

자유학기제에 대한 교육 입법평가*

전 윤 경**

Contents

- I. 서론
 - II. 자유학기제 입법 추진 경과와 관련 법령의 제개정
 - III. 비판적 검토 : 자유학기제의 입법목적과 그 실현
 - IV. 결론
-

* 이 논문은 한국법제연구원, 한국교육법학회, 한국입법정책학회, 한국사회보장법학회, 고려대학교 법학연구원에서 공동 개최한 연합학술대회(2018. 05. 25.)에서 발표한 글을 수정·보완한 글입니다.

** 교육학 박사, 복원여자고등학교 교사

I. 서론

1. 입법평가의 필요성

헌법 제31조제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육 재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.”고 하여 교육제도 법정주의를 규정하고 있다. 이 조항은 특히 학교교육의 중요성에 비추어 교육에 관한 기본정책 또는 기본방침 등 기본적인 사항을 국민의 대표기관인 국회가 직접 입법절차를 거쳐 제정한 형식적 의미의 법률로 규정하게 함으로써 국민의 교육을 받을 권리가 행정기관에 의하여 자의적으로 무시되거나 침해당하지 않도록 하고, 교육의 자주성과 중립성을 유지하고자 하는 데에 그 의의가 있다.¹⁾

그러나 열린교육, 수준별 수업, 교과교실제, 집중이수제 등의 새로운 교육정책은 학교현장에서는 개혁 피로감으로 누적되기도 한다.²⁾ 과도하게 자주 변하는 교육제도에 대한 불안감은 교육 당사자들뿐만 아니라 사회적으로도 중요한 쟁점이 되기도 한다. 특히, 최근의 집중이수제³⁾의 경우 2009 개정 교육과정(2009. 12. 23. 교육부 고시)에서 핵심 아이디어로 등장하였다가 학교 문화와 맞지 않는 무리한 정책운영으로 2012 개정 교육과정(2012. 7. 9. 고시)에서 실질적으로 무효화 되었다.⁴⁾

동시에 현행 교육제도에 대한 변화의 갈망 또한 큰 것이 사실이다. 현 정부는 교육개혁을 위한 6대 과제로 공교육 정상화, 선취업 후진학, 자유학기제, 지방교육재정 개혁, 일학습병행제 인재양성을 제시하였다. 특히, 자유학기제의 경우

1) 헌재 2013. 11. 28. 2011헌마282

2) 김미진·홍후조, “자유학기제의 지속가능성과 중학교교육의 정체성 탐색”, 「교육과정연구」 제34권 제1호, 2015, 3면.

3) 집중이수제는 중학교와 고등학교의 교육과정 편성 운영의 중점에서 “학기당 이수 교과목 수를 8개 이내로 편성” 하도록 하는 지침이다(교육과학기술부, 2009).

4) 김재춘·최필순, “집중이수제 정책의 등장과 퇴장 : 정책 실패가 주는 시사점 탐색을 중심으로”, 「교육과정연구」, 제30권 3호, 2012, 123면.

지난 18대 대선 당시 박근혜 후보의 대선 주요 공약으로 시작하여 문재인 정부에서도 핵심 과제로 선정되었다.

자유학기제는 박근혜 정부 교육정책 가운데 가장 높은 점수를 받은 정책이자 진보와 보수가 이견을 보이지 않는 교육정책이라는 평가를 받기도 하였다. 2016년 교육부가 수행한 79개 과제에 대한 평가에서도 '중학교 자유학기제 확산'은 학교정책 가운데 1위를 차지했다. 전체 과제에서 상위 4개만 받는 '매우 우수' 평가를 받기도 하였다.⁵⁾

물론, 이에 대한 반론도 존재한다. 대통령 선거에서 갑자기 등장한 정책이 다양한 논의를 거치지 않고 3년의 짧은 시범기간을 거쳐 2016년 전국의 모든 중학교에서 실시됨에 따라 정책에 대한 검증이 철저히 이루어지지 않았다는 데 의문점이 있다. 이와 동시에 학력 저하 문제, 사교육비 증가, 대학입시 체계와의 불협화음 문제 등도 계속해서 제기되고 있다.

2015년 관련 법령으로 초·중등교육법 시행령과 교육부 고시인 교육과정이 개정되고 짧은 시간이 흘렀음에도 자유학기제가 갖는 학교에 대한 영향력은 이전 어떠한 교육정책 및 법령보다도 강하다고 판단되어 중간점검이 필요하다고 보았다. 또한, 2017년 말 정부는 2년 만에 초·중등교육법 시행령의 자유학기제 관련 조항을 개정하여 자유학년제로의 확대시행을 위한 법적 근거를 마련하였다. 우리 교육 현실에서 교육 관련 정책들은 그 생명력이 짧았던 경우가 많았다. 이와 비교하면 자유학기제는 관련 법령의 개정과 두 정권에서 교육 관련 국정 과제로 선정된 부분이나, 초기 공약 제안 당시의 단순한 진로체험 관련 정책의 의미를 넘어 학교 전반의 교육혁신과 연관되는 정책으로 인식되는 부분에서도 그 평가가 필요하다고 판단하였다.

이에 따라 필자는 자유학기제 관련 법령이 교육제도 법정주의에 따라 국민의 교육을 받을 권리를 보호·실현하고 있는지를 검토해보고자 한다.

5) 서울신문, "[대선 후보들에 바란다-교육 7대 이슈 점검] '행복감 높이고 학폭 줄인 자유학기제' '시험 없는 평가방식' 공정성 확보해야", 2017. 04. 27.
(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170428023001>).

2. 교육 입법평가 대상과 내용

(1) 대상 법령과 그 이유

1) 관련 대상 법령

본 교육 입법평가의 대상이 되는 법령은 자유학기제 정책 운용과 관련되는 초·중등교육법 시행령 제44조제3항 및 제48조의2(2015.9.15. 신설)와 2015 개정 교육과정 고시(교육부 고시 제2015-74호, 2015.9.23. 개정 고시)이다. 이외에 자유학기제에서 진로체험과 관련되는 법령으로 진로교육법(2015.6.22. 제정)을 참고하고자 한다.

교육 입법평가란 교육법 영역에서의 입법평가 활동으로 정의할 수 있다. 구체적으로 입법의 전 과정, 즉 법안의 작성 이전 시점부터 입안과정, 작성된 법령 그리고 그 법령이 실제로 적용되는 과정 등에서 동 법령이 교육체제 내에서 실질적으로 좋은 규범으로 작용할 수 있는가 또는 작용하는가에 대하여 지속해서 평가하고 필요한 경우 수정을 요청하는 일련의 과정을 교육 입법평가라 할 수 있다.⁶⁾

2) 법령 선정 이유 : 왜 시행령과 고시인가?

본 논의에 있어 법률로만 입법평가의 대상을 한정하는 것은 입법평가 논의의 실효성을 처음부터 지나치게 제한하는 것일 수 있다. 현대 사회의 법 체제에 있어서 법의 효력을 직접 담보하는 것은 국회 제정 법률보다는 행정입법에 의한 하위 법령일 경우가 많기 때문이다. 특히, 최근에 행정입법이 행정편의에 따라 모법의 수권 없이 또는 수권 범위를 넘어서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 행정입법의 남용이라는 문제를 낳고 있고, 국민 생활의 중요한 사항들이 법률에서 정해져야 함에도 행정입법으로 규율되는 정도가 심해져 의회의

6) 황준성, "교육입법평가에 관한 연구", 「교육법학연구」 제23권 1호, 2011, 264면.

입법권이 유명무실해지고 있음을 고려할 때, 행정입법을 평가의 대상에서 원칙적으로 제외함은 입법평가를 국회 제정 법률의 입법 과정에서 또 하나의 형식적 절차를 만드는 것으로 의미가 축소될 개연성이 크기 때문이다.⁷⁾

또한, 교육영역에 있어 교육부 고시에 의해 개정되는 교육과정의 경우 교육현장에서 파급력과 영향력은 절대적이라 할 수 있다. 교육부에 의해 주도되는 현행 국가교육과정 체제는 교육과정 개발 위원 선정과정이 투명하지 못하고 교육의 이해 당사자를 대표하지 못한다는 문제점이 있으며, 교육과정의 형식이 교과서 내용까지 구체적으로 구속하여 과도한 영역 갈등을 유발한다는 문제점을 안고 있는 등의 비판을 받기도 한다.⁸⁾ 그렇기 때문에 교육 입법평가에 있어 시행규칙인 고시를 입법평가의 대상으로 포함하는 것은 입법평가의 실효성을 위해 필요하다고 본다. 이는 곧 교육영역의 입법평가의 특수성을 고려한 것이라 할 수 있다.

이에 따라 자유학기 관련 법령으로써 초·중등교육법 시행령과 교육부 고시인 교육과정의 내용을 사후적 입법평가의 대상으로 하고자 한다. 비록 2015년 신설된 관련 법령에 대한 사후적 입법평가가 빠른 감이 있긴 하나, 2017년 관련 법령이 자유학기제에서 자유학년제로 조항 일부가 확대 개정된 점을 고려하여 상기 법령을 사후적 입법평가의 대상으로 삼고자 한다.

(2) 연구내용

본 논문은 자유학기제 관련 법령에 대한 분석기준으로 ① 입법목적, ② 법령체계 정당성 및 타당성, ③ 효과성, ④ 국민적 공감대를 중심으로 검토를 진행하고자 한다. 구체적인 검토 내용은 다음과 같다.

첫째, 자유학기제의 입법 목적을 검토하고자 한다. 자유학기제 정책 추진 과정과 입법 이후의 자유학기제 관련 법령이 추구하는 입법목적이 의미하는 바를 검토하고자 하며, 이에 따른 입법 취지를 밝혀 자유학기제가 추구하는 헌법 정신

7) 황준성, 전계논문, 270-171면.

8) 김영석, "현행 국가교육과정체제의 문제점과 대안의 모색 미국과 영국의 사례를 중심으로", 「사회과교육연구」, 13권 2호, 2006, 47면.

과 교육 관련법의 기본원리를 밝히고자 한다. 이는 이후 다른 검토 내용의 기준이 된다.

둘째, 자유학기제 관련 법령 체계의 정당성 및 타당성을 검토하고자 한다. 먼저 법령 체계의 정당성과 관련하여 입법 시기 및 체계에 대한 검토를 하고자 하며, 타당성과 관련하여 자유학기 용어의 교육적·법적 타당성을 검토하고자 한다.

셋째, 자유학기제의 효과성을 검토하고자 한다. 효과성 검토는 구체적으로 쟁점별 효과성과 법적 효과성으로 나누어 검토하고자 한다.

넷째, 국민적 공감대에 관한 검토로써 입법목적에 대한 국민적 인지도를 검토하고자 한다.

이상 관련 법령에 대한 비판적 검토를 통해 자유학기제 관련 법령의 입법평가를 진행하고자 한다.

Ⅱ. 자유학기제 입법 추진 경과와 관련 법령의 제·개정

1. 자유학기제 입법 추진 경과⁹⁾

본 장에서 자유학기제 추진 경과는 2015년을 기준으로 관련 법령 입법 전 단계와 입법 후 단계로 구분하여 입법 추진 경과를 정리하고자 한다.

(1) 정책 도입 및 시범 운영기

2012년 당시 대선 후보의 10대 공약의 하나로 중학교 과정 중에 시험 없는 '자유학기제'를 도입하여, 창의성 확대와 직업탐색 기회로의 활용을 제안하면서 등장하였다.¹⁰⁾ 초기 자유학기제는 진로 체험이 큰 비중을 차지하였다. 이후 자유

9) 자유학기제의 추진 경과에 관한 내용은 "신철균 외, "자유학기 운영 실태 분석 연구", 한국교육개발원, 2015, 29-30면"과 "신철균 외, "자유학기제 운영 개선 방안 연구: 일반학기와의 연계를 중심으로", 한국교육개발원, 2015, 23-24면"의 글을 참고하여 법령 개정을 기준으로 작성하였음.

학기제의 큰 틀에 해당하는 목적과 방법, 운영 시기 등이 포함된 자유학기제 시범 운영 계획안을 2013. 5. 28 교육부가 발표하면서 자유학기제의 내용이 교육현장에 구체적으로 제시되었다. 당시 자유학기제 시범운영계획안에서 밝힌 자유학기제의 목적은 “학생들이 스스로 꿈과 끼를 찾고, 창의성·인성·사회성 등 미래지향적 역량을 함양하며, 행복한 학교생활을 하도록 돕는 것”으로서 자유학기제의 목적이 진로체험을 넘어 교육 전체의 목표와 연관되어 있음을 확인할 수 있다.

2013년 교육부의 중학교 자유학기제 시범운영 계획안을 보면 정책 도입기의 경과를 확인할 수 있다. 그 내용을 정리하면 <표1>과 같다.¹¹⁾

<표1> 자유학기제 도입기의 추진 경과

-
- 자유학기제 도입 공약 발표(2012.11) 및 국정과제 채택(2013.1~2.)
 - VIP 국정과제 실천계획 업무보고, ‘행복교육, 창의인재 양성’(2013.3.28)
 - 자유학기제 추진체제 구축 계획(안) 마련 및 구성(2013.4.5)
 - 자유학기제 연구학교(42교) 지정(2013.4.12) 및 지원센터 선정(2013.4.19, KEDI)
 - 자유학기제 정책자문위원회(2013.4.24) 및 추진단 회의(2013.4.26)
 - 시도교육청 장학사 의견수렴(2013.4.17) 및 현장 전문가 협의회(2013.4.30)
 - 자유학기제 관련 부내 정책 토론회(1차:2013.4.25, 2차:2013.5.6)
 - 부교육감 회의(2013.4.26) 및 교육감 협의회(2013.5.24)
-

이후 2013학년 2학기부터 운영된 42개 연구학교와 2014학년 1학기에 추가 지정·운영된 38개 연구학교를 포함, 총 80개 연구학교가 운영되었다. 이어 2014학년에 희망학교가 732개교에서 2015학년에는 2,551개교로 전체 중학교의 약 80%로 확대되었다.

10) 뉴스핌, “[박근혜시대] 박근혜 당선자의 주요 공약은?”, 2012. 12. 20. (<http://www.newspim.com/news/view/20121219000541>).

11) 교육부, 중학교 자유학기제 시범 운영계획(안) 보도자료, 2013. 5. 28.

(2) 법제화 및 확대기

정책 도입기 이후, 2015-16년 관련 법령의 법제화를 통해 자유학기제 전면 확대 시행을 위한 법적 근거를 마련하였다. 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 2015년 진로교육법을 제정·공포하였다. 둘째, 같은 해 초·중등교육법 시행령에 자유학기제 관련 조항을 신설하였으며, 셋째, 초·중등교육법 시행규칙 개정을 통해 중학생의 경우 학교생활기록 기재 사항으로 자유학기 활동사항을 기재할 수 있도록 하였다.¹²⁾ 넷째, 교육부 고시로 2015 개정 교육과정을 통해 중학교 교육과정에 자유학기제 근거를 명문화 하였으며, 다섯째, 2016년 교육부 훈령으로 학교생활기록 작성 및 관리지침을 통해 자유학기 활동 상황을 입력하도록 관련 조항을 신설함으로써 자유학기제의 법적 근거를 마련하였다.¹³⁾

정책 도입 및 시범 운영기의 경험과 법제화를 통한 법적 근거를 토대로 2016년부터 전체 중학교에서 자유학기제가 시행되었다. 이후 정부는 정책에 대한 공감대 확산으로 자유학기제가 안정적으로 정착, 학생중심 수업 및 과정중심 평가를 통한 학교 교실수업 변화 견인, 다양한 주체의 교육활동 참여를 통한 체험활동 활성화 등의 긍정적 평가가 있다고 판단하고, 2017년 교육부 국정 과제로서 공교육 혁신안의 하나로 자유학기제에서 자유학년제로의 확대안을 제시하였다.¹⁴⁾ 또한, 이에 따른 법적 근거로서 초·중등교육법 시행령을 한 학기에서 한 학기 또는 두 학기로 법령을 개정하였다. 2018년 현재 3,208개 중학교가 자유

12) 초·중등교육법 시행규칙 제22조(학교생활기록의 대상 자료) ① 법 제25조 제1항 제7호에서 "교육부령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다. <개정 2015.9.25>

1. 학교정보
2. 학생의 수상경력
3. 학생의 진로희망사항
4. 학생의 창의적 체험활동상황
5. 학생(중학생과 고등학생 또는 중학교나 고등학교에 준하는 교육과정 이수 중에 있는 학생만 해당한다)의 독서활동상황
6. 학생(중학생만 해당한다)의 자유학기 활동상황

13) 학교생활기록 작성 및 관리지침 [시행 2016.4.5.] [교육부훈령 제169호, 2016.4.5., 일부개정] 제15조의2(자유학기활동상황) ① 학교장은 자유학기 중에 자유학기 활동을 실시한 결과를 별지 제2호, 제5호의 서식에 따라 입력한다.

② 별지 제2호, 제5호의 '특기사항'란은 자유학기 활동별 담당 교사가 수시로 관찰한 활동 내용, 참여도, 흥미도 등을 문장으로 입력한다.

14) 교육부, 중학교 자유학기제 확대·발전 계획 시안 발표 보도자료, 2017. 09. 15.

학기를 실시하고 있으며, 이 중 절반(48.2%)에 해당하는 1,503개 중학교가 자유학년제를 실시하고 있다.

2. 관련 법령의 제개정과 그 이유

앞서 밝힌 바와 같이 정부는 2016년 자유학기제 전면 시행을 앞두고 2015년에 초·중등교육법 시행령, 초·중등교육법 시행규칙, 교육부 고시(2015 개정 교육과정 총론), 교육부 훈령(학교생활기록 작성 및 관리지침)을 통해 자유학기제 운용에 관한 사항을 개정하였다. 또한 진로체험 지원을 위해 진로교육법을 제정하여 자유학기제 운용에 따른 법적 근거를 명확하게 갖추었다. 또한 2017년에는 초·중등교육법 시행령 조항을 일부 개정하여 자유학년제 시행을 위한 법적 근거를 마련하였다. 관련 법령의 구체적인 내용과 개정 이유는 다음과 같다.¹⁵⁾

(1) 초·중등교육법 시행령 (신설 2015.9.15.)

자유학기제의 직접적인 법적 근거는 초·중등교육법 시행령 제44조(학기)에 제3항에 있다. 그 내용을 보면 ③ 중학교의 장은 제1항에 따른 학기 중 한 학기를 자유학기로 지정하여야 한다. 이 경우 지정 대상 학기의 범위 등 자유학기의 지정에 관한 세부 사항은 교육부 장관이 정한다고 규정하고 있어, 중학교에서 자유학기는 2016년부터 의무사항으로 되어 있다.

같은 법 제48조의2(자유학기의 수업운영방법 등)는 ① 중학교의 장은 자유학기에 학생 참여형 수업을 실시하고 학생의 진로탐색 등 다양한 체험을 위한 체험활동을 운영하여야 하며, ② 제1항에 따른 학생 참여형 수업 및 체험활동에 관한 세부 사항은 교육부 장관이 정한다고 규정하고 있다.

본 조항 초·중등교육법 시행령 제44조제3항 및 제48조의2 신설 이유는 중학교 과정 중 한 학기 동안 학생 참여형 수업 및 다양한 체험활동을 통한 교육이 이루

15) 본 논문은 자유학기제와 관련하여 입법 목적 및 효과성 등의 검토를 목적으로 함에 따라 학교생활기록에 관한 사항이 명시된 중 초·중등교육법 시행규칙과, 교육부 훈령(학교생활기록 작성 및 관리지침)은 개정 이유를 제시하지 않는다.

어지도록 하는 자유학기제의 근거를 마련하는 데 있었다.

이에 따라 교육부와 그 소속기관 직제 시행규칙 제7조는 학교혁신지원실의 교육과정정책과장은 자유학기 교육과정의 운영에 관한 사항과 자유학기제 지원 체제 구축·운영 및 확대·발전 지원에 관한 사항을 분장한다고 규정하고 있다.

이후, 2015년 본 조항의 신설 당시 자유학기제를 한 학기로 제한하던 것을, 2017년 제44조제3항의 개정을 통해 한 학기 또는 두 학기로 확대 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.¹⁶⁾ 이에 대해서 당시 범제처의 자료를 보면 현재는 중학교의 장이 자유학기로 지정하여야 하는 학기를 한 학기뿐만 아니라 앞으로는 그 범위를 한 학기 또는 두 학기로 확대하는 등 현행 제도의 운용상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 개정이었다고 이유를 밝히고 있다.

**(2) 2015 개정 교육과정 (교육부 고시 제2015-74호,
2015.9.23. 개정 고시)**

2015 개정 교육과정 총론의 중학교 교육과정은 자유학기제와 관련하여 다음과 같이 고시하고 있다.

나. 교육과정 편성 운영기준

- 9) 학교는 학생들이 자신의 적성과 미래에 대해 탐색하고, 학습의 즐거움을 경험하여 스스로 공부하는 자기주도적 학습 능력과 태도를 기를 수 있도록 자유학기를 운영한다.
 - 가) 중학교 과정 중 한 학기는 자유학기로 운영한다.
 - 나) 자유학기에는 해당 학기의 교과 및 창의적 체험활동을 자유학기의 취지에 부합하도록 편성·운영한다.
 - 다) 자유학기에는 지역사회와 연계하여 진로 탐색 활동, 주제 선택 활동, 동아리 활동, 예술·체육 활동 등 다양한 체험 중심의 자유학기 활동을 운영한다.
 - 라) 자유학기에는 협동 학습, 토의·토론 학습, 프로젝트 학습 등 학생 참여형

16) 초·중등교육법 시행령 제44조(학기) ③ 중학교의 장은 제1항에 따른 학기 중 **한 학기 또는 두 학기를** 자유학기로 지정하여야 한다. 이 경우 지정 대상 학기의 범위 등 자유학기의 지정에 관한 세부 사항은 교육부 장관이 정한다. <신설 2015.9.15., 2017.11.28.>

수업을 강화한다.

- 마) 자유학기에는 중간·기말고사 등 일제식 지필평가는 실시하지 않으며, 학생의 학습과 성장을 지원하는 과정 중심의 평가를 실시한다.
- 바) 자유학기에는 학교 내외의 다양한 자원을 활용하여 진로 탐색 및 설계를 지원한다.
- 사) 학교는 자유학기의 운영 취지가 타 학기·학년에도 연계될 수 있도록 노력한다.

중학교 교육과정 개정에 덧붙여 그 개정의 이유로 자유학기제와 관련하여 경쟁중심의 학교교육에서 벗어나 함께 문제를 해결하고 자신의 꿈과 끼를 살린 다양한 교육활동의 기틀 마련을 이유로 제시하고 있다.¹⁷⁾ 또한 2015 개정 교육과정의 특징 중 하나는 학생의 꿈과 끼를 키우는 교육과정을 운영할 수 있도록 단위학교의 교육과정 편성·운영의 자율성을 확대하였다.¹⁸⁾

2015 개정 교육과정의 개정 취지는 자유학기제의 정책 방향 및 내용과 큰 차이가 없다. 즉, 자유학기제를 통해 추진해 온 교육과정의 자율성 확대, 학생 참여형 교수학습 확대, 과정 및 수행 중심의 학생 평가, 학생의 꿈과 끼를 실현하기 위한 맞춤형 진로탐색활동 등은 자유학기제의 취지와 상당히 유사하다.¹⁹⁾

(3) 진로교육법 (2015.6.22. 제정)²⁰⁾

진로교육법의 자유학기제 관련 조항은 제13조(진로교육 집중학년·학기제)에 명시되어 있다. 이에 따르면 ① 「초·중등교육법」 제24조²¹⁾에도 불구하고 교육감은 특정 학년 또는 학기를 정하여 진로체험 교육과정을 집중적으로 운영하는

17) 교육부, 배움을 즐기는 행복교육, 2015 개정 교육과정 홍보물, 2015.

18) 교육부, 초·중등학교 교육과정 총론, 교육부 고시 제2015-80호, 2015.

19) 김은영 외, "자유학기제 중장기 추진 전략과 방안: 초·중·고 운영 확대를 중심으로", 한국교육개발원, 2016, 36면.

20) 진로교육법은 본 논문에서 직접적인 입법평가의 대상은 아니나 일부 논의에서 필요한 경우 본 법을 참고하고자 한다.

21) 초·중등교육법 제24조(수업 등) ① 학교의 학년도는 3월 1일부터 시작하여 다음 해 2월 말일까지로 한다. ② 수업은 주간·전일제를 원칙으로 한다. 다만, 법령이나 학칙으로 정하는 바에 따라 야간수업·계절수업·시간제수업 또는 방송·통신수업 등을 할 수 있다. ③ 학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[전문개정 2012.3.21.]

진로교육 집중학년·학기제를 운영할 수 있으며, ② 제1항에 따른 진로교육 집중학년·학기제의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 명시하고 있다.

이에 따른 진로교육법 시행령 제6조(진로교육 집중학년·학기제 운영)는 ① 교육감은 법 제13조제1항에 따른 진로교육 집중학년·학기제(이하 "진로학기제"라 한다)를 운영하려는 경우에는 학생 및 학부모의 의견과 대상 학교의 실정 등을 고려하여야 하며, ② 교육감은 진로학기제를 「초·중등교육법 시행령」 제44조제3항에 따른 자유학기제와 연계·통합하여 운영할 수 있다. 또한 ③ 제1항과 제2항에서 규정한 사항 외에 진로학기제 운영에 필요한 세부사항은 교육감이 교육부장관과 협의하여 정한다고 명시하고 있다.

진로교육법의 제정 이유를 보면 첫째, 진로교육을 통해 개인의 소질과 적성을 바탕으로 자신의 진로를 창의적으로 개발하고 지속해서 발전시켜 성숙한 민주시민으로서 행복한 삶을 준비할 수 있는 역량의 함양이 필요성을 이유로 제시하였다. 둘째, 진로교육의 개인적·사회적 중요성이 증가함에 따라 다양한 진로 체험 및 상담 기능 확대, 그리고 지역 사회와의 연계를 통한 진로교육 협력체계의 법적·제도적인 확립이 시급히 요구되고 있다. 이에 진로교육법을 제정하여 학생을 위한 진로교육 지원체계를 확립함으로써 평생에 걸친 진로개발역량을 배양하는 토대를 마련하고자 하였다.²²⁾

22) 대한민국국회 의안정보시스템, [1903291] 2013. 01. 10. 진로교육법안(김세연 의원 등 12인).

Ⅲ. 비판적 검토 : 자유학기제의 입법목적과 그 실현

1. 분석 기준²³⁾

자유학기제 관련 법령의 비판적 검토를 위한 분석 기준은 <표2>와 같다.

<표2> 자유학기제 관련 법령 입법평가를 위한 분석 기준

기준	분석 항목	
입법목적	-관련 법령의 입법목적과 필요성 검토	
법령 체계 정당성 & 타당성	-법령 체계 정당성 : 입법 시기 및 체계 검토 -타당성 : 용어 타당성 검토	
효과성	-쟁점별 효과성 검토	-학업 성취도 -사교육비 -지역 간 교육 여건
	-법적 효과성 검토	-입법목적 달성도 -헌법 정신 및 교육기본법 원리의 구현 여부 -교육의 책무성 제고 여부
국민적 공감대	-입법목적에 대한 국민적 인지도 검토	

2. 입법목적

자유학기제는 2012년 박근혜 당시 대통령 후보의 교육정책 공약으로 제시되었을 당시에는 진로탐색을 목적으로 하였다. 당시 교육정책에 관한 공약을 보면 다음과 같다.

중학교에 ‘자유학기제’를 도입해서 진로탐색의 기회를 제공하겠습니다. 중학교

23) 본 분석 기준은 “황준성, 전계논문, 281-282면”에 제시한 주요 교육 관련 법령군의 입법평가 분석 기준 및 심사 항목 중 자유학기제에 관한 사후적 입법평가를 위하여 그 항목과 내용을 본 논의의 목적에 부합하도록 수정·보완한 것이다.

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.²⁴⁾

그러나 정부 출범 이후 2013년 교육부가 발표한 자유학기제 추진 목적은 다음과 같다.²⁵⁾ 첫째, 학생들이 스스로 꿈과 끼를 찾고, 자신의 적성과 미래에 대해 탐색·고민·설계하는 경험을 통해 지속적인 자기성찰 및 발전할 기회 제공. 둘째, 지식과 경쟁 중심 교육을 자기주도 창의학습 및 미래지향적 역량(창의성, 인성, 사회성 등) 함양이 가능한 교육으로 전환. 셋째, 공교육 변화 및 신뢰회복을 통해 학생이 행복한 학교생활 제공. 이상 세 가지를 추진 목적으로 제시하였다. 이를 근거로 보면 공약으로 제안되었을 당시와 이후에 실제로 교육정책으로 추진되는 단계에서 자유학기제의 목적은 그 범위가 확대되어 교육 전반의 혁신을 목적으로 하고 있음을 확인할 수 있다.

이에 대해서 관련 연구들은 자유학기제 목적의 불분명함을 지적하기도 한다. 초기의 자유학기제의 정책적 정체성이 불분명함을 지적하였으며,²⁶⁾ 구체적으로 자유학기제의 도입 목적이 교육과정 개선·혁신, 진로교육 강화, 체험활동 중심의 교육 내용·방법 도입 가운데 무엇인지 명확하지 않다는 문제를 제기하였다.²⁷⁾

이후 2015년 자유학기제의 직접적인 근거 법령인 초·중등교육법 시행령 개정의 근거를 보면 다음과 같다.

중학교 과정 중 한 학기 동안 학생 참여형 수업 및 다양한 체험활동을 통한 교육이 이루어지도록 하는 자유학기제의 근거를 마련하고²⁸⁾

24) 뉴스쉐어, “새누리당 박근혜 후보 교육정책 전문”, 2012. 11. 21.

(http://www.newsshare.co.kr/sub_read.html?uid=55181&adtbldg=e#_adtReady).

25) 교육부, 중학교 자유학기제 시범 운영계획(안) 보도자료, 2013. 5. 28.

26) 김미진·홍후조, 전개논문, 4면.

27) 이덕난, “중학교 자유학기제의 주요 쟁점과 과제”, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제636호, 2013.

28) 국가법령정보센터, 초·중등교육법 시행령 [시행 2015.9.15.] [대통령령 제26521호, 2015.9.15., 일부개정] 개정이유.

초·중등교육법 시행령의 관련 조항 신설 이유를 보면 중학교 과정 중 한 학기 동안 학생 참여형 수업 및 다양한 체험활동을 통한 교육이 이루어지도록 하는 자유학기제의 근거를 마련하는 데 있었다. 이를 보면 초·중등교육법의 자유학기제 관련 법령의 신설 근거에서도 진로체험에 머물지 않고 참여형 수업과 다양한 체험활동을 통한 수업혁신에 그 목적이 있었다고 보아야 할 것이다.

또한, 자유학기제 도입의 필요성에 대한 교육부의 발표 자료를 보면 다음과 같다.²⁹⁾

- ① 중학교 교육과정 중 한 학기를 자유학기로 운영하여 우리나라 ‘초·중·고등학교 교육 전반을 변화시킬 전기’로 활용할 필요가 있음.
- ② 학생들의 꿈과 끼를 살려주기 위한 다양한 기존 프로그램들을 자유학기제를 통해 통합·연계·체계화할 필요가 있음.
- ③ 중요성에도 불구하고 시간, 인적·물적 자원의 제약 등으로 운영에 어려움이 있는 진로교육을 자유학기를 통해 확산·강화할 필요가 있음.
- ④ 청소년 발달단계를 고려할 때, 학생의 정체성 확립, 적성과 소질의 탐색 등을 위한 중학교 단계에서의 자유학기 도입 필요성이 증대되고 있음.

이상의 자유학기제 관련 법령의 입법목적과 필요성을 보면 자유학기제 관련 정책은 단순히 진로체험의 기회를 부여하거나 다양한 체험활동의 연계에 그치는 것이 아니라 ‘초·중고 교육 전반을 변화시킬 전기’와 같은 표현에서 유추할 수 있듯이 학교 전반의 교육혁신을 위한 정책으로 인식하는 것이 타당할 것이다. 이상의 논의를 통해 자유학기제 관련 법령의 입법 취지를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자유학기제는 교육혁신을 통해 학력 중심의 학교 구조에서 벗어나 학생들의 꿈과 끼를 실현한다는 측면에서 헌법 제10조에 명시된 행복추구권의 실현을 목적으로 한다.

둘째, 공교육 내에서 다양한 프로그램을 통한 교육 경험을 체험함으로써 헌법 제31조에 명시된 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리의 보장과 실현을 목적으로 한다.

셋째, 다양한 진로 체험활동을 통해 교육기본법 제3조에 명시된 능력과 적성

29) 교육부, 중학교 자유학기제 시범 운영계획(안) 보도자료, 2013. 5. 28.

에 따라 교육 받을 권리를 보장하고 실현하기 위한 입법의 필요성을 지니고 있다고 할 수 있다.

3. 법령 체계 정당성 및 타당성

(1) 법령 체계 정당성 : 입법 시기 및 체계 검토

1) 입법 시기

자유학기제의 추진 근거가 되는 법령은 초·중등교육법 시행령 제44조와 제48조, 2015 개정 교육과정이다. 이상의 조항은 시행령의 경우 2015.9.15. 관련 조항이 신설되었으며, 교육과정의 경우는 교육부 고시 제2015-74호로 2015.9.23. 개정 고시되었다.

즉, 자유학기제는 2013년 도입 당시 시행령이나 교육부 고시에 의한 관련 규정의 개정 없이 시행되었다. 이와 관련하여 교육과정 개정에 대한 이덕난의 연구를 보면 ① 대선 핵심공약으로 서둘러 시행해야 할 정치적 고려, ② 잦은 교육과정 개편에 따른 사회적 혼란 우려, ③ 자유학기제가 교육과정 개정을 통해 추진 가능한 교육개혁 정책임을 인식하지 못했을 가능성을 문제로 제기하였다. 이후, 2015년에 와서야 2015 개정 교육과정과 초·중등교육법 시행령의 개정을 통해 자유학기제 시행 근거를 마련하였다.

그러나 그 이후에도 자유학기제에서 자유학년제로의 확대 시행을 위한 법적 근거 마련 과정에서도 입법 시기가 맞지 않는 부분이 발견된다. 교육부는 이와 관련하여 교육청별로 자체적으로 시행하고 있는 자유학년제를 안정적으로 운영할 수 있도록 법적·제도적 기반 마련하기 위해 초·중등교육법 시행령 개정 및 NEIS 기능 개선, 시도교육청별 고입전형을 보완하고자 하였다.³⁰⁾ 그러나 2017. 11. 28 초·중등교육법 시행령 제44조의제3항³¹⁾의 개정을 통해 자유학기제에서

30) 교육부, 2018년 자유학년 및 연계학기 운영 가이드, 한국교육개발원, 2018, 4면.

31) 초·중등교육법 시행령 제44조 ③ 중학교의 장은 제1항에 따른 학기 중 한 학기 또는 두 학기를 자유학기로 지정하여야 한다. 이 경우 지정 대상 학기의 범위 등 자유학기의 지정에 관한 세부 사항은 교육부장관이 정한다. <신설 2015.9.15., 2017.11.28.>

자유학년제로의 확대 시행을 위한 법적 근거를 마련하였음에도, 2015 개정 교육과정 제2018-150호(2018. 04)의 내용을 보면 여전히 '중학교 과정 중 한 학기는 자유학기로 운영한다.'³²⁾ 라고 하여 한 학기의 자유학기만 규정하고 있어 시행령의 개정 내용과 부합하지 않는다.

2) 입법 체계

이상과 같이 자유학기제는 2015년 초·중등교육법 시행령과 교육과정 개정을 통해 중학교 자유학기제 시행의 법적 근거를 마련하였는데, 이에 대한 검토가 필요하다. 특히, 학교 현장에 직접적인 영향을 미치는 교육과정 고시를 살펴보고자 한다.

현행 법령 아래에서 자유학기제의 시행과 확산을 위한 교육과정 개정은 법률 개정 사항은 아니다. 초·중등교육법 제23조(교육과정 등)를 보면 ② 교육부장관은 제1항에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있다고 규정하고 있다. 교육과정에 대한 법률 규정의 문제에 관한 헌법재판소의 판단은 다음과 같다.

초등학교의 교육목적과 교육목표를 달성하기 위한 교육과정은 국가 수준의 공통성뿐만 아니라 지역, 학교, 개인 수준의 다양성을 동시에 갖추어야 하는 과정으로서, 교육을 둘러싼 여러 여건에 따라 적절히 대처할 필요성이 있기 때문에 이에 관한 모든 사항을 법률에 규정하는 것은 입법기술상 매우 어렵다. 특히, 초등학교 교육과정의 편제와 수업시간은 교육여건의 변화에 따른 시의적절한 대처가 필요하므로 교육현장을 가장 잘 파악하고 교육과정에 대해 적절한 수요 예측을 할 수 있는 해당 부처에서 정하도록 할 필요가 있다. 따라서 초·중등교육법 제23조 제2항이 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 교육부장관이 정하도록 위임한 것 자체가 교육제도 법정주의에 반한다고 보기 어렵다. (교육과학기술부 고시 제2012-31호 II 위헌확인 [전원재판부 2013헌마838, 2016.2.25., 기각])

32) 교육부, 초·중학교 교육과정 총론, 교육부 고시 제2015-74호 (교육부 고시 제2018-150호 일부개정 포함), 2018, 13년.

이상 헌법재판소는 교육여건이나 다양성을 고려하여 교육과정의 기준과 내용을 교육부장관에게 위임하는 것을 합헌으로 보았다.

이와 관련하여 김성배 등은 법령에서 행정규칙으로의 위임 실태조사 및 위임 기준 연구에서 행정규칙 위임 실태 분석을 위한 유형을 다음과 같이 분류하였다. ① 금전납부 또는 비용부담 관련 위임, ② 행정지원 관련 위임, ③ 업무집행 관련 위임, ④ 조직내부규정 관련 위임, ⑤ 인·허가 등 관련 위임, ⑥ 지정·인증·인정 관련 위임, ⑦ 행정기준 관련 위임, ⑧ 위원회 관련 위임 등으로 나누어서 분류한 바 있다. 이어 국민의 권리·의무와 관련된 사항은 법률에 의한 행정의 원칙상 입법사항이므로 원칙적으로 법규명령에 위임해야 하는 것이 원칙이나 예외적으로 ① 학문적인 전문적 판단을 해야 하는 경우, ② 내용상 일률적 규정이 곤란한 경우, ③ 정책적 고려가 요구되는 경우, ④ 적시성과 탄력성이 요구되는 경우 중 어느 하나에 해당하면 행정규칙으로 위임할 수 있을 것으로 보았다.³³⁾

이상의 견해에 따르면 자유학기제를 교육부 고시에 의한 교육과정을 법적 근거로 하여 시행하는 것은 타당하다고 본다. 또한, 본 자유학기제는 입법 시기에 문제가 있기는 하나 교육과정 개정과 함께 초·중등교육법 시행령의 관련 조항 신설을 통해 법적 근거를 마련한 부분을 볼 때 입법 체계의 정당성을 지니고 있다고 본다.

그러나 근본적 문제 제기로서 자유학기제와 같이 교육계 전반에 큰 변화를 가져오는 교육정책을 법률로 규정하는 문제에 대해 고민할 필요가 있다. 제19대 국회에서 김상희 의원 등은 현행법은 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본사항 뿐만 아니라 개정과 관련한 일체의 권한 또한 교육부장관에게 위임되어 있는데, 교육과정은 정권이 바뀔에 따라 원칙과 기준이 없이 빈번하게 개정되고 있음을 이유로 초·중등교육법 일부개정법률안(2014. 01. 28.)을 제안하였으나 임기만료 폐기된 바 있다.³⁴⁾

33) 김성배·박민·김민섭, "법령에서 행정규칙으로의 위임 실태조사 및 위임기준 연구", 법제처, 2015, 252면.

34) 본 내용은 '이덕난, "박근혜 정부의 주요 교육정책에 대한 법정정책적 접근 : 자유학기제와 교육과정 및 교과서 정책을 중심으로", 「교육법학연구」, 제26권 2호, 2014, 144-145면.'을 참고하였으며, 의안정보시스템을 통해 확인·보충하였다. (대한민국국회 의안정보시스템, [1909167] 초·중등교육법 일부개정법률안(김상희의원 등 17인), 2014. 1. 28).

현재 교육과정의 개정은 2007년 이후 수시 개정 체제로 변경되었으며, 이에 따라 교육과정 개정에 따른 학교 현장의 혼란이 우려되기도 한다. 실제로 자유학기제의 대상 학년인 중학교 교육과정만 보더라도 7차 교육과정에서 3회, 2007 개정 교육과정에서 4회, 2009 개정 교육과정에서 7회, 2015 개정 교육과정에서 현재까지 4회의 전면 및 부분 개정이 있었다.³⁵⁾ 이는 당시 개정의 당위성이 존재할지라도 너무 빈번한 개정은 교육과정에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 부작용이 일어날 수 있는 부분이다.

교육 영역에서 법령 체계화의 진전은 교육의 체계성을 보장할 것이며, 제도화된 틀은 교육에 있어서 절차를 정비하고 안정성과 예측 가능성을 보장할 것이다. 그러나 이에 대한 부정적인 측면도 존재하는 것이 사실이다. 가령 법령의 형식성으로 인해 교육 현장의 변화에 능동적으로 대처하지 못한다거나 학문적 전문성의 고려 등의 문제가 그 사례가 될 것이다.

정필운 등은 민주주의 교육과 교육법제에 관한 연구에서 민주주의 교육의 기본적인 사항은 여러 범형식 중에서 법률로 규정하는 것이 타당하며, 따라서 명령 이하에 규정하여 행정권에 좌지우지되고 있는 현재의 법적 상태는 다분히 위헌적이라고 보았다.³⁶⁾ 물론, 자유학기제는 교육기본법에 교육이념으로 규정하고 있는 민주주의 혹은 민주시민교육과 같이 교육이념과 관련되는 직접적인 법령이라 할 수 없을지라도 교육계 전반에 파급되는 효과를 고려해야 할 필요가 있다.

(2) 타당성 : 용어 타당성 검토

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 제도이다. 자유학기제 기간 동안 이루어지는 학교생활은 크게 교과수업과 자유학기 활동으로 나뉜다. 오전에는

35) 본 교육과정 개정 횟수는 국가교육과정정보센터(NCIC, <http://ncic.go.kr>)에 게시된 교육과정 자료를 참고하였다.

36) 정필운·차조일·원준호, 「민주주의 교육과 교육법제 : 한국과 독일의 비교를 중심으로」, 『교육법학연구』, 제24권 3호, 2014, 241면.

주로 국어, 영어, 수학, 사회, 과학, 기술가정, 체육, 도덕 등 교과수업이 이루어지며, 수업은 토론, 실험·실습, 프로젝트 학습 등 전 과정에 학생이 주도적으로 참여하는 방식으로 진행된다. 평가는 지속적인 관찰평가, 형성평가, 자기성찰평가, 포트폴리오 평가, 수행평가 등을 통해 이뤄진다. 오후에는 주로 진로탐색 활동, 주제선택 활동, 예술·체육활동, 동아리 활동 등 자유학기 활동이 이루어진다.³⁷⁾

이를 보면 자유학기 활동은 교육과정을 완전히 벗어난 의미의 자유를 의미하는 것은 아니다. 또한, 자유의 의미를 단위학교에서 교육과정 편성에 있어서의 자율권의 의미로 이해하더라도 이에 대한 오해가 없도록 용어에 대한 고민이 필요할 것이다.

<표3>은 자유학기 용어의 타당성에 대하여 교육적 측면과 법적 측면에서 검토한 내용이다.

<표3> 자유학기 용어에 대한 교육적·법적 측면의 검토

구분	요인	구체적 내용
교육적 측면	내용	진로탐색 활동, 주제선택 활동, 예술·체육활동, 동아리 활동 등 특정 활동의 사례를 제시하고 있음.
	방법	수업에서는 토론, 실험·실습, 프로젝트 학습 등을, 자유학기 활동에는 진로탐색, 주제선택, 예술·체육활동, 동아리 활동 등의 탐색 활동이 주를 이룸. 이는 학생이 주도적으로 참여하는 방식이라는 특정한 교육 방법을 지향하고 있는 것으로 보임.
	평가	관찰평가, 형성평가, 자기성찰평가, 포트폴리오 평가, 수행평가 등 과정 중심의 평가를 강조
법적 측면	교사	<수업권 침해 여부 검토> 교사의 경우 내용, 방법, 평가의 측면에서 어느 정도의 제한이 있을 수 있으나 그 내용에 있어 어느 정도의 선택권이 보장되므로 교사 측면의 자유는 그 의미가 존재함.
	학생 & 학부모	<자유권 측면 검토> 법령을 통해 모든 중학생들을 대상으로 하는 것은 자유권의 침해 우려가 발생함. ³⁸⁾ 또한 실제 자유학기 프로그램은 교육과정 내에서 선택의 자유가 어느 정도 허용되나 이는 기존 교육과정에서의 교과 선택과 비교하여 선택의 자유의 폭이 크게 강화되었다고 볼 수 없음.

37) 본 내용은 자유학기제 정책을 소개하는 교육부 홈페이지의 내용을 인용하였음.

<http://www.ggoomggi.go.kr>

38) 손희권, "자유학기제의 성공적 추진을 위한 헌법적 쟁점 분석", 「교육법학연구」, 제25권 1호, 2013, 169-170면.

이상 <표3>의 검토 내용에 따른 검토 의견을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교육적 측면에서 기존 교과에 틀에서 벗어나 다양한 내용·방법·평가를 시도하는 측면에서 보면 자유의 의미보다는 교육 전반의 변화와 혁신의 의미가 강한 것으로 보인다.

둘째, 법적 측면에서 보면 자유학기란 용어는 학습자의 입장을 고려하여 이해 되는 측면이 강함을 고려하면, 법령으로 모든 중학생을 대상으로 하는 것은 자유권의 침해 우려가 발생한다. 또한 자유학기는 수요자의 선택 폭을 반영한다고 할지라도 현실 여건상 자유의 폭이 문제 되는 것이 현실이다. 그렇기 때문에 자유학기제와 일반학기의 연계 확대 방안을 검토하는 현재의 시점에서 자유학기라는 표현보다는 학교 전반의 교육 혁신과 관련된 용어의 개발이 필요할 것으로 보인다.

4. 효과성

(1) 쟁점별 효과성

본 장은 자유학기제 도입 초기부터 현재까지 제기되고 있는 쟁점을 중심으로 관련 인식조사 연구들을 통해 자유학기제의 효과성을 검토하고자 한다. <표4>의 내용은 김양분(2016)³⁹⁾, 최상덕 외(2016)⁴⁰⁾, 김희경 외(2018)⁴¹⁾, 박윤수(2018)⁴²⁾의 연구를 토대로 정리하였다.

39) 김양분, "자유학기제 경험 학생과 미경험 학생의 학업성취도와 사교육비 비교", 한국교육개발원, 2016. 본 연구는 2015년 중학교 1학년에서 자유학기제를 경험한 학생들과 경험하지 않은 학생들을 대상으로 학업성취도와 사교육비를 비교한 연구이다.

40) 최상덕 외, "자유학기제 여론조사", 한국교육개발원, 2016. 본 연구는 2015년 자유학기제 운영학교(80개 자유학기제 연구학교, 2,417개 자유학기제 희망학교)의 학부모, 학생, 교사를 대상으로 2016년 초반 인식조사를 한 연구이다.

41) 김희경·이근호·정영근·변희현, "자유학기제의 학교 교육과정 경영 실태 및 인식 분석", 「교육과정평가연구」, 제21권 1호, 2018, 1-30면. 본 연구는 학교현장의 자유학기 교육과정 경영실태 및 인식을 파악하고자 하는 연구로 180개 중학교를 대상으로 설문조사를 실시한 연구이다.

42) 박윤수, "자유학기제가 사교육 투자에 미친 영향", 「KDI정책포럼」, 제269호(2018-2), 2018. 본 논문은 자유학기제가 사교육 투자에 미친 영향을 추정하기 위해 통계청의 2009-2016년 사교육비조사에서 수집된 중학생 178,213명의 정보를 분석한 연구이다.

<표4> 쟁점 사안별 인식조사 결과 검토

쟁점 항목	쟁점 내용	인식 조사 결과
학업 성취도 저하	참여형 수업과 지필평가의 폐지가 학력 수준을 저하시킬 것이다.	자유학기제를 경험한 학생들은 자유학기제를 경험하지 않은 학생들과 비교해서 수학과 영어 학업 성취도에서 통계적으로 유의하게 높았음. 국어 학업성취도는 높게 나왔으나 통계적으로 유의하지 않았음. 즉, 2015년 자유학기제 연구학교와 희망학교 재학생이 미시행 학교의 재학생 보다 학업 성취도가 높게 나옴. ⁴³⁾
사교육비 증가	자유학기제로 인하여 학습 부족을 보충하기 위해 학원의 의존도가 높아질 것이다.	2015년 연구에서 자유학기제 연구학교와 희망학교 재학생의 사교육비와 미시행 학교 재학생의 사교육비는 차이가 없었음. ⁴⁴⁾ 그러나 2009년-2016년 「사교육비조사」에서 수집된 중학생의 정보를 분석한 연구에서는 전체적으로는 유의한 영향이 발견되지 않았으나, 일반가구와 비교하여 고소득 가구(월 600만원 이상)의 사교육 참여 및 연간 지출액이 증가하였음. ⁴⁵⁾
지역별 여건 차이	농어촌과 도시의 지역별 교육 여건의 차이로 체험중심의 자유학기 프로그램의 격차가 발생할 것이다.	자유학기 진로체험과 관련하여 우선하여 보완해야 할 점에 대해 학생과 교사는 '체험기회의 확대', '체험처의 확대', 학부모는 '질 높은 체험처의 확보'라고 응답함. ⁴⁶⁾ <학교시설·설비 측면> 학교 소재지별로 시설·설비 부족에 대한 조사에서 특별·광역시는 넓은 공간 부족 문제, 중소도시나 읍면지역은 다양한 동아리 활동을 위한 특별실 부족 문제가 있다고 응답함. <인적자원 측면> 외부 인사 확보가 어려운 이유에 대해 특별·광역시와 중소도시에서는 '예산이 부족하기 때문'이라고 50.8%-52.2%가 응답하였으며, 읍면지역에서는 '거리가 멀기 때문'이라고 43.5%가 응답함. ⁴⁷⁾ <재정·예산 측면> 중소도시와 읍면지역은 체험활동을 위한 비용 중 이동비용이 가장 많이 차지한다고 응답한 비율(27.4%-34.8%)이 특별·광역시 소재 학교(4.8%)와 비교하여 훨씬 높았음.

이상 자유학기제 관련 쟁점별 인식조사 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자유학기제에 따른 수업 및 평가 방식과 학업성취도의 관계에 대한 연구에서는 비록 2015년 연구학교를 대상으로 한 결과이지만 자유학기제에 따른 수

43) 김양분, 전계논문, 27면.

44) 김양분, 전계논문, 27면.

45) 박윤수, 전계논문, 2면.

46) 최상덕 외, 전계논문, 58면.

47) 이상 시설·설비 측면, 인적자원 측면, 재정·예산 측면의 분석 내용은 "김희경 외, 전계논문, 7-24면."을 인용함.

업 및 평가 방식에 의해 학업성취도가 낮아지지 않았으며, 일부 과목에서는 학업성취도에 긍정적인 영향을 주었음이 확인된다.

둘째, 사교육비와 관련된 조사에서는 김양분(2015)에 연구에 따르면 자유학기제 시행 학교와 미시행 학교 간의 사교육비의 유의미한 차이가 없는 것으로 조사되었다. 그러나 박윤수(2018)의 연구에 따르면 전체적으로 유의한 영향이 발견되지는 않았으나, 고소득 가구(월 600만원 이상)의 사교육 참여율(15.2%), 연간 지출액(179만원)이 증가한 것으로 나타났다. 고소득 가구의 사교육 투자가 증가한 이유는 사교육 접근성이 높고, 진학·선행학습 목적의 사교육을 많이 필요로 하기 때문으로 판단된다. 이는 자유학기제가 지닌 본래의 목적과 취지에서 벗어나 소득별 교육격차가 확대되는 부작용이 동반될 수 있음을 시사한다.⁴⁸⁾

셋째, 지역별 교육 여건의 차이에 대한 조사 결과는 도시와 농촌지역 모두 체험활동에 대한 여건 확충을 위한 보완이 필요하다는 응답이 나왔다. 그러나 항목별 조사 결과를 보면 특별·광역시 소재 학교는 학교 운동장이나 체육관 등 넓은 공간의 부족이 가장 시급한 부분이고, 중소도시, 읍면지역에서는 다양한 동아리 활동을 위한 시설·설비 부족으로 인해 어려움을 겪고 있었다. 인적자원 측면에서는 예상대로 농촌지역 학교가 외부인사 확보에 어려움을 겪는 것으로 나왔다. 이에 따라 농촌지역 학교는 예산의 많은 비중이 이동비용에 드는 것으로 나왔다.

이상 조사 결과를 보면 초기의 자유학기제 시행에 따른 쟁점과 그에 따른 우려 중 사교육비나 지역 간의 교육 여건의 차이에 대한 부분에서 일부 우려가 현실화하고 있음을 확인할 수 있다.

(2) 법적 효과성

본 장에서는 앞서 논의한 쟁점별 효과성 검토 내용을 참고하여 자유학기제와 관련된 법적 사안에 관한 법적 효과성을 검토하고자 한다.

48) 박윤수, 전계논문, 2면.

1) 입법목적 달성도 검토

본 장에서는 교육부가 제시한 자유학기제의 목적과 초·중등교육법 시행령 제 44조와 제48조의 신설 이유로 제시한 내용을 근거로 입법목적의 달성도와 관련하여 수범자의 만족도를 검토하고자 한다.

먼저, 교육부에 의하면 자유학기제는 중학교 과정 중, 한 학기 또는 두 학기 동안 지식경쟁 중심에서 벗어나 학생 참여형 수업을 하고 학생의 소질과 적성을 키울 수 있는 다양한 체험 활동을 중심으로 교육과정을 운영하는 제도라고 밝히고 있다.⁴⁹⁾ 또한, 초·중등교육법 시행령의 자유학기제 관련 조항의 신설 이유는 중학교 과정 중 한 학기 동안 학생 참여형 수업 및 다양한 체험활동을 통한 교육이 이루어지도록 하는 자유학기제의 근거를 마련하는 데 있었다.

이상의 내용에 따라 자유학기제의 입법목적 달성도 검토를 위한 항목을 '수업 만족도'와 '체험활동 만족도'로 정하고자 한다. <표5>의 내용은 김은영 외(2016)⁵⁰⁾의 연구와 최상덕(2016)⁵¹⁾의 연구를 토대로 정리하였다.

<표5> 입법목적에 대한 만족도 검토

입법목적 항목	학생	학부모	교사
수업 만족도	- 자유학기 경험 이후 교육활동(교육과정, 수업, 평가)이 개선되었다고 인식함. ⁵²⁾ - 수업 참여도(자기주도학습, 학습동기 및 흥미, 학습 몰입)에서 연구학교, 희망학교, 일반학교 순으로 높은 점수를 보임. ⁵³⁾	자유학기제 교과수업 시 학생이 능동적으로 참여한 정도에 대해 학부모 96%가 보통 이상의 긍정적인 응답을 함. ⁵⁴⁾	자유학기제 교과수업 시 학생이 능동적으로 참여한 정도에 대해 교사 97%가 보통 이상의 긍정적인 응답을 함. ⁵⁵⁾

49) 교육부, 자유학기제 안내 홈페이지, <http://www.ggoomggi.go.kr>

50) 김은영 외, 전계논문. 본 연구는 자유학기제 운영 만족도 조사 연구의 연구학교(2013년 2학기부터 2015년 2학기까지), 희망학교(2014년 2학기부터 2015년 2학기까지), 비교집단으로 일반학교(2014년 1학기부터 2015년 2학기까지) 조사 결과와 자유학기제 중단연구(2016년)를 중심으로 3년에 걸친 운영 결과를 연구한 논문이다.

51) 최상덕 외, 전계논문.

52) 김은영 외, 전계논문, 54면.

입법목적 항목	학생	학부모	교사
체험활동 만족도 ⁵⁶⁾	자유학기제 체험활동이 적성과 소질 개발에 도움이 되는가에 대한 질문에 92%가 보통 이상의 긍정적 답변을 함.	자유학기제 체험활동이 학생의 적성과 소질 개발에 도움이 되는가에 대한 질문에 83%가 보통 이상의 긍정적 답변을 함.	자유학기제 체험활동이 학생의 적성과 소질 개발에 도움이 되는가에 대한 질문에 95%가 보통 이상의 긍정적 답변을 함.

이상 자유학기제의 입법목적 달성도를 수업 만족도와 체험활동 만족도로 분류하여 정리하였다. 그 내용을 보면, 수업 만족도 측면에서는 교과교실제가 추구하는 참여형 수업에 대해 학생, 학부모, 교사 모두 고르게 긍정적인 대답을 하였다. 또한, 체험활동 만족도 측면에서도 자유학기제 체험활동이 학생들의 적성과 소질 개발에 도움이 된다는 대답이 평균 90%였다. 이상의 결과를 토대로 보면 비록 짧은 기간이지만 자유학기제 관련 법령의 입법목적의 달성도에서 현재까지는 긍정적인 평가를 할 수 있다.

2) 헌법 정신 및 교육기본법 원리의 구현 여부 검토

앞서 자유학기제 입법목적의 근거로 제시한 헌법 제10조의 행복추구권의 실현, 제31조의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리와, 교육기본법 제3조의 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 보장에 대한 실제 구현 여부에 대해 검토하고자 한다. 이에 따라 헌법 정신과 교육기본법 원리의 구현 여부를 검토하기 위한 질문과 그에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자유학기제는 행복추구권을 실현하는가? 헌법상 행복추구권은 인격 가치의 핵심으로 포괄적 권리이다. 그렇기 때문에 자유학기제 정책 하나를 가지고 행복추구의 실현 여부를 판단하는 것은 일정한 한계가 있을 수 있으나 본 논의에서 자유학기제의 궁극적인 목적은 학교생활에서의 행복추구에 있다고 판단되어 그 일부의 논의라 할지라도 직접적인 인식조사를 근거로 하여 논의하고자 한다.

53) 김은영 외, 전계논문, 56면; 최상덕 외, 전계논문, 14면.

54) 최상덕 외, 전계논문, 14면.

55) 최상덕 외, 전계논문, 14면.

56) 체험활동 만족도에 관한 내용은 "최상덕 외, 전계논문, 14면"을 참고함.

앞서 밝힌 바와 같이 자유학기제 관련 법령 입법의 궁극적인 목적은 행복추구에 있다. 그러나 대한민국 학생들의 학교생활 행복도는 세계 최하위 수준에 머물러 있다. 현재 중학생들의 학교생활 만족도가 최하위이며, 이는 거시적인 교육정책에서도, 이른바 학생 행복에 대한 요구는 더 강해지고 있다. 실제로 국제 구호개발 NGO 'Save The Children'과 서울대학교 사회복지연구소에 따르면 우리나라를 포함해 남아공, 네팔, 노르웨이, 영국 등 16개 국가의 만 8세와 만 12세 어린이를 대상으로 조사한 결과에서 우리나라 중학교 1학년의 학교생활에 대한 만족도가 16개국 중 최하위인 16위였다.⁵⁷⁾ 경제협력개발기구(OECD)가 실시한 학생 행복도 조사에서도 '삶에 불만족'하다고 응답한 한국 학생의 비율은 OECD 국가 중 최고 수준인 것으로 나타났다.⁵⁸⁾

이와 관련하여 학생의 행복감에 대한 2014년과 2015년의 조사 결과를 보면, 연구학교와 희망학교 학생들의 사전조사 결과와 비교하여 자유학기제를 경험한 후 행복감이 일관되게 상승한 것으로 나왔다. 반면, 일반학교에서는 오히려 감소하거나 소폭 상승한 것으로 나왔다. 이를 통해 자유학기제가 작은 부분이지만 학생들의 행복한 학교생활에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.⁵⁹⁾

둘째, 자유학기제는 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 보장하고 실현하는가? 즉, 교육의 기회균등을 위해 자유학기제 참여에 따른 차별이 발생하지 않도록 해야 할 것이다. 그러나 이는 시행 초기부터 계속해서 제기된 우려였다. 교육 여건에 따라 농어촌이나 도서벽지의 경우 자유학기제에 따른 진로체험 프로그램을 진행할 지역 인프라가 부족하다는 문제 제기였다. 이는 2016년 진행된 자유학기에 관한 여론조사에서도 문제 인식이 그대로 유지되었다. 여론조사에 따르면 자유학기 진로 체험에 있어 학생과 교사는 체험 기회의 확대를 보완해야 할 1순위로 꼽았으며, 학부모의 경우는 질 높은 체험처 확보가 보완되어야 한다고 보았다.⁶⁰⁾ 또한 자유학기제에 따른 사교육 확대 우려에 대해서도 앞서 확인한

57) KBS NEWS, 中 1학년 행복 지수 '꼴찌'...외모 만족도 최하위, 2017. 05. 01.

(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3473702&ref=A>).

58) 동아일보, 학생들이 행복하지 않은 나라, 2017. 04. 21.

(<http://news.donga.com/3/all/20170421/83973700/1>).

59) 김은영 외, 전개논문, 59면.

60) 최상덕 외, 전개논문, 58면.

바와 같이 2009년부터 2016년 통계청의 사교육비조사에서 수집된 중학생 178,213명의 정보를 분석한 결과 자유학기제 시행 이후 고소득 가구의 사교육 투자가 유의하게 증가한 것으로 나타났다. 이상의 결과는 학생의 진로 탐색, 비인지적 발달 등을 목표로 하는 자유학기제가 사교육을 통해 교육 격차가 확대되는 부작용을 동반할 수 있음을 시사한다.⁶¹⁾ 이는 교과수업이 줄어드는 대신 사교육을 받기 어려운 저소득 가정 학생들은 상대적으로 교육적 차별로 이어질 수 있다는 우려가 제기될 수 있는 부분이다.

셋째, 자유학기제는 교육기본법 제3조에 규정된 적성에 따라 교육 받을 권리를 보장 하는가? 자유학기제가 적성과 소질 계발에 도움이 된 정도에 대한 인식 조사를 보면, 학부모의 83%, 학생의 약 92%, 교사의 약 95%가 보통이상으로 답변하여 학부모, 학생, 교사 모두 자유학기제의 체험활동이 학생의 적성과 소질 계발에 도움이 되는 것으로 인식하였다.⁶²⁾

이상의 논의를 정리하면, 자유학기제가 헌법 정신과 교육기본법의 원리를 어느 정도 실현하고 있는 것으로 보이나 교육 격차 발생 우려에 따라 균등하게 교육받을 권리의 실현에 대한 우려가 제기될 수 있다.

3) 교육의 책무성 제고

교육의 책무성에 관한 부분은 관련 법령이 사회적 요구를 적극적으로 반영하는가, 그리고 교육의 공공성을 추구하는가에 대하여 검토하고자 한다.

이와 관련하여 중학교는 교육기본법 제8조제1항과 초·중등교육법 제12조에 따라 의무교육을 실시해야 하며, 이는 국가의 책무라 할 수 있다. 또한 자유학기제와 관련하여 교육의 책무에 관한 직접적인 조항은 진로교육법 제5조(국가 및 지방자치단체 등의 책무)에 규정되어 있다. 본 조항에 따르면 ① 국가 및 지방자치단체는 학생의 발달단계 및 소질과 적성에 맞는 진로교육을 활성화하는 데 필요한 시책을 마련하여야 하고, ② 국가 및 지방자치단체는 장애인, 북한이탈주민, 저소득층 가정의 학생 및 학교 밖 청소년 등 사회적 배려대상자를 위한 진로

61) 박윤수, 전계논문, 2면.

62) 최상덕 외, 전계논문, 14면.

교육 시책을 마련해야 한다고 규정하고 있다. 즉, 자유학기제는 진로체험을 통해 학생의 소질과 적성에 맞는 시책을 마련해야 하며, 이는 사회적 형평을 고려하여 사회적 배려대상자에 시책을 마련해야 한다.

이에 따라 교육의 책무성과 관련하여 ① 학생들의 진로와 적성을 위한 교육, ② 사회적 형평을 고려한 시책의 마련을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

첫째, 진로와 적성을 위한 교육에 관하여는 앞선 논의에서 확인한 바에 의하면 자유학기제의 입법목적에 해당하는 진로와 적성에 관한 인식조사에서 긍정적인 대담을 확인한 바 있다. 그러나 둘째, 사회적 배려 대상자에 대한 시책 마련 부분은 앞으로 고민이 필요한 부분이다. 이에 대하여 자유학기제는 양면적인 측면을 지니고 있다. 참여형 수업과 체험형 프로그램을 통한 교육혁신은 공교육의 활성화 측면에서 교육격차를 해소하고 누구에게나 우수한 교육서비스를 제공할 수 있다는 측면에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 논쟁점으로 제기한 바 있는 교과수업 부족에 대한 학력저하 우려는 사교육의 확대로 이어질 수 있으며, 이는 실제 조사에서도 고소득자들의 사교육비 증가가 확인되었다. 이는 곧 자유학기제가 교육격차 해소에 긍정적인 영향을 끼치는데 일정한 한계를 지니고 있다는 비판을 받을 수 있는 부분이다. 이에 대한 적극적인 대책이 필요하다.

정리하면, 교육의 책무성에 관한 논의에 있어 자유학기제는 여느 교육정책과 마찬가지로 사회적 요구를 반영해야 하며, 교육의 공공성 또한 확보해야 한다. 그러나 사회적 요구로서 적성과 흥미를 반영하기 위한 입법목적의 방향성에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 있으나, 교육의 공공성 부분에 대해서는 학력저하 문제에 따른 사교육비 증가 문제, 지역 간 교육 인프라의 구축 문제 등은 단순히 학교 내의 논의로만 해결될 수 없는 부분들이 존재하기 때문에 앞으로 많은 논의와 고민이 필요할 것으로 보인다.

5. 국민적 공감대

교육은 모든 사람이 이해관계인이다. 반드시 교육전문가만 교육 문제를 결정해야 하는 것은 아니다. 오히려 교육 문제만큼은 속의가 더 가능할 수도 있다.⁶³⁾ 자유학기제의 입법목적은 고려하면 국민적 공감대에 대한 검토는 교육의 방향성에 대한 인식에서 찾아야 할 것이다. 즉, 다양한 교육정책이 발표될 때마다 많은 논쟁을 불러오고, 해당 정책의 성공 여부는 결국 국민적 공감대에 부합하느냐의 여부일 것이다. 특히, 교육 분야는 국민적 공감의 영향력이 크게 작용하는 분야 중 하나일 것이다. 그렇기 때문에 자유학기제가 갖는 입법목적이 국민들이 공감하는 교육의 방향성에 부합하는가가 중요한 문제가 된다.

먼저, 국민적 공감대 형성에 관한 긍정적 측면은 기존의 자유학기제에 관한 인식조사에서 학생, 학부모, 교사가 본 제도에 대하여 긍정적으로 평가하고 있는 부분이다. 구체적으로 학부모 여론조사에 따르면 “중학교 학생이 한 학기 동안 다양한 수업과 진로 탐색 등을 경험할 수 있도록 시행 중인 자유학기제를 자유학년제로 확립되어야 한다.”는 의견에 대해 72.0%가 ‘필요하다’는 답변을 했다고 밝힌 바 있다.⁶⁴⁾ 이는 자유학기제를 통한 교육 변화에 대한 사회적 요구를 반영하는 것이라 할 수 있을 것이다. 즉, 사회적 요구에 대한 정부의 응답이라는 측면에서 본다면 자유학기제는 국민적 공감대에 부합하는 것으로 보인다.

그러나 부정적 측면은 절차적 측면에서 국민적 공감대 형성을 위한 속의 과정이 충분히 이루어졌는지도 검토되어야 할 것이다. 2013년 시범시행 이후 2015년 관련 법령의 제개정, 2017년 자유학년제로의 확대를 위한 관련 조항의 재개정은 정책의 검증이 제대로 이루어지기에는 부족한 시간으로 보인다. 현재 자유학기제를 자유학년제로, 그리고 자유학과 일반학과의 연계에 관한 필요성에 대한 제안과 연구에 대한 철저한 검증이 있어야만 확대 과정에서 국민적 공감대를 유지할 수 있을 것으로 본다.

63) 한겨레신문, “미투도 김영란법도 ‘노라고 말할 권리 위한 것’, 김영란 대입제도 개편 공론화위원장 인터뷰, 2008. 5. 19. (http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/845359.html).

64) 내일신문, “자유학기제→학년제로 확대 필요 72.0%”, 2017. 03. 21. (http://www.naeil.com/news_view/?id_art=231525).

IV. 결 론

본 논문은 자유학기제와 관련하여 입법목적, 법령 체계 정당성 및 타당성, 효과성, 국민적 공감대를 기준으로 관련 법령을 입법평가 하였다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자유학기제의 입법목적은 학력 중심의 학교 구조에서 벗어나 학생들의 꿈과 끼를 실현한다는 측면에서 헌법 제10조에 명시된 행복추구권의 실현, 다양한 교육 경험을 통해 헌법 제31조의 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리의 보장, 교육기본법 제3조에 명시된 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 보장하고 실현하기 위한 입법의 필요성을 지니고 있다고 할 수 있다.

둘째, 자유학기제 관련 법령의 입법 과정에서 입법 시기의 문제를 제기하였으며, 입법 체계에 있어 시행령이나 교육부 고시를 법적 근거로 두는 것은 정당성을 지니고 있다고 보았다. 그러나 근본적 문제 제기로서 교육계 전반에 큰 변화를 가져오는 정책의 경우 법률로 제정하는 문제를 고민할 필요가 있다고 보았다. 또한 용어의 타당성 측면에서 자유학기 용어에 대한 검토의 필요성을 제기하였다.

셋째, 효과성에 관한 논의를 위해 선행연구를 통해 수범자 만족도를 검토하였다. 입법목적의 달성 여부와 관련하여 수업 만족도와 체험활동 만족도 측면에서 긍정적인 답변을 확인하였다. 쟁점별 인식조사 검토 부분에서는 학업성취도 문제에서 자유학기제에 대한 긍정적인 인식을 확인하였으나, 사교육비 증가 문제와 지역별 여건 차이 문제에 관한 사안에서는 종래의 우려를 일정 부분에서 확인할 수 있었다.

넷째, 국민적 공감대에 관한 논의에서는 자유학기제가 사회적 요구에 관한 능동적 대응으로서 긍정적 평가를 받을 만하나 절차적 측면에서 숙의 과정을 충분히 이루어지지 않은 부분에 대해 문제를 제기하였다.

이상의 논의에 덧붙여 필자의 의견을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자유학기제는 단순히 수업 방법의 개선과 진로 체험을 통해 학습 경험의 측면에 머무는 것이 아니라 학교 문화의 혁신과 관련된다. 입법과정에서 일부 문제가 있더라도 법적 근거를 명확히 한 것은 긍정적으로 평가될 만하나, 그

제정 과정을 보면 오랜 숙의 과정을 통한 법령의 정교화를 거치지 못한 부분은 아쉬운 부분이다. 이미 법령 개정을 통해 진행되고 있는 자유학년제로의 확대 과정은 더 많은 논의가 필요하다.

둘째, 자유학기제 확대 과정에서 그 지향점의 명료화가 필요하다. 본래 자유학기제는 초등학교와 고등학교의 연결고리로서의 성격으로 출발한 정책이었으나 그 시행 과정에서 내용의 양적·질적 확대가 있었다. 자유학기제가 초등학교와 고등학교를 연결하는 고리로의 역할에 한정된다면 진로체험 중심의 프로그램으로 머무는 것이 타당할 것이나, 자유학년제로의 확대나 일반학기와의 연계를 검토하는 현재의 시점에서는, 이에 대한 더 구체적이고 정교한 관련 법령의 입법이 필요하다고 본다.

셋째, 인식조사 결과는 자유학기제에 대한 평가에 있어 현재까지는 절대적인 기준이 된다고 할 수는 없겠으나 교육 격차 심화 우려에 대한 대비가 필요하다. 현재 교육 관련 입법에 있어 중요한 요소 중 하나가 교육 격차의 해소에 있기 때문이다. 자유학기제의 성패에서도 교육 격차 해소 문제는 중요한 요인이 될 것이다. 결국, 최종적으로 교육 격차에 대한 우려는 대학 진학과 관련되는 것으로, 이를 위해서는 수능시험과 연계 문제를 적극적으로 고려해야 할 것이다.

본 필자는 자유학기에 관한 연구를 진행하면서 오래전 교육 관련 서적에서 보았던 서머힐 학교(Summerhill School)가 연상되었다. 그러나 자유학기제 정책의 아이디어는 선행연구를 통해 확인한 해외의 사례를 보면 아마도 이와는 관련 없는 듯하다. 그러나 ‘학생들에게 맞는 학교를 만들어야 한다.’는 서머힐의 교육 철학은 본 자유학기제와 그 지향점이 일치한다. 다양하고 심도 있는 숙의 과정을 통해 자유학기제가 추구하는 지향점의 명료화가 필요하다.

참고문헌

- 교육부, 「2018년 자유학년 및 연계학기 운영 가이드」, 한국교육개발원, 2018.
- 교육부, 배움을 즐기는 행복교육, 2015 개정 교육과정 홍보물, 2015.
- 교육부, 중학교 자유학기제 시범 운영계획(안) 보도자료, 2013. 5. 28.
- 교육부, 중학교 자유학기제 확대·발전 계획 시안 발표 보도자료, 2017. 09. 15.
- 교육부, 초·중등학교 교육과정 총론, 교육부 고시 제2015-80호, 2015.
- 교육부, 초·중등학교 교육과정 총론, 교육부 고시 제2015-74호 (교육부 고시 제 2018-150호 일부개정 포함), 2018.
- 김미진·홍후조, "자유학기제의 지속가능성과 중학교교육의 정체성 탐색", 「교육과정 연구」, 제34권 제1호, 2015, 1-28면.
- 김성배·박민·김민섭, "법령에서 행정규칙으로의 위임 실태조사 및 위임기준 연구", 법제처, 2015.
- 김아미 외, "경기도 자유학기제 내실화 방안 연구", 「경기도교육연구원」, 2017.
- 김양분, "자유학기제 경험 학생과 미경험 학생의 학업성취도와 사교육비 비교", 한국교육개발원, 2016.
- 김영석, "현행 국가교육과정체제의 문제점과 대안의 모색 미국과 영국의 사례를 중심으로" 「사회과교육연구」, 13권 2호, 2006, 47-62면.
- 김은영 외, "자유학기제 중장기 추진 전략과 방안: 초·중고 운영 확대를 중심으로", 한국교육개발원, 2016.
- 김재춘·최필순, "집중이수제 정책의 등장과 퇴장 : 정책 실패가 주는 시사점 탐색을 중심으로", 「교육과정연구」, 제30권 3호, 2012, 123-140면.
- 김희경·이근호·정영근·변희현, "자유학기제의 학교 교육과정 경영 실태 및 인식 분석", 「교육과정평가연구」, 제21권 1호, 2018, 1-30면.
- 대한민국국회 의안정보시스템, [1903291] 진로교육법안(김세연 의원 등 12인), 2013. 1. 10.
- 대한민국국회 의안정보시스템, [1909167] 초·중등교육법 일부개정법률안(김상희

- 의원 등 17인), 2014. 1. 28.
- 박윤수, “자유학기제가 사교육 투자에 미친 영향”, 「KDI정책포럼」, 제269호 (2018-2), 2018.
- 손희권, “자유학기제의 성공적 추진을 위한 헌법적 쟁점 분석”, 「교육법학연구」, 제25권 1호, 2013, 151-180면.
- 신철균 외, “자유학기 운영 실태 분석 연구”, 한국교육개발원, 2015.
- 신철균 외, “자유학기제 운영 개선 방안 연구: 일반학기와의 연계를 중심으로”, 한국교육개발원, 2015.
- 신철균 외, “중학교 자유학기제 정착 방안 연구”, 한국교육개발원, 2014.
- 이덕난, “박근혜 정부의 주요 교육정책에 대한 법정정책학적 접근: 자유학기제와 교육과정 및 교과서 정책을 중심으로”, 「교육법학연구」, 제26권 2호, 2014, 125-154면.
- 이덕난, “중학교 자유학기제의 주요 쟁점과 과제”, 국회입법조사처 「이슈와 논점」, 제636호, 2013.
- 정필운·차조일·원준호, “민주주의 교육과 교육법제 : 한국과 독일의 비교를 중심으로”, 「교육법학연구」, 제24권 제3호, 2014, 221-252면.
- 최상덕 외, “자유학기제 여론조사”, 한국교육개발원, 2016.
- 황준성, “교육입법평가에 관한 연구”, 「교육법학연구」, 제23권 1호, 2011, 259-288면.
- Carl Böhret/Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), Baden-Baden: Nomos, 2001. ; 박영도·장병일 역, 「입법평가입문」, 한국법제연구원, 2007.

<신문 및 인터넷 기사>

- 내일신문, “자유학기제→학년제로 확대 필요 72.0%”, 2017. 03. 21.
(http://www.naeil.com/news_view/?id_art=231525)
- 뉴스쉐어, “새누리당 박근혜 후보 교육정책 전문”, 2012. 11. 21.
(http://www.newsshare.co.kr/sub_read.html?uid=55181&adtdbrdg=e#_adtReady)

뉴스핌, “[박근혜시대] 박근혜 당선자의 주요 공약은?”, 2012. 12. 20.
(<http://www.newspim.com/news/view/20121219000541>)

동아일보, “학생들이 행복하지 않은 나라”, 2017. 04. 21.
(<http://news.donga.com/3/all/20170421/83973700/1>)

서울신문, “[대선 후보들에 바란다-교육 7대 이슈 점검] ‘행복감 높이고 학폭 줄인 자유학기제 ‘시험 없는 평가방식’ 공정성 확보해야”, 2017. 04. 27.
(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170428023001>)

한겨레신문, “미투도 김영란법도 ‘노’라고 말할 권리 위한 것”, 김영란 대입제도 개편 공론화위원장 인터뷰, 2008. 5. 19.
(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/845359.html)

KBS NEWS, “中 1학년 행복 지수 ‘꼴찌’...외모 만족도 최하위”, 2017. 05. 01.
(<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3473702&ref=A>)

국문초록

본 논문은 자유학기제에 대한 관련 법령의 사후적 입법평가를 목적으로 한다. 2015년 관련 법령의 개정 이후, 자유학기제가 갖는 학교에 대한 영향력은 이전 어떠한 교육정책이나 법령보다도 강하다고 판단되어 중간 점검이 필요하다고 보았다. 이에 따른 분석기준으로 입법목적, 법령 체계 정당성 및 타당성, 효과성, 국민적 공감대를 제시하였다.

평가 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 입법화 단계에서 확정해야 할 정책 목표, 용어 표현 및 선택, 법 형식 등에 문제가 있었다. 자유학기제가 교육과 관련하여 본질적 사항은 아니지만, 현장 파급력 및 영향력을 봤을 때 정책목표를 법률을 통해 명확히 하는 것이 필요하다. 둘째, 교육격차 심화 우려에 대한 대비가 필요하다. 현재 교육 관련 입법에 있어 중요한 요소 중 하나가 교육 격차의 해소에 있다. 자유학기제의 성패에서도 교육 격차 해소 문제는 중요한 요인이 될 것이다.

이상의 논의에 따른 결과로 필자는 자유학기제 확대 과정에서 심도 있는 숙의 과정이 필요할 것이며, 자유학기제의 지향점 명료화에 따른 관련 입법의 정교화 필요성을 강조하였다.

주제어

자유학기, 초·중등교육법 시행령, 교육과정, 교육 입법평가

Abstract

Educational Legislation Evaluation on Free Semester System

Jeon, Yun Gyeong*

The purpose of this article is to evaluate the legislation of the related laws in the free semester system. Since the amendment of the related legislation in 2015, the influence of the free semester system on the school has been considered to be stronger than any previous education policy or statute, and it is necessary to conduct an interim review. The analysis criteria included the purpose of legislation, justification and validity of the legal system, effectiveness, and public consensus.

The evaluation results are summarized as follows.

First, there were problems such as the policy goals to be confirmed at the phase of legislation, the expression and selection of terms, and the legal form. Although the free semester system is not an essential issue in terms of education, it is necessary to clarify the policy goals through the law in view of the power and influence of the field.

Second, there is a need to prepare for concerns about increasing educational gaps. One of the important elements in current legislation related to education is the elimination of the educational gap. In addition, this gap will be an important factor in the success or failure of the free semester system.

* Ph. D. in Education, Bukwon Girls' Highschool Teacher

According to the results of the above discussion, the process of deliberation will be needed in the process of expanding the free semester period, and it is necessary to elaborate related legislation through clarification in the direction of the free semester system.

Key Words

Free Semester System, Enforcement Decree of Elementary and Secondary Education Act, Curriculum, Educational Legislation Evaluation