

# 서울특별시교육청 민간전문가 정책 참여 및 지원에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### I. 회부경위

1. 의안번호 : 제828호
2. 발 의 자 : 고광민 의원
3. 발의일자 : 2023. 5. 30.
4. 회부일자 : 2023. 6. 5.

### II. 제안이유

- 현재 서울시교육청은 서울교육 주요 정책의 입안, 계획의 수립 및 시행에 있어 여러 분야의 다양한 의견을 듣기 위해 '서울특별시교육청 민간전문가 정책 참여 및 지원에 관한 규칙'에 근거하여 민간전문가 제도를 운용 중에 있음.
- 지난 2022년 서울특별시의회 교육위원회 행정사무감사 당시 확인된 사실에 따르면 서울시교육청으로부터 최근 3년간 자문료를 지급 받은 민간전문가 명단을 보면 교육감과 사적으로 밀접한 관계가 있거나 정치적 성향이 유사한 인사들이 다수 발견된 것으로 나타났음.

- 게다가 특정 민간전문가에게 장기간 반복해서 자문료를 지급한 사례도 다수 발견됐으나, 이들이 구체적으로 어떠한 자문성과를 인정받아 재위촉되는 것인지 불분명했음. 아울러 서울시교육청이 제출한 민간전문가 자문성과 자료를 보면 각각의 전문가가 담당했던 자문내용만 설명되어 있을 뿐, 측정 가능한 계량화된 수치로 자문 성과를 적어서 제출한 사례는 전무했음.
- 이에 서울시교육청 민간전문가 제도 운영에 필요한 사항 및 민간전문가 제도의 오남용을 방지할 수 있는 사항을 조례로 규정함으로써 민간전문가 제도의 원활한 운영을 도모하고 행정의 전문성 향상에 기여하려는 것임.

### III. 주요내용

1. 민간전문가의 정의에 대해 규정함(안 제2조)
2. 민간전문가 제도 운영요건에 대해 규정함(안 제6조)
3. 민간전문가의 위촉기간에 대해 규정함(안 제9조)
4. 민간전문가의 업무 실적 및 성과에 대한 평가 의무에 대해 규정함(안제10조)

### IV. 참고사항

1. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위

- 동 조례안은 2023년 5월 30일 고광민 의원에 의해 의안번호 제 828호로 발의되어 2023년 6월 5일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시교육청의 민간전문가 제도 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 교육청의 민간전문가 제도의 원활한 운영을 도모하고 행정의 전문성을 높이기 위해 발의되었습니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 제정 취지에 대한 의견

- 최근 교육환경의 급격한 변화 및 서울교육정책의 확장 등으로 인해 교육분야에서도 다양한 교육경험을 가진 분야별 전문가의 참여가 필요한 상황으로,

서울시교육청에서는 특정 정책이나 사업에 대한 실행·자문을 수행하기 위하여 별도의 민간전문가 제도를 운영함으로써 교육정책의 완성도를 높이고자 노력하고 있습니다.

#### [표-1] 서울시교육청 민간전문가 운영현황

(기준: 2023.6.8., 단위: 명)

연번	담당부서	전문가(자문관) 직위명	인원수	역할 및 자격기준
1	대 변 인	광 고 흥 보 자 문 관	1	- 서울교육 공익캠페인, 정책 및 주요업무 홍보에 관한 사항 - 현안 관련 현장 소통에 관한 사항 - 언론 홍보에 관한 사항
2		여 론 조 사 자 문 관	1	- 여론조사 운영방식 및 주제선정 관련 사항 - 여론조사 결과에 따른 활용방안 - 사회여론과 교육정책방향 관련 사항
3	정책.안전기획관	교육갈등관리자문관	2	- 갈등의 예방, 해결 등 관리 및 자문, 갈등진단 검토 및 교육갈등 대응계획 수립 관련 자문, 갈등관리 체계 개선방안 관련 자문 등

4	참여협력담당관	시 민 협 력 자 문 관	2	- 서울시교육청 교육정책 수립 시 시민참여가 필요한 사항에 대하여, 학교현장과 시민사회의 다양한 의견을 수렴하여 의견 제시, 서울시교육청학부모·시민참여관련사업의활성화, 민·관역할조정, 진행, 평가에 대한 자문
5	노사협력담당관	노 동 정 책 자 문 관	2	- 서울시교육청 노사간 상생을 위한 정책 방향 수립 시 자문, 노동조합과의 분쟁사항에 대한 극복 방안 검토 및 자문, 교육공무직 중장기 발전 방안 수립 시 의견 제시 등
6	대외협력담당관	대 외 협 력 자 문 관	2	- 서울교육정책에 대한 평가, 전략 자문, 서울교육 정책방향에 대한 제언, 서울교육정책의 대외협력 전략 수립
7	초 등 교 육 과	꿈 을 담 은 놀 이 터 조 성 자 문 관	1	- 놀이터 조성 총괄 기획 및 놀이터를 조성한 경험이 있는 자 - 놀이 관련 저서 집필, 강의 등 전문성이 있는 자 - 놀이터 관련 '참여디자인' 또는 'CO-DESIGN'에 대한 경험과 지식이 있는 자
8		경제금융교육자문관	1	- 경제·금융교육 관련 정책이나 사업 등이 기본방향에 부합되고 일관성 있게 수행될 수 있도록 관련 사항 검토 및 의견 제시
9	중 등 교 육 과	영 어 교 육 자 문 관	1	- 영어교육에 대한 전문성을 바탕으로 관련 분야 주요 정책 수립·제도 개선·활성화 방안 등에 대한 의견 제시 및 자문 수행
10		독서토론교육자문관	1	- 독서·토론교육에 대한 경험과 전문성을 바탕으로 독서·토론교육 관련 주요 정책 수립·정책 활성화·교원 전문성 신장 방안 등에 대한 제안 및 자문 수행
11	평 생 교 육 과	문 해 교 육 자 문 관	1	- 문해교육 사업 및 활성화 방안 등에 관한 자문, 문해교육 운영기관의 모니터링 및 컨설팅
12		교육자원봉사자문관	1	- 교육자원봉사지원센터의 운영 및 사업에 대한 자문, 교육자원봉사활동 활성화 방안 자문 및 방향 제언
13	교육시설안전과	서울교육공간자문관	1	- 서울교육공간에 관한 사업 총괄 및 서울교육공간 플랜 실천방안 자문, 미래교육에 적합한 다양한 학교공간 콘텐츠의 개발 및 확대 방안 자문 등

※ 민간전문가 중 기간만료인 경우 직위명, 인원 제외

○ 이러한 민간전문가는 현재 「서울특별시교육청 민간전문가 정책 참여 및 지원에 관한 규칙」(이하 ‘규칙’)에 근거하여 부서별 수요 발생 시 기관 추천, 공모 등의 방법으로 2년의 임기를 기본으로(1년 단위 연장) 위촉·운영되고 있으며, 자문 및 회의 실적을 고려하여 수당이 지급되고 있습니다.

○ 그러나 서울시교육청은 이러한 민간전문가제도를 운영함에 있어 특정 민간전문가를 대상으로 자문료를 편중하여 지급하고, 정책자문위

원회의 역할 및 위촉이 중복되는 문제와<sup>1)</sup>, 민간전문가의 전문성이 결여<sup>2)</sup>된다는 지적이 있어왔습니다.

[표-2] 최근3년간 민간전문가 예산편성 및 집행내역<sup>3)</sup>

(기준: 2022.10.1., 단위: 천원)

부서	민간전문가 관 예 산 항 목	2020년		2021년		2022년		합계	
		예산액	집행액	예산액	집행액	예산액	집행액	예산액	집행액
대변인	자 문 수 당	13,000	6,572	11,700	3,622	10,125	1,092	34,825	11,286
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	1,300	740	1,300	1,262	1,300	973	3,900	2,975
정책안전 기획관	자 문 수 당	8,764	3,604	9,108	2,234	22,500	0	40,372	5,838
	운 영 비	4,100	4,094	3,700	1,154	3,550	193	11,350	5,441
	업무추진비	1,200	1,200	1,200	1,100	1,200	433	3,600	2,733
참여협력 담당관	자 문 수 당	25,592	13,997	44,051	28,110	37,507	16,375	107,150	58,482
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	0	0	360	330	0	0	360	330
노사협력 담당관	자 문 수 당	20,500	17,806	18,500	16,189	18,500	0	57,500	33,995
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	0	0	0	0	0	0	0	0

- 1) '2022년도 서울시의회 교육위원회 행정사무감사', 2022.11.3. 회의록 중 일부 발췌  
 “정 모 교수님은 환경생태교육자문위원회에도 들어가 계신데요 또 민간전문가 명목으로 자문료를 별도로 받으세요. 백 모 전 교사분도 도서관정책자문위원으로 활동하십니다. 그런데 민간전문가 명목으로 또 위촉돼서 자문료를 별도로 받으세요. 김 모 전 서울시 부시장께서는 학부모지원정책자문위원회에 소속되어 있으시면서 또 별도로 민간자문위원 자문료를 받고 계세요.~(중략)~(중략)~자문내용이 이거예요. 교육감 신년 기자회견문에 대한 자문을 하셨어요. 그런데 이 자문 성과가 뭔지 아세요? 주요 정책에 대한 문구 등 피드백하셨어요. 이분한테 또 자문료 주었습니다. 똑같은 분한테 새학기를 맞아 선생님께 드리는 편지 내용을 의뢰했어요. 그런데 이분이 정책 자문하신 성과가 뭔지 아세요? 국어기본법에 근거하여 각종 표현 문구를 피드백해 드렸어요. 교육청에 많은 분들이 근무를 하시는데 문구 피드백하는 정도를 이 캠퍼더 인사분들한테 자문을 얻어야 되는 것도 이해가 되지 않고, 또 이분들한테 이런 불필요한 예산을 낭비하고 있는 게 말이 됩니까? 자, 이분 하신 것, 2021년 서울교육 주요업무 검토를 또 요청했어요. 그런데 검토하신 사안이 행정용어 개선사항을 피드백했어요.~(생략)”
- 2) '2022년도 서울시의회 교육위원회 행정사무감사', 2022.11.8. 회의록 중 일부 발췌  
 “(생략)~환경생태교육자문위원으로도 활동하시는 분이신데 우리 국장님 모르시고.이분 전문분야가 노동경제학 배분이론이에요. 생태하고 아무 관련이 없습니다. 이거 리스 등 학술논문정보 사이트 검색해 봐도 이분 이름으로 환경생태 분야에 대해서 논문 쓰시거나 학술지에 기재하신 내용 전혀 없습니다. 그런데 이분을 생태전환 전문가라고 해서 자문을 요청하시고, 지금 자문료 받으면서 ~(중략)~지금 교육청 내에서 활동하시면서 전문분야도 아닌데 전문적인 분야에 대해서 자문을 하시면서 자문료 받으시고 또 위원회와 중복돼서 계신 거예요.이런 부분 문제 있는 겁니다~(이하 생략)”.
- 3) 서울시교육청 정책·안전기획관-1219.,(2022.11.17.)

교육혁신과	자 문 수 당	6,572	4,664	3,816	3,816	2,544	0	12,932	8,480
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	0	0	0	0	0	0	0	0
초등교육과	자 문 수 당	3,600	705	3,600	242	3,600	762	10,800	1,709
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	0	0	0	0	0	0	0	0
중등교육과	자 문 수 당	2,324	2,324	2,000	852	2,000	218	6,324	3,394
	운 영 비	250	0	600	523	600	100	1,450	623
	업무추진비	300	237	400	330	400	145	1,100	712
민주시민생활교육과	자 문 수 당	2,969	1,690	6,383	422	0	0	9,352	2,112
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	0	0	1,000	0	0	0	1,000	0
진로직업교육과	자 문 수 당	0	0	3,500	1,278	2,000	0	5,500	1,278
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	0	0	270	120	270	0	540	120
교육시설안전과	자 문 수 당	38,010	18,772	38,010	3,808	21,650	1,562	97,670	24,142
	운 영 비	0	0	0	0	0	0	0	0
	업무추진비	6,780	6,484	3,780	3,780	3,000	2,800	13,560	13,064

○ 이에 동 조례안에서는 현행 규칙에 규정된 내용을 조례로 규정함으로써 법령에 대한 입안과 정비의 효율성을 높이고 민간전문가에 대한 실적평가 및 위촉기간 등을 조정하여 제도운영의 효율성을 높이고자 한다는 점에서 의미가 있는 것으로 생각합니다.

## 나. 주요 조문별 검토

### 1) 조례안의 구성

○ 동 조례안은 총 14개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조는 조례안의 목적, 안 제2조부터 안 제5조까지는 정의와 책무, 적용범위, 다른 조례와의 관계에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

○ 그리고 안 제6조는 민간전문가 제도의 운영요건을, 안 제7조부터 안 제11조까지는 민간전문가의 자격기준, 위촉과 위촉기간, 평가 및

위촉기간 연장, 자문료에 관한 사항을 각각 규정하고 있습니다.

또한 안 제13조는 지원에 관한 사항을, 안 제14조는 위촉의 해지에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

- 이와 같은 동 조례안의 구성체계는 관련 지침<sup>4)</sup> 등을 대부분 준수하고 있으나, 규정의 실체적 내용에 따라 적절한 순서를 정하고 있는바, 민간전문가의 자문료를 규정하고 있는 안 제11조는 행재정적 지원을 규정한 제13조 뒤에 배치하는 것이 바람직해 보이고, 안 제14조는 민간전문가의 평가 및 위촉기간 연장을 규정하고 있는 안 제10조의 뒤에 두는 것이 구성 체계상 적절할 것으로 사료됩니다.

## 2) 민간전문가의 평가 등에 대한 의견

- 동 조례안은 규칙에서 규정하고 있는 사항을 대부분 조례에 반영하고 있습니다.
- 다만 일부 조문에서는 교육감에게 민간전문가에 대한 실적 및 성과에 대해 평가를 실시하고(안 제6조제2항제6호, 안 제10조), 민간전문가는 실적 및 평가에 관한 자료를 교육감에게 제출하도록 규정되어 있습니다(안 제12조제6항).
- 이와 같은 민간전문가에 대한 업무 실적 및 성과에 대한 평가는 민간전문가 운영의 효과성 및 전문성에 대한 기준이 되고, 위촉기간의 연장을 위한 근거자료와 기준으로 삼을 수 있는 매개체로서의 역할을 할 것으로 사료됩니다.
- 그러나 서울시교육청은 민간전문가는 교육청 요청에 의해 전문적 자문을 제공하는 협력적 관계라는 점을 들어 ‘평가’가 아닌 ‘점

4) ‘2022 자치법규 입안 길라잡이’, 법제처, 2022.8., ‘알기쉬운 법령 정비기준(10판)’, 법제처, 2021.12

검' 으로 용어를 수정하고,

업무실적 및 성과의 점검은 민간전문가가 제출하는 자문의견서를 통해서도 가능하므로 이를 의무적으로 제출하는 것이 아닌 재위촉시 필요한 경우에만 제출할 수 있도록 일부 규정을 수정할 것을 의견으로 제시하였습니다(행정관리담당관-1720, 2023.2.13.).

- 이와 관련하여 동 조례에서 규정한 “평가”의 개념을 살펴보면 평가란 어떤 주어진 업무에 대한 결과를 점검함으로써 그에 따른 보상이나 벌칙을 부여하는 근거가 된다는 점에서 업무 능률을 극대화할 수 있다는 장점이 있습니다.

반면, 점검은 말 그대로 업무 자체에 대한 결과를 단순히 알아보는 선에서 그침으로 평가에 비해 상대적으로 그 효용 가치가 떨어질 수도 있는 것으로 생각됩니다.

- 만약 행정기관에서 공무원이 충분히 수행할 수 있는 업무임에도 불구하고 별도의 예산이 수반되는 외부전문가를 위촉하여 자문 등 업무의 일부를 맡긴다면 당연히 그에 대한 평가가 이루어져야 할 것으로 사료되고, 그 보상으로는 재위촉을, 벌칙으로는 위촉을 해지할 수 있을 것으로 생각됩니다.

- 특히 안 제12조제6항의 실적 및 성과에 관한 자료 제출 의무는 민간전문가로 하여금 항상적으로 업무에 대한 책임의식을 갖고 업무에 임할 수 있도록 하는 긍정적인 효과가 있을 뿐만 아니라,

단순히 민간전문가 개인에 대한 평가 외에도 이러한 제도를 도입한 교육청이나 해당 부서에 대한 평가 및 제도 자체에 대한 평가 기준으로 활용할 수 있는바,

교육청의 의견과 같이 필요할 경우에만 실적 및 성과 자료의 제출을

요구할 수 있도록 한다면 이는 오히려 민간전문가 제도의 불투명한 운영을 지속하고자 하는 것으로 동 조례안의 입법취지를 훼손할 가능성이 크다고 할 것입니다.

- 더욱이 현재 서울시교육청은 민간전문가의 자문내용 및 활용실적에 대해 상·하반기 연 2회 활동 현황을 점검하고 있음에도 불구하고 특정 민간전문가의 위촉과 연임, 전문성 결여 등의 문제가 계속해서 발생하고 있는 상황인바, 이에 대해 제도적 보완책 마련이 시급한 상황입니다.
- 따라서 민간전문가에 대한 업무 실적 및 성과에 대한 평가는 민간전문가에게 직접 자신의 업무 실적 및 성과를 제출할 수 있는 기회를 부여하는 동시에 부서의 활용실적 등과 함께 평가의 도구로 이용함으로써 이를 통해 민간전문가에 대한 활용의 필요성과 정책 자문의 효용성 등을 판단할 수 있다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.
- 한편 안 제9조는 민간전문가의 위촉기간을 2년으로 하되 1년에 한하여 1회 연장할 수 있도록 규정하고 있는바, 이는 민간전문가의 연임을 제한함으로써 특정 민간전문가가 장기간에 걸쳐 특정 자문을 독점하는 특혜발생 소지를 사전에 차단하고자 하는 것으로, 안 제9조는 민간전문가의 위촉 기간 연장에 대한 기준을 마련함으로써 자의적인 위촉 기간 연장을 방지할 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 사료됩니다.

### 3) 부칙에 대한 의견

- 안 부칙 제2조는 민간전문가의 위촉기간 등에 관한 적용례로, 적용

례는 일반적으로 새로운 법령이 제정되거나 개정될 경우 기존의 규정에 의해 적용되던 사항을 새로운 법령에 따라 적용함으로써 발생되는 문제를 해소하기 위해 규정하는 경우가 일반적입니다.

이는 원칙상 구법에 대해 신법이 우선하기 때문으로 이와 같은 신법 우선의 원칙을 적용할 경우 규정에 따라서는 신법으로 인한 법률유보의 원칙이나 신뢰보호의 원칙 위배 등 법적 논란을 해소하고 국민의 손실발생 가능성을 사전에 방지하며 기득권을 보호하기 위한 것입니다.

- 이에 동 조례안의 경우 안 부칙 제2조는 적용례의 범위를 안 제9조부터 안 제13조까지로 규정하고 있으나, 안 제9조(민간전문가의 위촉기간)의 경우 현재 위촉되어 있는 민간전문가에 대한 위촉기간이 연임제한 횟수에 적용되는 것인지 여부가 불분명하므로 이를 명확히 규정해 줄 필요가 있는 것으로 생각합니다.

그러나 나머지 안 제10조부터 안 제13조까지는 적용례를 규정할 구체적 실익이 없는 상황인바, 동 부칙에 대한 적용례 적용 범위를 명확히 규정해야 할 필요가 있을 것으로 사료됩니다.

- 이상으로 「서울특별시교육청 민간전문가 정책 참여 및 지원에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.