

서울특별시교육청 숙의민주주의 실현 조례안 심 사 보 고 서

의안 번호	2797
----------	------

2021년 12월 17일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2021년 10월 15일, 이동현 의원
2. 회부일자 : 2021년 10월 20일
3. 상정일자 : 제303회 서울특별시의회 정례회 제6차 교육위원회
(2021년 12월 17일 원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 이동현 의원)

1. 제안이유

- 교육정책의 민주성과 정책 신뢰성을 확보하기 위해 공론화 과정을 조례로 규정함으로써 서울시민의 교육행정 참여를 촉진하고 숙의민주주의 실현에 이바지하려는 것임.

2. 주요내용

- 가. 교육정책 공론화를 촉진하기 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제4조)

나. 공론화의제선정위원회 설치에 관한 사항을 규정함 (안 제7조)

다. 공론화추진위원회 설치에 관한 사항을 규정함(안 제11조)

III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2021년 10월 15일 이동현 의원에 의해 의안번호 제 2797호로 발의되어 2021년 10월 20일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시교육청의 주요 정책 및 현안 등의 교육정책에 시민이 참여하는 속의 민주주의 실현을 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 의견

- 현대 민주주의 국가들은 대의민주제¹⁾의 운영 과정에서 선거 투표율 저하와 시민들의 정치적 소외, 그리고 정부에 대한 시민들의 신뢰 감소, 그리고 집단 간 사회갈등 고조 등 다양한 도전에 직면하고 있습니다.
- 특히 정부는 집단 간 사회갈등이 확대·심화되는 상황에서 갈등 조정자의 역할을 온전히 수행하기 어려운 상황에 놓여있고, 갈등조정

1) 대의민주주의는 국민들이 개별 정책에 대해 직접적으로 투표권을 행사하지 않고 대표자를 선출해 정부나 의회를 구성하여 정책문제를 처리하도록 하는 민주주의를 말한다.
(네이버 지식백과, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=76252&cid=42155&categoryId=42155>, 2021.12.9.방문)

을 위한 공청회 등 기존 협의제도 역시 이해당자들의 입장만 주장하거나 대표성 확보가 어렵다는 지적이 적지 않은 상황입니다.

○ 이런 상황에서 정부와 지방자치단체는 일반 시민들에게 정책 또는 특정 사안에 대한 정보를 제공하고, 이들이 토론 등에 직접 참여할 수 있는 기회를 제공하는 속의 민주주의²⁾를 정책추진의 새로운 대안으로 활용하고 있습니다.

○ 한편 교육부에서도 2018년도에 ‘학생부 개선’을 정책숙려제 1호로 선정하는 등 사회적 합의가 필요한 특정주제에 대해 지속적으로 시민정책참여단을 통한 숙의과정을 거치고 있으며,

서울시의 경우에도 서울시정의 여건을 고려해 시민숙의모델³⁾을 개발하는 한편, 2020년도부터 서울시민회의를 통해 다양한 계층의 시민들이 시정의 정책에 참여할 수 있는 실질적 기회를 부여하고 다양한 공론화 장을 운영하고 있습니다⁴⁾.

○ 또한 서울시교육청의 경우에도 2018년에 ‘편안한 교복’을 시작으로, ‘학원 일요휴무제’, ‘코로나시대, 서울교육에 바란다(온라인수업, 학습격차, 디지털 시대 성교육)’, ‘디지털기반 학습의 발전방향’, ‘바람직한 교내 학생 휴대폰 사용방안’ 등의 다양한 정책주제를 선정하고 시민참여단의 공론화를 통해 정책의 숙의과정을 진행해 오고 있습니다.

○ 그러나 서울시교육청에서는 이처럼 다양한 정책 주제를 가지고 속의

2) 속의(熟議)란 여러 사람이 특정 문제에 대해 깊이 생각하고 충분히 의논하는 과정을 말한다. 속의 민주주의는 공공 의제에 관한 토론 과정에 시민들이 직접 참여하여 합의에 도달하는 민주적 절차를 의미한다. 심의 민주주의라고도 부르며, 시민이 직접 참여한다는 특성상 작은 공동체에 적합한 소규모 민주주의로 여겨지기도 한다. (네이버 지식백과, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId5760910&cid=40942&categoryId=31645>, 2021.12.9. 방문)

3) 서울시는 ‘서울형 속의조사’, ‘포용서울타운미팅’, ‘서울시민정책배심제’, ‘서울합의회의’ 등 4가지 속의모델을 중심으로 서울형 시민숙의모델을 정립함(‘시민민주주의 조건, 속의민주주의의 제도화’, 서울연구원 정책리포트, 18쪽.)

4) 민주주의 서울(<https://democracy.seoul.go.kr/front/index.do>) 2021.12.9.홈페이지 방문 참고

과정을 추진하고 있음에도 불구하고 아직까지 숙의과정에 대한 제도적 기반이 마련되어 있지 않은바,

동 조례안은 교육정책 공론화(이하 ‘공론화’)를 위한 기본원칙과 위원회 구성 및 운영 등 제도적 기반을 규정하고 있는바, 동 조례안이 서울교육정책에 대한 민주성과 신뢰성 제고에 기여할 수 있다는 점에서 바람직한 입법이라고 사료됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

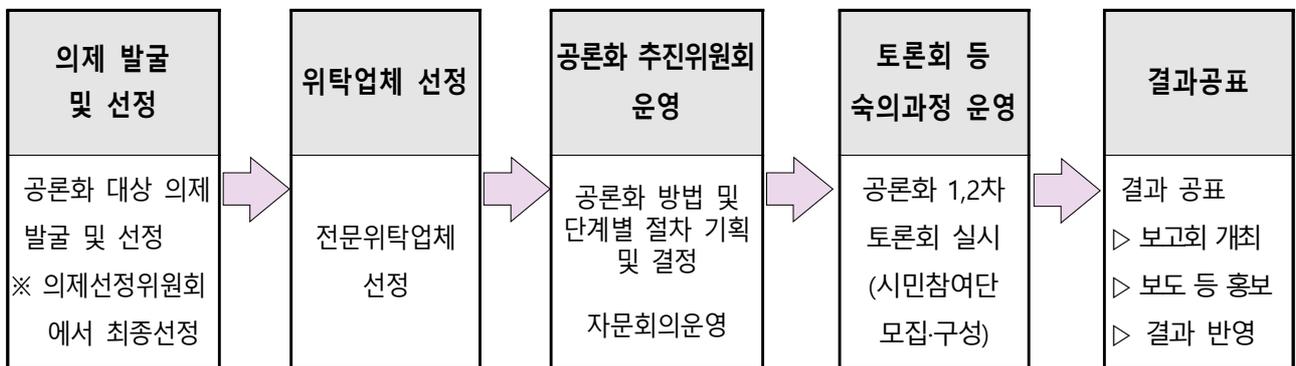
- 동 조례안은 총 15개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 조례안의 목적, 정의, 기본원칙 등을 규정하고 있고, 안 제4조는 교육감의 책무에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 그리고 안 제5조는 공론화 의제 발굴에 관한 사항을, 안 제6조는 시민참여단에 관한 사항을 규정하고 있고, 안 제7조부터 안 제11조까지는 공론화 의제선정을 위한 위원회 구성과 운영 등에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 또한 안 제11조는 선정된 의제를 공론화하기 위한 추진위원회에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제12조부터 안 제14조까지는 공론화 사업 추진을 위한 여론조사와 교육 및 위탁에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 이처럼 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계면에서 「자치법규 입안 길라잡이」⁵⁾와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있어 조례 구성 측면에 있어서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

5) '2018 자치법규 입안 길라잡이', 법제처, 2018.6.

2) 공론화 의제 발굴 및 위원회 설치·운영에 대한 의견(안 제5조~안 제11조)

- 현재 서울시교육청에서 추진하고 있는 ‘서울교육 공론화 사업’은 “의제 발굴 및 선정→위탁업체 선정→공론화 추진위원회 운영→토론회 등 숙의과정 운영→결과 공표”의 순으로 절차가 진행되고 있는바, 안 제5조부터 안 제11조는 이러한 공론화 과정을 절차 순으로 규정하고 있습니다.

[표-1] 서울시교육청 속의 민주주의 공론화 사업추진 절차



- 우선 안 제5조 제1항은 교육감이 공론화가 필요하다고 판단되는 사안의 경우 공론화를 추진할 수 있도록 규정하고 있으며, 제2항에서는 수사나 재판 중에 있는 사항 등을 제외하고는 시민이 서울시교육청의 주요사업에 대한 공론화 의제를 제안할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 이처럼 동 조례안이 의제를 발굴하는데 있어 정책 결정권자인 교육감뿐만 아니라 정책경험이 없는 시민들에게 공론화 의제를 제안할 수 있도록 규정한 것은 교육현안에 대한 시민의 실질적인 참여 기회를 보장하여 시민 욕구에 맞는 정책의 실행력을 향상시킨다는 점에서 바람직한 것으로 사료됩니다.
- 다음으로 안 제7조는 공론화의제선정위원회의 설치를 규정하고 있고, 안 제8조는 위원회의 구성을, 안 제9조는 위원회의 운영을 규정

하고 있으며, 안 제10조는 위원회의 위촉해제 사유를 규정하고 있습니다. 그리고 안 제11조에서는 공론화추진위원회의 설치에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

- 현재 서울시교육청에서는 공론화의제 선정을 위해 전문가 등으로 이루어진 공론화의제선정위원회를 설치·운영하고 있으며, 선정된 의제의 공론화를 추진하기 위해 공론화추진위원회도 설치·운영하고 있는바,

이와 같은 목적으로 설치된 위원회는 정책 공론화 과정에 전문성과 공정성을 제고함과 동시에 공론화 절차의 객관성을 확보하는데 기여할 것으로 생각합니다.

- 다만 그동안 동 위원회는 법적 기준이 마련되지 않은 채 설치·운영되고 있었던바, 동 조례안은 동 위원회의 법적 기준을 마련하였다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 참고로 서울특별시교육청도 동 조례안과 관련해서 별도의 의견이 없음을 밝힌 바 있습니다(행정관리담당관-20181, 2021.12.10.).

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 수정안의 요지 : 없음

VII. 심사결과 : 원안가결(재석의원 전원 찬성)

VIII. 소수의견 요지 : 없음

IX. 기타 필요한 사항 : 없음

서울특별시교육청 숙의민주주의 실현 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시교육청 교육정책의 민주성과 신뢰성을 확보하기 위한 숙의민주주의 실현에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “시민”이란 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주민등록이 되어 있는 사람을 말한다.
2. “교육정책 공론화”란 시민이 교육정책의 보편적 이익 등에 대한 합의를 도출하기 위하여 담론을 형성하는 일련의 과정을 말한다.
3. “숙의민주주의”란 서울특별시교육청 교육정책과정에 시민이 폭넓게 참여하여 교육정책에 대한 공감과 합의 등을 실현함으로써 의사결정의 절차적 정당성 등을 높이는 민주주의 형태를 말한다.

제3조(기본원칙) 숙의민주주의는 다음 각 호의 원칙에 따라 추진하여야 한다.

1. 숙의민주주의 실현에 참여하는 시민에게 공정한 기회와 절차를 보장한다.
2. 숙의민주주의 실현의 모든 과정은 상호 신뢰를 바탕으로 한 수평적 의사소통을 기반으로 한다.
3. 숙의민주주의과정에 참여하는 시민에게 법령의 범위에서 필요한 정보를 제공하고, 관련 절차를 공개한다.

제4조(교육감의 책무) ① 교육감은 교육정책과정에 시민 누구나 참여

하여 의견을 제시할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

② 교육감은 교육정책 공론화에 적합한 환경을 조성하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

③ 교육감은 제7조에 따른 공론화의제선정위원회에서 결정한 의제를 존중하고, 제11조 공론화추진위원회에서 진행한 과정을 통해 도출된 결과를 최대한 교육정책에 반영하도록 노력하여야 한다.

제5조(교육정책 공론화 의제의 발굴 등) ① 교육감은 교육현안 중 공론화를 통한 의사결정이 필요하다고 판단되는 사안을 공론화 의제로 발굴하여 교육정책 공론화를 추진할 수 있다.

② 시민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 제외한 서울시교육청의 주요사업에 대하여 필요하다고 판단되는 사항에 대하여 공론화 의제를 제안할 수 있다.

1. 수사나 재판 중에 있거나 행정심판 등의 절차가 진행 중인 사항
2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
3. 감사기관 등에서 감사 중인 사항

③ 교육감은 제1항 및 제2항에 따른 공론화에 대한 시민 의견수렴을 위하여 필요한 홍보 등을 실시할 수 있다.

제6조(교육정책 공론화의 참여) 교육정책 공론화에 참여하려는 시민을 선발하는 경우 공정한 절차에 의거하여 참여단을 선정하되 다양한 계층이 참여할 수 있도록 하여야 한다.

제7조(공론화의제선정위원회의 설치) 교육감은 공론화 사업의 기반이 되는 의제 선정의 타당성, 공정성, 절차적 객관성 확보를 위하여 공론화의제선정위원회를 둔다.

1. 교육정책 공론화 의제의 선정에 관한 사항
2. 교육정책 공론화 청구에 대한 공론화 추진여부 결정에 관한 사항

3. 그 밖에 교육정책 공론화와 관련하여 위원회에서 정한 사항

제8조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 교육감이 위촉하거나 임명한다.

1. 서울특별시의회 의원
2. 「비영리민간단체 지원법」에 따라 등록된 시민단체의 대표자
3. 교육정책 공론화와 관련하여 학식과 경험이 풍부하다고 인정하는 사람

제9조(위원회의 운영 등) ① 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 위원회에 참석한 위촉직 위원에 대해서는 예산의 범위에서 수당, 여비 등을 지급할 수 있다.

제10조(위촉 해제) 교육감은 위촉직 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위촉을 해제할 수 있다.

1. 위원 본인이 위촉 해제를 희망하는 경우
2. 위원이 장기간의 치료가 필요한 질병, 그 밖의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우
3. 위원이 품위손상, 위원회 회의의 장기 불참 등 위원의 직무를 수행하는데 부적합하다고 판단되는 경우

4. 그 밖에 위원의 직무를 수행하기 어렵다고 판단되는 경우

제 11조(공론화추진위원회의 설치) 교육감은 공론화의제 관련 이해관계자의 대표성 및 전문성을 고려하여 공론화추진위원회를 구성하고 공론화 실무운영에 관한 다음 각 호의 활동을 수행하도록 공론화추진위원회를 둔다.

1. 공론화 방법 및 단계별 세부절차 설계 기획 및 결정
2. 공론화를 위한 세부의제 확정에 관한 사항
3. 공론화를 위한 토론회의 실시에 관한 사항
4. 공론화를 위한 실태조사 및 여론조사 실시에 관한 사항
5. 공론화를 위한 시민참여단 구성에 관한 사항
6. 공론화를 통해 도출된 정책권고안의 작성, 결과 공표에 관한 사항

제 12조(여론조사의 실시) 교육감은 교육정책에 대한 시민의 의견을 직접 청취할 필요가 있다고 인정하는 경우 여론조사를 실시할 수 있다.

제 13조(교육의 실시) 교육감은 시민을 대상으로 숙의민주주의 실현, 교육정책 공론화 등을 위하여 필요한 교육을 실시할 수 있다.

제 14조(위탁) 교육감은 제12조에 따른 여론조사와 제13조에 따른 교육의 실시를 효율적으로 수행하기 위하여 사무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있다.

제 15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.