

서울특별시 시민민주주의 기본 조례안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 416
- 제 출 자 : 시장
- 제출일자 : 2019년 2월 1일
- 회부일자 : 2019년 2월 7일

2. 제안이유

- 시민 민주주의 가치 실현에 필요한 사항 규정 및 시민 민주주의 관련 정책 추진을 위한 합의제 행정기관 설치 근거를 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 시민민주주의 기본 원칙(안 제3조)
- 나. 합의제 행정기관으로 서울민주주의 위원회 설치(안 제7조)
- 다. 서울민주주의 위원회 소관사무(안 제8조)
- 라. 서울특별시 서울민주주의 위원회 구성 및 임기 등(안 제9조 및 제10조)
- 마. 시민민주주의 확산을 위한 지원 등(안 제16조부터 제17조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당없음.
- 나. 예산조치 : 해당없음.

다. 입법예고(2019.1.10.~1.21.) 결과

| 입법예고결과 요약서(제5조제2항 관련) | | |
|---|---|---|
| 1. 조 문 | 2. 제 출 의 건 | 3. 조치 및 보완 내용 |
| <p>제20조(행정적·재정적 지원)</p> <p>① 시장은 시민민주주의 정책 추진과 지역사회 협치 활성화에 필요한 경우 자치구 협치 회의, 주민자치회 등을 중심으로 행정적 지원과 예산의 범위 내에서 재정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 경비의 지원 방법, 절차 및 반환과 그 밖에 필요한 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다.</p> | <p>【지원 방식 개선】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시민민주주의의 지속적·연속적 지원을 위해 단년도가 아닌 장기적 연속적 사업지원 필요함. • 시민 또는 시민사회에 대한 직접 지원에 대한 부분 명시되어야 함. (도봉구 지속가능정책담당관) <p>【지역사회에 대한 지원범위 확대】</p> <ul style="list-style-type: none"> • ‘자치구 협치회의, 주민자치회 등을 중심으로’를 ‘시, 구, 동 단위의 행정 또는 민간에게’로 수정하여 지원 범위를 확대할 필요가 있음 (서울협치협의회 위원 송문식) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 수정반영 • 자치구 협치 회의, 주민자치회는 일부 자치구에 한정되어 있으므로 ‘자치구 협치회의, 주민자치회 등을 중심으로’를 ‘기관 또는 단체 등에게’로 범위를 확대는 것으로 수정 반영 단, 개인의 경우, 기능이 한정되어 있는 단체와는 달리 그 대상이나 활동 등 예측이 어렵고, 책임을 담보하기 어려우므로 ‘시민(개인)’을 지원 대상으로 할 수는 없음. <p>〈수정안〉</p> <p>① 시장은 시민민주주의 정책 추진과 지역사회 협치 활성화에 필요한 경우 기관 또는 단체 등에게 행정적 지원과 예산의 범위 내에서 재정적 지원을 할 수 있다.</p> |
| <p>제21조(협약) 시장은 사회문제 해결을 위한 정책의 추진을 위하여 이해관계자 등과 협약을 체결할 수 있다.</p> | <p>【협약 내용 구체화 및 변경】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 협약이 어떤 법적 구속력이 있는지 모호함. 협약을 통한 지속적인 관계 유지가 어려우므로 내용을 구체화 하거나 변경이 필요 (도봉구 지속가능정책담당관) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 미반영 • ‘협약’의 성격은 법적 구속력이 없는 것이며, 기본 조례에서 내용을 정하기 어려우므로 상황에 따라 기본 계획에 담는 것이 타당함. |
| <p>부칙</p> <p>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(다른 조례의 폐지) 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」는 폐지한다.</p> | <p>【민관협치활성화 조례 폐지 반대】</p> <ul style="list-style-type: none"> • ‘서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례’를 폐지하는 것은 협치를 하지 않는 것으로 오인할 수 있음. • 자치구의 ‘민관협치 활성화를 위한 기본조례’와의 연계를 위해서는 ‘서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례’를 개정하여 부속조례로 존치 할 필요가 있음. | <ul style="list-style-type: none"> ○ 미반영 • ‘민관협치활성화기본조례’의 기본 방향과 상당 부분은 본 조례가 수렴, 계승하였으므로 두 조례를 모두 존치시키기는 어려우며, 협치 조례를 근거로 하던 사업, 정책 등은 시민민주의 조례를 근거로 지속 가능할 것임. |

5. 검토의견

가. 제정안의 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정안은 시민의 시정 참여를 촉진하고, 시민민주주의 가치 실현에 필요한 사항을 규정하며 관련 정책을 추진하기 위하여 합의제행정기관을 설치하려는 것임.
- 주요내용은 시민민주주의 기본 원칙, 합의제 행정기관으로 서울민주주의 위원회 설치, 시민민주주의 확산을 위한 지원 등으로 구성되어 있음.

<조문체계 및 주요 내용>

| 조문체계 | 주요 내용 |
|---------|--|
| 제1조(목적) | - 시민의 시정 참여를 촉진하고 정책추진에서 민관 협치를 활성화함으로써 시민민주주의 실현에 기여함. |
| 제2조(정의) | - “시민”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말함. 가. 서울특별시에 주소 또는 거소를 둔 사람 나. 90일 이상 시에 체류하고 있는 사람 다. 시에 소재한 사업장에서 노동하는 사람 - “시민민주주의”란 시민, 이해당사자, 분야별 전문가 등이 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영 체계를 말함. - “민관 협치”란 시와 시민 등이 정책의 입안·시행·평가 과정에서의 의견을 공유하거나 협의하는 등 공동으로 정책을 결정하는 방식을 말함. - “공론”이란 시민이 시 정책의 결정, 집행, 평가 과정에 직접 참여하는 다양한 형태의 민주적 의사결정 방식을 말함. |

| | |
|-------------------|---|
| 제3조(기본원칙) | <ul style="list-style-type: none"> - 시민민주주의 실현에 참여하는 시민 등에게 정책참여의 실질적 기회와 공정한 절차를 보장하여야 함. - 시민민주주의 실현의 모든 과정은 민간과 시의 상호신뢰를 바탕으로 함. - 시민민주주의 실현은 참여자들의 자발성과 수평적 협력관계를 기반으로 이루어지도록 함. |
| 제4조(시민의 권리) | <ul style="list-style-type: none"> - 시민은 시의 정책 제안·심의·결정·집행·평가 과정에 참여할 권리가 있음. |
| 제5조(시장의 책무) | <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시장은 시민민주주의 실현을 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 시민참여 환경 조성을 위해 노력하여야 함. - 시장은 시민 및 지역사회 내 다양한 주체들의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 역량을 향상시키기 위해 노력하여야 함. - 시장은 시민민주주의 실현에 참여하는 시민 등에게 법령의 범위에서 신뢰할 만한 정보를 충분히 제공하도록 노력하여야 함. |
| 제6조(다른 조례와의 관계) | <ul style="list-style-type: none"> - 시민민주주의 실현을 위한 정책 추진에 관하여는 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따름. |
| 제7조(서울민주주의위원회 설치) | <ul style="list-style-type: none"> - 시장은 시민민주주의 실현을 위한 사항을 심의·조정하기 위하여 합의제 행정기관으로 서울민주주의위원회를 설치·운영함. - 위원회는 시장 소속으로 설치함. |
| 제8조(사무기구 및 소속 직원) | <ul style="list-style-type: none"> - 위원회 산하에 사무기구와 소속 직원을 두며, 그 조직과 정원에 대하여는 각각 「서울특별시 행정기구 설치 조례」와 「서울특별시 지방공무원 정원 조례」에 따름. - 사무기구에서는 위원회 소관 사무를 처리하며, 그 밖에 위원회 운영 등을 위하여 위원장이 정하는 사무를 처리함. |
| 제9조(위원회의 소관 사무) | <ul style="list-style-type: none"> - 시민민주주의 정책 및 계획에 관한 사항 - 시민참여의 제도적 기반 조성 및 숙의·공론 과정의 종합적 기획 및 관리에 관한 사항 - 예산의 편성과 집행, 평가 과정에서 시민의 참여·숙의에 관한 사항 - 민관 협치 참여 활성화를 위한 정책 수립·집행에 관한 사항 - 시민 주도의 마을공동체 조성 및 주민자치 관련 정책 수립·시행에 관한 사항 |

| | |
|--------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 그 밖에 시민민주주의 실현을 위해 필요하다고 인정되는 사항 |
| 제10조(위원의 구성) | <ul style="list-style-type: none"> - 위원회는 위원장을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성함. - 위원은 시장이 상임 또는 비상임으로 임명 또는 위촉함. - 위원장은 개방형 직위로 보할 수 있고, 위원장을 제외한 상임위원은 시간선택제임기제공무원으로 임용할 수 있음. - 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉할 수 있음. 다만, 위촉직 위원의 경우에는 「양성평등기본법」 제21조제2항에 따라 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 함. <ol style="list-style-type: none"> 1. 서울특별시의회에서 추천하는 서울시의원 2명 이내 2. 서울특별시 구청장협의회에서 추천하는 사람 1명 3. 예산, 협치, 혁신 등 소관 실본부국장 또는 기획관 4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람 |
| 제11조(위원의 임기) | <ul style="list-style-type: none"> - 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 해당 직에 재직하고 있는 기간으로 함. - 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 함. |
| 제12조(위원의 제척·기피·회피) | <ul style="list-style-type: none"> - 위원 중 심의·조정 등과 관련한 안건에 이해관계가 있는 위원은 해당 안건의 심의·조정 등에 대하여는 위원의 자격이 없는 것으로 봄. - 위원장은 위원에게 해당 안건의 공정한 심의·조정을 기대하기 어려운 사유가 있는 경우에는 해당 위원을 해당 안건에서 제척하여야 함. - 위원회 안건에 이해관계가 있는 자가 위원에게 공정한 심의·조정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 해당 위원의 기피 여부를 결정함. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못함. |

| | |
|---------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 위원이 제1항 또는 제3항에 해당하는 사유가 있는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·조정 등에서 회피하여야 함. |
| 제13조(위원의 해촉) | <p>시장은 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임기 중이라도 해촉할 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위원 스스로 직무를 수행하기 어렵다는 의사를 밝힌 경우 - 장기 치료를 요하는 질병 등 심신장애로 직무를 수행하기 어려운 경우 - 해외체류 등 6개월 이상 계속하여 위원회의 직무를 수행하기 어려운 경우 - 위원회 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하였거나 그 내용을 사적으로 이용한 경우 - 위원회의 직무와 관련한 비위 사실이 있거나 위원직을 유지하기에 적합하지 않다고 인정되는 비위 사실이 발생한 경우 - 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 |
| 제14조(위원장의 직무) | <p>위원장은 위원회 사무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독함.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행함. |
| 제15조(회의) | <ul style="list-style-type: none"> - 위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 월1회 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집함. - 위원장은 회의 시 의장으로서 회의를 운영하며, 위원장이 회의를 운영할 수 없는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 회의를 운영함. - 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함. - 위원장은 회의의 원활한 운영을 위하여 위원회의 사무기구 중 회의에 상정된 의안의 소관 부서장에게 회의에 참석하여 의안을 설명하도록 할 수 있음. |

| | |
|---------------------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 회의결과는 요약하여 공개한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 대상 정보의 경우에는 그러지 아니함. |
| 제16조(분과위원회) | <ul style="list-style-type: none"> - 위원회의 원활한 운영을 위하여 분과위원회를 설치·운영할 수 있으며, 분과위원회의 설치·운영 등에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정함. |
| 제17조(수당 등) | <ul style="list-style-type: none"> - 회의에 참석한 위원에게는 예산의 범위에서 「서울특별시 위원회 수당 및 여비지급 조례」에 따라 수당 및 여비 등을 지급할 수 있음. |
| 제18조(운영세칙) | <ul style="list-style-type: none"> - 위원회의 운영과 관련하여 세부적인 사항은 위원장이 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정할 수 있음. |
| 제19조 (시민민주주의 활성화 기본계획) | <ul style="list-style-type: none"> - 시장은 시민민주주의 정책의 지속적 추진과 시민 등의 자발적 참여를 촉진하기 위하여 시민민주주의 활성화 기본계획을 4년마다 수립함. - 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함함.. <ol style="list-style-type: none"> 1. 시민민주주의 활성화를 위한 시정 여건의 진단·평가 2. 시민민주주의 활성화 정책의 기본구상 3. 시민민주주의 활성화를 위한 분야별 정책목표와 추진계획 4. 기본계획 실행을 위한 자원조달 방안 5. 그밖에 시민민주주의 활성화를 위해 고려해야 할 주요사항 - 시장은 제1항의 기본계획에 따라 연도별 실행계획을 수립하여 시행할 수 있음. |
| 제20조(행정적·재정적 지원) | <ul style="list-style-type: none"> - 시장은 시민민주주의 정책 추진과 민관 협치 활성화에 필요한 경우 기관 또는 단체 등에게 예산의 범위에서 행정적·재정적 지원을 할 수 있음. - 제1항에 따른 경비의 지원 방법, 절차 및 반환과 그 밖에 필요한 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따름. |
| 제21조(협약) | <ul style="list-style-type: none"> - 시장은 사회문제 해결을 위한 정책의 추진을 위하여 이해관계자 등과 협약을 체결할 수 있음. |
| 제22조(제도 진단 및 개선) | <ul style="list-style-type: none"> - 시장은 민관간 신뢰와 협력 관계를 촉진하기 위 |

| | |
|-------------------|---|
| | 해 지속적이고 체계적으로 행정절차와 제도를 마련·개선하고, 그 결과에 대해 정책평가를 시행할 수 있음. |
| 제23조(시행규칙) | - 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정함. |
| 부칙 제1조(시행일) | 공포일부터 시행 |
| 부칙 제2조(다른 조례의 폐지) | 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」는 폐지 |

- 본 조례의 제정과 동시에 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」는 폐지할 예정이며, 그간의 추진경위는 다음과 같음.

| | |
|---|---------------------------|
| ○ '18. 8.22. | 시민민주주의 기본조례(안) 입법 계획 수립 |
| ○ '18. 8.23~9.12. | 입법예고 |
| ○ '18. 9.10. | 대시민 공청회 실시 |
| ○ '18.11~ | 서울민주주의위원회추진단 운영(5차 회의) |
| ○ '18.12.19. | 조례 수정(안) 및 위원회 조직(안) 시장보고 |
| 〈서울민주주의위원회 추진단〉 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 구 성 <ul style="list-style-type: none"> - 공동추진단장 : 이태수 더깊은변화위원회 위원장, 기획조정실장 - 권정순 민생정책보좌관, 김병권 협치자문관, 송문식 협치위원회위원, 정병순 서울연구원 위원, 정선애 NPO지원센터장 ■ 운 영 : '18.11.1.~ '19.3월 ■ 역 할 : 5% 시민예산제 설계, 합의제행정위원회 구성 및 운영 체계 설계, 시민민주주의 기본 조례(안) 및 관련 조직 개편(안) 마련 | |

- 본 제정안은 서울시민의 시정참여를 촉진하고 활성화하는데 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 사료됨. 다만, 다음의 사항을 고려한 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

- 첫째, ‘시민민주주의 실현’이라는 추상적인 목적을 위해 합의제 행정기관을 설치하고자 하는 동 제정안은 「지방자치법」 제116조 및 「지방자치법 시행령」 제79조의 설치 요건 충족 여부에 대한 논란의 여지가 있는바, 합의제 행정기구를 설치하는 목적과 수단의 정당성 확보가 선행되어야 할 것으로 사료되며, 독립제와 합의제의 장·단점 분석 등을 통해 합의제 행정기구 설치에 대한 정책적인 판단이 필요할 것으로 사료됨.

| 「지방자치법」 |
|---|
| 제116조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있다. |
| ② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다. |
| 「지방자치법시행령」 |
| 제79조(합의제 행정기관의 설치) 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제116조에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있다. |
| 1. 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우 |
| 2. 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우 |
| 3. 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우 |

- 둘째, 동 조례의 제정으로 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례(이하 ‘협치조례’라 함)」는 폐지되는바, 두 조례를 살펴보면 ‘민관협치’와 ‘시민민주주의’, ‘공론’ 등의 개념은 유사한 바,
 - 협치조례의 개정이 아닌 협치조례를 폐지하면서 동 조례를 제정하는 것이 2016년 9월 협치조례 제정 이후 제대로 운영을 해보지도 못한 채 서울 협치협의회를 폐지하고, 합의제 행정기구를 설치하기 위함은 아닌지 여부를 포함하여 타당하고 합리적인 방안인지에 대해서는 검토의 여지가 있다고 하겠음.

| 서울특별시 시민민주주의 기본 조례안 | | | 협치조례 |
|---|---|---|--|
| “시민민주주의”란 시민, 이해당사자, 분야별 전문가 등 (이하 “시민 등”이라 한다)이 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영 체계를 말한다. | “민관협치”란 시와 시민 등이 정책의 입안·시행·평가 과정에서의 의견을 공유하거나 협의하는 등 공동으로 정책을 결정하는 방식을 말한다. | “공론”이란 시민이 시 정책의 결정, 집행, 평가 과정에 직접 참여하는 다양한 형태의 민주적 의사결정 방식을 말한다. | “민관협치”란 사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시 (이하 “시”라 한다)가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정운영 방식 및 체계 등을 말한다. |

- 더불어, 공청회¹⁾ 및 입법예고시 협치조례 폐지 반대 의견이 다수 있었으며, 협치 조례에 근거하여 시행하고 있는 사업의 연속성, 계속성에 대한 면밀한 사전 검토 또한 필요할 것으로 사료됨.

1) 공청회 행사 개요

- 일 시 : 2018. 9. 10.(월) 16:00 ~ 18:00(120')
- 장 소 : 서울시청 본관 3층 대회의실
- 참석대상 : 100여명(시의원, 관계 전문가, 시민, 공무원 등)
- 주요내용 : 주제 발표, 경과 및 조례(안) 설명, 토론, 질의응답 등
- 참석자
 - 발제 : 김병권(서울시 협치자문관)
 - 토론 : 강동길(서울시의원), 김상철(나라살림연구소 연구위원), 서복경(서강대 현대정치연구소 연구원), 최승국(은평구 협치추진단장), 송문식(서울협치협의회 위원)

〈공청회 시민 의견 및 입법예고 의견〉

○ 공청회 청중의견 및 질의응답

- (민주시민네트워크 000 공동대표)

발제와 토론내용에는 전적으로 동의함. 하지만 시민참여를 일방적으로 요구하기보다 실제 시민들이 참여할 때 발생하게 되는 제약조건 제거

- (자치구 000 협치지원관)

구단위 계획형 등 자치구 협치 실무의 경험을 비취보면 정해진 틀과 기준 때문에 시민과 주민의 의견을 전적으로 반영하기 어려운 상황들이 발생함. 5% 예산제는 시민과 주민이 제안한 의제가 주어진 예산기준과 무관하게 온전히 반영될 수 있는 정책으로 만들어지는가?

- (서울시의회 송재혁 시의원)

본 조례를 살펴보면 기존 조례를 보완하고 전체를 포괄하려는 의지는 확인할 수 있으나 여전히 기존의 보완, 수정이 아닌 신규 조례를 제정하는 점에 대해 의문점이 있음. 더 연구하고, 향후에도 관심 갖고 지켜보겠음.

- (민주시민교육 000)

시민민주주의 단어가 추상적이고 모호하며, 의견 제출 일정이 촉박함.

- (성북구 협치참여팀 000 팀장)

자치구는 이제 걷기 시작하는데 서울은 뛰라고 재촉하는 격. 잘못된 제도의 변경은 민과 관 모두의 피로도를 상승시킴.

- (서대문구 협치지원센터 000 국장)

협치자문관의 기초발제에 혁신적인 변화를 언급했는데 시민참여는 혁신이 아니라 권리임. ‘시민 민주주의’ 용어가 낯설고 누구를 위한 조례인지 의문. 조례 제정을 위해서는 천만 시민의 의견수렴이 선행되어야 한다고 봄.

○ 입법예고 의견 제출

- ‘협치조례’를 폐지하는 것은 협치를 하지 않는 것으로 오인할 수 있음.
- 자치구의 ‘민관협치 활성화’를 위한 ‘협치조례’를 개정하여 부속 조례로 존치할 필요가 있음.

- 셋째, 서울시에서 2016년 9월 29일, 협치조례를 제정한 이후에 서울시 15개 자치구에서도 ‘민관협치 활성화 조례’ 등을 제정하여 운영 중인바, 제도가 연착륙하여 성과를 내기도 전에 유사한 내용의 제도로의 변경으로 인한 피로감과 매몰비용이 큰 것은 아닌지 검토의 여지가 있다고 하겠음.

| 연번 | 자치구 | 조례명 | 제정일 |
|----|------|-------------------------------|-------------|
| 1 | 강동구 | 서울특별시 강동구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2018.2.14. |
| 2 | 강서구 | 서울특별시 강서구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2017.6.7. |
| 3 | 관악구 | 서울특별시 관악구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2018.10.25. |
| 4 | 금천구 | 서울특별시 금천구 민관협치 활성화를 위한 기본조례 | 2017.3.13. |
| 5 | 노원구 | 서울특별시 노원구 민관협치 활성화를 위한 기본조례 | 2018.9.10. |
| 6 | 도봉구 | 서울특별시 도봉구 민관협치 활성화를 위한 기본조례 | 2016.12.29. |
| 7 | 동대문구 | 서울특별시 동대문구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2017.4.27. |
| 8 | 동작구 | 서울특별시 동작구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2018.3.2. |
| 9 | 서대문구 | 서울특별시 서대문구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2017.5.31. |
| 10 | 성동구 | 서울특별시 성동구 민관협치 활성화를 위한 기본조례 | 2017.7.13. |
| 11 | 성북구 | 서울특별시 성북구 민관협치 활성화를 위한 기본조례 | 2018.3.29. |
| 12 | 양천구 | 서울특별시 양천구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2018.10.1. |
| 13 | 영등포구 | 서울특별시 영등포구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2017.6.1. |
| 14 | 은평구 | 서울특별시 은평구 민관협치 활성화를 위한 기본 조례 | 2017.3.16. |
| 15 | 종로구 | 서울특별시 종로구 민관협치 활성화를 위한 조례 | 2018.10.5. |

나. 세부 내용 검토

1) 조례의 목적(안 제1조)

- 안 제1조는 동 조례의 목적을 규정하고 있음.
- 동 조례의 목적은 “시민과 지역사회의 시정참여를 통해 시민민주주의 가치 실현에 기여”하기 위하여 규정하고 있음.

| 제정안 | 협치조례 |
|---|--|
| 제1조(목적) 이 조례는 <u>시민과지역사회의 시정참여를 통한 시민민주주의 가치 실현</u> 에 기여함을 목적으로 한다. | 제1조(목적) 이 조례는 민관협치를 활성화하는데 필요한 사항을 규정함으로써 <u>시민과 지역사회의 시정참여를 통한 민주주의 가치 실현</u> 에 기여함을 목적으로 한다. |

- 안 제1조는 협치조례 제1조의 목적과 같으나, ‘민주주의’ 가치 실현이 아닌 ‘시민민주주의’의 가치 실현에 기여함을 목적으로 하고 있음.
- 동 조항의 ‘시민민주주의’는 추상적이고 모호한 개념은 아닌지 여부와 ‘지역사회’의 시정참여 또한 시민과 동등한 참여의 주체로 보기에 어려운 측면은 없는지 검토의 여지는 있다고 하겠음.
- ※ 시민민주주의란 일반적으로 통용되는 개념은 아니나, 송호근(2016, 41쪽)²⁾은 시민성에 입각한 민주주의가 시민민주주의(civic democracy)로 정의되었는데, 시민민주주의는 어떤 특정 유형을 지칭한다고 보다는 ‘시민적 가치’를 존중하고 시민적 동의와 참여에 의한 국가권력이 견제되고 관리되는 정치체제를 말한다고 언급하고 있음.

2) 조례의 정의 및 기본원칙(안 제2조, 안 제3조)

- 안 제2조는 조례에서 사용하는 용어를 정의하고 있으며, 안 제3조는 시민민주주의의 기본원칙을 규정하고 있음.
- 안 제2조 중 ‘시민’ 규정은 2018년 초안(공청회 안)과 다음과 같은 차이가 있으며, 협치조례에서는 ‘시민’에 대한 별도의 정의 조항을 두지 않고 있음.

2) 시민민주주의의 미시적 기초-시민성, 공민(公民), 그리고 복지, 박태준미래전략연구소, 2016.

| 공청회 초안 ('18.9월) | 제정안 | 협치조례 |
|--|--|--|
| <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. “시민”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 시에 <u>주소</u>를 두고 있는 사람</p> <p>나. <u>시 관할지역에 소재한 단체 및 기관 등에 근무하는 사람</u></p> <p>다. 시에 <u>영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원</u></p> <p>라. 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 소재한 「<u>초·중등교육법</u>」과 「<u>고등교육법</u>」상의 <u>학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 사람</u></p> <p>2. “시민민주주의”란 시민이 시와 공동으로 정책을 계획·결정하고 실행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계를 말한다.</p> <p>3. “공론화”란 공론 조사, 합의 회의, 시민배심원 회의, 온라인 공론장 등을 통해 시민이 시정책의 결정, 집행, 평가 과정에서 직접 참여하는 민주적 의사결정 방식을 말한다.</p> | <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. “시민”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>가. 서울특별시에 주소 또는 <u>거소를 둔 사람</u></p> <p>나. <u>90일 이상 시에 체류하고 있는 사람</u></p> <p>다. 시에 소재한 <u>사업장에서 노동하는 사람</u></p> <p>2. “시민민주주의”란 <u>시민, 이해당사자, 분야별 전문가 등</u>(이하 “시민 등”이라 한다)이 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영 체계를 말한다.</p> <p>3. “민관 협치”란 시와 시민 등이 정책의 입안·시행·평가 과정에서의 의견을 공유하거나 협의하는 등 공동으로 정책을 결정하는 방식을 말한다.</p> <p>4. “공론”이란 시민이 시정책의 결정, 집행, 평가 과정에 직접 참여하는 다양한 형태의 민주적 의사결정 방식을 말한다.</p> | <p>시민 정의 없음.</p> <p>“민관협치”란 사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계를 말한다.</p> |

○ 안 제2조 중 ‘시민’의 정의를 살펴보면, 공청회 당시 초안과는 대폭적인 수정이 있는 것으로 보여짐.

○ 특히, “서울시에 거소를 둔 사람 및 90일 이상 시에 체류하고 있는 사람, 시에 소재한 사업장에서 노동하는 사람” 등*은 「지방자치법」 상의 주민의 범위를 과도하게 일탈하고 있는 것은 아닌지 신중한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

* 동 조례는 외국인 및 타 시·도 주민 등을 서울시민으로 포섭하는 문제가 있음.

○ 「지방자치법」 상의 주민은 지방자치단체의 구역안에 주소를 가진 자로, 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가지나, 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무 또한 부담하여야 하는바, 권리만이 부여되는 시민의 증가는 의무도 부담하는 ‘주민’과의 형평성을 저해하는 측면은 없는지 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.

「지방자치법」

제12조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.

제13조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

제21조(주민의 의무) 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 비용을 분담하여야 하는 의무를 진다.

- 안 제2조 중 ‘시민민주주의’의 정의를 살펴보면, “시민민주주의”란 시민, 이해당사자, 분야별 전문가 등(이하 “시민 등”이라 한다)이 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영 체계를 말한다고 규정하고 있으나, ‘이해당사자, 분야별 전문가’가 시민과 다르지 않음을 감안할 때, 공청회 초안과 같이 시민으로 규정하는 것에 대한 검토의 여지는 있다고 하겠음.

| 공청회 초안 ('18.9월) | 제정안 | 협치조례 |
|--|---|--|
| “시민민주주의”란 시민이 시와 공동으로 정책을 계획·결정하고 실행·평가하는 시정운영 방식 및 체계를 말한다. | “시민민주주의”란 시민, 이해당사자, 분야별 전문가 등이 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영 체계를 말한다. | “민관협치”란 사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계 등을 말한다. |

- 안 제2조 중 ‘공론’의 정의를 살펴보면, “공론”이란 시민이 시 정책의 결정, 집행, 평가 과정에 직접 참여하는 다양한 형태의 민주적 의사결정 방식으로 규정하고 있으나, 시민민주주의, 민관협치, 공론의 개념은 모두 대동소이하므로 불필요한 조항은 아닌지 검토가 요망된다고 하겠음.

| 서울특별시 시민민주주의 기본 조례안 | | |
|--|---|---|
| “시민민주주의”란 시민, 이해당사자, 분야별 전문가 등(이하 “시민 등”이라 한다)이 정책과 관련된 시의 의사결정 과정에 자발적으로 참여하는 시정운영 체계를 말한다. | “민관협치”란 시와 시민 등이 정책의 입안·시행·평가 과정에서의 의견을 공유하거나 협의하는 등 공동으로 정책을 결정하는 방식을 말한다. | “공론”이란 시민이 시 정책의 결정, 집행, 평가 과정에 직접 참여하는 다양한 형태의 민주적 의사결정 방식을 말한다. |

- 또한, 공론의 정의 중에 공무수행사인³⁾의 지위를 부여받지 않은 모든 시민에게 시 정책의 집행과정에 직접 참여토록 하는 것은 「헌법」상의 공무담임권⁴⁾을 부여받은 공무원의 권리와 상충되는 되는 것은 아닌지 검토의 여지가 있다고 하겠으며, 제정안에서 공론자체를 의사결정방식으로 정의하고 있는바, ‘공론’의 정의에 ‘집행’을 포함하는 것이 타당한지에 대해서는 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

3) 시민의 권리· 의무와 시장의 책무 등(제4조~제5조)

- 안 제4조는 ‘시민은 시의 정책 제안·심의·결정·집행·평가 과정에 참여할 권리가 있다’고 규정하고 있으며, 안 제5조는 ‘시장은 시민 및 지역사회 내 다양한 주체들의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 역량을 향상시키기 위해 노력’하여야 하는 등 시장의 책무를 규정하고 있음.

제4조(시민의 권리) 시민은 시의 정책 제안·심의·결정·집행·평가 과정에 참여할 권리가 있다.

제5조(시장의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민민주주의 실현을 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 시민참여 환경 조성을 위해 노력하여야 한다.

② 시장은 시민 및 지역사회 내 다양한 주체들의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 역량을 향상시키기 위해 노력하여야 한다.

③ 시장은 시민민주주의 실현에 참여하는 시민 등에게 법령의 범위에서 신뢰할 만한 정보를 충분히 제공하도록 노력하여야 한다.

3) 공무수행사인이란 공직자가 아니면서 공공기관의 위원회에 참여하거나 공공기관 업무를 위임·위탁받아 수행하는 민간인을 의미한다(매일경제용어사전).

4) 「헌법」 제25조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.

- 동 조항은 시민의 시정참여를 보장한다는 측면에서는 의미가 있을 것으로 사료되나, 모든 시민에게 권리를 부여한 동 조항은 「헌법」 제25조 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다”고 규정하고 있는 헌법의 취지에 어긋나는 것은 아닌지 살펴볼 여지는 있다고 하겠으며,
- 시정 참여를 원하는 시민이 누구나 행정에 참여할 수 있는 시스템이 가능한지에 대한 고찰이 선행되어야 할 것으로 사료됨.
 - 또한, 동 조항이 시민의 권리로 조례에 규정될 경우, 시정참여를 희망하였으나, 참여가 배제된 시민이 권리침해 등으로 인한 배상 등을 요구할 경우 어떻게 대처할 것인지 그 대처방안에 대해서도 검토가 필요하다고 하겠음.
- 더 나아가 시정참여를 원하는 모든 시민을 시정에 참여하게 할 경우, 행정의 효율적 집행을 저해하는 측면에 대해서도 함께 검토가 요망된다고 하겠음.

4) 서울민주주의위원회의 설치와 소관 사무 등(안 제7조~안 제9조)

- 안 제7조는 시장은 시민민주주의 실현을 위한 사항을 심의·조정하기 위하여 합의제 행정기관인 서울민주주의위원회를 시장 소속으로 설치·운영하려는 것임.
- 안 제8조는 사무기구 및 소속 직원에 대하여 규정하고 있으며,
- 안 제9조는 위원회의 소관사무로 ‘시민민주주의 정책 및 계획에 관한 사항, 시민참여의 제도적 기반 조성 및 숙의·공론 과정의 종합적 기획 및 관리에 관한 사항, 예산의 편성과 집행, 평가 과정에서 시민의 참여·숙의에 관한 사항, 민관 협치 참여 활성화를 위한 정책 수립·집행에 관한 사항, 시민 주도의 마을공동체 조성

및 주민자치 관련 정책 수립·시행에 관한 사항, 그 밖에 시민 민주주의 실현을 위해 필요하다고 인정되는 사항'을 규정하고 있음.

- 서울민주주의위원회의 소관 사무를 살펴보면, 지나치게 광범위하고 포괄적이어서 타 부서와 업무의 중복은 없는지 검토가 요망된다고 하겠으며, 특히, '예산의 편성과 집행, 평가 과정에서 시민의 참여·숙의에 관한 사항'은 동 조례의 취지를 감안해볼 때, 적용 범위를 '시민참여예산'으로 한정하는 것이 타당한 것은 아닌지 여부와
- '주민자치 관련 정책 수립·시행에 관한 사항'은 이미 타 실국에서 수행하고 있는 사무로 서울민주주의위원회의 소관 사무로 수행될 경우, 동 위원회가 옥상옥의 역할을 하지 않도록 사전에 업무 조정 등이 필요한 것은 아닌지 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.
- 또한, 동 위원회의 조직 구성(안)을 살펴보면 서울혁신기획관 소관 부서가 이관되거나 새로 신설되는 것으로 보이나, 합의제행정기관의 사무기구로는 지나치게 광범위한 것은 아닌지 검토가 필요할 것으로 사료되며,
 - 동 제정안에는 위원회의 소관 사무만 규정하고 있고, 위원회에서 의결로 처리할 사항과 위원장의 권한간 구분이 없는바, 신속한 사무처리 등을 위한 권한의 명확화가 필요할 것으로 사료됨.

「서울특별시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」

제11조 (위원회의 의결사항) ① 다음 각 호의 사항은 회의에서 의결한다.

1. 감사 및 조사 계획에 관한 사항
2. 공공사업 감시·평가 계획에 관한 사항
3. 징계 및 문책 처분요구에 관한 사항
4. 회계관계직원 등에 대한 변상명령 처분요구에 관한 사항
5. 시정, 개선 요구 및 권고 등에 관한 사항

6. 재심의에 관한 사항
7. 위원회 사무기구의 조직 및 정원 요구에 관한 사항
8. 위원회의 예산 요구 및 결산에 관한 사항
9. 위원회 운영규정의 제정 및 개정·폐지에 관한 사항
10. 위원의 제척·기피에 관한 사항
11. 그 밖에 위원장이 필요하다고 부의하는 사항

② 제1항 제5호, 제6호의 사항 중 경미한 것으로서 위원회 운영규정으로 정하는 사항은 위원장이 이를 처리한다.

「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」

제3조(감사위원회의 기능) ① 감사위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 감사정책 및 주요 감사계획에 관한 사항
2. 징계 및 문책 처분 요구에 관한 사항
3. 회계관계직원 등에 대한 변상명령 처분요구에 관한 사항
4. 시정, 개선 요구 및 권고 등에 관한 사항
5. 재심의 및 적극행정 면책에 관한 사항
6. 감사위원회 규정의 제정 및 개정·폐지에 관한 사항
7. 감사위원회 사무기구의 조직 및 정원 요구에 관한 사항
8. 감사위원회 예산 요구 및 결산에 관한 사항
9. 감사사무의 의뢰에 관한 사항
10. 감사 생략에 관한 사항
11. 위원의 제척 결정 및 신분보장에 관한 사항
12. 반부패청렴시책 추진에 관한 사항
13. 그 밖에 감사위원장이 부의하는 사항

② 다음 각 호의 사항은 위원장이 처리한다. <개정 2017.1.5.>

1. 제1항제4호 및 제5호의 사항 중 경미한 것으로서 감사위원회 규정으로 정하는 사항
2. 비위사항·정보 및 동향보고에 대한 조사의 개시 등에 관한 사항

「서울특별시 감사위원회 회의 운영규정」

제11조(위원장이 처리할 사항) ① 조례 제3조제2항제1호의 규정에 따라 위원장이 처리할 경미한 사항은 다음 각 호와 같다. <개정 2018. 5. 28.>

1. 시정·주의(훈계, 경고)요구 중 관계자간에 다툼이 없는 것으로서 다음 각 목의 어느 하나에 관련되지 아니한 사항
 - 가. 변상명령처분요구에 관한 사항
 - 나. 징계요구 및 문책처분의 요구에 관한 사항
2. 개선요구·권고·통보 사항 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하지 아니한 사항
 - 가. 신분상·재산상의 제재 또는 불이익을 내용으로 하는 사항
 - 나. 시민의 일상생활 또는 권리·의무에 미치는 효과가 큰 사항
 - 다. 감사대상기관의 주요 시책이나 법령·제도 등의 변경 등을 필요로 하는 사항
3. 재심의 신청·적극행정면책심사에 관한 사항 중 각하 또는 취하에 관한 사항

② 제1항 외 위원장이 처리할 사항은 다음 각 호와 같다. <개정 2018. 5. 28.>

1. 감사원 등 외부기관으로부터 처분이 요구된 사항
2. 검찰, 경찰 통보사항 중 혐의없음, 죄가 안됨 결정 등으로 「서울특별시 지방공무원 징계 등에 관한 규칙」 별표 1부터 별표 3까지의 징계등의 요구 사유에 해당하지 않는 경우
3. 서울특별시공직자윤리위원회 등에서 해임 또는 징계의결 요구 등 심의·의결한 사항
4. 비위사항·정보 및 동향보고 사항의 조사 개시 등에 관한 사항

③ 제1항제1호 또는 제2호에 따른 위원장 처리 사항은 감사위원회에 보고한다.

5) 서울민주주의위원회의 위원 구성과 임기(안 제10조~안 제11조)

- 안 제10조는 위원회를 15명 이내로 구성하고, 위원장은 개방형 직위로 보할 수 있도록 하고, 위원장을 제외한 상임위원은 시간선택제임기제 공무원으로 임용할 수 있도록 규정하려는 것임.

| 공청회 초안 ('18.9월) | 제정안 |
|---|---|
| <p>제10조(위원의 구성) ① 위원회는 위원장을 포함하여 <u>11명 이내의</u> 위원으로 구성한다.</p> <p>② 위원은 시장이 임명 또는 위촉하되, 위</p> | <p>제10조(위원의 구성) ① 위원회는 위원장을 포함하여 <u>15명 이내의</u> 위원으로 구성한다.</p> <p>② 위원은 시장이 상임 또는 비상임으로 임</p> |

| | |
|---|--|
| <p>원장은 개방형 직위로 보한다.</p> <p style="text-align: right;">〈<u>신 설</u>〉</p> <p>③ 위촉직 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉하고, 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 한다.</p> <p>1. <u>서울특별시의회에서 추천하는 서울시의원</u></p> <p>2. <u>서울특별시 구청장협의회에서 추천하는 사람</u></p> <p>3. <u>이 밖에 시민민주주의 실현을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사람</u></p> | <p>명 또는 위촉한다.</p> <p>③ 위원장은 개방형 직위로 보할 수 있고, <u>위원장을 제외한 상임위원은 시간선택제 임기제공무원으로 임용할 수 있다.</u></p> <p>④ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉할 수 있다. 다만, 위촉직 위원의 경우에는 「양성평등기본법」 제 21조제2항에 따라 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.</p> <p>1. <u>서울특별시의회에서 추천하는 서울시의원 2명 이내</u></p> <p>2. <u>서울특별시 구청장협의회에서 추천하는 사람 1명</u></p> <p>3. <u>예산, 협치, 혁신 등 소관 실·본부·국장 또는 기획관</u></p> <p>4. <u>그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람</u></p> |
|---|--|

- 당초 공청회 초안에서는 11명의 위원 구성과 위원장을 개방형 직위로 보할 수 있는 규정만 있었으나, 서울민주주의 추진단에서 논의 결과, 15명의 위원과 상임위원들의 시간선택제임기제공무원으로 임용 등으로 변경된 것으로 보임.

〈서울민주주의위원회 추진단〉

■ 구 성

- 공동추진단장 : 이태수 더깊은변화위원회 위원장, 기획조정실장
- 권정순 민생정책보좌관, 김병권 협치자문관, 송문식 협치위원회위원, 정병순 서울연구원 위원, 정선에 NPO지원센터장

■ 운 영 : '18.11.1. ~ '19.3월

- 역 할 : 5% 시민예산제 설계, 합의제행정위원회 구성 및 운영 체계 설계, 시민민주주의 기본 조례(안) 및 관련 조직 개편(안) 마련

- 서울시에 설치된 합의제행정기관인 감사위원회, 시민감사옴부즈만 위원회의 경우*에는 위원장만 상임이고, 공무원으로 임명하고 있으며, 위원은 비상임으로 위촉하고 있음.

※ 참고 자료 1 서울특별시 소관 합의제 행정기구 개요 참조

- 제정안은 상임위원과 비상임위원으로 구분하여 상임위원은 시간선택제 임기제공무원으로 임용하려는 것이나, 합의제행정기관 특성상 위원장이 아닌 일부위원만을 상임위원으로 구성하는 것은 합의제 행정기구에서 위원간 권한과 책임의 형평성 제고 측면과 상임위원의 필요성 여부 및 시민민주주의를 모색하는 동 위원회를 공무원이 아닌 민간인인 시민으로 구성하는 것이 더 타당한 측면은 없는지 검토의 여지는 있다고 하겠음.
- 또한, 동 위원회 구성에 ‘서울특별시의회에서 추천하는 서울시의원 2명 이내’로 규정하고 있으나,
 - 선거를 통해 선출된 주민의 대표로서 지방의회의 구성원 지위를 지니고 있는 시의원이 서울시 사무를 직접 심의하고 결정하는 합의제 심의기구의 한 구성원이 되는 것은 주민을 대표해서 집행부를 견제하고 감시하는 기능과 상충 및 모순되는 것은 아닌지 여부와 의사결정에 대한 책임의 소재 시비 등에 있어서 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.
- 한편, ‘서울특별시 구청장협의회에서 추천하는 사람 1명’ 또한 서울시와 지치구는 법인격을 달리하고 있는바, 구청장협의회에서 추천하는 사람 1명을 위원으로 구성하는 것이 오히려 시민의 참여를 제약하는 것은 아닌지 여부와 형식적인 구색맞추기식 위원 구성은 아닌지 여부에 대해서도 검토의 여지는 있다고 하겠음.
- 더불어, 합의제행정기관에서 위원 구성은 민주성, 책임성, 대표성 측면에서 중요한 부분임에도 제정안에는 위원의 자격요건과 구성방식에 대한 조항이 없고, “시장이 필요하다고 인정하는 사람”으로 규정하고 있는 것은 자의적인 위원 구성의 문제를 유발할 수 있는바, 동 위원회의 위원 자격 요건에 대해서도 명확히 규정할 필요는 없는지 검토가 요망된다고 하겠음.

「서울특별시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」

제7조(위원의 자격) 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 공개 모집한다.

1. 지방자치단체 또는 중앙행정기관에서 4급 이상 공무원으로 재직한 자나 5급 이상 공무원으로 감사분야에서 3년 이상 재직한 자
2. 변호사, 회계사, 세무사 자격을 소지한 자로서 해당 분야에서 5년 이상 경력자
3. 회계학, 법학, 행정학 등 관련분야 부교수 이상 재직경력이 있는 자
4. 토목공학, 건축공학 등 관련분야의 부교수 이상 재직경력이 있는 자
5. 기술사(건축사 포함) 자격을 소지한 자로 해당분야에서 5년 이상 재직경력이 있는 자
6. 사회적 신망이 높고 의회 및 행정에 관한 식견과 경험이 풍부하며 시민단체에서 3년 이상 경력이 있는 자 또는 시민단체의 추천을 받은 자

「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」

제6조(위원의 자격) 위원의 자격에 관한 사항은 법 제11조 및 같은 법 시행령 제6조를 준용한다.

6) 서울민주주의위원회의 운영 등(안 제18조, 안 제23조)

- 안 제15조는 위원회의 회의, 의사정족수(재적위원 과반수의 출석으로 개의) 및 의결정족수(출석위원 과반수의 찬성으로 의결) 등을 규정하고 있음.

| 공청회 초안 ('18.9월) | 제정안 |
|--|---|
| <p>제15조(회의) ① 위원회의 회의(이하 “회의”라 한다)는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 월1회 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.</p> <p>② 위원장은 회의 시 의장으로서 회의</p> | <p>제15조(회의) ① 위원회의 회의(이하 “회의”라 한다)는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 월1회 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.</p> <p>② 위원장은 회의 시 의장으로서 회의를</p> |

| | |
|--|--|
| <p>를 운영하며, 위원장이 회의를 운영할 수 없는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 회의를 운영한다.</p> <p>③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>④ 위원장은 회의의 원활한 운영을 위하여 위원회의 사무기구 중 회의에 상정된 의안의 소관 부서장에게 회의에 참석하여 의안을 설명하도록 할 수 있다.</p> <p style="text-align: right;"><신 설></p> | <p>운영하며, 위원장이 회의를 운영할 수 없는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 회의를 운영한다.</p> <p>③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>④ 위원장은 회의의 원활한 운영을 위하여 위원회의 사무기구 중 회의에 상정된 의안의 소관 부서장에게 회의에 참석하여 의안을 설명하도록 할 수 있다.</p> <p>⑤ <u>회의결과는 요약하여 공개한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 대상 정보의 경우에는 그러지 아니한다.</u></p> |
|--|--|

- 당초 공청회 안과 달리 본 제정안은 회의결과를 요약하여 공개하도록 규정하고 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개 대상 정보는 예외로 하고 있음.
- 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제9조와 제9조의2에 따르면, 위원회의 회의는 공개하도록 하고, 회의록을 기록·보관하도록 규정하고 있음.
- 시민민주주의 정책과 제도 등을 담당하는 동 위원회는 오히려 서울시민 전체에게 투명하고 공정하게 회의 등 운영 사항을 공개하여야 하나, 요약하여 공개하도록 하는 것이 동 위원회 운영 목적에 부합하는지 여부에 대하여 논란의 소지가 있는바 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」

제9조(위원회의 운영) ① 위원장은 회의 개최 7일 전까지 회의 일정과 안건 등을 위원에게 통보하여야 한다. 다만, 긴급한 사유로 위원회를 개최할 필요가 있거나 보안과 관련된 사항 등은 그러하지 아니하다.

② 위원회는 회의 안건과 관련된 이해관계인이 있는 경우 그 의견을 듣거나 회의에 참석하게 할 수 있다.

③ 「서울특별시의회 기본조례」 제49조에 따른 관계 공무원이 참석하는 위원회

의 경우 서울특별시의회 본회의 및 상임위원회 회의 중에는 회의 개최를 하지 아니 하여야 한다. 다만, 법령 또는 조례 등에서 정한 심의·의결기한 등으로 회의 개최가 불가피한 경우에는 예외로 한다. <신설 2016. 1. 7.>

④ 위원회는 특정한 위원에 의하여 부당하게 심의·의결이 되지 아니하도록 공정하게 운영되어야 한다. <개정 2016. 1. 7.>

⑤ **위원회의 회의는 공개를 원칙으로 한다.** 다만, 다른 법령이나 조례의 규정에 따라 비공개를 원칙으로 한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2015. 10. 8., 2016. 1. 7.>

⑥ 이 조례에서 정한 것 외에 위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다. <개정 2015. 10. 8., 2016. 1. 7.>

제9조의2(회의록 작성 및 공개) ① **시장 등은 다른 법령·조례 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고, 다음 각 호의 사항을 포함한 위원회 회의록을 기록·보관하여야 한다.**

1. 회의의 명칭
2. 개최기관
3. 일시 및 장소
4. 참석자 및 배석자 명단
5. 진행 순서
6. 상정 안건
7. 발언 내용
8. 결정 사항 및 표결 내용
9. 그 밖에 시장 또는 위원회가 정하는 사항

② **시장 등은 제1항의 회의록과 함께 속기록 또는 녹음기록 중 어느 하나를 통하여 위원회 회의 내용을 기록하여야 한다.** 다만, 녹음기록으로 기록한 경우에는 필요한 때에 녹취기록으로 작성한다.

③ 공개대상 위원회의 위원장은 안건 심사 전에 해당 위원회의 토론내용이 회의록으로 작성되어 시민에게 공개될 수 있다는 사실을 위원들에게 충분히 알려주어야 한다.

④ 제1항에 따라 작성된 회의록은 회의종료 후 15일 이내에 해당 위원들에게 열람 및 서명하도록 하여야 한다. 이 경우 위원장은 소속 위원 2명을 윤번제로 서명하도록 할 수 있다.

⑤ 제1항에 따라 작성된 회의록은 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)의 요구가 있거나 정당한 청구인의 청구가 있는 경우에는 공개하여야 한다. 다만, 법령이나 조례에 비공개 정보로 규정된 경우는 제외한다.

7) 서울민주주의위원회의 운영 등(안 제18조, 안 제23조)

- 안 제18조는 위원회의 운영세칙을, 안 제23조에는 시행규칙을 규정하고 있음.
- 안 제18조 위원회 운영세칙을 살펴보면, '위원회의 운영과 관련하여 세부적인 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정하도록' 하고

있고, 안 제23조는 ‘조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정하도록’ 하고 있는바,

- 조례의 시행에 필요한 사항을 통일적이고 포괄적으로 규정할 수 있도록 시행규칙으로 규정하도록 하는 방안에 대해서도 검토해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

| 제정안 |
|--|
| 제18조(운영세칙) 위원회의 운영과 관련하여 세부적인 사항은 위원장이 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정할 수 있다. |
| 제23조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다. |

8) 행정적·재정적 지원 (안 제20조)

- 안 제20조는 ‘시장은 시민민주주의 정책 추진과 민관 협치 활성화에 필요한 경우 기관 또는 단체 등에게 예산의 범위에서 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록’ 규정하고 있음.

| 제정안 |
|--|
| 제20조(행정적·재정적 지원) ① 시장은 시민민주주의 정책 추진과 민관 협치 활성화에 필요한 경우 기관 또는 단체 등에게 예산의 범위에서 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. |
| ② 제1항에 따른 경비의 지원 방법, 절차 및 반환과 그 밖에 필요한 사항은 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따른다. |

- 「지방재정법」 제17조 및 제32조의2에 따르면 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 지방보조금을 지출할 수 있도록 하고 있음.

「지방재정법」

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 **지출근거가 조례**에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 자원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) ① 지방보조금(제17조제1항 및 제23조제2항에 따른 보조금을 말한다. 이하 같다)은 해당 지방보조사업(제17조제1항 및 제23조제2항에 따라 보조금을 지출 또는 교부받는 사무 또는 사업을 말한다. 이하 같다)의 성격, 지방보조사업자(지방보조사업을 수행하는 자를 말한다. 이하 같다)의 비용부담능력 등에 따라 적절한 수준으로 책정되어야 한다.

② 지방보조금은 **법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다.**

- 다만, “시민민주주의 정책 추진과 민관 협치 활성화에 필요한 경우”는 지나치게 포괄적이고 방대하여 보조금 지급을 포함한 행정적, 재정적 지원을 위한 사무를 특정하기 어렵고, 이미 다양한 조례 (「서울특별시 공익사업선정위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 및 「서울특별시 민주시민교육에 관한 조례 등)에서 시민 공익활동지원, 민주시민 교육 등의 사업에 유사한 보조금 지급의 근거가 있으며, 지방보조금은 총 한도액 범위내에서 편성하도록 하고 있는바,

보조금 총한도액

- ❖ 전년도 보조금한도 기준액(총한도액)×(1+최근 3년간 일반회계 자체수입 평균증감률)
 - 적용대상 : 민간경상사업보조, 민간행사사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 사회복지시설 법정운영비보조, 사회복지사업보조, 민간자본사업보조
 - * 적용기준 : 일반+기타특별회계
 - ※ 당해 자치단체 최근3년간 일반회계 자체수입 결산액의 평균증감률 = 전전년도, 전전전년도, 전전전전년도 지방세와 세외수입을 합한 결산액의 전년대비 증감율의 평균
 - * 총한도액 증가율은 전체예산의 증가율을 초과하지 못함

※ 2019년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 별표 3 지방보조금(47쪽)

- 동 조례에서 추상적인 목적을 달성하기 위한 보조금 지원 등의 근거를 규정하는 것은 시민의 눈높이에서 수용가능한 것인지 여부와 선심성, 중복적 퍼주기식 보조금 남용 사례로 비춰지지 않는지 여부에 대한 종합적이고 신중한 판단이 요망된다고 하겠음.

○ 또한, 「지방재정법」(제32조의2제3항제2호) 및 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」(제11조제1항제3호)에 따르면, 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때 등에는 사전에 지방보조금 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있음.

「지방재정법」

제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) ① 지방보조금(제17조제1항 및 제23조제2항에 따른 보조금을 말한다. 이하 같다)은 해당 지방보조사업(제17조제1항 및 제23조제2항에 따라 보조금을 지출 또는 교부받는 사무 또는 사업을 말한다. 이하 같다)의 성격, 지방보조사업자(지방보조사업을 수행하는 자를 말한다. 이하 같다)의 비용부담능력 등에 따라 적정한 수준으로 책정되어야 한다.

② 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다.

③ 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 미리 제32조의3에 따른 **지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.**

1. 지방보조금 예산을 편성할 때
2. **지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할 때**
3. 지방보조금 관련 조례안에 대하여 「지방자치법」 제132조에 따라 지방의회에 의견을 제출할 때
4. 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 재원분담에 관한 사항을 결정할 때
5. 제32조의7에 따른 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때

④ 지방보조금은 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 제32조의3에 따른 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 교부한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법령이나 법령의 명시적 위임에 따른 조례에 지원 대상자 선정방법이 다르게 규정된 경우
2. 국고보조사업으로서 대상자가 지정되어 있는 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우

4. 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우

⑤ 지방자치단체의 장은 지방보조금이 중복 교부되거나 부적격자에게 교부되지 아니하도록 지원이력 등을 체계적으로 관리하여야 한다.

⑥ 지방보조금 예산의 편성 및 교부 신청과 교부 결정 등에 관한 그 밖의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

「지방자치법」

제132조(재정부담을 수반하는 조례제정 등) 지방의회는 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하려면 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

「서울특별시 지방보조금 관리 조례」

제11조(위원회 기능) ① 법 제32조의2 제3항에 따라 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <개정 2016.1.7., 2017.7.13.>

1. 지방보조금 예산편성에 관한 사항

2. 지방보조금 운영 및 성과평가에 관한 사항

3. 지방보조금과 관련한 조례에 대하여 「지방자치법」 제132조에 따라 지방의회에 대한 의견 제출에 관한 사항

4. 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업자의 자원분담에 관한 사항

5. 수년간 지속되는 지방보조사업의 유지 여부에 관한 사항

6. 법 제60조에 따른 지방재정공시심의위원회의 심의 사항

7. 공모절차 등을 통한 보조사업자 선정에 관한 사항

8. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항

② 시장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 미리 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

- 제정안은 보조금 지급의 근거(안 제20조)가 명시되어 있는 조례로, 사전에 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 안건을 제출하였어야 함에도 법적 절차를 미준수한바, 절차적 정당성을 위배한 측면이 있다고 하겠음.

「지방보조금 관리기준」 [행정안전부예규 제11호]

(5) 지방보조사업의 심의 (법 제32조의2 제3항)

○ 심의대상 및 시기

- ① 지방보조금 예산 편성시, ② 지방보조금 관련 조례안을 지방의회에 제출할

때, ③ 지방의회가 발의한 지방보조금 관련 조례안에 대하여 의견을 제출할 때, ④ 지방보조사업과 관련하여 지방보조금과 지방보조사업의 자원분담에 관한 사항을 결정할 때, ⑤ 3년 주기로 지방보조사업의 유지 여부를 결정할 때, ⑥ 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 보조사업자 선정시

○ 심의주관 : 지방보조금심의위원회

- 민간전문가와 공무원으로 15명 이내로 구성(공무원은 전체위원의 1/4이하), 임기 3년이내(1회 연임 가능), 위원장은 민간위원 중에서 호선

○ 심의방법 : 실무검토 → 위원회 심사

- 관련 예산 편성 및 조례 제·개정 사항의 적절성, 성과평가 결과 등에 대한 실무검토를 거쳐 위원회에서 심의

※ 「지방재정법」 제32조의2 제3항 제1호에 따른 '지방보조금 예산을 편성할 때'에 대한 위원회의 심의는 예산편성 일정 등 여건을 고려하여 보조금 과목별·사업별 규모, 공모대상 보조금 규모, 보조사업 유형별 자원분담 등에 대해 심사 가능

- 한편, 동 제정안의 비용추계를 살펴보면, 위원회 위원의 회의 수당만을 계상(연 7천 2백만원)하여 추계하는 등 행정적, 재정적 지원 등 사업비에 대한 추계는 미비되어 있어 향후 어느 정도의 예산이 소요될 것인지에 대해서도 가늠할 수 없는 상황으로 동 조항에 대한 종합적인 검토가 요망된다고 하겠음.

서울특별시 시민민주주의 기본 조례안 비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 비용발생 요인

- 조례 제13조(서울민주주의위원회 회의) : 회의 수당

2. 비용추계의 전제

- 비용추계기간 : 향후 5년(2019년~2023년)
- 회의 참석수당
 - 우리시 예산편성 잠정기준상 위원회 참석 수당 기준
 - 회의는 매월 1~2회 개최 기준

3. 비용추계의 결과

(단위 : 천원)

| 구분 | | 연도 | | | | | 합계 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| | | 1차년도 | 2차년도 | 3차년도 | 4차년도 | 5차년도 | |
| 세출 | 위원회 수당 | 72,000 | 72,000 | 72,000 | 72,000 | 72,000 | 360,000 |

4. 재원조달 방안 : 해당 없음

5. 덧붙이는 의견 : 없음

II. 비용추계의 상세내역

| 구분 | 산출내역 |
|-------------------------|---|
| 서울 민주주의 위원회 운영 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 합의제 행정기관인 서울민주주의위원회 신설에 따라 <ul style="list-style-type: none"> - 개방형 직위인 위원장 1인을 포함하여 15인 이내 위원회 구성 - 회의는 매월 1회 정례회 개최 및 필요시 추가 개최 ○ 예산소요 내역 <ul style="list-style-type: none"> - 참석수당 : 위원 14명 × 150천원 × 20회 = 42,000천원 <ul style="list-style-type: none"> ※ 위원장은 인건비(시 포괄예산)에서 지급 - 검토수당 : 위원 14명 × 100천원 × 20회 = 28,000천원 - 자료인쇄비 등 100천원 × 20회 = 2,000천원 <p style="text-align: center;">총 72,000천원 소요</p> |

9) 협약 (안 제21조)

- 안 제21조는 '시장은 사회문제 해결을 위한 정책의 추진을 위하여 이해관계자 등과 협약을 체결할 수 있도록' 규정하고 있음.

| 제정안 |
|---|
| 제21조(협약) 시장은 사회문제 해결을 위한 정책의 추진을 위하여 이해관계자 등과 협약을 체결할 수 있다. |

- 민간과의 협약 등을 통하여 서울시 사무의 원활한 수행을 도모하는 것은 일정부분 긍정적인 측면이 있을 것으로 사료됨.
- 다만, ‘이해관계자’와 협약을 체결할 수 있다고 명시한 부분은 자칫 사업집행의 공정성 훼손 및 특혜성 시비 우려가 있는바, 이에 대한 검토가 요망된다고 하겠으며,
- 「지방자치법」 제39조에 따르면 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기” 사항은 의회의 의결사항으로 규정하고 있는바, 협약 체결시 사전에 의회의 의결을 받아 협약을 체결하도록 명확히 규정하는 것에 대해서도 검토의 여지는 있다고 하겠음.

「지방자치법」

제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
 2. 예산의 심의·확정
 3. 결산의 승인
 4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
 5. 기금의 설치·운용
 6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
 - 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기**
 9. 청원의 수리와 처리
 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
 11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항
- ② 지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.

의사지원팀장 : 박희숙

입법조사관 : 신정희

참고 자료 1

<서울특별시 소관 합의제행정기구 개요>

서울시 감사위원회

□ 근거 조례 : 「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」

□ 배경 및 성격

- 박원순법 제정 | 시장 직속 행정기관

□ 기능 및 역할

■ 현행 감사관 소관 업무

- 본청, 사업소 및 산하기관, 보조금 교부단체, 민간위탁기관 등 감사 주요 시책사업 점검·평가 등 성과감사
- 재해·재난 대책 및 도시시설물 관리·운영 등에 대한 안전감사 등
- 주요 시책사업 등의 시행착오 예방을 위한 일상감사 등

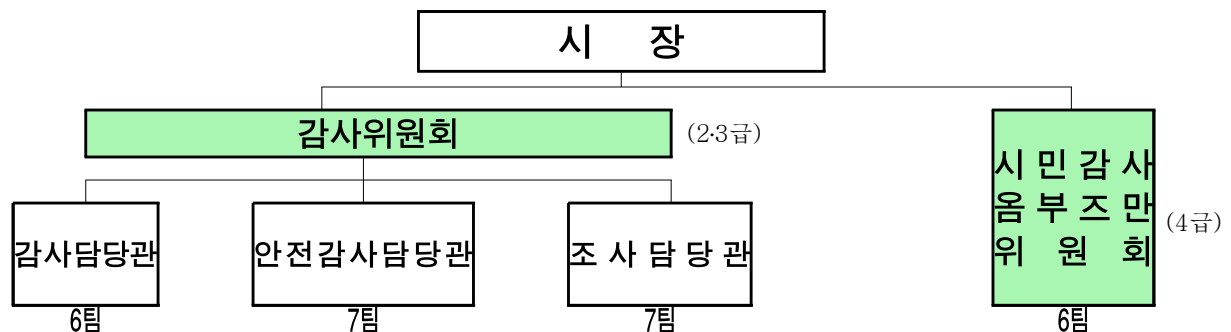
■ 의결사항 (재적위원 과반수 출석, 출석위원 과반수 찬성으로 의결)

- 위원회의 감사정책 및 주요 감사계획에 관한 사항
- 징계·문책 등의 요구, 시정·개선 요구 및 권고 등에 관한 사항
- 재심의 및 적극행정 면책 심사에 관한 사항 등

□ 위원 구성 : 총7명(위원장1명, 위원6/비상임, 3년 단임제)

- 시의회 추천 2명을 포함하여 시장이 6명 위촉함.

□ 조직도



서울시 시민감사옴부즈만위원회

- 근거 조례 : 「서울특별시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」
- 성격
 - 시장 직속 합의제 행정기구
- 기능 및 역할
 - 주민감사청구 및 시민감사청구에 관한 사항
 - 고충민원의 조사처리
 - 공공사업 감사·평가 활동
- 위원 구성 : 총7명(위원장1명, 위원3~7/비상임, 3년 단임제)
 - 위원장(개방형 4급, 사무기구 총괄), 위원(조사관 역할, 시간선택임기제, 주35시간 근무)
- 조직도



참고 자료 2

「서울특별시 시민 민주주의 기본 조례」 제정 공청회 개최 결과 보고

□ 행사개요

- 일 시 : 2018. 9. 10.(월) 16:00 ~ 18:00(120')
- 장 소 : 서울시청 본관 3층 대회의실
- 참석대상 : 100여명(시의원, 관계 전문가, 시민, 공무원 등)
- 주요내용 : 주제 발표, 경과 및 조례(안) 설명, 토론, 질의응답 등
- 참석자
 - 발제 : 김병권(서울시 협치자문관)
 - 토론 : 강동길(서울시의원), 김상철(나라살림연구소 연구위원), 서복경(서강대 현대정치연구소 연구원), 최승국(은평구 협치추진단장), 송문식(서울협치협의회 위원)

□ 진행순서

| | 구 분 | 내 용 | 비 고 |
|----|---------------------|----------------------|--------------------------------|
| 1부 | 16:00 ~ 16:05 (05') | - 개회 및 내빈 소개 | 사회혁신담당관 |
| | 16:05 ~ 16:10 (05') | - 인사말씀 | 서울혁신기획관 |
| | 16:10 ~ 16:25 (15') | - 주제발표(발제) | 서울시 협치자문관 |
| | 16:25 ~ 16:30 (10') | - 추진경과 및 조례(안) 설명 | 사회혁신담당관 |
| 2부 | 16:30 ~ 17:30 (60') | - 지정토론 | 송문식(좌장), 강동길, 김상철, 서복경, 최승국 |
| | 17:30 ~ 17:55 (25') | - 질의응답 및 의견수렴 | |
| | 17:55 ~ 18:00 (05') | - 총평 및 폐회 | |

□ 발제 및 토론내용

주요 의견

〈용어의 정의〉 : 제2조

- ‘시민’과 ‘시민민주주의’에 대한 명확한 정의 필요

〈시민의 권리와 의무〉 : 제4조~제5조

- 시민의 ‘의무’는 삭제하고, ‘권리’에는 정책의 ‘결정, 집행, 평가’ 뿐만 아니라 ‘제안’과 ‘심의’단계에서도 그 권리가 보장됨을 명시
- 공무원의 의무(행정의 책임)도 구체적으로 명시

〈서울민주주의위원회〉 : 제7조~제9조

- 위원 인원 수(비율), 자격기준, 임용방법 등 구체적 명시
- 위원회 역할, 소관 업무 및 그 범위에 대한 구체적 명시
- 소관 업무중 협치와 혁신에 관한 사항은 꼭 필요하다면 내용을 구체화 하거나 타 조례 연계하여 명시
- 위원회 독립적 운영을 위해 ‘자료요구권’, ‘의회와의 협의권’ 등 추가 고려

〈재정지원〉 : 제16조

- 재정지원 수혜 대상 제한 없도록 지원 대상을 ‘법인·단체 등’으로 표기

〈민관협치 활성화 기본 조례〉 : 부칙

- 협치조례가 폐지되면 자치구 협치를 지원할 근거가 약화되고, 서울시 협치 행정 추진 동력도 떨어질 우려가 있음.

○ 주제발표(김병권)

- 민선 7기는 촛불을 통해 확인된 시민들의 에너지를 시정에 전면적으로 구현하는 원칙에서 출발. 성장하고 있는 시민의 자치역량을 시정 에너지로 전면 수용하겠다는 의지를 제도로 정착시키는 것이 ‘시민민주주의’, ‘시민정부 서울’
- 서울시는 시민참여를 바탕으로 하는 협치와 혁신을 이끌기 위해서 지난 6년 동안 서울협치협의회를 근간으로 다양한 위원회제도와 민관협력 시스템을 운영하고 서울혁신기획관실을 시장 직속으로 신설하고 과감한 혁신정책을 지속적으로 발굴하는 한편, 정책사업으로 확장해왔음.

- 민선 7기에는 새롭게 두 가지 강력한 조직적, 재정적 혁신수단으로 민관이 함께 구성하여 시정을 결정하는 합의제 행정기관과 재정과 예산의 규모를 일반회계 5%까지 과격적으로 확대하여 시민참여와 숙의를 계획하고 있음.
- 앞으로 서울시는 "시민이 가까운 곳에서 참여의 공간을 연다"는 원칙 아래 시민이 생활하는 인근에서, 더 많은 시간을 동과 자치구, 시청광장은 물론 온라인 광장에서, 그리고 시청의 행정조직 안에서 시민이 참여하는 시민 민주주의를 구현하도록 노력해야 할 것임. 추진 과정에는 여러 어려움이 있겠지만 과거와 다른 미래를 위한 결단과 노력이 필요할 때임.



○ 토론1(강동길)

- 민주주의 가치실현을 위해 시의 주요정책을 기획, 결정, 시행, 평가과정에 과정에 주민참여 활성화 및 정보공개 강화 등을 통한 시민 참여기회를 확대 하고 시민참여의 통로를 제도화해야 함.
- 주민참여 유도 위한 동기 부여, 양성평등과 사회적 약자 보호 등의 이념이 구현될 수 있도록 시-의회-시민-지역사회 함께 노력해야 함.
- 숙의 및 공론화를 통한 위원회의 정책결정이 집행부의 책임을 회피하기 위한 수단으로 작용하지 않도록 해야 함.
- 조례관련 제안
 - ▶ 위원 선임의 공정성과 투명성이 확보 되도록 인원수, 자격기준 등 구체적 명시
 - ▶ 위원회의 독립성 확보위해 사무국과 위원회 업무 주관부서의 역할과 책임에 대한 명확한 제시

- ▶ 위원회 소관업무에 「시민민주주의 정책」이 무엇인지, 집행부 정책 전반인지, 서울시 모든 정책에 관여할 수 있는 것인지 기능과 역할에 대한 명확한 제시

○ 토론2(김상철)

- 조례관련 제안

- ▶ 시민의 권리와 의무를 명시(제4조)한 것 처럼 공무원(행정의 책임)에 대해 구체적 권리와 의무 명시
- ▶ (제7조) 합의제 행정기구임에도 행정기구 설치조례나 지방공무원 정원 조례를 명시적으로 따르게 하여 제3조의 '수평적 협력관계'가 가능할지 의문임. 시민들의 행정참여에 대한 구상 필요
- ▶ 시민민주주의 대상이 서울시 전체의 정책이라는 점을 명시
- ▶ 위원회 자체는 어떻게 평가를 받고 견제를 받을지도 명시
- ▶ 다수의 합의·숙의 외에도 소수 의견, 숙의에서 배제된 이슈들도 제도화 할 방안 필요 : 공론화 수준을 토론회, 제도개선안 마련 등 다양화 해야 함.

- 서울민주주의위원회 관련 제안

- ▶ 기존 결정된 정책에 대해서도 필요하다면 과감한 중단과 관련된 의제도 다루기
- ▶ 행정과 의회 주체가 변화되어야 주요 행정절차나 규정 등도 개선될 수 있음
- ▶ 지역기반 이슈가 지역 이기주의 등으로 반대, 방관되지 않도록 위원회의 탄력적 역할 필요

○ 토론3(서복경)

- 지난 30년을 민주화 이후 한국 민주주의의 '1기'라고 한다면, 앞으로 전개될 '2기' 민주주의에서는 이런 사이클을 바꾸어내야 하며, 그 출발은 정치 및 정책 과정에서 실시간으로 시민의 권리가 행사될 수 있는 제도(시스템)을 만드는 것임.
- 이런 시점에 민주주의 시스템의 일상적 작동에 모든 권리를 갖는 주체로서 '시민'에 기반한 민주주의 패러다임은 한국사회의 전환에 필요하다는 점에 공감
- 지난 30년 부단한 시행착오를 겪으며 지금의 민주주의를 만들어왔듯이 앞으로 끊임없는 실험과 평가, 오류의 정정과 제도화를 반복하는 과정이 있을 것임.
- 조례관련 제안
 - ▶ 제4조(시민의 권리와 의무)에서 '의무'는 삭제하고, '권리'에 대한 내용에서 이전 보다 참여 권리를 확대하고 실질화하기 위해서는, 정책의 '결정, 집행, 평가'만이 아니라 '제안'과 '심의'단계에서도 그 권리가 보장됨을 명시
 - ▶ 제8조 ① '5. 협치, 혁신관련 정책의 수립 및 시행에 관한 사항'은 다소 함의가 모호함. '협치'와 '혁신'이 시 행정부와 시민들 사이의 관계에 관련된 내용이면

분명히 하거나 다른 조례에서 규정한 ‘협치’, ‘혁신’ 관련 정의 조항을 명시
(예시: ‘여기서 협치는 000조례 제0조에 준한다’)

- ▶ 위원회가 권한 범위 내에서 독립적인 활동을 위해 자료요구권, 의회와의 협의권 등이 추가로 고려될 필요가 있음.

○ 토론4(최승국)

- 서울시 시민민주주의 기본 조례 제정에 적극 찬성하나 추진 과정에서 관계 부서, 자치구, 이해당사자의 의견 수렴이 이루어지지 않음. 협치적 관점에서 필요한 최소한의 숙의 절차를 갖추어 거버넌스 구조를 만들어 조례안을 보완해야 함.
- 서울시는 그간 협치조례에 근거하여 자치구 협치활성화를 위해 지원해 왔는데 기존 조례가 폐지되면 자치구 협치를 지원할 근거가 약화되고, 서울시 협치 행정 추진 동력이 떨어질 우려가 크므로 민관협치 활성화를 위한 기본 조례는 폐지가 아닌 ‘(가칭)민관협치 활성화를 위한 지원 조례’로 개정하고, 민주주의 조례는 큰 우산 역할을 하고, 협치, 주민자치, 참여예산, 마을공동체 등 관련 조례는 개정
- 조례관련 제안
 - ▶ 제2조(정의) ‘시민’과 ‘시민민주주의’에 대한 개념이 모호함. 참여주체로서 시민성, 협치와 혁신의 정신이 분명하게 담길 수 있도록 수정 필요
 - ▶ 제9조(위원회 구성) 합의제 행정위원회의 성격에 맞는 규정이 있어야 함. 행정과 의회, 시민사회의 대표성 비율, 행정직(당연직) 위원은 누가 참여할 것인지 등 명시
 - ▶ 제16조(재정지원) 수혜 대상 제한 없도록 지원 대상을 ‘법인·단체 등’으로 표기

○ 청중의견 및 질의응답

- (민주시민네트워크 000 공동대표)

발제와 토론내용에는 전적으로 동의함. 하지만 시민참여를 일방적으로 요구하기보다 실제 시민들이 참여할 때 발생하게 되는 제약조건 제거

- (자치구 000 협치지원관)

구단위 계획형 등 자치구 협치 실무의 경험을 비취보면 정해진 틀과 기준 때문에 시민과 주민의 의견을 전적으로 반영하기 어려운 상황들이 발생함. 5% 예산제는 시민과 주민이 제안한 의제가 주어진 예산기준과 무관하게 온전히 반영될 수 있는 정책으로 만들어지는가?



- ▶ 5% 시민숙의예산제는 아직 구체적으로 정해진 바가 없으며 세부계획은 토론회 등 소통의 장을 통해 시민들의 의견을 충분히 반영하여 구체화할 예정이다. 다만, 5% 시민숙의예산제는 참여예산 제도의 기본 틀과 내용을 계승·수용하는 방향으로 설계 예정
- ▶ 서울민주주의위원회는 현 시민참여예산제의 한계를 극복하는 모습을 보여줘야 함. 자치구 협치 조례도 서울시에 근거하기보다 자체 원칙에 따라 제정했음. 기존 내용을 포함시키기보다 걸림돌 제거 등 행정의 내부혁신을 통해 개선해 나가야 함.

- (서울시의회 송재혁 시의원)

본 조례를 살펴보면 기존 조례를 보완하고 전체를 포괄하려는 의지는 확인할 수 있으나 여전히 기존의 보완, 수정이 아닌 신규 조례를 제정하는 점에 대해 의문점이 있음. 더 연구하고, 향후에도 관심 갖고 지켜보겠음.

- ▶ 서울시 시정 방향은 옳다고 판단하지만 정책은 너무 빠르게 변화하고 있음. 서울시 조례는 자치구에 큰 영향을 미친다고 생각함. 협치 조례의 폐지는 협치를 확산하고 안착시키는데 단점으로 작용할 것임. 서울시 호흡뿐 아니라 자치구의 호흡도 고려되어야 함.

- (민주시민교육 000)

시민민주주의 단어가 추상적이니 고려했으면, 의견 제출 일정이 촉박함.

- (성북구 협치참여팀 000 팀장)

자치구는 이제 걷기 시작하는데 서울은 뛰라고 재촉하는 격. 잦은 제도의 변경은 민과 관 모두의 피로도를 상승시킴.

- (서대문구 협치지원센터 000 국장)

협치자문관의 기초발제에 혁신적인 변화를 언급했는데 시민참여는 혁신이

아니라 권리임. '시민 민주주의' 용어가 낯설고 누구를 위한 조례인지 의문. 조례 제정을 위해서는 천만 시민의 의견수렴이 선행되어야 한다고 봄.

- ▶ 한국과 달리 미국에서는 법령 내 금지사항을 제외한 나머지를 실행할 수 있기 때문에 민간의 역량이 증대되었음. 오히려 명문화가 족쇄로 작동할 수 있기 때문에 기존 규정 중심의 관행대로 모든 논의내용을 조례에 포함시키기보다 자율성을 고려하여 빈 공간을 제공하는 포괄적 제정이 요구됨.
- ▶ 법은 자의적 해석과 판단이 가해지면 생명력을 잃게 됨. 본 조례가 민선 7기의 지향점으로서 가치적 측면에서 취지는 충분히 동의하나 구체성, 명확성이 드러나야 할 것. 앞으로 채워나가면서 만들어 가자는 것은 자의적 판단이 생길 수 있을 것으로 보임

○ 마무리 발언

- (서복경)

- 시민참여가 책임 회피하는 수단으로 작동하면 안 될 것. 시민참여로 인해 시민이 결정권을 행사하나 책임은 행정이 져야함. 책임의 강제는 분명히 필요하고 책임의 영역은 명시적으로 정리할 필요가 있음.
- 미세먼지, 폭염 등 과거에 없었던 문제들이 발생하면서 사회는 극변하고 있어 정책수요에 적극적으로 대응할 수밖에 없음. 따라서 공적기관은 끊임 없이 시민참여 공간을 마련해야 함. 이런 측면에서 빠른 사회변동 사이클 내 새로운 기구가 요구됨.
- 협소한 틀 내에 시도하다가 양적 경험이 생기면 시스템화됨. 청년, 마을 등 패러다임 정립단계가 필요함. 기존의 것을 할지 말지의 문제가 아니라 관계를 제도적 정립 형태로 어떻게 수용할지의 문제임. 행정절차 개선 등 각 부분의 이익을 건드리는 문제로 상충될 수 있으나 공동의 논의를 가져가는 게 본 조례의 취지라고 생각됨.

- (최승국)

본 조례안을 반대하는 의견은 아니나 협치 조례가 폐지됐을 때 자치구 지원 근거가 사라지는 등 발생할 수 있는 사항을 고려하자는 것. 향후 본 조례가 거버넌스의 우산 역할로 작용할 수 있을 것으로 기대함.

- (강동길)

본 조례안에 담긴 합의제 행정기관은 단순 자문기관이 아닌 예산을 다루는 집행기관으로 작동하게 됨. 이를 고려하여 이에 걸 맞는 조례안이 제정되어야 하고 이를 위해서는 구체적인 안이 마련되어야 함. 또한 의회와 많은 소통도 있기를 바람.

- (김상철)

본 조례의 관건은 시장의 권한을 나누는 문제이므로 권한을 갖은 사람의 의지에 달려있다고 단언할 수 있음. 자칫 기존에 활성화된 시민 주체 간의 갈등 등 향후 발생 가능한 문제들로 인해 깊은 우려가 있음. 정리를 할 수 있는 권한 있는 시장의 적극적인 개입이 필요함.

- (김병권)

- 시민민주주의의 추상성 : 6.13 선거에서 대부분의 지자체장들이 시민정부 가치를 내세움. 과거에 단체장으로서 뭘 하겠다는 의지를 피력했다면 이제는 시민들을 초대하겠다는 얘기하고 있음. 시대적 상황이 이를 요구하는 것이라 생각함. 이에 대한 해답은 앞으로 시민들과 논의해봐야 할 것임.
- 합의제 행정기관의 특수성 : 서울혁신기획관은 공무원 100여 명에 예산 규모가 1천 억 원 정도로 조직이 성장했음. 기존 행정조직을 확대, 개선하는 게 맞는지, 다른 면으로는 1조원의 예산을 운용할 텐데 행정 조직 단독 결정으로 하는 게 맞는지 문제를 제기할 수 있음. 향후 민주주의위원회의 설치와 이를 뒷받침하는 법적 근거를 마련하는 것은 중요한 의미가 있음.
- 자치구의 협치업무 승계 : 자치구 관련된 지적은 아주 중요함. 본 조례가 제정되면 자치구 업무를 어떻게 승계하고 설계 할지 또한 조례 내 포함되지 않았더라도 시행규칙을 통해 보완할 수 있으므로 향후 어떻게 적절한 수준에서 반영할지 고민해야 함.