

서울특별시교육청 숙의민주주의 실현 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2797호
2. 발 의 자 : 이동현 의원
3. 발의일자 : 2021. 10. 15.
4. 회부일자 : 2021. 10. 20.

II. 제안이유

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

III. 주요내용

1. 교육정책 공론화를 촉진하기 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제4조)
2. 공론화의제선정위원회 설치에 관한 사항을 규정함 (안 제7조)
3. 공론화추진위원회 설치에 관한 사항을 규정함(안 제11조)

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 서울특별시 시민민주주의 기본 조례
2. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 참조
3. 기 타 : 해당 없음

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위

- 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, 갈등조정을 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 대

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)

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.

안으로 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 진행한바 있습니다.

- 그러나 서울시교육청에서는 이처럼 다양한 정책 주제를 가지고 숙의과정을 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.

다. 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 숙의조사’, ‘포용서울타운미팅’, ‘서울시민정책배심제’, ‘서울합의회의’ 등 4가지 숙의모델을 중심으로 서울형 시민숙의모델을 정립함(‘시민민주주의 조건, 숙의민주주의의 제도화’, 서울연구원 정책리포트, 18쪽.)

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

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

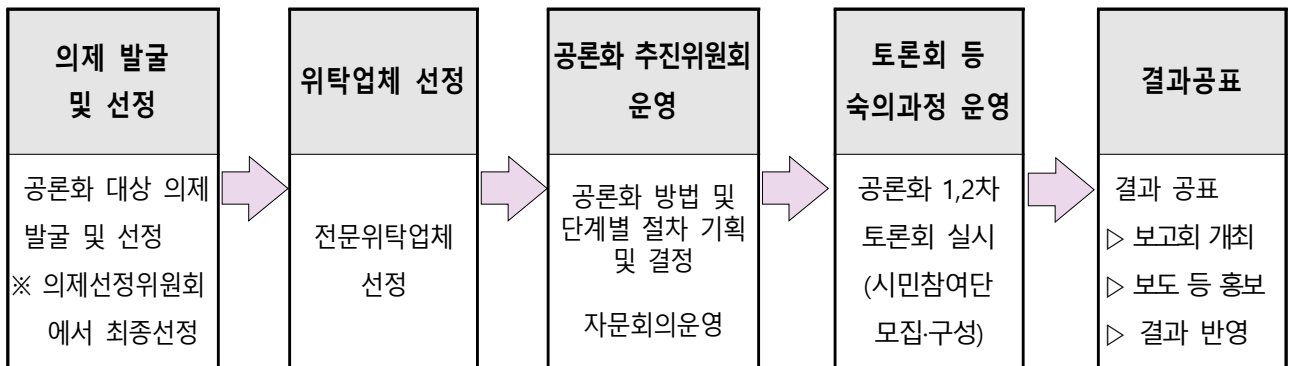
- 동 조례안은 총 15개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 조례안의 목적, 정의, 기본원칙 등을 규정하고 있고, 안 제4조는 교육감의 책무에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 그리고 안 제5조는 공론화 의제 발굴에 관한 사항을, 안 제6조는 시민참여단에 관한 사항을 규정하고 있고, 안 제7조부터 안 제11조까지는 공론화 의제선정을 위한 위원회 구성과 운영 등에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 또한 안 제11조는 선정된 의제를 공론화하기 위한 추진위원회에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제12조부터 안 제14조까지는 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.

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.

5) ‘2018 자치법규 입안 길라잡이’, 법제처, 2018.6.

[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 규정하고 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 생각됩니다.

- 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.).
- 이상으로 「서울특별시교육청 속의민주주의 실현 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.