

# 서울특별시교육청 자유학기제 지원에 관한 조례안 심 사 보 고 서

의안 번호	1074
----------	------

2019년 12월 17일  
교육위원회

## I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2019년 10월 16일, 김 경 의원

2. 회부일자 : 2019년 10월 22일

3. 상정일자

○ 제290회 서울특별시의회 정례회 제10차 교육위원회

(2019년 12월 17일 상정, 원안가결)

## II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 김 경 의원)

### 1. 제안이유

○ 학생의 소질계발 등을 위하여 자유학기제가 전면 시행됨에 따라 이에 필요한 근거규정을 마련하여 학생의 미래 진로 탐색 및 설계 등을 지원하고 학생의 건전하고 창의적인 성장을 도모하고자 함.

### 2. 주요내용

가. 조례 제정의 목적과 정의에 관한 사항을 규정함(안 제1조 및 제2

조).

나. 자유학기제의 효과적 운영 등에 대한 교육감의 책무 사항을 규정함(안 제3조).

다. 자유학기제의 지원계획, 자료의 개발 및 보급 등의 사항을 규정함(안 제4조 ~ 제5조).

라. 담당 교사 등의 전문성 제고를 위한 교육연수 실시, 협력체계 구축 등을 규정함(안 제6조 ~ 제7조).

### III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

#### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 10월 16일 김 경 의원에 의해 의안번호 제 1074호로 발의되어 2019년 10월 22일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 2016년부터 전면 시행되고 있는 서울형자유학기제 지원에 관한 법적근거를 마련함으로써 학생들로 하여금 자신의 진로·적성을 계발하고 창의적 인재로 성장할 수 있도록 그 기반을 구축하기 위해 발의되었습니다.

#### 2. 주요 검토의견

##### 가. 제정 취지에 대한 검토

- 자유학기제는 중학교 과정 중 한 학기(학년) 동안 학생들이 시험 부담에서 벗어나 꿈과 끼를 찾을 수 있도록 토론·실습 등 학생 참여형으로 수업을 개선하고, 진로탐색 활동 등 다양한 체험 활동이 가능하도록 교육과정을 유연하게 운영하는 제도입니다.<sup>1)</sup>

○ 이러한 자유학기제는 2012년 국정과제로 채택되어 교육부 차원에서 적극적으로 추진되어 왔으며, 서울시교육청은 2014년에 ‘서울형자유학기제 운영 모형’을 개발하여 자유학기제 사업을 추진해 왔습니다.

또한 2015년에는 「초·중등교육법 시행령」이 개정되어 자유학기제 도입 및 자율적인 학교 교육과정 편성·운영 등에 관한 사항이 규정되었<sup>2)</sup>, 같은 해 「진로교육법」<sup>3)</sup>이 제정되면서 학생들의 진로체험을 지원할 수 있도록 자유학기제 운영의 법적 근거가 마련된 바 있습니다.

○ 이후, 자유학기제는 문재인정부에서도 국정과제로 선정되었으며 2017년에 「초·중등교육법 시행령」이 다시 개정되면서<sup>4)</sup> 학교별 여건에 따라 한 학기 또는 두 학기를 자유학기제로 지정하도록 함으로써 자유학기제를 넘어 자유학년제에 대한 제도적 기반이 확대되었습니다.

○ 이에 서울시교육청은 2015년부터 ‘서울형 자유학기제 운영 기본 계획’을 수립하여 서울형 자유학기제 개념 및 정책 방안을 마련하였으며 이를 위해 2015년에 3억 1천 7백만원의 예산 지원을 시작으로

1) 교육부(2015.11.25.). ‘중학교 자유학기제 시행 계획(안)’ 참조.

2) 「초·중등교육법 시행령」

제44조(학기) ① 법 제24조제3항의 규정에 의한 학교의 학기는 매학년도를 두 학기로 나누되, 제1학기는 3월 1일부터 학교의 수업일수·휴업일 및 교육과정 운영을 고려하여 학교의 장이 정한 날까지, 제2학기는 제1학기 종료일 다음 날부터 다음 해 2월말일까지로 한다.

② 제1항에도 불구하고 제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교, 제91조의4에 따른 자율형 공립고등학교 및 제105조에 따른 자율학교(이하 "자율학교등"이라 한다)의 장은 교육부장관이 정하는 바에 따라 제105조의4에 따른 자율학교등 지정·운영위원회의 심의를 거쳐 학기를 달리 정할 수 있다.

③ 중학교의 장은 제1항에 따른 학기 중 한 학기를 자유학기제로 지정하여야 한다. 이 경우 지정 대상 학기의 범위 등 자유학기의 지정에 관한 세부 사항은 교육부장관이 정한다.

3) 「진로교육법」 제12조(진로체험 교육과정 편성·운영 등) ① 교육부장관과 교육감은 학생에게 다양한 진로체험의 기회를 제공할 수 있도록 교육과정을 편성하고 운영하여야 한다.

② 학교 교육과정 운영에 따른 진로체험 시간은 수업시간으로 본다.

③ 진로체험 교육과정의 편성·운영 및 수업 인정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(진로교육 집중학년·학기제) ① 「초·중등교육법」 제24조에도 불구하고 교육감은 특정 학년 또는 학기를 정하여 진로체험 교육과정을 집중적으로 운영하는 진로교육 집중학년·학기제를 운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 진로교육 집중학년·학기제의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4) 초·중등교육법 시행령 제44조(학기)

③ 중학교의 장은 제1항에 따른 학기 중 한 학기 또는 두 학기를 자유학기제로 지정하여야 한다. 이 경우 지정 대상 학기의 범위 등 자유학기의 지정에 관한 세부 사항은 교육부장관이 정한다.

2019년에는 11억 1천 4백만원의 예산이 편성된바 있습니다.

**[표-1] 2015년~2020년 서울형자유학기제 관련 자체 예산**

(단위: 천원)

연도	금액
2015	317,425
2016	111,870
2017	107,540
2018	1,114,420
2019	1,113,600
2020	6,227,260

○ 이런 점에서 동 조례안은 8년차에 접어드는 자유학기제 사업의 내실화 및 안정적 추진을 위한 것으로 시의적절하고 바람직한 입법조치라 사료됩니다.

다만, 자유학기 중에는 내신 관리의 부담이 없으므로 진학·선행학습 목적의 사교육이 증가할 수 있다는 우려가 있습니다. 특히, 자유학기제가 중학생의 사교육 투자에 미친 영향을 분석한 결과에 따르면<sup>5)</sup> 공교육 서비스가 감소하면 고소득 가구의 사교육 투자가 증가하는 것으로 나타나 자유학기제가 소득별 교육 격차를 확대시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있는 바,

서울시교육청은 자유학기제 기간이 선행학습 기회로 악용되지 않도록 자유학기제 운영의 내실화를 위해 노력해야 할 것입니다.

이와 함께 현재 자유학기제에서 시행하는 수업·평가 방식이 기초학력을 저하시킨다는 논의가 있으므로<sup>6)</sup>, 서울시교육청은 학생들의 기초학력 관리와 진로·적성 탐색을 위한 교육과정을 조화롭게 운영해 갈 수 있는 정책 방안도 마련해야 할 것입니다.

5) KDI정책포럼 제269호(2018.3.27.), ‘자유학기제가 사교육 투자에 미친 영향’.

6) 중앙일보, “기초학력미달 증가, 자유학기제 영향”, 2019.03.28., 참고.

## 나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

○ 동 조례안은 총칙 규정으로 목적, 정의, 책무에 관한 사항(안 제1조~제3조)을, 본칙 규정으로 자유학기제 지원계획(안 제4조), 자료개발 및 보급(안 제5조), 교육·연수실시(안 제6조), 협력체제 구축(안 제7조)을 규정하는 등 총 8개의 조문으로 구성되어 있습니다.

### 1) 교육·연수 실시에 대한 의견(안 제6조)

○ 안 제6조에서는 자유학기제 담당 교사 등의 전문성 제고를 위해 교육과 연수를 실시할 수 있도록 규정하고 있습니다.

○ 자유학기제는 단순히 학생 체험활동을 중심으로 이루어지는 것이 아니라 학교 교육과정과 연계하여 수업 및 평가 혁신이 이루어져야 하는 것으로, 이를 위한 교사들의 교육 및 연수 실시는 타당하고 바람직한 것으로 사료됩니다.

○ 특히 서울시교육청은 2020년부터 자유학기제(1개 학기)를 넘어 자유학년제(1년)를 전면 시행할 예정으로([표2] 참조), 학생 참여 수업 및 과정중심 평가에 대한 교사의 전문성 및 역량 함양은 더욱 중요해졌다 할 것입니다.

더욱이 자유학기 활동 중 주제선택 활동 등은 학생들의 흥미와 적성을 고려한 주제를 교과 영역과 연계하여 실시하는 것으로 교사들의 교육과정 재구성에 대한 전문성이 더욱 필요한 영역입니다.

[표-2] 서울형자유학기제 운영 현황

연도	자유학년제	자유학기제	전체 학교수
2018	66	318	385
2019	237	147	386
2020	386	.	386

○ 이런 점에서 안 제6조는 자유학기제를 교육과정 혁신의 관점에서 접근하여 교사들의 수업·평가 전문성을 개발할 수 있는 근거를 마련했다는 점에서 의미가 있다고 하겠습니다.

○ 그러나 자유학기제가 실질적으로 정착되기 위해서는 교사뿐만 아니라 학부모들이 교육방식의 변화에 대한 이해와 공감의 필요함바, 현재 서울시교육청에서는 교육지원청 단위로 자유학기제에 관한 학부모 대상 연수를 추진하고 있습니다.

따라서 동 조항에 학부모들의 교육 및 연수에 관한 조항을 추가하는 것에 대해서도 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

## 2) 협력체제 구축에 대한 의견(안 제7조)

○ 안 제7조는 자유학기제 활성화를 위하여 서울특별시 및 자치구, 대학, 기업 등과 협력체제를 구축할 수 있도록 규정하고 있습니다.

○ 자유학기제 활동 중 진로탐색활동은 학교 교육과정을 넘어 학교 밖 다양한 진로체험 기회 및 체계적인 체험활동 기반이 필요한 영역으로 이를 위한 지자체, 대학, 기업 등과의 협력 체제 구축은 매우 필요하다고 할 것입니다.

○ 현재 서울시교육청의 자유학기제 관련 체험기관 지원 현황을 살펴보면, 공공기관 및 대학 진로체험 프로그램 연계 제공, 진로직업체험지원센터 운영 이외에는 온라인 정보시스템을 통한 정보제공 지원이 주를 이루고 있는바<sup>7)</sup>,

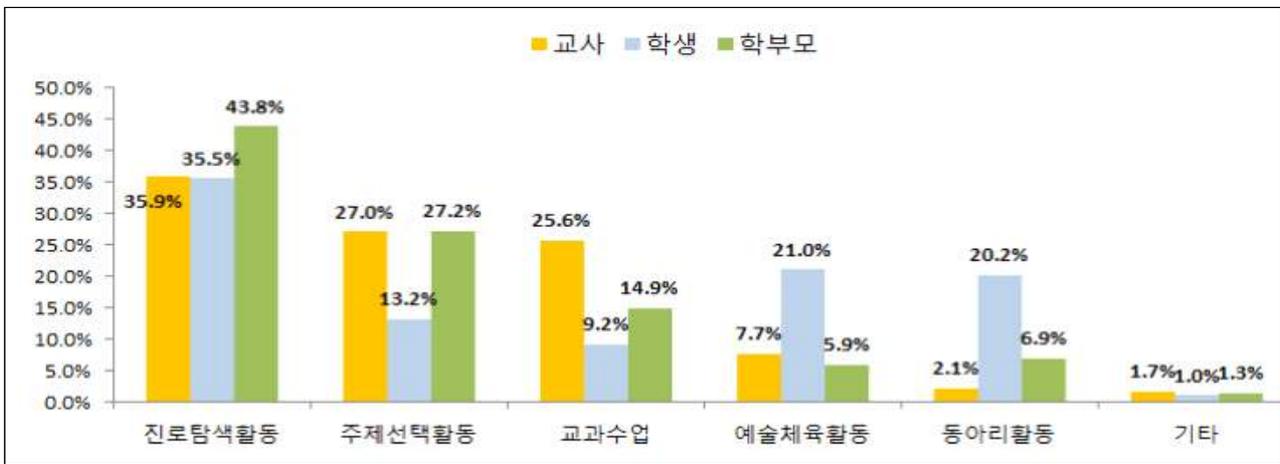
현재 학생들이 자유학기제를 통해 실질적으로 진로·적성을 탐색할 수 있는 진로체험활동 시스템은 매우 열악한 수준이라 할 수 있습니다.

○ 한편 서울시교육청이 2019년에 실시한 자유학기제 만족도 조사 결과에 따르면<sup>8)</sup> 학생, 학부모, 교사들은 자유학기제에서 가장 강조해야

7) 서울시교육청(2019). '2019 중학교 자유학기제 확대 운영 계획'

하는 영역으로 '진로탐색활동'이라고 응답하였으나 현재 자유학기제의 진로탐색활동 시간은 총 정규교과시간(561시간) 대비 불과 51시간(9.1%) 미만으로 배정되어 있습니다.

따라서 서울시교육청은 자유학기제 활동에서 교과 영역뿐 아니라 창의적체험활동(진로탐색활동) 및 학교 밖 진로체험활동 등의 내실화를 위한 방안을 보다 적극적으로 강구해야 할 것으로 사료됩니다.



○ 아울러 서울시교육청은 학교 밖 기관에서의 진로탐색활동이 단체 견학이나 행사성 체험활동으로 끝나지 않고 학생들로 하여금 실질적인 진로탐색의 기회가 될 수 있도록 운영의 내실화를 위해 노력해야 할 것으로 사료됩니다.

특히, 진로체험활동 등이 지역, 학교, 교사 개인의 역량에 따라 프로그램의 질적 차이가 크다는 우려가 있는 바, 서울시교육청은 대학 및 지자체와의 연계 강화 등 교육청 차원에서 진로체험 기회를 확대하여 학교마다 진로체험프로그램 운영이 내실 있게 운영될 수 있도록 노력해야 할 것입니다.

8) 조사대상: 2019년 1학기 자유학기제 운영학교 10교, 자유학년제 운영학교 237교  
 - 교원: 2,008명  
 - 학생: 6,293명  
 - 학부모: 4,389명  
 조사기간: 2019.6.10.(월) ~ 6.19.(수).

### 3) 기타 의견

○ 그 밖에 동 조례안은 조문별 구성 체계와 상위법령과의 입법체계 등에 있어 「자치법규 입안실무」, 「알기 쉬운 법령 정비 기준」 등을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료되며,

서울시교육청도 동 조례안과 관련하여 별도 이견이 없다는 의견을 제출한 바 있습니다(행정관리담당관-17407, 2019.11.18.).

**IV. 질의 및 답변요지 : 생략.**

**V. 토론요지 : 없음.**

**VI. 수정안의 요지 : 없음.**

**VII. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 전원 찬성).**

**VIII. 소수의견 요지 : 없음.**

**IX. 기타 필요한 사항 : 없음.**

## 서울특별시교육청 자유학기제 지원에 관한 조례안

**제1조(목적)** 이 조례는 자유학기제 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 학생의 소질 및 적성을 발견하고 다양하고 내실 있는 교육환경을 조성하여 학생의 건전하고 창의적인 성장에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 “자유학기제”란 중학교에서 한 학기 또는 두 학기 동안 지식·경쟁 중심에서 벗어나 학생 참여형 수업과 이와 연계한 과정중심 평가를 실시하며, 학생의 소질과 적성을 키울 수 있는 다양한 체험 활동을 운영하는 교육과정을 운영하는 제도를 말한다.

**제3조(교육감의 책무)** 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 자유학기제의 효과적인 운영을 지원하기 위하여 노력하여야 한다.

**제4조(자유학기제 지원계획)** ① 교육감은 자유학기제의 효과적인 운영을 위한 지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 자유학기제 관련 프로그램 개발
2. 자유학기제 담당 교사 등의 연수
3. 그 밖에 자유학기제의 효과적인 운영을 위하여 필요한 사항

**제5조(자료개발 및 보급)** 교육감은 자유학기제와 관련한 운영 매뉴얼 등의 자료를 개발·보급할 수 있다.

제6조(교육·연수 실시) 교육감은 자유학기제 담당 교사 등의 전문성 제고를 위한 교육과 연수를 실시할 수 있다.

제7조(협력체계 구축) 교육감은 자유학기제 활성화를 위하여 서울특별시 및 자치구, 대학, 기업 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

제8조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

#### 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.