

서울특별시 주민참여 기본 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제255호
- 나. 발 의 자 : 이종배 의원(찬성자 24명)
- 다. 발의일자 : 2022년 10월 17일
- 라. 회부일자 : 2022년 10월 21일

2. 제안이유

- 「서울특별시 주민참여 기본 조례」와 시민참여 관련 유사 조례인 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」의 주요 내용과 통합하여 「서울특별시 시민참여 기본 조례」로 일부 개정함으로써 업무추진의 효율성과 실효성을 제고하고자 함.
- ‘시민제안’ 및 ‘온라인 제안접수처리시스템’에 대한 운영 근거 규정을 마련하고자 함.
- 시민참여 정책을 심의·자문하기 위한 ‘시민참여위원회’를 설치하고 각 조례상 중복 운영되는 시민참여관련 기본계획을 ‘서울특별시 시민참여기본계획’으로 통합하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례명 및 조문상의 “주민” 을 “시민” 으로 변경함.
- 나. 시민제안 제도 및 온라인 제안접수처리시스템 운영의 근거 규정을 마련함
(안 제13조부터 제17조까지).
- 다. 시민참여기본계획을 4년마다 수립하도록 규정함(안 제18조).
- 라. 시민참여위원회의 설치·구성 및 운영에 관한 사항을 규정함(안 제19조
부터 제24조까지).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「민원 처리에 관한 법률」, 「국민 제안 규정」(대통령령)
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음
- 다. 기 타 : 집행부 검토의견(붙임)

5. 검토의견(수석전문위원 주우철)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」와 통합하여 업무 추진의 효율성과 실효성을 제고하기 위하여 발의되었음.
- 또한 ‘시민제안’ 과 ‘온라인 제안접수처리시스템’ 의 운영 근거를 마련하고, ‘시민참여기본계획’ 과 ‘시민참여위원회’ 에 관한 사항을 정하여 현행 조례를 개선·보완하고자 하는 것임.

나. 개정안의 주요 내용

(1) 조례의 제명

- 개정안은 현행 조례의 제명인 「서울특별시 주민참여 기본 조례」와 조문 내용 중 ‘주민’을 ‘시민’으로 각각 변경하고, 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」와 통합하려는 것임.
- 현행 법령 중에서는 ‘시민’을 제명으로 사용하는 사례가 없지만, 서울시 조례 중 상당수는 ‘주민’ 또는 ‘시민’을 제명으로 혼용하고 있음.

‘주민’을 제명으로 사용하는 조례	‘시민’을 제명으로 사용하는 조례
「서울특별시 주민참여 기본 조례」 「서울특별시 주민자치 활성화 지원에 관한 조례」 「서울특별시의회 주민조례발안에 관한 조례」 「서울특별시 주민투표 조례」 등	「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」 「서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」 「서울특별시 시민건강관리 기본 조례」 등

- 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항을 정한 「지방자치법」은 주민의 자격을 ‘지방자치단체의 구역에 주소로 가진 자’¹⁾로 정의하고 있으나, 주민 참여와 관련된 서울시의 조례는 대부분 ‘서울시에 주소로 가진 자’의 의미로 ‘시민’을 제명과 조문에 사용하고 있음.
- 법령이나 자치법규에 사용하는 용어의 정의는 행정업무 처리와 분쟁 시 규정해석의 기준이 되는 것으로, 하위 규정의 용어가 상위 규정에서 정한 바와 다를 경우 상위 규정의 용어를 준용하는 것이 타당하므로 안 제2조제1호를 다음과 같이 수정할 것을 제안함.

1) 「지방자치법」 제16조 “지방자치단체의 구역에 주소로 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.”

개 정 안	수 정 의 견
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “시민”이란 <u>서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주소를 두고 있는 자를 말한다.</u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- 「지방자치법」 제16조에 <u>따라 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주소를 두고 있는 자를 말한다.</u>

(2) 용어의 정의(안 제2조제5호 및 제6호)

- 개정안은 “시민제안” 과 “온라인 제안접수처리시스템” 에 대한 용어를 추가하여 각계 각층 시민들의 창의적인 아이디어를 수렴하는 등 시민이 시정에 참여할 수 있는 수단을 통해 열린시정 구현을 목적으로 하고 있음.
- “시민제안” 이란 시민이 시장에게 제출하는 행정제도 · 행정서비스 · 행정문화 및 행정운영의 개선과 관련된 창의적인 의견 또는 고안으로 정의하고 있음.
- 이는 안 제2조제5호에서 “시민제안으로 볼 수 없는 사항” 으로 다른 사람이 취득한 특허권 · 실용신안권 · 디자인권 · 저작권 등 이미 채택된 제안이거나 시의 사무에 관한 사항이 아닌 것으로 규정한 바, 일반민원 · 고충민원사항과 분리하기 위한 취지임.

< 시민제안으로 볼 수 없는 사항(안 제2조제5호 각 목) >

- | |
|--|
| <p>가. 다른 사람이 취득한 특허권 · 실용신안권 · 디자인권 또는 저작권에 속하는 것 또는 「공무원 직무발명의 처분 · 관리 및 보상 등에 관한 규정」 에 따라 보상이 확정된 것</p> <p>나. 「민원처리에 관한 법률」 제2조 등에 따른 민원</p> <p>다. 특정 개인 · 단체 · 기업 등의 수익사업과 그 홍보에 관한 것</p> <p>라. 시의 사무에 관한 사항이 아닌 것</p> <p>마. 그 밖에 정치적 목적이거나, 개인 · 집단에 대한 악의적 비방 등</p> |
|--|

- 또한, “온라인 제안접수처리시스템”은 이러한 시민제안의 접수·처리·결과 등을 공개하고 시민이 24시간 참여할 수 있도록 구축한 온라인 시스템으로 정의하고 있음.

(3) 시장의 책무(안 제4조)

- 개정안은 시장의 책무로 시민참여의 기회 확대와 제도화를 추진하고, 행정정보 공개를 통해 시민의견이나 시민제안을 시정에 적극 반영하도록 규정하고 있음.
- 서울시는 그동안 기운영된 주민참여연구회를 통해 2015년부터 매년 이행사항 점검결과를 의회에 보고하고 서울시보에도 게재하여 왔으나, 주민참여기본계획의 정량적 과제 수행 정도를 나타낼 뿐, 시장의 책무로 규정된 교육, 홍보 등을 통한 주민참여의식 고취 노력 의무의 이행 정도는 파악할 수 없는 수준임.
- 따라서 시장에게 시민참여의 제도화, 시정 반영, 공개 등의 의무를 부여한 규정은 시민의 창의적인 아이디어 제안을 통해 능동적·적극적 열린 행정 서비스 구현을 위해 지향해야 할 목표라는 점에서 바람직하다고 할 수 있음.

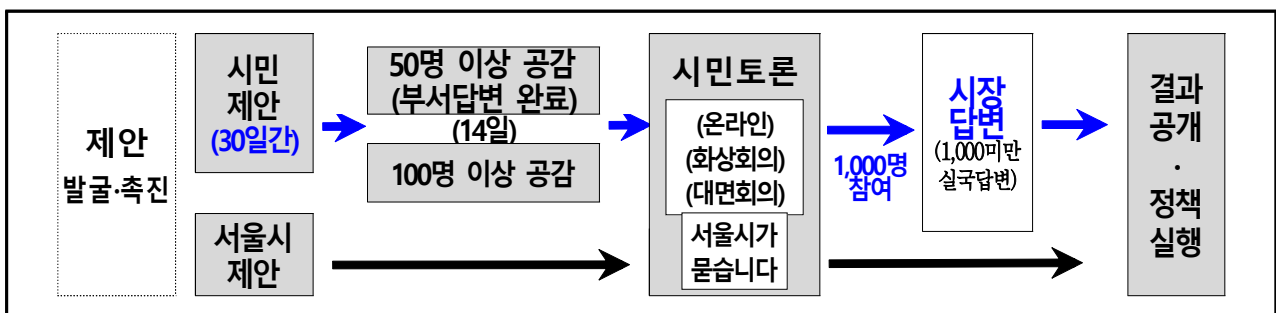
(4) 시민제안 제도의 운영 신설(안 제13조부터 제17조까지)

- 개정안은 안 제2조에서 새롭게 정의한 ‘시민제안’과 ‘온라인 제안접수 처리시스템’의 운영에 관한 사항을 신설한 것으로, ▶ 시민제안의 제출

▶ 접수 및 검토 등 ▶ 우수제안의 선정 및 시상 ▶ 우수제안의 실시 및 보완 ▶ 우수한 시민제안의 확산 등에 관한 사항을 포함하고 있음.

- 이는 시민의 창의적인 의견을 시정에 반영하여 시민 참여를 활성화하고 행정 업무의 혁신을 촉진하는 기틀로써 작용할 것이라 판단됨.
- 「국민 제안 규정」(대통령령)은 제2조에서 정부 시책이나 행정제도 운영 개선을 목적으로 창의적인 의견이나 고안 등 국민제안의 제출·접수·심사 등 운영에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 이에 따라 서울시는 2006년부터 시민제안 플랫폼인 ‘천만상상오아시스’라는 온라인 사이트를 개설하고, 2017년에는 ‘민주주의 서울’이라는 시민참여 플랫폼의 시범운영을 거쳐 ‘민주주의 서울 플랫폼 운영·관리’ 사업으로 운영되어 왔음.
- ‘민주주의 서울’ 을 통해 접수된 시민제안은 「서울특별시 서울창의성 운영 조례」에 따라 구성된 심사위원회를 통해 심사를 받아 우수제안에 대해서는 시상을 진행하고 있음.

< 시민제안 접수 및 발굴 절차 >



(5) 시민참여기본계획 수립(안 제18조)

- 개정안은 시민참여 활성화를 위해 종합적이고 체계적인 정책을 수행하고자 기본계획 수립과 시민참여위원회를 설치·운영하도록 하고 있음.
- 현행 조례는 4년마다 기본계획을 수립하도록 규정만 되어 있을 뿐 기본계획에 포함될 사항을 설정하지 않았음.
- 그동안 중·장기적 주민참여 체계와 방안에 대한 기본계획을 연구·조사하기 위해 행정1부시장과 관련 공무원 등으로 구성된 ‘주민참여연구회²⁾’를 두었으나 기본계획에 대한 연구·조사, 조례 개정에 대한 연구 기능 등 제한된 역할에 그쳐 기본계획의 수립에는 충분히 부응하지 못했음.
- 따라서 시민참여라는 공통분모를 가진 주민참여기본계획과 시민민주주의 기본계획을 하나로 통합하고, 기본계획에 포함될 사항을 조례로 정할 경우 시정방향 또는 논의주체의 변경과 상관 없이 그 내용의 일관성을 유지할 수 있어 시민참여 정책의 안정성에 기여할 것이라 판단됨.

< 시민참여기본계획 포함사항(안) >

- 시민참여 활성화를 위한 시정 여건의 진단·평가
- 시민참여 정책의 기본구상
- 시민참여 활성화를 위한 분야별 정책목표와 추진계획
- 기본계획의 실행을 위한 소요재원
- 그 밖에 시민참여 활성화를 위해 고려해야 할 주요사항

2) 2015년도 주민참여기본계획 이행결과보고에 따르면 주민참여연구회 기능으로 ‘주민참여 기본 조례에 대한 연구’를 규정하고는 있으나 상설조직이 아닌 까닭에 실질적인 연구를 실시하기 힘들어 별도의 연구용역이 필요하다는 의견이 있었음.

(6) 시민참여위원회의 설치 및 운영(안 제19조부터 제24조까지)

- 개정안은 시민참여 정책을 심의·자문하기 위한 시민참여위원회 설치 근거를 신설함으로써 개별 조례에 따라 중복되는 시민참여 관련 기구를 통폐합하여 효율화를 기하려는 것임.
- － 현행 조례는 ‘주민참여연구회’가 시민참여에 있어 필요한 사항을 다루도록 직접적으로 규정하고 있으며, 「서울특별시 시민민주주의 기본조례」에서도 ‘서울민주주의위원회’라는 기구가 시민참여 기능을 담당하도록 규정하고 있음.

< 주민참여연구회 및 서울민주주의위원회 비교 >

구분	주민참여연구회	서울민주주의위원회
설치 목적	중·장기적인 주민참여 체계 및 방안에 대한 기본계획 연구·조사	시민민주주의 실현을 위한 사항에 대하여 심의·조정
구성	전문가, 관련 분야 종사자, 비영리민간단체 관계자, 행정1부시장, 관련 공무원 등 15인 이내	4급 이상 5년 이상 공무원 경력자, 부교수 이상 5년 이상 경력자, 법률·회계 등 전문자격 소지 5년 이상 경력자, 시민단체 10년 이상 경력자 등 15명 이내
연구 또는 심의 대상	국내외 주민참여제도 연구, 주민참여 기본조례 개정에 대한 연구 등 주민참여에 필요한 사항	시민민주주의 계획에 관한 사항, 민관 협치에 관한 사항, 서울특별시 위원회 운영 계획에 관한 사항, 시민참여·숙의예산제 운영 계획에 관한 사항 등
개최 시기	위원장이 필요하다고 인정하는 때 개최	정기회(월1회) 및 임시회(위원장이 필요하다고 인정하는 때 등)

- － 서울민주주의위원회는 합의제 행정기관으로 기본계획 수립과 위원회 운영 관련 사항을 제외하면 그 심의·조정 대상에는 ▶ 민관 협치 ▶ 서울시 위원회 운영 계획 ▶ 마을공동체 계획 ▶ 시민참여·숙의예산제 운영 계획 등이 포함됨.

- 이들 사무는 타 조례의 규정에 따라 이미 타 기관에서 수행하고 있는 사무에 해당하며, 각 사무의 범위 또한 지나치게 광범위하고 포괄적이어서 옥상옥 역할을 해 온 것으로 평가받아 왔음.

< 서울민주주의위원회 소관 사무별 개별 조례 현황 >

사무분야	소관 사무에 관한 현행 조례
민관 협치	「서울특별시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 조례」
서울시 위원회	「서울특별시 각종 위원회의 설치 및 운영에 관한 조례」
마을공동체	「서울특별시 마을공동체 활성화 지원 조례」
시민참여·숙의 예산제	「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」

- 개정안은 서울민주주의위원회의 일부 기능을 흡수하되 심의·자문대상을 기본계획, 시민참여 관련 법령·제도·사업 등으로 한정하여 기존 서울민주주의위원회가 가졌던 포괄적 사무대상을 축소하도록 규정하였음.
- 또한 기존 시민참여 관련 위원회를 하나로 통합하여, 기본계획과 제도 정비에 관한 사항을 심의·자문하고, 부서 간 중첩되는 각 사무분야는 개별 조례가 정하고 있는 바에 따라 주무부서가 수행하도록 하는 것이 행정업무의 효율성에 기여할 것으로 판단됨.

(7) 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」 폐지(안 부칙 제2조)

- 개정안은 부칙을 통해 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」를 폐지하고, 현행 「서울특별시 시민참여 기본 조례」와 하나로 통합하여 시민참여 관련 규정에 통일성과 효율성을 기하고자 하는 것임.

- 2016년 해당 조례의 전신인 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본 조례」 심사 당시 주요 지적사항으로 ▶ 협치를 빌미로 서울시 행정예 시민을 동원하여 결국 시민은 들러리만 서게 되는 부작용 우려 ▶ 참여 의사를 밝힌 시민이 배제될 경우 권리구제 방안 미비 ▶ 다수 시민 참여 시 효율성 저해 ▶ 헌법상 공무담임권 저촉 우려 ▶ 조직 신설로 인한 과다 비용 발생 등이 제기된 바 있음.
- 이후 2019년 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」 제정 당시에도 동일한 지적이 있었으나 조례에 따라 신설된 서울민주주의위원회의 구성에는 일부 전문가 또는 시민단체활동가만 참여가 가능해 사실상 특정인 또는 특정단체만이 그 구성원이 되었다는 지적이 있었음.
- 서울시 행정기구 개편(2021.7.)에 따라 서울민주주의위원회가 폐지되면서 해당 조례는 사문화된 상태이며, 더 이상 조례가 유지될 사유가 없어진 바, 개정안에서 해당 조례 폐지는 입법경제적 측면에서 판단한 조치로 보임.
- 다만, ‘다른 조례의 폐지’ 를 부칙에서 규정하는 경우 폐지되는 조례와 밀접한 상호연관성을 가진 경우로 한정하고, 조례의 폐지가 본질적인 정책 변경을 초래할 경우에는 원칙적으로 별개의 폐지조례안을 제출해야 하므로, 이에 부합하는지 면밀한 입법적 판단이 요구됨.

(8) 시민참여기본계획의 수립 시점(안 부칙 제3조)

- 개정안은 부칙에서 시민참여기본계획의 최초 계획수립 시점과 기간을 2024년부터 2028년까지로 정하고 있는데, 이는 개정조례 시행 첫 해인 2023년도에는 기본계획 수립의 기틀 마련을 위한 용역을 실시하고,

그 결과를 2024년에 수립할 기본계획에 반영함으로써 적실성을 높이고자 하는 것임.

- 다만, 4년 단위로 수립되는 기본계획의 기간을 2024년부터 2028년까지 (5년)로 정한 것은 단순 오기로 보이므로, 2024년부터 2027년까지로 수정할 것을 제안함.

(9) 다른 조례의 개정(안 부칙 제4조)

- 개정안은 「서울특별시 동물보호 조례」 및 「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운영에 관한 조례」 등 2개의 조례 중 회의공개에 관한 사항을 개정하도록 하고 있음.
- 해당 사항을 포함한 각종 위원회와 관련된 사항은 이미 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에서 일괄 규정하고 있으므로 개정안 중 “「서울특별시 주민참여 기본 조례」 제10조” 를 “「서울특별시 시민 참여 기본 조례」 제11조” 로 하는 규정은 “「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제10조의2제5항” 으로 수정할 것을 제안함.

관련 조례	개 정 안	수 정 의 건
「서울특별시 동물보호 조례」	제5조제10항 중 “「서울특별시 주민 참여 기본 조례」 제10조”를 “「서울특별시 시민참여 기본 조례」 제11조”로 한다.	제5조제10항 중 “「서울특별시 주민 참여 기본 조례」 제10조”를 “「서울특별시 각종 위원회 설치·운영에 관한 조례」 제10조의2제5항”으로 한다.
「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운영에 관한 조례」	제8조제10항 중 “「서울특별시 주민 참여 기본 조례」 제10조”를 “「서울특별시 시민참여 기본 조례」 제11조”로 한다.	제8조제10항 중 “「서울특별시 주민 참여 기본 조례」 제10조”를 “「서울특별시 각종 위원회 설치·운영에 관한 조례」 제10조의2제5항”으로 한다.

- 개정안에서는 ‘회의공개의 원칙’ 으로 회의가 개최된 날로부터 7일 이내 회의록 등을 공개하도록 규정되어 있으나, 서울시 전체 각종 위원회를 총괄하고 있는 「서울특별시 각종 위원회 설치·운영에 관한 조례」에서는 회의 종료 10일 이내 회의록 등을 공개하도록 규정되어 있어 통일성을 기할 필요성이 있음.

의안번호
0255

서울특별시 주민참여 기본 조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
		이종배 의원	2022. 10. 17.
주요내용	<p><개정 필요성></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「서울특별시 주민참여 기본 조례」와 시민참여 관련 유사 조례인 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」의 주요 내용과 통합하여 「서울특별시 시민참여 기본 조례」로 일부 개정함으로써 업무추진의 효율성과 실효성을 제고함. ○ ‘시민제안’ 및 ‘온라인 제안접수처리시스템’에 대한 운영 근거 규정 마련 ○ 시민참여 정책을 심의·자문하기 위한 ‘시민참여위원회’를 설치하고 각 조례상 중복 운영되는 시민참여관련 기본계획을 ‘서울특별시 시민참여기본계획’으로 통합 <p><주요 입법 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시민제안 제도 및 온라인 제안접수처리시스템 운영의 근거 규정을 마련 (안 제3장 제13조부터 제17조까지). ○ 4년마다 시민참여기본계획 수립 및 시민참여위원회를 설치 및 운영 (안 제4장 제18조부터 제24조까지). ○ 조례명 및 조문상의 “주민”을 “시민”으로 변경함. 		
추진경과	○		
부 서 검토의견	월안가결() / 수정가결 (○) / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「서울특별시 주민참여 기본 조례」와 시민참여 관련 유사 조례인 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」의 주요 내용과 통합하여 「서울특별시 시민참여 기본 조례」로 일부 개정하는 조례 개정안으로 개정안 내용에 동의함 ○ 다만, 개정안에 따라 시민참여기본계획은 4년마다 수립하므로 부칙 제3조 (시민참여기본계획 수립 적용례)의 기본계획 최초 계획수립 및 계획기간은 2024년부터 2027년까지로 수정되어야 할 것임 ○ ‘시민참여위원회’ 신설 관련하여 조직담당관의 위원회 설치요건 검토 결과 ‘적정’ 통보(조직담당관-29840(2022.12.12.)호) 		
대응방안	○ 별도사항 없음		
상 임 위 처리결과	○ 상임위 안건처리 후 작성(원안가결, 수정가결, 부결, 보류, 미상정으로 구분) - 수정가결시 수정내용, 부결·보류·미상정시 사유 기재		
향후계획	○ 상임위 안건처리 후 작성		
담당부서	뉴미디어담당관	팀장	유지현(☎2133-6530)
		담당	김경민(☎2133-6531)