

서울특별시교육청 자유학기제 지원에 관한 조례안 검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제1074호
2. 발 의 자 : 김 경 의원
3. 발의일자 : 2019. 10. 16.
4. 회부일자 : 2019. 10. 22.

II . 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.

III . 주요내용

1. 조례 제정의 목적과 정의에 관한 사항을 규정함(안 제1조 및 제2조).
2. 자유학기제의 효과적 운영 등에 대한 교육감의 책무 사항을 규정함(안 제3조).

3. 자유학기제의 지원계획, 자료의 개발 및 보급 등의 사항을 규정함(안 제4조 ~ 제5조).
4. 담당 교사 등의 전문성 제고를 위한 교육·연수 실시, 협력체계 구축 등을 규정함(안 제6조 ~ 제7조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「초·중등교육법」
2. 예산조치 : 해당없음(비용추계 비대상사유서 별첨).
3. 기 타 : 해당없음

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 10월 16일 김 경 의원에 의해 의안번호 제1074호로 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.¹⁾
- 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 규정되었고²⁾, 같은 해 「진로교육법」³⁾이 제정되면서 학생들의 진로체험을

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 제105조의4

지원할 수 있도록 자유학기제 운영의 법적 근거가 마련된 바 있습니다.

- 이후, 자유학기제는 문재인정부에서도 국정과제로 선정되었으며 2017년에 「초·중등교육법 시행령」이 다시 개정되면서⁴⁾ 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 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

에 따른 자율학교등 지정·운영위원회의 심의를 거쳐 학기를 달리 정할 수 있다.

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

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 따르면⁵⁾ 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 있으므로⁶⁾, 서울시교육청은 학생들의 기초학력 관리와 진로·적성 탐색을 위한 교육과정을 조화롭게 운영해 갈 수 있는 정책 방안도 마련해야 할 것입니다.

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 아니

5) KDI정책포럼 제269호(2018.3.27.), '자유학기제가 사교육 투자에 미친 영향'.
6) 중앙일보, "기초학력미달 증가, 자유학기제 영향", 2019.03.28., 참고.

라 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 있는바⁷⁾,

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 따르면⁸⁾ 학생, 학부모, 교사들은 자유학기제에서 가장 강조해야 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.

7) 서울시교육청(2019). ‘2019 중학교 자유학기제 확대 운영 계획’

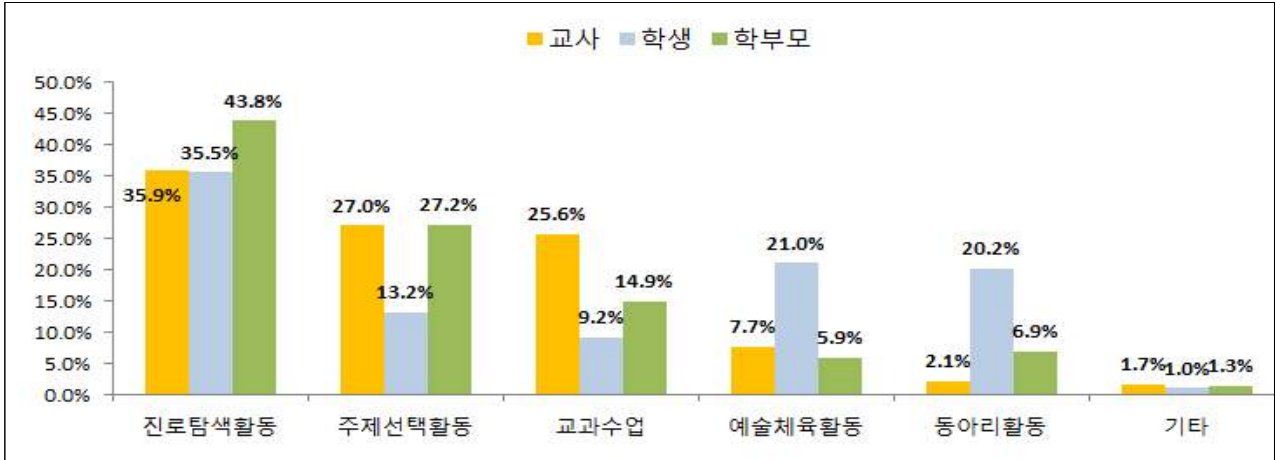
8) 조사대상: 2019년 1학기 자유학기제 운영학교 10교, 자유학년제 운영학교 237교

- 교원: 2,008명

- 학생: 6,293명

- 학부모: 4,389명

조사기간: 2019.6.10.(월) ~ 6.19.(수).



○ 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.

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.).

- 이상으로 「서울특별시교육청 자유학기제 지원에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

[첨부자료 1] 서울형자유학기제 운영 모형

구분	자유학기제	자유학년제	자유학기-일반학기 연계 학기
대상 학기	1-1학기, 1-2학기 중 1개 학기(선택)	1학년	자유학기-자유학년 이후 일반학기 중 선택
수업	학생 참여 및 활동중심 수업	학생 참여 및 활동중심 수업	학생 참여 및 활동중심 수업
평가	<ul style="list-style-type: none"> 교과성취도 미산출 ☑ 성취도란에 'P'입력 ☑ 학생의 성장·발달에 대한 평가 결과는 학생부에 문장으로 기록 총괄식 지필평가 미 실시, 과정중심 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 교과성취도 미산출 ☑ 성취도란에 'P'입력 ☑ 학생의 성장·발달에 대한 평가 결과는 학생부에 문장으로 기록 총괄식 지필평가 미 실시, 과정중심 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 교과성취도 산출 ☑ 지필고사 실시 횟수 및 반영비율 완화 권장 (과정중심 평가 확대) ☑ 학생의 성장·발달에 대한 평가 결과는 학생부에 문장으로 기록 과정중심 수행평가 비율 확대 권장
자유학기 활동	<ul style="list-style-type: none"> 학생의 희망을 반영하여 다양한 체험 및 활동을 4개 영역★으로 운영 ★ 주제선택, 예술체육, 동아리, 진로탐색활동 교과 및 창의적 체험활동 시간을 활용하여 1개 학기에 170시간 이상 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 학생의 희망을 반영하여 다양한 체험 및 활동을 4개 영역★으로 운영 ★ 주제선택, 예술체육, 동아리, 진로탐색활동 교과 및 창의적 체험활동 시간을 활용하여 1년간 221시간 이상 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 학생의 희망 및 학교의 여건을 반영하여 4개 영역 중 2개 영역 이상의 '중점 연계형 자유학기 활동' 운영 ※ 주제선택 활동 포함 권장 교과 및 창의적 체험활동 시간을 활용하여 학기당 51시간 이상 운영

[첨부자료 2] 자유학기(학년)제의 교과수업 및 자유학기 활동 운영 현황

- 자유학기제 교과수업 및 자유학기 시간 배분 현황

교과수업시간 (391시간)	자유학기 활동 (170시간)		총 정규교과시간
	주제선택활동(교과수업) 예술체육활동(교과수업)	동아리활동(창체) 진로탐색활동(창체)	
391시간 (69.7%)	119시간 (21.2%)	51시간 (9.1%)	561(100%)

- 자유학년제 교과수업 및 자유학기 시간 배분 현황

교과수업시간 (901시간)	자유학기 활동 (221시간)		총 정규교과시간
	주제선택활동(교과수업) 예술체육활동(교과수업)	동아리활동(창체) 진로탐색활동(창체)	
901시간 (80.3%)	136 (12.1%)	85 (7.6%)	1,122(100%)