대한 연구를 시작하였을 뿐 아니라, 다른 한편으로 2015 개정 중학교 교육과정에 자유학기 관련 내용을 포함시켰다. 2015 개정 중학교 교육과정에 “학교는 자유학기의 운영 취지가 타 학기·학년에도 연계될 수 있도록 노력한다”(교육부, 2015-1: 12)고 적시하였다. 그리고 2016년에는 자유학기와 일반학기 연계 시험학교를 80개교 운영하기 시작했으며, 2017년에는 그 수를 400개교로 확대하였다.

2017년에 더불어민주당 문재인 대선 후보 공약과 새 정부 100대 국정 과제에 자유학기제가 포함되었다. 더불어민주당 대선 공약에서는 “교실혁명을 통해 공교육을 혁신하고 사교육비를 경감하겠습니다”라는 제하에서 ‘자유학기제 확대’를 제시하였다. 구체적으로는 “현행 한 학기의 자유학기제 내

실화 및 자유학기제 확대, 자유학기제 기간 중 진로탐색과 부족한 학습 보충 지원”(더불어민주당, 2017: 208)이라고 진술되어 있으며, 새 정부의 100대 국정과제 중 50번째 과제인 ‘교실혁명을 통한 공교육 혁신’에서 “자유학기제의 내실화 및 자유학년제 확산 등 추진”(국정기획자문위원회, 2017: 83)이라고 제시되어 있다. 새 정부의 자유학기제 정책의 핵심은 자유학기를 자유학년으로 확대하겠다는 것이다. 이런 정책의 흐름에서 과거의 절벽효과와 연계효과 간의 논란을 되돌아본다면, 절벽효과라는 말은 자유학기제라는 새로운 정책 도입에 대한 우려의 표현으로 볼 수 있지만, 달리 생각한다면 절벽효과에 대한 논란이 자유학기에 참여하는 사람들에게 연계효과를 끌어내기 위한 여러 방안을 고민하도록 했고, 그 결과 자유학기를 자유학년으로 확대하려는 새 정부의 정책으로 발전시켰다고 볼 수도 있다.

#### IV. 자유학기제와 국어과 교육

자유학기제와 국어과 교육의 관계는 여러 방식으로 다루어질 수 있다. 그중에서 연구자가 관심을 가진 관계는 자유학기제가 국어과 교육에 미친 영향이다. 자유학기제가 국어과 교육에 미친 영향 중의 하나는 학생의 선택을 강조하는 ‘자유학기 자율과정’ 시수를 확보하기 위해 학교 단위에서 자율적으로 편성·운영하는 교육과정에서 국어과 수업시수가 얼마나 줄어들었는가에 대한 분석이다. 왜냐하면 교육부는 자유학기 자율과정 수업시수를 별도로 확보하여 제시하기보다는 단위학교가 학교 여건에 따라 교과별 배당 시간의 20% 범위 내에서 감축하여 확보한 시간과 창의적 체험활동 시간을 통해 운영하도록 하였기 때문이다. 자유학기를 운영하는 학교의 수업시수를 분석해 본 결과 국어과 수업시수가 다른 교과에 비해 상대적으로 더 많이 감축되었다는 보고도 있다(김미진 외, 2014; 옥현진, 2014).

자유학기제와 국어과 교육의 관계는 국어과 교육의 수업시수 증감문제를 넘어 살펴볼 필요도 있다. 언론에 발표된 ‘행복교육 5대 실천 방안’에서 자유학기에 ‘독서’를 특별히 강조하였으며, 대선 후보 공약집에서는 자유학기에 ‘토론’을 강조하였기 때문이다. 더 나아가 자유학기에 강조하는 학생 참여형 수업에서는 조사, 발표, 토론 등이 무엇보다 중요한 역할을 수행한다. 따라서 자유학기는 국어과 교육의 중요한 요소인 (조사 결과를) 쓰기, (발표 즉) 말하기, (토론 즉) 의사소통 활동 등과 밀접하게 관련되어 있다(전은주, 2017). 이런 연유로 자유학기를 경험한 학생들의 자기 표현력이 증가하였다는 연구결과도 있다(최상덕·이상은, 2015). 자유학기와 국어과 수업시수의 증감 문제, 자유학기와 국어 관련 역량의 습득 문제 등은 국어교육 전문가들이 자유학기와 관련하여 연구할 필요가 있는 중요한 영역으로 보인다.

자유학기제 정책 성안과 실행의 내부자적 관점에서 진행하는 이 연구의 성격상 연구자는 자유학기제 정책이 국어교육에 미친 영향, 그중에서도 2015 개정 국어과 교육과정에 미친 내용을 중심으로 살펴보고자 한다. 2015 개정 중학교 교육과정의 총론에 포함될 자유학기제 관련 지침 중에는 “자유학기의 운영 취지가 타 학기·학년에도 연계될 수 있도록 노력한다”(교육부, 2015 ㄱ: 12)는 지침도 포함되어 있다. 이는 자유학기의 운영 취지가 중학교 한 학기에 그쳐서는 안 되며, 초·중·고 모든 학년의 교육에도 반영될 필요가 있음을 뜻한다고 볼 수 있다.

2015 개정 교육과정의 총론에서는 국어과 교육과정 개발과 관련하여 첫째, 독서 및 토론 교육의 강화, 둘째, 연극 교육 활성화를 강조하였다. 교육부의 “2015 문·이과 통합형 교육과정 총론 주요 사항”에 제시된 내용은 인용하면 <표 1>과 같다(교육부, 2014: 8, 14).

물론 국어과 교육의 목표가 독서나 토론 등 의사소통 역량 신장과 긴밀히 관련되어 있기 때문에 2015 개정 국어과 교육과정에서 독서나 토론 등을 강조하는 것은 자유학기제의 영향이라기보다는 국어과 교육의 본질에 한발 더 나아가려는 국어과 교육 전공자들의 노력의 일환으로 볼 수도 있다. 그렇

〈표 1〉 2015 문·이과 통합형 교육과정 총론 주요 사항(교육부, 2014: 8, 14)

◆ 교과별 교육과정 개발의 중점	
• 국어: 독서교육 강화, 비판적·창의적 사고력, 의사소통능력, 문화예술 향유능력 등 역량 함양 강화, 토의·토론 등 학습자의 체험을 중시하는 교육과정 개발	
【연극 교육 활성화 방안】	
• 초등학교: 5·6학년군 국어과에 연극 대단원을 개설하여 연극 체험 기회 확대	
• 중학교: 국어교과에 연극 단원을 신설하고, 창의적 체험활동에서 연극' 체계적 지도, 자유학기제에 '연극' 프로그램 개설	
※ 초·중학교 국어과 연극 단원에서 모든 학생들이 연극의 주인공으로 참여하여 타인의 입장을 서로 이해할 수 있는 체험 기회를 제공할 수 있는 내용 구성	
• 고등학교: 고교 예술교과 선택과목에 연극' 과목 개설하여 종합 예술로서의 연극을 활성화하는 방안 검토	
※ 학교가 희망하는 경우 연극 강사 지원 방안 등 강구	

게 본다고 하더라도 자유학기제는 토론, 실험, 프로젝트 학습 등을 강조함으로써 국어과 교육의 본질을 실현하는 데 도움을 주는 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

되돌아보면, 자유학기제가 2015 개정 국어과 교육과정에 미친 영향은 크게 두 가지라고 볼 수 있다. 첫째, 자유학기제 공약에서 강조했던 독서와 토론 활동이 2015 개정 국어과 교육과정에 영향을 미쳤다. 2015 개정 국어과 교육과정은 독서와 토론에 대해 양적으로 많은 언급을 할 뿐만 아니라 다양한 방식의 독서와 토론 활동 등을 수행하도록 규정하고 있다. 독서활동과 관련된 언급을 몇 가지 인용하면 다음과 같다. “도서관이나 인터넷에서 관련 자료를 찾아 참고하면서 한 편의 글을 읽는다”(교육부, 2015: 44), “한 학기에 적어도 한 편의 글을 능동적으로 읽는 경험을 함으로써 스스로 책을 찾아 읽는 습관을 형성”한다(교육부, 2015: 45), “한 편의 글 읽기를 지도할 때에는 적어도 한 편의 글, 한 권의 책 읽기에 도전하여 성공적인 독서 경험을하도록” 한다(교육부, 2015: 46). 2015 개정 고등학교 교육과정에서 ‘독서’가 독립된 일반과목으로 설정된 것도 자유학기제에서 독서교육을 강조한 정책의 영향이라고 해석할 수 있다. 2015 개정 교육과정에 따른 국어과 교과서에서도 독서가 매 학년 또는 매 학기 대단원으로 다루어질 것으로 예상된다.

둘째, 국어과 교육에서 연극이 강조되었다. 자유학기제 공약에서 연극

등이 직접 언급되지는 않았지만, 연극을 통해 학생들이 사람이나 사태를 다양한 관점에서 이해할 수 있을 뿐만 아니라 연극에 직접 참여하는 체험학습을 통해서 창의성도 키우고 꿈과 끼를 발견할 수 있다는 점에서 연극의 강조는 자유학기제 운영 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 이런 연유로 2017 개정 교육과정에서는 초등학교 5·6학년과 중학교에서 연극을 강조하여 가르칠 뿐만 아니라 모든 학생이 연극에 참여하는 체험학습을 강조하고 있다. 2015 개정 국어과 교육과정에서 연극을 포함한 극과 관련되어 언급된 몇 가지 내용을 인용하면 다음과 같다. “일상생활의 경험을 이야기나 극의 형식으로 표현한다”(교육부, 2015 ㄴ: 45), “이야기와 극 만들기 활동을 통해 이야기와 극의 기본적인 원리를 이해하는 한편, 이를 다른 교과 학습을 위한 도구로 활용하는 능력을 기”른다(교육부, 2015 ㄴ: 45), “극본을 구성하고 극화활동을 할 때에는 비교적 긴 시간에 걸쳐 계획적으로 준비하여 2인 이상이 참여하고 신체의 움직임과 표정, 말투를 두루 고려하도록 한다”(교육부, 2015 ㄴ: 45). 2015 개정 고등학교 교육과정에서 ‘연극’이 독립된 일반과목으로 설정된 것도 자유학기제의 영향과 무관하지 않다고 볼 수 있다.

## V. 맺음말

이 글에서 연구자는 내부자적 관점에서 자유학기제 정책의 성안과 실행 과정을 반성적으로 회고하면서 정책 추진 과정에서 대면했던 주요 쟁점들과 해결 과정을 살펴보았다. 앞에서 이루어진 논의를 토대로 자유학기제 정책의 성안과 실행 과정에서 드러난 두드러진 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 자유학기에 하지 말아야 할 것은 구체적으로 분명하게 제시한 반면, 무엇을 해야 하는가에 대해서는 추상적인 방향만을 제시하여 정책의 실행 과정에서 학교와 현장 교사들의 자율성을 최대한 끌어내고자 하였다. 달리 말하

면, 위로부터 정책의 방향성은 확실하게 제시하되 아래로부터 정책을 자율적으로 구체화하도록 함으로써 ‘위로부터(top-down) 혁신’과 ‘아래로부터(bottom-up) 혁신’을 조화하려고 하였다. 둘째, 정책을 곧바로 모든 학교에 적용하기보다는 소수의 연구학교에서 시범 운영한 다음 희망학교 운영을 거쳐 모든 학교에 적용하는 단계적 확대 과정을 거쳤다. 이를 통해 자유학기제 정책 실행에 필요한 기법뿐만 아니라 가치, 규범, 문화 등을 변화시키면서 정책을 적용해가는 것이 가능하도록 했다. 셋째, 주요 쟁점에서 살펴보았듯이 정책 실행 과정에서 교육 이해관계자들의 많은 논의를 통해 상황에 맞는 구체적인 실행 방안을 찾아 나갔다. 넷째, 자유학기제에 대한 국민적 관심과 지원을 끌어내기 위하여 대통령을 비롯하여 국무총리, 다양한 정부 부처 장관 및 관계자들이 자유학기제 정책에 관심을 갖고 다양한 방식으로 지원하도록 하였다. 다섯째, 국책연구소인 한국교육개발원에 자유학기제지원특임센터를 설치하여 자유학기 운영과 관련한 의견조사, 자료수집, 실태분석, 성과분석 등을 지속적으로 수행하면서 정책을 지원했을 뿐만 아니라 교사, 학생, 학부모 대상 연수를 실시함으로써 자유학기제에 대한 이해를 증진시켰다. 이런 노력으로 인해 자유학기제 정책은 만족도가 높은 성공적인 정책으로 평가받을 수 있었고, 새 정부의 100대 국정과제에 포함되는 명예를 누리게 되었다.

자유학기제 정책의 성안과 실행 과정에 대해 내부자적 시각에서의 회고와 반성은 문재인 정부의 대표 교육공약인 고교학점제 정책의 운영에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 새 정부의 고교학점제 정책은 대선 공약으로 제안되었고, 정책이 성공하기 위해서는 새로운 기법의 도입만이 아니라 정책 이해관계자들의 가치, 규범, 문화 등의 변화가 요구된다는 점에서 자유학기제 정책과 유사성을 지닌다. 사실 고교학점제는 자유학기제보다 적용 범위가 더 넓을 뿐만 아니라 훨씬 더 복잡한 정책이기 때문에 고교학점제를 성공시키기 위해서는 자유학기제 정책의 실행에서보다 더 정교하고 치밀한 준비가 필요해 보인다. 첫째, 고교학점제는, 중학교에 적용되는 자유학기제와

는 달리, 대입을 준비해야 하는 고등학교에 적용되는 정책이며, 둘째, 고교학점제는, 한 학기에만 적용했던 자유학기제와는 달리, 고등학교 3개 학년 모두에 적용되는 정책일 뿐만 아니라 교실 및 설비와 같은 하드웨어, 교원, 강사들의 휴먼웨어, 교육과정, 수업, 평가와 관련된 소프트웨어 등에서 근본적인 변화가 필요하다는 점에서 자유학기제와는 비교되지 않을 정도로 스케일이 큰 정책이다. 따라서 새 정부의 고교학점제가 성공하기 위해서는 정책 성격상 많은 유사성을 지닌 자유학기제의 실행 과정에 대한 세밀한 분석을 통해 정책적 시사점을 얻을 필요가 있다. 고교학점제 정책의 중요성과 스케일을 고려할 때 고교학점제가 성공적으로 운영되기 위해서는 자유학기제 정책과 비교할 수 없을 정도로 많은 관심과 지원이 필요해 보인다. 자유학기제 정책의 성안과 실행 과정에 대해 정책 내부자적 관점에서 이루어진 이 연구는 고교학점제 정책을 새로 도입하려는 시점에서 이루어졌다는 점에서 또 하나의 특별한 의미를 지닌다.

\* 본 논문은 2017. 8. 14. 투고되었으며, 2017. 8. 21. 심사가 시작되어 2017. 9. 11. 심사가 종료되었음.

## 참고문헌

교육부(2014), 「2015 문·이과 통합형 교육과정 총론 주요 사항」, 교육부.

교육부(2015 ㄱ), 『중학교 교육과정』, 교육부.

교육부(2015 ㄴ), 『국어과 교육과정』, 교육부.

구경호·김석우(2017), 「중학교 자유학기제에 대한 교사의 실행도 종단연구」, 『교육과정평가연구』 20(1), 245-270, 한국교육과정평가원.

국정기획자문위원회(2017), 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, 국정기획자문위원회.

김미진·이재창·임재일·홍후조(2014), 「자유학기제 연구학교의 교육과정 특성 분석: 2013 자유학기제 연구학교 보고서 분석을 중심으로」, 『교육과정연구』 32(2), 215-241, 한국교육과정학회.

김양분(2016), 「자유학기제 경험 학생과 미경험 학생의 학업성취도와 사교육비 비교」, 『한국교육개발원』.

김진숙(2013), 「아일랜드 연계학년제(TY)와 한국 자유학기제 비교」, 『비교교육연구』 23(6), 163-183, 한국비교교육학회.

더불어민주당(2017), 『나라를 나라답게』, KP Books.

박삼철(2013), 『호주IBP 프로젝트가 한국교육에 주는 시사점: 자유학기제 운영에 주는 시사점을 중심으로』, 한국교육개발원.

새누리당(2012), 『세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화』, Jammy.

신철균·김은영·황은희·송경오·박민정(2015), 「자유학기제 운영 개선 방안 연구: 일반 학기와의 연계를 중심으로」, 한국교육개발원.

신철균·박민정(2017), 「자유학기제 연계 양상 및 관련 요인에 대한 사례연구: 교사들의 관점 중심으로」, 『한국교원교육연구』 34(1), 205-234, 한국교원교육학회.

옥현진(2014), 「자유학기제 연구학교의 문식성 교육 실행 양상」, 『작문연구』 23, 61-83, 한국작문학회.

이기봉·김현철·윤혜순·송민경(2011), 『창의적 체험활동 지역사회 운영 모형 개발 연구1』, 한국청소년정책연구원.

이정인·유재봉(2016), 「자유학기제의 ‘자유’의 의미와 교육적 방향 탐색」, 『교육학연구』 54(4), 1-20, 한국교육학회.

장현진·이지연·윤수린·이윤진(2014), 『진로탐색 중심의 자유학기제 성공요인 및 지원 방안』, 한국직업능력개발원.

전은주(2017), 「자유학기제 수업 개선을 위한 국어과 의사소통 교육의 변화방향」, 『국어교육학 연구』 52(1), 181-213, 국어교육학회.

지은림·원효현·민경석·손원숙(2014), 『중학교 자유학기제 평가방안 연구』, 한국교육개발원.

최상덕·김경애·황은희·양희준·김보경(2016), 『자유학기제 여론조사』, 한국교육개발원.

최상덕·신철균·박균열(2013), 『자유학기제 실행 방안』, 한국교육개발원.

최상덕·이상은(2014-), 『2013년도 자유학기제 연구학교 운영만족도 조사결과』, 한국교육개발원.

최상덕·이상은(2014-), 『2014년도 1학기 자유학기제 운영만족도 조사결과』, 한국교육개발원.

최상덕·이상은(2015), 『2014년도 2학기 자유학기제 연구학교 운영만족도 조사결과』, 한국교육개발원.

최상덕·이상은(2016), 『2015년도 2학기 자유학기제 연구학교 운영만족도 조사결과』, 한국교육개발원.

최상덕·이상은·김갑성·김민호·김재철·박소영(2015-), 『2014년도 2학기 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례 보고서』, 한국교육개발원.

최상덕·이상은·김은영·신철균·황은희·김기현·김병찬·김재철·성열관·오세희·윤미선·이원석(2015-), 『자유학기제 전면 확대 방안 연구』, 한국교육개발원.

한국교육개발원(2013), 『자유학기제 운영 프로그램 학생 수요조사 결과』, 한국교육개발원.

한혜정(2013), 「교육학 연구 방법으로서의 자서전적 글쓰기」, 『교육비평』 32, 213-227, 교육비평.

홍창남·김혜영(2016), 「자유학기제 운영 과정에 대한 사례 연구」, 『한국교원교육연구』 33(2), 157-179, 한국교원교육학회.

홍후조·임유나·장소영(2013), 「관련자 의견조사에 기초한 자유학기제 운영 방안 탐색 연구」, 『한국교육학연구』 19(2), 33-68, 안암교육학회.

황규호·김경자·소경희·홍원표·온정덕(2013), 『중학교 자유학기제 운영 모델 연구』, 교육부.

Aikin, W. M. (2002), 『8년 연구 이야기』, 김재춘·박소영 역, 교육과학사(원서출판 1942).

「[전문]박근혜 새누리당 대선 후보 교육정책 발표」, 『뉴시스』, 2012. 12. 21.

## 자유학기제 정책의 회고와 성찰

김재춘

이 글에서 연구자는 자유학기제 정책과 관련하여 다음과 같은 세 가지 작업을 수행하였다. II장에서는 정책 성안과 실행의 내부자적 관점에서 자유학기제 정책의 등장과 전개 과정을 회고와 반성의 형태로 기술하였다. 첫째, 정책의 등장 과정, 둘째, 정책의 주요 내용, 셋째, 정책의 확대 과정, 넷째, 정책의 성과를 살펴보았다. III장에서는 자유학기제 정책의 실행 과정에서 대두된 주요 쟁점들을 회고하면서 분석하였다. 첫째, 진로교육 대 수업혁신, 둘째, 필기시험 폐지 대 유지, 셋째, 중학교 대 고등학교, 넷째, 절벽효과 대 연계효과의 쟁점들에 대해 살펴보았다. IV장에서는 자유학기제와 국어과 교육의 관계를 2015 개정 국어과 교육과정과 관련하여 살펴보았다. 자유학기제의 독서와 토론 수업의 강조가 2015 개정 국어과 교육과정에 어떻게 반영되었는지를 살펴보았다. 이 연구를 통해 밝혀진 내용들은 자유학기제와 유사한 성격을 지니는 새 정부의 고교학점제 정책의 실행에 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

핵심어 자유학기제, 수업혁신, 진로교육, 독서, 내부자적 관점

## ABSTRACT

# Reflections on the Free-Semester Program

Gim Chaechun

This thesis aims to describe, analyze, and examine the free-semester program and its various related challenges. Section II retrospectively describes the introduction and implementation of the free-semester program from an insider's point of view. The section also examines the program through its introduction, content, expansion, and results. Section III retrospectively analyzes the main points of contention that arose during the implementation process of the program. It explores arguments over whether to emphasize career education or class innovation, whether to continue to implement or abolish written exams, whether to implement the program in middle schools or high schools, and whether the program results in the cliff effect or the liaison effect. Section IV examines the relationship between the free-semester program and Korean language education with respect to the revised Korean Language Curriculum of 2015. It examines how the program's emphasis on reading and discussion classes was reflected in the revised curriculum. The results of this thesis will provide an insight into the new government's high school credit policy, which has characteristics similar to the free-semester program.

**KEYWORDS** Free-semester Program, Class Innovation, Career Education, Reading, Insider's Point of View