

자유학기정책 집행 과정 분석을 통한 발전 방안 탐색

김 지 선(망포중학교 교사)
김 도 기(한국교원대학교 교수)*
김 제 현(학교경영연구소 연구원)
채 송 화(한국교육개발원 연구원)
최 지 원(금호초등학교 교사)
최 재 원(강진중앙초등학교 교사)
김 세 영(미리별초등학교 교사)

요 약

본 연구는 Cooper, Fusarelli & Randall(2004)이 제안한, 새로운 정책 결정에 앞서 현재의 정책 집행을 제대로 분석하기 위해 파악해야 할 '성공적인 정책 집행에 기여하는 핵심적인 조건'에 더해 자유학기정책 집행을 분석하고, 자유학년제로의 정책 확산 및 발전을 위한 개선점을 제안하고자 하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 규범적 차원에서는 자유학기제 취지의 변화, 취지에 대한 교육구성원의 오해와 인식의 불일치를, 구조적 차원에서는 교육부의 일괄적인 정책 추진 방식, 자유학기정책 집행을 위한 단위학교의 구조적 개편 부족에 대해 살펴보았다. 구성적 차원에서는 교육부와 시도교육청의 자유학기 운영을 위한 전폭적인 지원과 부족한 압력 행사, 단위학교 구성원의 저항, 타협, 헌신의 집행 태도를, 기술적 차원에서는 자유학기제 정책 집행 역량으로서 집행을 위한 예산과 자원, 정책집행자로서 교사의 전문적 지식 및 기술을 위한 지원에 대해 살펴보았다.

이를 바탕으로 자유학년제로의 확대에 대한 제언을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 학교조직은 이해의 공유와 협력적 실천을 위해 학습공동체, 학습조직을 이루어야 한다. 둘째, 학교조직을 기획업무부서와 실행업무부서로 조직하여 체계적이고 이원화된 자유학기 운영 조직을 구성해야 한다. 셋째, 정책집행자인 교사들의 저항과 타협의 태도를 헌신의 태도로 변화시키기 위해 교사들 간의 경험을 공유해야 한다. 넷째, 자유학년제 정책 집행과 관련하여 상급교육행정기관과 단위학교에 관한 평가 체계를 마련해야 한다.

[주제어] : 자유학기제, 자유학년제, 다차원 분석, 정책 집행

* 교신저자(kogoldax@knue.ac.kr)

■ 접수일(2019.02.28), 심사일(2019.03.17), 게재확정일(2019.04.15)

I. 서 론

정책 집행이란 ‘권위 있는 정책지시를 실천하는 과정(Nakamura & Smallwood, 1980: 1)’으로 정책 집행의 과정은 정책수단의 실현을 통해 소기의 정책목표를 달성하는 과정이라고 볼 수 있다. 그러나 정책수단과 정책목표 사이에 인과관계가 존재하지 않았거나 정책 집행 과정상에 문제가 발생하는 경우 원래 의도했던 정책목표와 정책효과는 달성되지 않을 수 있다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2014). 따라서 정책 집행의 성공적 추진을 통한 정책목표의 달성을 위해서는 집행 과정을 면밀히 분석하고 연구할 필요가 있다. 더욱이 이미 정책 확산의 시기에 놓인 정책이라면 더욱 그 필요성은 절실해진다.

자유학기제는 현재 정책 확산의 과정에 놓여 있는 제도이나 그 효과성에 대한 연구는 풍부하지 못했다고 볼 수 있다. 2017년 교육부는 자유학기제를 자유학년제로 확대, 발전할 계획을 발표하고(교육부 보도자료, 2017.11.6.), 2018년 자유학년제를 전국 중학교의 46%에 해당하는 1,502개교에 도입하였다. 2017년에 이미 경기 지역은 자유학년제를 전면 도입한 상태였고, 2018년에는 광주와 강원 지역의 실시, 2019년에는 충남과 세종이 자유학년제의 전면 도입을 준비하고 있다. 그러나 자유학기제의 쟁점들이 아직 남아 있는 시점에서 자유학년제로의 확대 및 확산에 대해 우려하는 목소리가 여전히 존재하는 것도 사실이다. 자유학기제의 효과성을 연구한 박윤수(2017)는 자유학기 운영 기간에 고소득 가구 중학생의 사교육 투자가 유의하게 증가한 것을 확인한 바 있다. 이는 자유학기 운영 기간에 교과수업의 양적 감소가 불러온 학부모의 불안 심리 내지는 내신 관리의 부담이 줄어들면서 생긴 여유를 진학 및 선행학습에 할애하기 때문이다(박윤수, 2017). 또한 중학교 1학년 학생이 자신의 목표를 정확하게 설정할 수 있는가에 대해 여전히 회의적인 시각도 존재한다(경주신문, 2017.11.23.). 이처럼 자유학기제 운영 과정상의 문제(교과수업의 내실화 방안, 자유학기제 정책목표 공유 등)와 우려의 목소리가 여전히 남아 있는 채로 자유학기제의 집행 기간을 1년으로 확대하고 전국적으로 확산하는 일은 정책목표의 달성을 어렵게 만들 수 있다.

이러한 상황에서 시범운영기간부터 지금까지의 자유학기정책 집행 양상을 분석하는 일은 정책 확산에 직면하여 정책목표를 달성하기 위해 반드시 필요한 절차이다. 정책목표의 달성은 정책 집행이 있어야만 가능하고 실질적으로 구체적인 정책내용(목표와 수단)이 정책 집행단계에서 결정되는 경우가 많기 때문이다(정정길 외, 2014). 특히 교육정책의 집행 과정은 교육의 수요자인 학생과 학부모에게 직접적인 영향을 미치는 단계이기도 하다. 따라서 정책이 확산되는 시점에 자유학기제의 집행 과정을 분석하는 일은 자유학기제의 안정적 확산과 발전 방향을 탐색하는 데 단초를 마련해 줄 것으로 판단된다.

왜냐하면 새로 도입되는 자유학년제 정책은 한 학기동안 운영되는 자유학기제를 한 학년으로 늘려 운영하는 정책으로 자유학기 활동 시간이 170시간에서 최소 221시간 이상으로 확대되어 운영될 뿐 새롭게 운영되는 정책이 아니기 때문이다. 또한 기간의 확대는 그만큼 자유학기제 운영이 질적으로 우수해져야 할 필요가 있음을 의미하기도 한다.

이와 관련하여 본 연구에서는 자유학기제 정책 집행을 분석하기 위해 Cooper, Fusarelli & Randall(2004)의 다차원 정책 분석 모형을 활용하였다. 그 이유는 다원적인 관점에서 조직의 문제를 바라보는 것이 현재 직면한 문제를 보다 잘 이해하고 이러한 문제를 해결하기 위한 폭넓은 대안의 탐색을 가능하도록 하기 때문이다(Bolman & Deal, 1991; Cooper 외, 2004 재인용). 같은 맥락에서 Morgan(1997; Cooper 외, 2004 재인용) 역시 단일 이론은 완벽하거나 모든 곳에 적용할 수 있는 관점을 제공하지 못한다는 단일 이론의 한계에 대해 언급하고 있다. 한편 Cooper 외(2004)의 정책분석 모형을 활용한 기존의 박균열, 주영효, 고영종(2014)의 자유학기제 연구는 정책 '결정'을 분석하는 차원에서 이루어진 것으로, 이는 Cooper 외(2004)가 정책 '집행'을 이해하기 위해 제안한 분석 차원과는 상이하다. 물론 Cooper 외(2004)의 다차원 분석은 교육정책 결정이론들의 분열 현상에 대한 문제의식에서 출발하였고 그 간의 선행연구에서도 정책 결정 과정을 분석하는 모형으로 주로 활용되어 왔다. 그러나 Cooper 외(2004)는 정책 결정의 중요한 측면이지만 때로는 간과되어 온 현재의 정책 집행에 대한 내용을 고찰해야 함을 강조하면서 정책 집행 과정에서 중점적으로 분석되어야 할 '성공적인 정책 집행에 기여하는 핵심적인 조건'을 다차원의 관점에서 별도로 제시한 바 있다(Cooper 외, 2004: 103-119). Cooper 외(2004)는 이러한 조건들이 실제 정책 집행 과정에서 제대로 실현되고 있는지를 파악하는 일이 곧 새로운 정책 결정을 위한 필수 과정인 것으로 간주하였다. 이런 측면에서 Cooper 외(2004: 103-119)가 제시한 '성공적인 정책 집행에 기여하는 핵심 조건'을 중심으로 7년째 운영되고 있는 자유학기 정책을 분석하는 일은 자유학년제로의 확대라는 정책 결정에 앞서 우선적으로 분석되어야 할 일이다.

자유학기제는 자유학년제로의 확산 과정에 있다. 자유학기제가 정책효과에 대한 정확한 판단 없이 확산되고 있는 상황에서 정책 집행에 대한 분석은 정책평가를 대신하여 정책목표와 정책효과를 평가할 수 있는 대안이 된다. 그렇기 때문에 현재 자유학기제 운영상의 문제점은 무엇인지, 자유학년제로 확대, 발전되는 과정에서 개선해야 할 점은 없는지를 확인하는 일은 매우 중요하고 시급한 일이 아닐 수 없다. 이와 관련하여 성공적인 정책 집행에 기여하는 핵심적인 조건에 관한 다차원 분석은 자유학기제의 가치에 대한 구성원의 동의 여부, 자유학기제 운영을 둘러싼 상급교육행정기관의 지원과 압력, 정책참여자들의 인식 변화, 정책집행기관으로서 단위학교의 특징 등을 총체적으로 이해함으로써 정책 집행의 질적 제고를 위한 단초를 제공할 수 있다. 따라서 본 연구에서는

Cooper 외(2004)가 제시한 ‘성공적인 정책 집행에 기여하는 핵심 조건’들에 근거하여 자유학기정책 집행을 분석하고 이를 바탕으로 정책 확산을 위한 개선점을 파악해보고자 한다. 이는 자유학기제의 안정적 운영과 자유학년제로의 확대 및 발전에 시사점을 제공해 줄 것으로 판단한다.

II. 이론적 배경

1. 자유학기제

가. 추진 배경

최근 선진국들은 학생들이 새로운 환경에 적응하고 적성과 소질에 맞는 진로를 탐색할 수 있는 계기를 제공하는 추세이다(교육부, 2015.8.6.). 아일랜드 전환학년제(Transition Year), 덴마크 에프터스콜레(efterskole), 스웨덴 진로체험학습, 일본의 직장체험활동 등이 바로 그 예이다. 또한 OECD DeSeCo 프로젝트(Defining and Selecting Key Competencies)를 통해 협동능력, 의사소통 능력 등 21세기 인재가 갖추어야 할 핵심 역량 함양을 위한 교육개혁이 강조되고 있다. PISA 2015에서도 협력적 문제해결력 평가(Collaborative Problem Solving Assessment)를 도입하여 협력적 상황에서 개인의 문제해결력을 평가하고자 했다.

이와 유사한 맥락으로 우리나라에서도 학생들이 미래 역량을 함양할 수 있도록 하기 위해 2009년에 창의적 체험활동, 2012년에 학교스포츠클럽 활동을 도입하며 교육개선을 위한 노력을 기울여 왔다. 그러한 시도에도 불구하고 한국 학생의 학업성취도(인·수·과)는 세계 최고(1~2위) 수준인데 비해 청소년 행복지수는 OECD 23개국 중 23위를 기록했다(교육부, 2013.5.28.). 또한 지금까지 고등학교에 비해 크게 주목받지 못했던 중학교 교육의 문제점에 대한 사회적 관심이 커지기 시작하면서(신철균, 박민정, 2015: 311), 학교 폭력 문제, 학습 무기력 문제 등을 해결할 수 있는 방안이 필요하게 되었다.

이러한 학교교육 변화의 필요성에 따라 우리나라 초·중등교육을 학생들의 꿈과 끼를 키우는 행복교육으로 변화시키는 전기를 마련하기 위해 ‘자유학기제 확산’을 교육개혁 핵심과제로 선정하고, 2016년부터 모든 중학교에 시행하게 되었다(교육부, 2015.11.25.). 또한 현 정부에서는 자유학기제의 교육적 효과를 증대시키기 위해 자유학과 일반학기의 연계를 통해 자유학기제를 확대 운영하려는 취지에서 자유학년제로의 확산 및 발전을 추진하고 있다(교육부, 2017.11.6.).

나. 주요 내용

자유학기제는 한 학기 동안 지필시험 없이 다양한 체험학습 과정과 결과를 학생부에 기록하고 단위학교 운영의 자율성을 확대, 초등학교는 국가수준 학업성취도 평가를 폐지하고 중학교는 평가과목을 감축한다는 것을 주요 골자로 하고 있다(박균열 외, 2014: 26). ‘학생의 꿈과 끼를 키워 행복교육을 실현하는 중학교 자유학기제 시행 계획(교육부, 2015.11.25.)’을 참고하여 정리한 자유학기제의 주요 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 자유학기제 주요 내용

구분	주요 내용
교육과정 편성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 유연한 교육과정 편성 및 운영 지원 - 학생 참여 및 활동 중심의 교실 수업 확산 - 꿈·끼 탐색 지원을 위한 자유학기 활동 운영 - 과정 중심의 평가 내실화
체험 활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 체험기관 및 프로그램 확보 - 체험 프로그램의 질 제고 - 안전한 체험 프로그램 운영
추진 주체별 주요 역할	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙 정부: 추진 근거 및 학교생활기록 근거 마련, 운영비 지원, 교육과정 편성·운영 지원, 연수·컨설팅, 연구대회 추진, 체험자원 확충 및 정책 공감대 확산 - 시·도교육청: 자유학기제 추진단 구성, 지원 계획 수립, 교육과정 편성·운영 컨설팅 및 연수, 교사학습공동체 구축, 지역사회 체험처 확충·분산, 농어촌 체험 지원, 안전대책 마련 - 교육지원청(학교): 지역협력체계 구축, 자유학기제 지원팀 구성, 교실수업 개선 지원, 학력 격차 해소, 체험자원 연계, 체험자원 확충, 체험시기 분산, 1교 1학 부모지원단 운영 등 학부모 참여 활성화

출처: 교육부(2015.11.25.)의 내용을 재구성함

2. 선행연구 검토

자유학기제 관련 선행연구는 2013년부터 다양한 분야에서 꾸준히 진행되어 왔다. 이처럼 다양하게 연구가 진행될 수 있었던 이유는 자유학기정책의 경우 학교교육과정 전반의 변화, 자유학기의 주제선택활동, 진로탐색활동, 예술체육활동, 동아리활동 등 한 학기 학교교육과정의 전반적인 변화를 도모하는 정책이었기 때문이다. 그러나 그간의 선행연구를 모두 살펴보는 일은 본 연구의 취지와는 다소 거리가 있는 것으로 판단되어 여기서는 자유학기제 운영 관련 연구에 초점을 맞추어 살펴본 후 본 연구의 의의를 논하고자 한다.

자유학기제 운영 과정에 관한 연구는 정책수행자인 교사에 관한 연구가 가장 많이 이루어졌다. 교육부와 교육구성원의 정체성 갈등, 현장 갈등(박휴용, 2015; 박휴용, 송진웅, 2018), 자유학기정책 운영상의 직무형태 및 부담(김이경, 민수빈, 2015; 이은화, 신상명, 2016), 자유학기제 정착을 위한 촉진요인과 저해요인(김동일, 라영안, 이해은, 금창민, 박소영, 2016; 최상덕 외, 2014a, 2014b), 정책 집행에 관한 교사의 반응 양상(정유리, 송경오, 2017; 성열관, 2018)이 주를 이루었다. 정책수혜자인 학생들의 자유학기제 경험의 의미를 탐색한 연구(여지영, 채선미, 2016; 하정희, 김명희, 조영아, 김상희, 2018), 그리고 교사, 학생, 학부모의 양가성 현상(임종현, 2016)을 분석한 연구도 있다. 그 다음으로 많은 연구는 자유학기정책의 운영에 관한 연구이다. 이에 대한 연구는 주로 교육구성원을 대상으로 한 면담으로 자유학기정책의 긍정적인 측면, 극복해야 할 과제, 개선 및 정착 방안에 관한 연구(신철균, 김은영, 황은희, 송경오, 박민정, 2014; 김달효, 2015; 신철균 외, 2015; 신철균, 박민정, 2015; 최상덕 외, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b; 강재태, 유영주, 2017; 강현석, 전호재, 2017; 김혜영, 김동선, 홍창남, 2017)가 대부분이며, 그 밖에도 자유학기-일반학기 연계·확산·내실화 방안 마련에 초점을 둔 연구(임종현 외, 2017a, 2017b, 2018a, 2018b), 자유학기제의 효과성에 대한 연구도 있다(박윤수, 2017).

그러나 이들 연구들은 자유학기정책 운영에 대해 어느 한 측면을 강조하거나 부각시켜 논의를 전개함으로써 해당 정책을 총체적으로 파악하는 데는 한계가 있다. 물론 국책 연구들은 자유학기정책 운영에 대해 종합적으로 살펴보았으나, 일반학교가 아닌 연구학교의 사례에 국한되어 진행되었다는 점에서 자유학기제 집행 과정의 양상을 적확하게 살피는 데는 한계가 있다. 또한 박균열 외(2014)의 자유학기제 연구는 다차원 분석을 통해 자유학기정책을 총체적으로 다루고 있기는 하나 이는 정책 ‘결정’ 분석들에 기반한 연구로 정책 ‘집행’ 과정을 살피기 위해 분석해야 할 내용과는 다소 상이한 측면이 있다.

이에 본 연구는 Cooper 외(2004)가 정책 집행의 내용을 고찰하기 위해 각 차원별로 제시한 ‘성공적인 정책 집행에 기여하는 핵심적인 조건’들에 근거하여 자유학기정책 집행 과정을 분석하고자 한다. 이 역시 Cooper 외(2004)가 제안한 정책 분석의 4차원적 관점에 근거한 것으로 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 정책 집행을 성공적으로 이끌기 위해 분석되어야 할 핵심적인 요소들을 담고 있다.

3. 정책 집행을 위한 다차원 분석 모형

Cooper 외(2004)가 제안한 성공적인 정책 집행을 위해 분석되어야 할 핵심적인 조건들은 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 다음의 내용을 강조한다

(Cooper 외, 2004: 103-119).

규범적 차원은 교육정책의 목적과 취지의 명확성, 모든 주요 이해당사자 집단들의 이에 대한 동의 여부가 중요한 확인 조건이 된다(Sabatier & Mazmanian, 1981; Cooper 외, 2004 재인용). 즉 정책을 만든 사람과 정책을 집행하고 책임지는 사람들 사이에 가치에 대한 동의가 이루어져야 한다. 물론 교육 정책의 목적에 대한 합의를 이끌어 내는데 여러 해가 걸릴 수도 있다. 그러나 성공적인 정책 추진을 위해서는 정책 관련 구성원들 간의 긴밀한 협력을 통해 가치 갈등을 해결해야 한다. Lason(1980; Cooper 외, 2004 재인용)은 이를 규범적 정당화라고 말한다. 어떤 교육정책이 효과적이기 위해서는 정책 집행을 책임지는 사람들과 이에 영향을 받는 사람들 모두가 그 교육정책의 목표에 동의해야 한다.

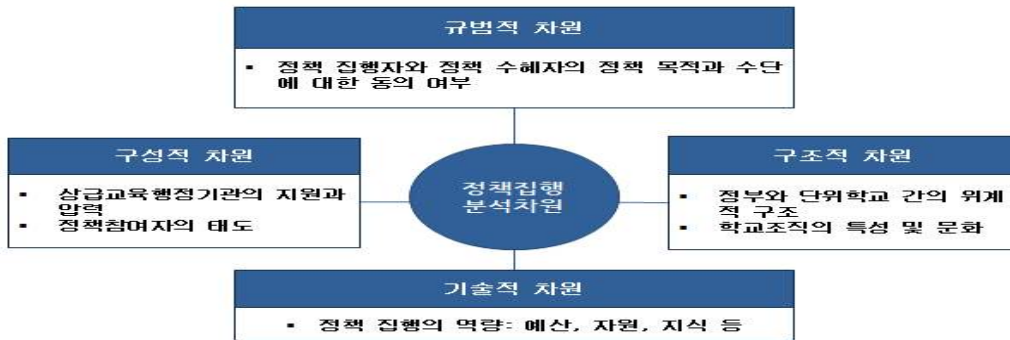
구조적 차원은 정책 집행과 관련하여 교육 정책을 추진하고 지원하는 정부의 형태, 기관의 구조, 시스템 및 과정과 관련되어 있다. 교육정책을 원활하게 운영하기 위해서는 상급교육행정기관과 단위학교 간의 낮은 위계적 구조, 깊게 뿌리박힌 조직 구성, 전통적 권력 관계 등을 분석하고 변화시킬 필요가 있다(Prestine & McGreal, 1997; Cooper 외, 2004 재인용). 교육정책을 성공적으로 집행하기 위해 요구되는 개인 및 조직 차원의 변화는 조직학습과 의사소통을 촉진하는 조직 문화를 필요로 한다. Reimers & McGinn(1997: 39; Cooper 외, 2004 재인용)은 정책이 학교에 착근할 수 없는 중요한 이유는 이런 대화와 조직학습을 촉진하는 상황이 조성되지 않았기 때문이라고 주장한 바 있다. 또한 학교가 해결해야 하는 많은 문제들, 예를 들어 구성원들의 유동적인 참여, 불명확한 기술, 이완 구조의 특성들은 공공정책의 집행을 훨씬 어렵게 한다.

구성적 차원에서는 효과적인 정책 집행을 위한 압력과 지원 간의 전략적 균형, 정책 집행자의 태도에 대해 분석해야 한다. 압력은 새로운 정책안에 대한 주의 집중에 도움을 주고, 개혁 노력에 대한 합법성을 제공한다. 지원은 성공적인 집행을 위한 중요한 요소로 “조직은 혁신하거나 변화를 집행하지 않는다. 개인이 그렇게 한다(McLaughlin, 1987: 174; Cooper 외, 2004 재인용).”는 말을 지지한다. 한편 변화의 방향에 동의하지 않는 경우 사람의 행위를 변화시키는 것은 단순한 과업이 아니다. 저항은 낡은 사고방식, 습관, 게으름, 두려움, 그리고 현재의 상황을 유지하고자 하는 기득권 등 여러 가지 원인에서 나타난다(Browne & Wildavsky, 1984; Evans, 1996; Cooper 외, 2004 재인용).

기술적 차원은 교육정책을 집행할 수 있는 역량을 파악하는 일이다. 기술적 차원에서는 예산, 자원과 함께 구성원의 적절한 전문적 지식 및 기술의 신장과 개혁 등 실제로 정책 집행에 필요한 핵심 요소들이 포함된다. 교육정책이 규범적 동의하에 만들어지고 효과적인 집행을 위한 적절한 준비가 이루어져 있다고 가정해서는 안 된다. 정책은 종종 주요 요소들 중 일부가 결여되기도 하고, 일부 정책들은 모두 결여된 상태에서 집행

되기도 하기 때문이다.

상기 내용을 정리하여 정책 집행에서 분석되어야 할 내용을 제시하면 다음과 같다.



[그림 1] 정책 집행 분석을 위한 다차원 모형

Ⅲ. 연구방법

1. 자유학기제 정책 분석틀

Cooper 외(2004)가 제안한 성공적인 정책 집행을 위해 분석되어야 할 핵심적인 조건들에 근거하여 자유학기제의 정책 집행 과정을 분석하기 위해 살펴본 내용은 다음과 같다.

규범적 차원에서 살펴본 내용은 정책의 취지와 정책의 취지에 대한 교육구성원의 이해 수준이다. 규범적 차원은 사회의 개선과 변화를 추구하도록 이끄는 신념, 가치, 이데올로기에 대한 것(Cooper 외, 2004)으로 자유학기제 도입 취지가 이에 해당된다. 그러나 정책 집행 과정에 대한 분석에서는 추가적으로 구성원의 취지에 대한 이해 수준, 동의 여부를 살펴볼 필요가 있다. 이는 집행 과정에서 교육구성원 즉 교사와 학생, 학부모가 자유학기제의 도입 취지를 어느 정도 이해하고 동의하면서 집행 과정에 적극적으로 참여하는지를 파악하기 위함으로 이는 성공적인 정책 집행을 분석하기 위한 핵심이라고 볼 수 있다.

구조적 차원에서 살펴본 내용은 자유학기제의 정책 추진 방식과 정책집행기관인 단위학교의 자유학기제 운영을 위한 구조적 적합성이다. 교육정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 상급교육행정기관의 단위학교에 대한 정책 추진 방식이 어떠했는지를 살펴볼 필요가 있다. 이는 단위학교가 정책 집행에 어느 정도 능동적으로 반응할 수 있었는지를

살펴보는 과정이다. 또한 단위학교가 자유학기제를 성공적으로 운영할 수 있는 구조적 적합성을 위해 어느 정도 학교조직을 개선하고 변화시켰는지도 살펴볼 필요가 있다. 성공적인 정책 집행을 위해 학교조직 차원의 적극적인 변화의 노력이 요구되기 때문이다.

구성적 차원에서 살펴본 내용은 자유학기제 운영과 관련한 상급교육행정기관의 지원과 압력, 단위학교 교육구성원의 자유학기 운영에 대한 태도이다. 구성적 차원은 정책 운영 과정에 영향을 미치고, 참여하고, 혜택을 보는 '집단'에 관한 분석이다. 효과적인 정책 집행은 압력과 지원 간의 전략적 균형을 필요로 하며(McLaughlin, 1987; Cooper 외, 2004 재인용), 적절한 지원은 성공적인 집행의 중요한 요소가 된다. 이에 자유학기제 운영과 관련하여 지원과 압력의 핵심적 주체로서 교육부와 교육청의 역할에 대해 살펴보고자 한다. 또한 정책 집행 과정에서 드러나는 단위학교 교육구성원의 자유학기 운영에 대한 태도를 살펴보고자 한다. 이는 성공적인 정책 집행은 결국 단위학교 교육구성원에게 달려있기 때문이다.

기술적 차원에서 살펴본 내용은 자유학기제 정책 집행의 역량으로서 집행을 위한 예산과 자원, 정책집행자인 교사의 전문적 지식과 기술에 관한 내용이다. 기술적 차원은 정책 집행의 핵심인 계획 및 실제, 평가와 관련되어 있다(Cooper 외, 2004). 이러한 기술적 차원은 정책 집행에 필요한 역량을 제대로 갖추고 있느냐와 관련된다. 즉, 효과적인 정책 집행을 위한 예산이 제대로 세워졌는지, 자원은 충분한지, 집행자의 전문적 기술 및 지식의 신장이 이루어졌는지, 이에 대한 적절하고 충분한 지원이 제공되는지 등을 살펴보는 일이다.

자유학기제 운영과 관련하여 다차원, 즉 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 구체적으로 분석하고자 한 하위 요소는 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 자유학기제 정책 분석틀

2. 정책 집행 분석의 근거 자료

정책 집행의 분석은 정책의 내용이 무엇인지를 확인하고 어떻게 계획을 수립하며 재원을 확보·배분하여 집행을 수행하는지를 파악하는 과정이다(규범적 차원, 기술적 차원). 이를 위해 집행 현장에서 일하고 있는 일선(street-level) 관료들, 이들과 직접적으로 접촉하는 정책 대상 집단들, 상부 기관의 역할, 상부 기관과의 구조적 관계 등을 파악해야 한다(구성적 차원 및 구조적 차원).

학교현장의 정책 집행 과정을 분석하기 위해 본 연구에서 살펴본 자료는 자유학기정책 집행 과정을 실제적으로 드러낸 그 간의 '학교현장에 관한' 한국교육개발원의 정책연구보고서와 학술지 논문이다. 단위학교 현장에서의 정책 집행 과정을 살펴보기 위해 이를 활용한 이유는 다음과 같다. 첫째, 자유학기정책 집행을 분석하는 일은 여러 해에 걸쳐 이루어질 때 제대로 된 분석이 가능하다. 현재 7년째 진행되고 있는 정책을 어느 한 시점에서 한 학교를 대상으로 사례 연구를 하거나 여러 학교를 대상으로 통계 분석을 하는 일은 자유학기제의 집행 과정을 정확하게 분석하였다고 보기 어렵다. 또한 그간에 이루어진 정책 집행에 관한 학교 현장의 정책연구보고서와 학술지 논문을 살펴보는 일은 시간에 따른 정책 집행의 양상까지도 살펴볼 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 정책 집행 과정을 다각도에서 살펴보기 위해 다양한 주제의 연구물이 필요하다. 본 연구의 분석 방법은 다차원 분석으로 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원을 모두 분석해야 한다. 이를 위해 학교현장의 정책 집행에 관해 다양한 주제를 다루어온 그 간의 정책연구보고서와 학술지 논문을 살펴보는 일은 본 연구의 주제와 내용을 충족시키기에 적합하다고 볼 수 있다.

한국교육개발원의 정책연구보고서와 학술지 논문에서 활용된 자료의 선택 기준은 다음과 같다. 우선 정책연구보고서는 그 간의 정책 집행을 담고 있는 학교 현장의 사례연구보고서 모두를 참고하였다. 학술지 논문은 첫째, 2013년-2018년 사이에 발간된 학술지 논문을 대상으로 하였다. 자유학기정책은 2013년부터 시범운영 되어 2016년에 전면 시행되기까지 학교의 자발적 희망에 의한 운영도 이루어졌다. 이에 연구학교, 희망학교, 일반학교를 구분하지 않고 모두 정책 집행의 과정으로 간주하여 살펴보았다. 둘째, 학술지 논문의 주제는 자유학기정책의 집행(운영)으로 한정하였다. 이는 본 연구가 자유학기제의 정책 집행 과정에 대한 분석을 목적으로 하기 때문이다. 따라서 교육구성원의 인식 및 갈등 연구, 운영에 대한 사례 연구가 주 대상이 되었다. 셋째, 자유학기정책 운영의 대상은 일반학교로 한정하였다. 이는 2016년에 시작된 일반학교와 2018년에 시작된 특수학교의 자유학기 운영의 집행 양상은 다를 것이라는 판단 때문이다. 넷째, KCI등재, KCI등재후보지에 수록된 연구물을 기준으로 하였다. 이는 연구 논문의 질 관리를 위한

것으로 결국 자유학기제 정책 집행 분석의 질 관리를 통한 본 연구의 질 관리를 보장하기 위함이다. 이러한 기준에 근거하여 실제 단위학교 현장의 정책 집행 과정을 살펴보기 위해 활용한 정책연구보고서는 12편, 학술지 논문은 13편이다.

<표 2> 학교 현장의 정책 집행 과정을 분석하기 위해 활용한 문헌 자료

구분	저자 및 년도	연구주제
정책 연구 보고서	최상덕 외(2014a)	2013 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서
	최상덕 외(2014b)	2013 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서
	최상덕 외(2014c)	2014년도 1학기 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서
	최상덕 외(2014d)	2014년도 1학기 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서
	최상덕 외(2015a)	2014년도 2학기 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서
	최상덕 외(2015b)	2014년도 2학기 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서
	최상덕 외(2016a)	2015년도 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서
	최상덕 외(2016b)	2015년도 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서
	임종현 외(2017a)	2016 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영
	임종현 외(2017b)	2016 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례 보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영
	임종현 외(2018a)	2017 자유학기제 연구학교 및 시범학교 사례연구 종합보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영
	임종현 외(2018b)	2017 자유학기제 연구학교 및 시범학교 사례연구 학교별 사례보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영
학술지 논문	김달효(2015)	사례연구를 통해 본 자유학기제의 가능성과 한계
	신철균, 박민정(2015)	자유학기제를 경험한 세 학교에 대한 사례 연구
	여지영, 채선미(2016)	중학생의 자유학기제 경험
	이은화, 신상명(2016)	자유학기제 집행과정에서 나타난 교사의 직무형태 분석
	정윤경(2016)	자유학기제의 개혁적 의미와 과제
	홍창남, 김혜영(2016)	자유학기제 운영 과정에 대한 사례 연구

구분	저자 및 년도	연구주제
	강재태, 유영주(2017)	자유학기제 관련 쟁점 및 운영의 실제 현황
	김혜영, 김동선, 홍창남(2017)	부산시 자유학기제 희망학교 사례 연구
	정유리, 송경오(2017)	자유학기제 정책집행과정에서 나타난 교사의 반응양상 분석
	강현석, 전호재(2017)	중학교 자유학기제 운영 사례와 교육과정적 함의 탐구
	박휴용, 송진웅(2018)	교육정책이 적용되는 현장의 갈등요인 분석: 자유학기제를 중심으로 한 질적 연구
	성열관(2018)	자유학기제의 정책 특징에 따른 교사들의 제도 인식
	하정희 외(2018)	중학생들의 자유학기제 경험에 대한 질적 연구

IV. 자유학기제 집행 과정 분석

1. 규범적 차원

가. 정책의 취지: 학생의 자기주도적 성장과 교사의 전문성 신장

처음 자유학기제가 등장할 당시 추진 목적은 크게 세 가지로 구분되었다(교육부, 2015.8.6.). 첫째, 자신의 적성과 미래에 대해 탐색하고 설계하는 경험을 통해 꿈과 끼를 찾고, 지속적인 자기성찰 및 발전의 계기를 제공한다(꿈·끼 탐색). 둘째, 지식과 경쟁 중심 교육을 창의성, 인성, 자기주도학습능력 등 미래 핵심역량 함양이 가능한 교육으로 전환한다(역량 함양). 셋째, 학교 구성원 간 협력 및 신뢰 형성, 적극적 참여 및 성취 경험을 통해 학생·학부모·교원 모두가 만족하는 행복교육을 실현한다(행복 교육). 이러한 목표가 지니는 특징은 학생을 중심에 두고 교육의 변화를 도모하고자 강조했다라는 점이다. 즉, 자유학기제는 학생들의 꿈과 끼를 탐색할 수 있는 기회의 제공과 학생들의 미래 지향적 핵심 역량의 함양을 통해 공교육의 신뢰 회복, 학생들의 행복한 학교생활을 제공하는 것이 핵심이었다고 볼 수 있다.

이러한 초기의 목적은 추진 배경에도 잘 드러난다. OECD에서 21세기 인재를 갖추어야 할 핵심역량의 함양을 위해 교육 혁신을 강조하고 있다는 점, 우리나라도 학생들이

미래역량을 함양할 수 있도록 노력하고 있으나 학생들의 흥미, 자신감, 행복지수가 낮다는 점, 초등학생에 비해 중학생의 '장래희망이 없다'는 비율이 급증하고 있다는 점 등은 자유학기제가 학생 입장에서 학교교육의 문제점에 기반을 두고 추진된 정책임을 보여준다(교육부, 2013.5.28.).

그러나 자유학기제가 확대·발전하면서 그 추진 목적은 점차 교수·학습 개선 및 교육과정 혁신을 통한 교육 전반의 변화를 강조하는 방향으로 바뀌게 되었다. 즉, 자유학기제의 확대 과정에서 비전은 교실 혁명을 통한 공교육 혁신으로, 목표는 자유학기를 통한 교실수업의 변화를 중학교 전체로 확대하는 것으로 변화되었다(교육부, 2017.11.6.).

이를 종합하여 한국교육개발원(2017; 교육부·한국교육개발원, 2018: 3 재인용)에서 자유학과 자유학년의 취지에 대해 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 학생은 깊이 있는 탐색적 학습을 통해 자기주도적으로 배움에 몰입하는 경험을 한다. 둘째, 교사는 창의적 수업 설계와 학생 개별 강점 지도, 과정 중심 평가를 통해 가르치는 전문성을 제고한다. 결국 자유학기제는 자유학년제(1학년), 자유학기-일반학기 연계, 진로교육 집중학년학기제(2, 3학년) 등 중학교 전체에 확대·발전되는 과정에서 학생 차원의 목적으로서 자기주도적 성장과 교사 차원의 목적으로서 전문성 신장이라는 두 축을 중심으로 취지가 개선·발전되었다.

나. 정책의 취지에 대한 교육구성원의 이해 수준

정책의 취지에 대한 교육구성원의 이해 수준을 확인하는 일은 정책 집행 과정을 분석하는 일로서 매우 중요하다. 집행 과정에서 교육구성원 즉 교사와 학생, 학부모가 자유학기제의 도입 취지를 어느 정도 이해하고 동의하는가는 정책 집행의 과정이 현재 제대로 이루어지고 있는지와 향후 어떻게 이루어질 것인지를 예측하는 중요한 근거가 되기 때문이다.

자유학기제의 첫 번째 도입 취지인 학생의 자기주도적 성장은 그간의 연구를 통해 볼 때 학생과 학부모에게 다양한 방식으로 왜곡되어 왔다고 볼 수 있다. 자유학기제 시범 운영 당시 학생과 학부모들은 각자가 처한 입장에 따라 '시험 없는 학기', '꿈을 찾아주는 진로교육 학기', '나를 찾아주는 학기', '다양한 활동을 위한 학기'(황규호, 2013) 등 자유학기제를 다양한 방식으로 이해하였다. 이는 그 이후에도 자유학기에 대한 오해를 낳아 학생들은 자기주도적인 배움의 기회가 아닌 '시험 없는 학기' 혹은 '노는 학기'로 오해하였고(이병환, 임영희, 권민석, 2015; 김미진, 홍후조, 2015; 김달효, 2015; 정윤경, 2016), 학부모들은 학생들의 오해와 함께 자유학기제를 노는 학기라고 규정하고 사교육을 더 성행하게 하는 기현상을 벌이기도 하였다(정윤경, 2016). 학생들을 평생학습인으로 성장시키겠다는 자유학기제의 의도와는 다르게 학교 현장은 거꾸로 가고 있는 형국

인 것이다(이은화, 신상명, 2016).

자유학기제의 두 번째 도입 취지인 교사의 전문성 신장에 관한 교사의 인식은 취지를 이해하고 있다는 연구와 그렇지 않다는 연구가 공존한다. 성열관(2018)은 자유학기제에 대한 교사들의 인식을 살펴본 결과, 현장의 교사들은 교사의 전문성 강화를 자유학기제의 목적 혹은 취지로 인식하는 것으로 나타났다. 반면 박휴용, 송진웅(2018)은 자유학기제를 운영하는 2년차 교사들은 정책의 방향을 ‘수업개선’으로, 1년차 교사들은 ‘진로탐색’으로 인식한다고 언급하였다. ‘진로탐색의 강화’와 ‘수업의 혁신적인 개선’이라는 자유학기제의 두 가지 방향으로 인한 혼란(신철균, 박민정, 2015; 박휴용 2015), 자유학기제의 목표를 ‘진로 탐색의 기회 확대’라고 이해하는 다수의 학교들이 존재하는 상황(이병환 외, 2015) 등 정책 도입 당시 초기의 자유학기제 취지와 변화되어 가는 취지가 공유되지 못하고 공존하고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

2. 구조적 차원

가. 상급교육행정기관의 정책 추진 방식

교육부와 시도교육청 주도 아래 이루어졌던 자유학기제의 정책 추진 방식은 학교 현장에서 자유학기제를 자발적으로 수용할 수 있는 기회를 제공하기에 부족했던 것으로 판단된다. 2016년 자유학기제의 전면 시행에 앞서 인프라 구축의 미흡, 프로그램 구성의 어려움, 진로직업체험활동에 편중된 프로그램 운영, 진로직업체험활동의 지역별 격차 등 해소되지 않은 문제점에 대한 우려가 여전하였다(김달호, 2015; 신철균, 박민정, 2015; 강재태, 유영주, 2017). 그러나 교육부는 교육개혁 5대 과제이자 정부 3.0 과제의 하나였던 자유학기제를 2016년 전국의 중학교에 ‘전면적’으로 시행하기 위해 「초·중등교육법 시행령」을 개정(대통령령 제26521호, 2015.9.15. 일부 개정)하였다. 신설된 내용은 한 학기를 자유학기로 지정‘하여야 하며’, 수업은 학생 참여형 수업을 실시하고 체험활동을 운영‘하여야 한다.’였다. 이는 각 시도의 자유학기 운영에 대한 제반 여건의 고려 없이 전국의 모든 중학교에 전면적으로 자유학기정책을 시행할 법적 근거를 마련한 것이었다. 또한 경기도교육청(경기도교육청 보도자료, 2016.12.1.)은 2017학년도부터 ‘경기 자유학년제’를 전면 도입하여 중학교 1학년의 경우 ‘자유학기’와 ‘연계자유학기’를 경기도 내 모든 중학교에 실시하였다. 이는 교육부의 자유학기제 전면 도입 이후 자유학기·일반학기의 연계 시범운영 추진 계획(교육부, 2016.11.21.)과 거의 동시에 이루어진 정책 확산으로 상급교육행정기관에서 시범운영을 통해 정책 확산을 검토하는 가운데 하급교육행정기관에서 도내 중학교에 전면 도입한 이상(異常)적인 정책 확산이라고 볼 수 있다. 이처럼 단위학교 정책 집행을 위한 제반 여건 마련과 시간적 배려 없이 정책을 일괄적으로

추진하는 일은 성공적인 정책 집행을 저해하는 요소로 작용할 수 있다.

나. 단위학교의 정책 집행을 위한 구조적 적합성

학교현장의 자유학기제 정책 집행을 위한 구조적 적합성은 지속적으로 자유학기제 운영의 문제로 대두됨과 동시에 개선 방안으로 논의되어 왔다. 학교조직의 구조적 적합성이란 성공적인 정책 집행을 위해 조직의 구성을 개편하고 조직학습을 촉진하는 문화를 조성해야 함을 의미한다(Cooper 외, 2004). 이는 변화를 효과적으로 집행하기 위해 낡은 위계적 구조, 깊게 뿌리박힌 조직 구성, 전통적 권력 관계를 분석하고 변화시킬 필요가 있음을 강조하는 것이다(Prestine & McGreal, 1997: 396; Cooper 외, 2004 재인용). 특히 교육정책을 성공적으로 집행하기 위해서는 교육구성원과 학교조직이 조직학습과 의사소통을 촉진하는 문화를 조성해야 한다(Cooper 외, 2004).

이와 관련하여 기존의 자유학기제 정책 집행 연구에서 제시한 구조적 적합성에 대한 문제의식은 성공적인 정책 집행을 위한 학교조직의 구조적 변화가 미비하다는 것이었다. 이러한 구조적 변화의 미비는 주무부서의 잦은 교체(이은화, 신상명, 2016; 정유리, 송경오, 2017; 박휴용, 송진웅, 2018), 담당교사의 과중한 업무부담(김혜영 외, 2017; 박휴용, 송진웅, 2018), 업무 담당교사의 잦은 이동 및 변동(박휴용, 송진웅, 2018) 등의 문제를 발생시켰다. 새로운 업무에 맞춰 부서 조직을 새롭게 개편하려는 노력의 부재, 기존의 부서 조직 내에서 어떻게든지 추가적으로 자유학기 업무를 부과하려는 행위, 혹은 특정 개인에게 과중하게 자유학기 업무를 떠넘기는 식의 업무 분장, 담당교사의 책임의식 부재로 인한 잦은 전보 내신, 이로 인해 해마다 담당교사가 교체됨으로써 야기되는 업무 지속성의 곤란은 새로운 정책을 받아들이는 데 있어 학교조직이 구조적 변화를 실천하지 못함으로써 발생한 문제들이라고 볼 수 있다. 이는 학교조직이 정책에 대한 조직학습을 하지 않고, 교육구성원 간의 의식을 공유하지 않으며, 새로운 조직 구성으로의 전환 및 실천 의지가 부족하였기에 야기된 문제이다.

그러나 2013년부터 2017년까지 수행된 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서(최상덕 외, 2014a, 2014c, 2015a, 2016a; 임중현 외, 2017a, 2018a)를 살펴보면, 정책집행자인 교사 차원에서 지속적으로 두드러지게 나타나는 특징이 있다. 바로 교사들 간 소통과 협력의 증대, 자율적 교사협의회 운영 등 전문적학습공동체가 활성화되고 있다는 점이다. 더군다나 자유학기(년)-연계학기가 강조되면서 자유학기(년)의 효율적 운영을 위해 사전 협업 사항(입학생의 3개 학년도 및 자유학기(년)-연계학기 운영을 위한 교육과정 편성 협의/수업시수 확보 협업), 학기 전(12월 중) 업무 분장 협의(자유학기 협업 모형 개발 및 적용), 학기 중 업무 분담(TF팀 혹은 자유학기(년) 전담팀 구성·지원) 등이 점차 확산되고 있다. 이는 자유학기제 정책 집행을 위한 학교조직 차원의 적극적인 변화의

모습이자 노력이라고 볼 수 있다. 자유학기정책은 전문적학습공동체로 대표되는 학습조직이 학교조직에 착근될 수 있는 가능성을 강화할 수 있는 구조적 기제로서 시사하는 바가 크며, 학교조직의 학습조직화를 이루는 데 긍정적인 작용을 할 것으로 기대된다.

3. 구성적 차원

가. 교육부와 시·도교육청의 정책 집행 지원과 압력

자유학기제 운영 과정에서 교육부와 시·도교육청의 단위학교에 대한 지원은 꾸준히 이루어져 왔다(교육부, 2013.5.28.; 교육부 보도자료, 2015.8.7.). 교육부(2015.11.25.)는 「초·중등교육법 시행령」을 개정(2015.9.15.)하여 2015 개정 교육과정에 반영하였으며, 학교생활기록부에 '자유학기 활동상황'을 추가하도록 하였다. 이후 「진로교육법」을 제정(교육부령 제85호, 2015.12.23.)하여 국가진로교육센터의 지정 및 운영, 교육기부 진로체험기관 인증에 대한 법적 근거를 마련하였다. 또한 학교당 평균 2,000만 원 내외의 특별교부금을 지원함으로써 안정적인 추진 기반을 마련하였다. 교육부는 체험자원 확충과 공감대 확산을 위한 노력을 지속적으로 하였으며, 자유학기제를 현장에서 실행할 교원들의 역량 제고를 위해 '자유학기제 실천사례 연구대회'를 추진하여 수업 및 교육과정 운영 개선 우수사례를 확산시켜 학교 교육 전반의 혁신을 강화하고자 하였다.

시·도교육청은 전면 시행 이후 부교육감을 단장으로 한 자유학기제 추진단을 기관 내에 설치하고 시·도교육청 자유학기제 관련 업무를 총괄하기 시작하였으며, 자유학기제와 타학기 연계를 위한 교사연구회 운영을 지원하는 역할을 담당하였다. 교육지원청 차원에서 '자유학기제·진로체험지원단', '자유학기제·진로체험지원센터'를 비롯하여 자유학기제 지원팀을 설치하여 지역협력체계를 구축하고 단위학교의 자유학기제 업무 추진을 지원하였다. 또한 교실수업 개선을 위한 교원 연수를 실시하고 교사연구회 운영을 강화하였으며, 학교별로 '1교 1학부모지원단' 운영을 지원하고 학부모 연수를 실시함으로써 학부모의 참여와 협력을 강화하였다.

이처럼 교육부와 시·도교육청은 자유학기제 정책 집행을 위해 제도적 기반 마련, 교육과정 편성·운영, 체험 인프라 구축 등 다방면에서 지원해왔다. 또한 교육부와 시·도교육청(교육부, 2015.11.25.)은 자유학기제 시범운영 기간 동안 단위학교에서 가장 애로사항이었던 체험처 확보의 문제를 해결하기 위해 관련 부처·청, 공공·민간 기관 등과의 협력을 통해 78,993개의 체험처를 발굴하고 163,613개의 체험 프로그램을 확보하는 등 자유학기제의 성공적인 집행과 자유학년제로의 안정적인 확대를 위해 지속적으로 노력하였다.

이러한 다양한 지원책과 달리 상급교육행정기관의 압력 행사는 뚜렷하게 이루어지지 않았다. 압력 행사는 새로운 정책안에 대한 주의 집중에 도움을 주고 개혁 노력에 대한

합법성을 제공해 줄 수 있다(Cooper 외, 2004). 그럼에도 불구하고 지원책의 제공에 기울인 노력만큼 압력 행사에 그러지 못했다는 사실은 정책 집행을 위한 초기 노력과 달리 운영 과정의 질 관리를 위한 환류 작업에는 충실하지 못했음을 알 수 있다.

나. 단위학교 교육구성원의 정책 집행 태도

교육정책이 소기의 목적을 달성하려면 학교 현장에서 교수학습을 통해 정책을 실현시키는 교사의 역할이 매우 중요하다(Lipsky, 1980). 일선 학교 현장에서 자유학기제의 집행 담당자는 단위학교 교육구성원이고, 그중 핵심적인 주체가 바로 교사이다. 교사들이 자유학기제 정책을 집행하는 방식은 해당 교사가 가진 태도에 의해 달라지고, 이는 교사들의 구체적인 집행 행위로 나타난다. 그 간의 연구를 살펴보면 교사들은 자유학기 정책에 대해 크게 저항, 타협, 헌신의 태도를 보여주었고, 이러한 태도는 집행 행위로서 다양한 양상을 보여주었다.

교사들의 저항적 태도는 담당 업무와 자유학기 수업 운영의 포기 및 회피로 나타났다. 즉, 업무를 진로교사에게 떠넘긴 채 하지 않는다거나(이은화, 신상명, 2016), 섭외한 강사에게 수업을 일임하고 피하는 모습을 보이는 것이다(정유리, 송경오, 2017). 이는 자유학기제와 관련한 잦은 출장과 공문서 처리로 인한 수업부담 증가, 교수·학습방법의 변화로 인한 평가 및 체험 인프라 조성에 대한 부담, 학교와 학부모의 상반된 역할 기대로 인한 것이라 할 수 있다(이은화, 신상명, 2016; 정유리, 송경오, 2017; 강재태, 유영주, 2017). 자유학기제 도입 초기에 교사들은 자유학기제가 특정 정권의 보여주기용 교육정책 중 하나라는 반감을 가졌으나(최상덕 외, 2016a, 2016b), 시간이 갈수록 자유학기제 운영으로 인해 생기는 부가적인 업무와 자유학기 수업에 대한 부담, 학부모의 학력 저하 우려 등으로 인해 저항적 태도를 가지게 되었다고 할 수 있다.

교사들의 타협적 태도는 ‘덧붙이기식 접근’, ‘관성적 수업 방식 유지’, ‘하고는 있기’ 등의 행위로 나타났다. 이러한 교사들은 자유학기제 운영에 있어 기존 교육과정에 큰 변화를 주지 않은 채 자유학기제 프로그램만을 새로이 운영하거나(강재태, 유영주, 2017), 늘 해오던 방식대로 수업을 하는 것이다(임종현, 2016). 또한 자유학기를 운영하지 않을 수는 없으니 하고만 있는 시늉을 보이기도 하는 것이다(성열관, 2018). 이와 같은 행위는 교사들이 자유학기제를 극복해야 할 도전 혹은 부담으로, 자유학기제로 인한 학교의 변화를 강요된 변화로 인식하고 있기 때문이다(임종현, 2016; 성열관, 2018). 또한 현행 고등학교 입시 제도가 유지되고 있고 예산이나 인력 지원 등 근본적인 여건의 변화가 없는 상태에서, 단기간에 학교교육의 전면적인 혁신을 기대하는 데는 한계가 있기 때문이다(강재태, 유영주, 2017). 결국 타협적인 교사들은 자유학기제 운영을 부담스러워 하지만 안할 수는 없으니 최대한 변화를 주지 않는 선에서 하고 있는 것이다.

교사들의 헌신적 태도는 수업 운영에 열의보이기, 수업방식의 변화 시도하기, 다양한 수업방법 개발하기 등으로 나타났다. 헌신적인 태도를 가진 교사들은 자유학기제라는 새로운 정책을 맞아 어려움을 겪고 힘들어 하면서도 ‘어떻게 하면 자유학기제를 성공적으로 정착시킬 수 있을까?’를 고민하며 수업에 열정을 가지고 임하였다(이은화, 신상명, 2016; 임종현, 2016; 홍창남, 김혜영, 2016; 정유리, 송경오, 2017). 또한 수업에 ‘학생 중심’ 및 ‘배려’라는 두 가지 가치를 반영하고자 도전·헌신의 자세로 임하고 있었다(최상덕 외, 2014a, 2014c, 2015a, 2016a; 임종현 외, 2017a, 2018a). 이는 교사의 전문적 성장, 학생들의 변화와 만족이 주된 원인이라 할 수 있다(홍창남, 김혜영, 2016; 강제태, 유영주, 2017; 정유리, 송경오, 2017; 성열관, 2018). 즉, 교사들은 학생의 학습을 촉진할 수 있는 수업을 개발하고자 노력하는 과정에서 스스로 전문성 신장의 경험을 하며 긍정적인 의지를 갖게 되었다. 그리고 변화된 수업 방식을 접하는 학생들이 행복해하는 모습을 보며 보람을 찾고 계속해서 헌신하게 되었다. 이를 통해 볼 때 교사들이 자유학기 정책에 헌신할 수 있는 힘은 바로 수업 개선을 통한 교사의 전문적 성장과 학생의 수업 만족이라는 경험이 그 핵심임을 알 수 있다.

4. 기술적 차원

자유학기제는 2012년 대선 당시 박근혜 대통령 당선자의 공약으로 발표되면서 박근혜 정부의 핵심 교육 정책으로 자리 잡았다(신철균, 황은희, 송경오, 2016). 2013년 국정과제로 채택되면서 추진된 연구학교 운영을 시작으로 2016년 전면 실시, 2018년 현재 자유학년제로의 확대 도입 논의에 이르기까지 기존의 교육 정책에서는 찾아보기 힘든 빠르고 강력한 정책 추진의 과정을 보여주고 있다. 기술적 차원에서는 이러한 자유학기제 정책 운영의 실재를 정책 집행 역량을 중심으로 분석하고자 한다.

첫째, 정책 집행 역량으로서의 예산 측면이다. 교육부는 2013년 자유학기제 시범운영 초기에 학교당 3,000~4,000만 원을 운영경비로 지원하였으며, 2014년~2015년에는 기존의 연구학교와는 별도로 자유학기제 시범 운영 희망학교를 대상으로 2,000만 원(연구학교 지원 예산의 60% 수준) 내외의 운영예산을 지원하였다(박윤수, 2017). 2016년에는 전면 시행과 함께 학교당 평균 2,000만 원 내외에서 특별교부금으로 지원하였다(교육부, 2015.11.25.) 2018년에는 1,800만 원 내외에서 전체 중학교에 차등 지원하고, 자유학년을 운영하는 희망교에는 1,000만 원(2019년 900만 원)의 추가 지원, 연계학기를 운영하는 희망교에는 700만 원을 추가적으로 지급하였다(교육부, 2017.11.6.). 시도교육청 역시 단위학교에 자유학기제 운영 예산을 지원하고 있는데 서울특별시교육청의 경우 자유학기제 운영교에 자유학년제 전면 시행을 대비하여 교당 평균 250만 원을 추가 지원하고 있

다(서울특별시교육청, 2019.1.). 전체 중학교에서 자유학기를 내실 있게 운영하고, 희망하는 학교에서 자유학년 및 연계학기를 안정적으로 도입할 수 있도록 적극적으로 예산을 지원하고 있는 것이다. 그러나 상급교육행정기관 예산 지원의 적절성, 단위학교 예산 활용의 효율성에 관한 연구가 아직 시행된 바 없어 그 적절성을 논하기는 어렵다. 다만 예산 분석을 통해 확인할 수 있는 의미 있는 사실은 자유학기 운영에 대해 상급교육행정기관의 예산 지원은 적극적으로 이루어지고 있으며 이를 통해 상급교육행정기관의 정책에 대한 긍정적 입장과 정책 확산에 대한 적극적인 태도를 확인할 수 있다는 점이다. 그 간에 교육부는 선행 연구에서 제시되었던 자유학기제 운영 예산의 융통적 활용, 지역별 편차를 줄이기 위한 예산의 차등 지원 요구(최상덕 외, 2014a, 2014c)에 맞추어 학교규모별, 지역적 특성별 차등 지원하는 방향으로 예산을 지원해 왔으며, 자유학기(및 연계학기) 예산의 지속성에 대한 우려 및 안정적 확보에 대한 요구(최상덕 외, 2014a, 2014c, 2016a; 임종현 외, 2017a, 2018a)에 맞추어 자유학기제 운영 예산의 확보를 안정적으로 유지하기 위한 노력을 지속적으로 경주해 왔다(김은영 외, 2016).

둘째, 정책 집행 역량으로서 자원 측면이다. 교육부와 한국교육개발원은 자유학기제 홈페이지를 운영함으로써 다양한 자원을 제공하여 왔다. 교과 활동, 자유학기 활동, 연수 및 교사연구회, 각종 실천우수사례에 대한 세부적이고 전문적인 내용을 제공하였다. 특히, 자유학기제 운영 종합매뉴얼(교육과정, 운영가이드, 자유학기-연계학기, 수업 및 평가 등), 자유학기제 교과별 수업·평가 자료집 및 사례집, 각종 자유학기 활동에 관한 자료집 및 교과별 사례집 등을 제공하여 단위학교 현장의 자유학기제 운영에 상당한 도움을 주고 있다. 또한 자유학기 운영 매뉴얼 개발, 수업 및 평가 자료 개선, 다양한 운영 프로그램 개발 및 보급 요구(최상덕 외, 2014a, 2014c, 2015a, 2016a)에 대해 정부는 연구기관과 협업하여 자유학기제 운영 종합매뉴얼, 자유학기제 평가 방안 연구, 수업 및 각종 자유학기 활동에 관한 사례집과 지도서 등을 발간하여 현장을 지원하였다(김은영 외, 2016: 62). 체험처 지원을 위한 노력도 이루어져 꿈길 사이트를 활용한 양질의 체험처 확보('17.7.4 기준 86,841개), 정부 부처 연계 진로체험 프로그램 제공, 공공·민간 기관과의 협력 네트워크 강화를 통한 체험처 확대 등 공공·민간기관의 진로체험 제공이 활성화되고 있다. 이를 통해 단위학교는 다양한 체험처 경험을 통한 질 높은 자유학기활동이 이루어질 수 있도록 노력하고 있다.

셋째, 정책 집행 역량으로서 교사들의 전문적 지식 측면이다. 상급교육행정기관의 자유학기 운영과 관련한 다양한 연수 및 자원의 제공은 실제 자유학기를 운영하는 교사들의 전문적 지식과도 직결된다고 볼 수 있다. 교사들의 연수 체제 강화 및 연수 내용 개선의 지속적인 요구(최상덕 외, 2015a, 2016a)에 따라 자유학기제 시범·희망학교 핵심교원 연수, 자유학기제 교원 역량강화 연수, 전문성 함양을 위한 실습형 연수가 지원되었

고, 교실수업 개선을 지원하기 위한 교과별·대상별·수준별 온·오프라인 맞춤형 교원 연수도 확대되었다. 중앙정부 차원에서 학교장 혹은 전문가 연수 등 다양한 연수를 통하여 실질적 역량 향상을 기하고 있으며 선도적으로 연수를 구성·운영해 가고 있다(김은영 외, 2016). 최근에는 자발적 교사연구회를 지원('17.2.28 700개)하여 교사들의 자발적인 수업 연구와 역량 강화를 유도해 나가고 있으며, 교육지원청 단위로 구축된 현장지원단('17년 235명)을 활용한 개별학교 맞춤형 컨설팅 지원을 강화하기도 하였다. 또한 교육부 및 시·도교육청 주관으로 연구보고서를 발간하고, 자유학기제 현장포럼, 수업콘서트 및 학부모콘서트, 실천사례연구대회, 지역 진로체험 페스티벌, 성과발표회 및 우수사례 공모전 등도 운영되고 있다. 이는 자유학기제 운영 전반에 대한 전문적 지식과 기술을 함양할 수 있는 기회를 제공함으로써 자유학기제를 운영하는 교사들의 역량을 강화하기 위함이다. 그러나 교사들은 여전히 새로운 수업방식 및 대안적 평가 방식(과정중심평가 등)에 대한 부담 및 어려움(최상덕 외, 2014a, 2015a, 2015b, 2016a; 임종현 외, 2017a, 2018a, 2018b), 교육과정 재구성에 대한 어려움(최상덕 외, 2014c, 2014d; 임종현 외, 2017a, 2017b, 2018a) 등을 호소하고 있다. 또한 교사들은 수업 개선, 새로운 평가 방식 마련, 유의미한 양질의 자유학기 활동 발굴 사이에서 삼중고를 겪고 있고(신철균 외, 2015), 수업 혁신과 자유학기 활동에 필요한 전문성 신장, 역할 변화의 필요성을 공감하면서도 그 수준과 범위의 불명확성으로 인해 어려움을 토로하고 있다(성열관, 2018). 이는 교사들의 개인적 연수나 지식 확보에 어려움이 있음을 드러내는 것으로 학습공동체를 통한 협력과 지원, 집단지성의 힘이 필요함을 의미한다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 Cooper 외(2004)가 제시한 '성공적인 정책 집행을 위한 핵심 조건'에 근거하여 자유학기정책 집행 과정을 분석함으로써 자유학기제의 정책 집행 과정을 이해하고 자유학년제로의 확대 및 발전을 위한 개선점을 제시하고자 하였다.

규범적 차원에서 살펴본 자유학기제의 취지는 도입 당시 학생의 꿈끼 탐색, 역량 함양, 행복교육이었으나 점차 학생의 자기주도적 성장과 교사의 전문성 신장이라는 두 축으로 압축되었다. 이러한 정책 취지의 변화는 교육구성원들에게 시범운영 기간과 정책 집행 기간 동안 공유되지 못했고 정책에 대한 오해와 왜곡, 인식의 불일치를 불러 온 것으로 확인되었다. 정책의 취지에 대한 합의가 제대로 이루어지지 않은 채로 정책이 추진되는 상황은 정책 집행자인 교사와 수혜자인 학생에게 큰 혼란을 야기할 수 있다. 또한 자유학기제 운영 전반에 부정적인 영향을 끼치며 정책의 효과를 제대로 평가하는

일을 어렵게 만든다.

구조적 차원에서는 자유학기정책 집행을 위한 교육부 주도의 일괄적인 정책 추진 방식과 단위학교의 정책 집행을 위한 구조적 적합성에 대해 살펴보았다. 시범운영 기간의 개선점이 여전히 남아 있는 상태에서 「초·중등교육법 시행령」의 개정을 통한 전면 실시, 경기도교육청의 자유학기정책 확산 과정은 여타의 교육정책과 마찬가지로 자유학기정책 역시 Top-down 방식으로 추진되었음을 보여준다. 이러한 집행 방식은 자유학기정책의 성공적 집행을 위한 단위학교의 적극적이고 자발적인 실천 의지의 부족으로 이어졌다. 또한 자유학과 일반학과의 이원적 교육과정 운영은 현재 단위학교의 구조가 자유학을 운영하는 데 적합하지 않음을 시사한다. 하지만 자유학기정책을 통해 점차 강화되고 있는 교사들 간의 소통과 협력의 증대, 전문적학습공동체의 활성화, 자유학기(년)의 효율적 운영을 위한 협업이 단위학교 차원에서 구조적 개선 및 변화(학습조직화)를 이루기 위한 효과적인 기제로 작용될 수 있다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있었다.

구성적 차원에서는 정책 집행과 관련된 교육부와 시·도교육청의 지원과 압력, 단위학교 구성원들의 집행 태도를 살펴보았다. 그 간에 교육부와 시·도교육청은 자유학기제의 안정적 정착을 위해 다방면의 지원을 아끼지 않았으나 자유학기제 집행 과정에서 교육구성원들의 인식과 행동을 변화시키기 위한 압력 행사는 미미했던 것으로 확인되었다. 또한 선행연구 분석 결과, 자유학기 정책 집행의 핵심 주체인 교사들은 저항, 타협, 헌신의 태도를 보여 왔다. 교사들은 담당 업무와 자유학기 수업의 포기 및 회피를 통해 저항하거나, '덧붙이기식 접근', '관성적 수업 방식 유지', '하고는 있기'로 타협하거나, 수업에 열의 보이기, 수업방식의 변화 시도, 다양한 수업방법 개발과 같이 헌신하는 모습을 보여주었다.

기술적 차원에서는 자유학기제 정책 집행 역량으로 정책 집행을 위한 예산과 자원, 정책집행자의 전문적 지식에 대해 살펴보았다. 교육부와 시도교육청은 자유학기정책 운영과 관련하여 단위학교에 예산을 지원하고 있으며, 교육부와 한국교육개발원은 자유학기제 홈페이지 운영, 체험처 발굴을 통해 적극적으로 자유학기제 운영을 지원하고 있었다. 또한 정책집행자인 교사를 대상으로 한 맞춤형 연수, 교사연구회 지원, 현장지원단을 통한 컨설팅 지원을 통해 교사들의 정책 집행을 위한 전문적 지식을 향상시키기 위해 노력하고 있었다. 그럼에도 불구하고 교사들이 여전히 자유학기제 운영에서 어려움을 겪는 이유는 교사들 간의 협력과 지원, 집단지성의 힘이 필요함을 의미한다.

이러한 다차원 분석을 통해 드러난 문제에 대한 개선점을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서 제기되었던 정책에 대한 오해와 왜곡, 인식의 불일치, 기술적 차원에서 제기되었던 정책집행자인 교사들의 전문적 지식의 부족을 해결하기 위해 학교 조직은 스스로의 노력을 통한 이해의 공유와 협력적 실천으로 정책 집행을 위한 학교

안 학습공동체, 학습조직을 이루어야 한다. 이는 교육구성원의 인식 제고와 단위학교 차원의 정책 집행 환류를 위해 반드시 필요하다. 학교조직은 학교운영에 유동적으로 참여할 수밖에 없는 인사(人事)적 한계를 지닌 교육구성원으로 이루어져 있다. 이러한 조직의 특성상 인식을 공유하고 상호협력하기 위해서는 교육구성원 간의 대화와 학습의 과정이 필요하다. 이는 정책 집행 자체를 위해서도 필요하지만 정책 집행 과정을 점검하고 개선하기 위해서도 필요하다.

이를 위해 자유학기정책 집행을 위한 학습공동체, 학습조직을 만드는 방안은 현재 학교 안에서 활발히 운영되고 있는 학교 안 전문적학습공동체를 이용하는 방안이 있을 수 있다. 실제 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서(최상덕 외, 2014a, 2014c, 2015a, 2016a; 임중헌 외, 2017a, 2018a)에서도 교사들 간의 소통과 협력의 증대, 교사협의회 운영 등이 활성화되면서 자유학기정책을 통해 학습조직이 학교조직에 착근될 수 있는 가능성을 보여주었다. 학교 안 전문적학습공동체는 교과활동을 중심으로 운영하거나 자유학기활동에 대해 운영할 수 있다. 자유학기수업에 직접 참여하는 교사들 위주로 운영해야 하겠지만 학기말 혹은 학년말 전문적학습공동체 결과 발표를 통해 다른 학년 교사들과도 교류하고 활동을 공유함으로써 구성원 전체의 인식을 제고하는 기회를 가져야 한다. 이는 자유학기수업을 하는 교사들의 어려움, 업무담당교사의 업무부담을 공감하고 이해할 수 있는 기회로도 작용함으로써 협력의 분위기를 조성하는 계기가 될 수 있다.

둘째, 구조적 차원에서 제기되었던 단위학교 정책 집행을 위한 구조적 적합성의 문제를 해결하기 위해서는 단위학교 차원에서 자유학기 기획 업무와 교육과정 편성 업무를 담당하는 교육과정운영부서를 조직하고, 그 하위부서로 1학년부를 두어 수업개선연구업무, 진로활동운영 업무, 자유학기활동 업무를 담당하도록 하여 체계적이고 이원화된 자유학기 운영 조직을 구성해야 한다. 현재도 학교조직의 개편을 통해 자유학기 운영을 원활하게 하는 우수한 학교 모델(자유학기 협업 모델 등)이 존재하지만, 학교조직의 개편은 상급교육행정기관 차원에서 자유학기 운영의 권고 사항으로 제시할 필요가 있다. 또한 학교장의 자유학기 운영 연수를 통해 조직 개편의 중요성을 강조함으로써 의무적으로 실천될 수 있도록 분위기를 조성할 필요가 있다. 현재 중학교는 자유학기정책으로 인해 교육과정이 일반학과 자유학기(년)의 두 체제로 운영되고 있다. 변화된 교육과정 체제에 맞춰 학교조직 체계 역시 재편되어야 하는데 보통은 자유학기 운영을 1학년 부서에서 떠맡아서 운영함으로써 해마다 담당교사가 바뀌는 문제, 이로 인해 업무의 연계성과 지속성, 전문성이 떨어지는 어려움을 야기하고 있다. 따라서 교육과정운영부서를 신설하고 자유학기 업무담당교사와 일반학기 업무담당교사를 배치하여 자유학기 기획 및 교육과정 운영 업무가 원활하게 운영되도록 해야 한다. 자유학과 일반학기 교육과정 담당자 간의 업무 이해 및 협조 체제, 교육과정운영부서와 1학년부서 간의 긴밀한

협조 및 지원 체제는 교육과정 운영의 연계성과 지속성, 환류가 체계적으로 이루어지는 일을 가능하게 할 수 있다. 또한 자유학기 담당 교사들의 수업 및 행정 업무를 지원함으로써 원활한 자유학기 운영을 촉진할 수 있다.

셋째, 구성적 차원에서 제기되었던 자유학기 정책 집행의 핵심 주체인 교사들의 저항과 타협의 태도를 헌신의 태도로 변화시키기 위해 교사들 간의 경험을 공유하도록 해야 한다. 헌신의 태도를 가진 교사들은 자신의 교과전문성 신장과 학생의 수업에 대한 만족을 통해 그러한 태도를 강화하게 되었다고 언급한 바 있다. 때문에 그들의 경험을 저항과 타협의 태도를 보이는 교사와 공유하는 일이 무엇보다 중요하다. 경험을 공유하는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 간접적인 공유이고 다른 하나는 직접적인 공유이다. 간접적 공유란 자유학기제를 운영하며 긍정적 변화를 느낀 타교사의 사례를 공유하는 일이다. 반면 직접적 공유란 교사 스스로 헌신의 태도를 보인 교사들의 유의미한 경험을 실제로 체험하는 일이다. 이러한 직접적 경험은 간접적 경험의 공유가 선행되어야 가능한 일이다. 즉 간접적 경험의 공유를 통해 동기유발이 되었을 때 직접적 경험의 실천으로 나아가는 것이다. 이런 측면에서 헌신의 태도를 보이는 교사의 경험을 공유하는 기회를 제공하는 것이 무엇보다 중요하며 이를 위한 방법에는 다음과 같은 것들이 있을 수 있다. 하나는 교사들의 수업에 대한 학생들의 피드백을 적극적으로 활용하는 것이다. 자유학기 활동 속에서 수업의 변화를 체험한 학생들은 기존의 수업 방식을 관성적으로 고수하려는 교사들에게 긍정적인 피드백을 하기가 힘들다. 수업의 변화가 학생들의 요구로부터 이루어지는 bottom-up 방식의 변화는 어디에나 통용되는 것이다. 다른 하나는 헌신의 태도를 불러일으킨 유의미한 변화를 먼저 경험한 교사들과 활발한 교류를 가짐으로써 자기 성찰의 기회를 제공하는 것이다. 이는 변화에 대한 긍정적인 확산을 가져올 수 있는 가장 확실한 방법 중의 하나이다. 이러한 교류가 개인적인 친분을 넘어 학교조직 차원에서 이루어질 수 있도록 수업에 대한 공유가 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 공유는 앞서 언급한 전문적학습공동체를 통해서도 이루어질 수 있으나 동료장학, 공개수업 등을 통해서도 가능하다. 이러한 공유는 실제 자유학기 수업활동에 대한 태도뿐만 아니라 업무 수행의 태도에까지 영향을 미칠 수 있는 중요한 행위이다.

넷째, 구성적 차원에서 제기되었던 교육부와 시·도교육청의 미미한 압력 행사, 기술적 차원에서 제기되었던 교육부와 시·도교육청의 예산 지원의 적절성을 분석하기 위해 자유학기(년)제 정책 집행에 관한 평가 체계를 마련해야 한다. 평가는 상급교육행정기관과 단위학교 모두에 대해 이루어져야 한다. 상급교육행정기관과 관련해서는 프로그램, 예산, 체험처 등의 각종 지원에 대한 적절성과 만족도를 평가하고 단위학교 차원에서는 교과활동의 교수학습방식과 평가체제의 다양성, 자유학기활동의 구체적인 프로그램 현황과 이에 대한 만족도, 학생들의 진로활동 및 진로선정의 과정 및 결과에 대한 분석

등을 다각도에서 점검할 수 있어야 한다. 이러한 평가 체제가 마련될 경우 각 시·도교육청의 단위학교들이 취하고 있는 운영 방식을 비교함으로써 이에 따른 정책 효과가 어떻게 다르게 나타나는지에 대해 총체적인 분석이 가능할 것으로 판단된다. 이는 중앙차원의 가이드라인을 제시하는 데에도 활용할 수 있으며, 학교별 상황(지역, 학교급, 학교 규모 등)에 따른 맞춤형 가이드라인의 방향 탐색, 상급교육행정기간의 단위학교에 대한 정책 집행의 압력 행사를 위한 지침으로도 활용할 수 있다. 이를 통해 정책 운영의 실체를 진단하고 정책의 취지에 맞게 운영되고 있는 우수한 사례를 발굴하여 벤치마킹할 수 있도록 활용해야 하며, 형식적인 정책 운영 방식으로 추진되는 경우에는 그 원인을 파악하여 실질적인 지원이 가능하도록 해야 한다. 다만 평가 주체와 평가 방식에 대한 철저한 사전 준비과정을 통해 시행되는 것이 중요하며, 평가가 자칫 시도교육청별 정책 운영의 경쟁 구도를 조장하거나, 평가결과가 단위학교에 대한 지원이 아닌 다른 수단으로 활용되는 것은 경계해야 할 것이다.

자유학기제 운영을 통해 교육혁신을 도모하기 위해서는 학교 현장의 목소리에 귀를 기울이는 자세가 우선시 되어야 한다. 아무리 좋은 취지를 가지고 정책을 운영한다고 해도 실제 정책 집행의 주체가 되는 교육구성원들의 정책에 대한 인식이 어떠한지, 정책이 취지에 맞게 운영되고 있는지를 파악하지 못한다면 그 정책의 효과는 담보할 수 없다. 자유학기제가 자유학년제로 확산되어 발전하고 있는 현 시점에서 학교 현장에서 이루어지는 정책 운영의 실제에 대한 지속적인 관심을 통해 정책의 취지에 적합한 정책 운영이 제대로 되고 있는지에 대해 살펴보는 것이 무엇보다 필요하다.

또한 단위학교 현장 내부의 노력 역시 중요하다. 학교구성원이 모두 만족할 수 있는 자유학기(년)제 운영이 되기 위한 핵심은 교육공동체(교사, 학생, 학부모 등) 모두의 관심과 참여이다. 이러한 것을 연결시켜 주는 핵심적 매개체는 단위학교의 교육과정일 것이다. 단위학교 교육과정은 단기적인 시각에 의해 구성되는 성질의 것이 아니라 교육공동체가 다 함께 만들어가야 할 성질의 것으로서, 미래를 내다보는 장기적인 교육 로드맵으로 볼 수 있다. 이에 교육공동체의 관심과 참여를 높이고 자유학기(년)제의 효과적 운영을 위해 지속적인 학습에 기반한 중장기 교육과정 수립·운영이라는 단위학교 현장의 노력이 함께 필요할 것이다. 이러한 정책 운영의 방향성 유지 및 단위학교 현장의 노력이 병행되면서 향후 자유학기제 및 자유학년제 정책을 운영한다면 정책의 지속적인 발전과 효과를 기대해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 경기도교육청 보도자료. (2016.12.1.). 2017학년도 '경기 자유학년제' 전면 추진.
- 교육부. (2013.5.28.). 학생의 꿈과 끼를 살려 행복교육을 실현하는 중학교 자유학기제 시범 운영계획(안).
- 교육부. (2015.8.6.). 학생의 꿈과 끼를 키워 행복교육을 실현하는 중학교 자유학기제 시행계획(시안).
- 교육부. (2015.11.25.). 학생의 꿈과 끼를 키워 행복교육을 실현하는 중학교 자유학기제 시행 계획(요약).
- 교육부. (2016.11.21.). 2017년 자유학기·일반학기 연계 시범운영 추진 계획.
- 교육부. (2017.11.6.). 중학교 자유학기제 확대·발전 계획 주요 내용.
- 교육부 보도자료. (2015.8.7.). 「중학교 자유학기제 시행 계획」 시안 발표.
- 교육부 보도자료. (2017.11.6.). 중1 자유학년제, 내년부터 희망하는 학교 약 1,500개교에서 시작.
- 교육부, 한국교육개발원. (2018). 2018년 자유학년 및 연계학기 운영 가이드. 교육부, 한국교육개발원.
- 강재태, 유영주. (2017). 자유학기제 관련 쟁점 및 운영의 실제 현황. **현대교육연구**, 29, 27-46.
- 강현석, 전호재. (2017). 중학교 자유학기제 운영 사례와 교육과정적 함의 탐구. **예술인문사회융합멀티미디어논문지**, 11(7), 127-134.
- 김달효. (2015). 사례연구를 통해 본 자유학기제의 가능성과 한계. **교육문화연구**, 21(5), 179-202.
- 김동일, 라영안, 이해은, 금창민, 박소영. (2016). 자유학기제 정착을 위해 교원들이 인식한 촉진요인과 저해요인탐색. **교육심리연구**, 30(2), 345-371.
- 김미진, 홍후조. (2015). 자유학기제의 지속가능성과 중학교교육의 정체성 탐색. **교육과정연구**, 34(1), 1-28.
- 김은영, 김경애, 김보경, 양희준, 이상은, 최상덕, 김아미, 성열관, 차성현. (2016). 자유학기제의 중장기 추진 전략과 방안: 초·중·고 운영 확대를 중심으로. (연구보고 RR 2016-11). 서울: 한국교육개발원.
- 김이경, 민수빈. (2015). 자유학기제의 도입에 따른 교사들의 직무부담 분석. **한국교원교육연구**, 32(2), 181-203.
- 김혜영, 김동선, 홍창남. (2017). 부산시 자유학기제 희망학교 사례 연구. **지방교육연구**, 20(2), 19-42.
- 박균열, 주영효, 고영중. (2014). 공교육 내실화를 위한 자유학기제 정책의 방향과 과제. **교육행정학연구**, 32(1), 25-51.

- 박윤수. (2017). 자유학기제 효과성 연구. (정책연구시리즈 2017-13). 충북: 한국개발연구원.
- 박휴용. (2015). 자유학기제 실행 과정에서의 정체성 갈등에 대한 비판적 담론 분석. **교육과정연구**, 33(3), 2-27.
- 박휴용, 송진용. (2018). 교육정책이 적용되는 현장의 갈등요인 분석: 자유학기제를 중심으로 한 질적연구. **교육문화연구**, 24(2), 7-32.
- 서울특별시교육청. (2019.1.). 2019 중학교 자유학기제 확대 운영 계획.
- 성열관. (2018). 자유학기제의 정책 특징에 따른 교사들의 제도 인식: 정책 정당성, 교사 정체성 및 전문성을 중심으로. **교육문제연구**, 31(1), 27-58.
- 신철균, 김은영, 황은희, 송경오, 박민정. (2014). 중학교 자유학기제 정착 방안 연구. (연구보고 RR 2014-17). 서울: 한국교육개발원.
- 신철균, 김은영, 홍민주, 황은희, 송경오, 박민정. (2015). 자유학기제 운영 개선 방안 연구: 일반학기와의 연계를 중심으로. (연구보고 RR 2015-24). 서울: 한국교육개발원.
- 신철균, 박민정. (2015). 자유학기제를 경험한 세 학교에 대한 사례 연구. **교육행정학연구**, 33(1), 309-338.
- 신철균, 황은희, 송경오. (2016). 자유학기제와 일반학기의 연계 실태 분석. **교육행정학연구**, 34(1), 165-190.
- 여지영, 채선미. (2016). 중학생의 자유학기제 경험. **한국콘텐츠학회논문지**, 16(5), 698-709.
- 이병환, 임영희, 권민석. (2015). 교육공동체 의견 조사에 기초한 자유학기제의 안정적 정착 방안 탐색. **교육종합연구**, 13(2), 103-126.
- 이은화, 신상명. (2016). 자유학기제 집행과정에서 나타난 교사의 직무행태 분석. **교육행정학연구**, 34(3), 1-24.
- 임종현. (2016). 자유학기제 운영 과정에 대한 질적 사례 연구: 양가성 현상의 발견과 의미. **교육행정학연구**, 34(4), 99-128.
- 임종현, 양희준, 최원석, 김갑성, 김민호, 김보경, 김아미, 박소영, 성열관, 오범호, 차성현, 박수경. (2017a). 2016 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영. (기술보고 TR 2017-49). 충북: 한국교육개발원.
- 임종현, 양희준, 최원석, 김갑성, 김민호, 김보경, 김아미, 박소영, 성열관, 오범호, 차성현, 박수경. (2017b). 2016 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영. (기술보고 TR 2017-48). 충북: 한국교육개발원.
- 임종현, 최원석, 김은경, 양희준, 김갑성, 김민호, 김보경, 박소영, 오범호, 차성현. (2018a). 2017 자유학기제 연구학교 및 시범학교 사례연구 종합보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영. (수탁연구 CR 2018-11). 충북: 한국교육개발원.

- 임종현, 최원석, 김은경, 양희준, 김갑성, 김민호, 김보경, 박소영, 오범호, 차성현. (2018b). 2017 자유학기제 연구학교 및 시범학교 사례연구 학교별 사례보고서: 자유학기-일반학기 연계 운영. (수탁연구 CR 2018-10). 충북: 한국교육개발원.
- 정윤경. (2016). 자유학기제의 개혁적 의미와 과제, **교육철학연구**, 38(4), 105-129.
- 정유리, 송경오. (2017). 자유학기제 정책집행과정에서 나타난 교사의 반응양상 분석. **교육정치학연구**, 24(3), 73-97.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2014). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 최상덕, 이상은, 김병찬, 박소영, 소경희, 홍창남. (2014a). 2013 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서. (수탁연구 CR 2014-19). 서울: 한국교육개발원.
- 최상덕, 이상은, 김병찬, 박소영, 소경희, 홍창남. (2014b). 2013 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서. (수탁연구 CR 2014-20). 서울: 한국교육개발원.
- 최상덕, 이상은, 김동일, 김재철, 박소영, 홍창남. (2014c). 2014년도 1학기 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서. (수탁연구 CR 2014-47). 서울: 한국교육개발원.
- 최상덕, 이상은, 김동일, 김재철, 박소영, 홍창남. (2014d). 2014년도 1학기 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서. (수탁연구 CR 2014-48). 서울: 한국교육개발원.
- 최상덕, 이상은, 김갑성, 김민호, 김재철, 박소영. (2015a). 2014년도 2학기 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서. (수탁연구 CR 2015-08). 서울: 한국교육개발원.
- 최상덕, 이상은, 김갑성, 김민호, 김재철, 박소영. (2015b). 2014년도 2학기 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서. (수탁연구 CR 2015-09). 서울: 한국교육개발원.
- 최상덕, 이상은, 김도기, 김민호, 김재철, 김평원, 박소영, 박인옥, 성열관, 원효현, 최승복, 홍창남. (2016a). 2015년도 자유학기제 연구학교 사례연구 종합보고서. (수탁연구 CR 2016-10). 서울: 한국교육개발원.
- 최상덕, 이상은, 김도기, 김민호, 김재철, 김평원, 박소영, 박인옥, 성열관, 원효현, 최승복, 홍창남. (2016b). 2015년도 자유학기제 연구학교 사례연구 학교별 사례보고서. (수탁연구 CR 2016-11). 서울: 한국교육개발원.
- 홍창남, 김혜영. (2016). 자유학기제 운영 과정에 대한 사례 연구. **한국교원교육연구**, 33(2), 157-179.
- 황규호. (2013). 자유학기제를 위한 교육과정 설계 방안 탐색. 제1차 자유학기제 포럼 (2013.9.26.) 자료집. 서울: 한국교육개발원.
- 하정희, 김명희, 조영아, 김상희. (2018). 중학생의 자유학기제 경험에 대한 질적연구. **학교사회복지**, 42. 139-162.
- Cooper, B. S., Fusarelli, L. D. & Randall, E. V. (2004). *Better policies, better schools: theories and applications*. Pearson Education Inc. 가신현, 김병모, 박종필, 양성관,

엄준용, 이준희(역). **좋은 정책 좋은 학교: 이론과 적용**. 경기: 아카데미프레스.

Lipsky. M. (1980). *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of Individual in Public Services*.
NY: Russel Sage Foundation.

Nakamura, R. T. & Smallwood, F. P. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. NY:
St. Martin's Press.

경주신문(2017.11.23.). 2018년부터 시행될 '자유학년제'

ABSTRACT

Exploring the Improvement Directions through the Analysis of the Policy Implementation Process of the Free Semester

Kim, Ji Sun(Teacher, Mang-po Middle School)

Kim, Do Ki(Professor, Korea National University of Education)

Kim, Je Hyun(Researcher, School Administration Institute)

Chai, Song Hwa(Researcher, Korean Educational Development Institute)

Choi, Ji Won(Teacher, Kumho Elementary School)

Choi, Jae Won(Teacher, Gangjinjoongang Elementary School)

Kim, Se Yeong(Teacher, Miribeol Elenmentary School)

The purpose of this study is to analyze the implementation of the free semester system through the multi-dimensional policy analysis model of Cooper, Fusarelli & Randall(2004) and to examine the improvement points for free grade system. To achieve this purpose, on the normative dimension, we investigate the alteration of purpose of free semester system, misunderstandings and discordance between educational community members, on the structural dimension, we examined the top-down policy enforcement and the lack of the structural reform for the free semester system. On the constructive dimension, we looked into the support and pressure from the government, superior educational offices to operate the policy, and the attitude of resistance, compromise, and commitment of school members. On the technical dimension, we reviewed the budget, resources, and the support for teachers' professional knowledge and skills as policy executive competency.

Base on this, suggestions for the expansion into free grade system are as follows. First, the school organization should establish a learning community and learning organization to share understanding and cooperate practice. Second, it is necessary to organize the school into planning and execution parts and run separately. Third, teacher's experience should be shared for changing their attitude from resistance and compromise into commitment. Fourth, An evaluation system should be established in policy execution for superior educational offices and schools.

[Key words] Free Semester System, Multi-dimensional Analysis