

서울특별시 민주시민교육에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1310
- 발 의 자 : 김정태 의원 외 10명
- 제 출 일 : 2020년 2월 5일
- 회 부 일 : 2020년 2월 12일

2. 제안이유

- 지방자치분권은 민주주의의 질적 제고를 위한 필수적인 제도로 민선 지방자치제 출범 30주년을 맞아 새로운 국가운영체계로서의 근본적인 확대 전환이 요구되고 있음.
- 이에 따라 실질적인 자치권의 확대 및 주민주권의 실현을 위한 법률의 제·개정과 정책이 도입되고 있으며, 주민주권의 구현으로 시민의 정책과정 참여가 확대되고 있는 가운데 지역 공동체를 자율성·다양성·창의성이 발휘될 수 있는 포용의 공간으로 만들기 위해 민주시민교육 내용에 지방자치분권 및 주민주권에 관한 교육을 포함하여 지방자치분권의 이해와 시민 민주주의 의식을 고양하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 민주시민교육의 내용 중에 지방자치분권의 기본원리와 이해, 주민의 권리 및 참여를 위한 역량과 자질 함양을 신설함(안 제6조제3호).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 및 같은 법 시행령
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계 비대상).
- 다. 입법예고(2020. 2. 17. ~ 2020. 2. 24.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토의견

- 본 개정조례안은 지방자치분권에 대한 시민의 이해를 높이고, 민주주의 의식을 고양하기 위하여 민주시민교육의 내용에 ‘지방자치분권 및 주민주권’에 관한 교육을 포함하려는 것임(안제6조제3호).
- 현재, 서울민주주의위원회에서는 동 조례를 바탕으로 민주시민 교육 전부를 민간위탁으로 실시하고 있으며, 주요 내용은 다음과 같음.

〈민간위탁 현황〉

□ 근거

- 서울특별시 민주시민교육에 관한 조례 제12조
- 서울특별시 생활속민주주의학습지원센터 운영사무 위·수탁 협약서

□ 운영법인

- 수탁기관: 사단법인 징검다리교육공동체(대표: 곽노현)
- 수탁기간: 2019. 9. 11.~2022. 9. 10.(협약일로부터 3년)
- 민간위탁금: 6억 7천 5백만원
- 인력구성: 4명(센터장 1명, 직원 3명)

구분 (급여기준 급)	계	센터장 (6급)	직원 (7급)	직원 (8급)	직원 (9급)
정원	4	1	1	1	1
현원	4	1	1	1	1

○ 담당업무

담당	주요업무
센터장	운영·사업 총괄
시민교육	민주시민교육 과정 운영, 단체 시민참여 프로그램 지원
시민참여	시민 사회참여활동 지원, 공론장 운영
운영지원	인사, 예산집행, 계약, 시설관리

○ 2020년 사업계획

정책사업	목적 및 추진 목표	예산(천원)	비율(%)
단위사업			
총 계		412,176	100
시민 공론 촉진 및 역량강화		196,548	47.7
1. 시민 대화모임 형성	- 사회문제 대화모임 형성(대화모임 1,000회 지원) - 시민 대화모임 플랫폼 제작(1,500만원)	77,622	18.8
2. 시민 의제 공론 활성화	- 의제 공론을 통한 논의 촉진 및 정책제안 활성화 · 작은 공론장 2회 운영	16,710	4.1
3. 시민정책가 양성과정	- 통반장, 주민자치회원 등 시민성 함양 및 역량강화 · 교육과정 8회 운영(2차시, 총 8시간)	34,220	8.3
4. 시민 네트워크 역량강화	- 시민·활동가·관련단체 간 교류 확대, 협력 강화 · 우수사례 운영(5건), 특강(2회), 워크숍(4회), 포럼(4회)	67,996	16.5
시민 교육·실천활동 지원		152,752	37.1
5. 단체 시민참여 프로그램 지원	- 시민참여 활성화를 위한 프로그램 발굴 및 지원 · 단체 27개 선정 지원	99,484	24.1
6. 동아리 사회참여활동 지원	- 시민 의제의 지속적이고 심도 깊은 논의 지원 · 동아리 50개 선정 지원	53,268	12.9
기반 조성 및 저변 확대		62,876	15.3
7. 서울 민주주의 박람회	- 사례공유 등, 민주주의 인식 확대 및 의식 향상 · 서울 민주주의 박람회 참여	10,426	2.5
8. 홍보	- 센터 인지도 향상 및 시민 참여 확대 · 온·오프라인 홍보물·콘텐츠 제작 및 배포	37,450	9.1
9. 웹사이트 제작	- 시민 참여활성화를 위한 웹 접근성 강화 · 웹사이트, 시민참여 플랫폼 제작 및 유지관리	15,000	3.6

- 개정안은 제6조제3호에 “지방자치분권의 가치와 내용 및 주민주권의 이해”를 추가하려는 것으로, 지방자치시대에 부합하도록 민주시민 교육의 영역을 확대하려는 것으로 보임.

〈신·구조문대조표〉

현 행	개 정 안
<p>제6조(민주시민교육 내용) 민주시민 교육의 내용은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민주주의의 기본원리와 정치제도의 이해 및 정치참여에 관한 교육 2. 영토, 역사, 정통성, 전통문화, 사회통합, 평화통일 등에 관한 교육 3. <u>시민의 권리와 의무</u>, 참여와 책임, 의사소통, 합리적 의사결정, 갈등조정, 문제해결 등 역량과 자질 함양에 관한 교육 4. 자유, 자율, 공정, 준법, 배려·나눔, 다양성 존중 등 공유 가치에 관한 교육 5. 그 밖에 민주시민교육에 필요하다고 인정되는 교육 	<p>제6조(민주시민교육 내용) 민주시민 교육의 내용은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민주주의의 기본원리와 정치제도의 이해 및 정치참여에 관한 교육 2. 영토, 역사, 정통성, 전통문화, 사회통합, 평화통일 등에 관한 교육 3. <u>지방자치분권의 가치와 내용 및 주민주권의 이해, 시민의 권리와 의무</u>, 참여와 책임, 의사소통, 합리적 의사결정, 갈등조정, 문제해결 등 역량과 자질 함양에 관한 교육 4. 자유, 자율, 공정, 준법, 배려·나눔, 다양성 존중 등 공유 가치에 관한 교육 5. 그 밖에 민주시민교육에 필요하다고 인정되는 교육

- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(이하 “「지방분권법」”이라 함) 및 자치분권위원회에서 발표한 자치분권 종합계획을 살펴보면, “지방자치분권과 주민주권”이라는 내용을 포함하여 자치분권 강화사업을 추진하고 있으며, 이러한 상황속에서 서울시 민주시민 교육의 일환으로, 동 사항을 규정하는 것은 일정부분 긍정적인 측면이 있을 것으로 사료됨.

〈자치분권 종합계획 전략과제〉

IV 추진과제 구성	
6대전략 33개 과제	
추진전략	과제명
1 주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> ① 주민 참여권 보장 ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입 ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화 ④ 조례 제·개정 시 주민적합발안제도 도입 ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화 ⑥ 주민투표 청구대상 확대 ⑦ 주민참여예산제도 확대
2 중앙권한의 획기적인 지방이양	<ul style="list-style-type: none"> ① 중앙-자치단체 간 사무 재배분 ② 중앙권한의 가능 중심 포괄 이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ 대도시 특례 확대 ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화
3 재정분권의 강력한 추진	<ul style="list-style-type: none"> ① 국세-지방세 구조 개선 ② 지방세입 확충 기반 강화 ③ 고통사할 기부세 도입 ④ 국고보조사업 개편 ⑤ 지방교부세 행형 기능 강화 ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편
4 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> ① 중앙-지방 협력기구 설치·운영 ② 자치단체 간 협력 활성화 지원 ③ 제주·세종형 자치분권 모델 구현
5 자치단체의 자율성과 책임성 확대	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개 ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보 ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보 ④ 지방공무원 전문성 강화 ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고 ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 ⑦ 자치분권형 평가체계 구축 ⑧ 자치단체 형태 다양화
6 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ① 지방행정체제 개편방안 모색 ② 지방선거제도 개선방안 모색

○ 또한, 「지방분권법」에는 “지방자치분권”에 대한 정의¹⁾가 규정되어 있어 “지방자치분권”에 대한 시민교육의 내용과 방향을 정할 수 있는 것으로 보임.

1) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "지방자치분권"(이하 "자치분권"이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.

- 다만, “주민주권” 이라는 용어에 대해서는 법률적인 정의가 없고, 용어 사용에 대한 이견이 있는바, 용어 사용에 대한 신중한 검토가 선행되어야 하는 것은 아닌지 살펴볼 여지는 있다고 하겠음.
- 주민주권이란 ‘지역주민이 지역의 문제를 스스로 결정할 수 있는 자기결정권으로 정의(안철현)²⁾’하는 경우도 있으며,
- 국민주권이 대내의 최고성과 대외의 독립성을 의미하는 주권 개념이라면 주민주권은 ‘지역공동체내에서 주민의 삶의 질과 관련된 사항에 대하여 의견을 개진하고 결정할 수 있는 최고의 권리 개념’이라고 정의할 수 있다는 주장(김순은)³⁾ 도 있음.
- 다만, 주권의 개념이 어떠한 집단이나 조직의 권력에 대해서도 최고이고 독립적인 국가권력을 의미하는 것인데, 주민들의 권리를 최고 독립적인 주권으로 보면 사실상 하나의 사회에 여러 개의 주권이 존재하는 것으로 되어 모순적이고 불가능한 논리라고 보는 견해도 있음(김배원 2008)⁴⁾.
- 한편, 동 조항에 이미 “시민의 권리”에 대한 사항을 규정하고 있는바, 주민주권이라는 개념이 중복적이고 모호한 측면은 없는지 살펴볼 여지는 있다고 하겠음.

전문위원 : 김태한

입법조사관 : 신정희

2) 안철현(2017), 지역주권과 주민주권의 관점에서 본 지방정부 기관구성과 주민자치회 조직형태, 21세기정치학회보 27(4)

3) 김순은(2012), 주민주권론과 지방자치의 발전, 지방행정연구 26(1)

4) 김배원(2008), 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질, 공법학연구 9(1)