

서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1310
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2016년 8월 12일
- 회 부 일 : 2016년 8월 16일

2. 제안이유

- 민관협치를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 시민과 지역사회의 시정참여를 통한 민주주의 가치 실현에 기여하고, 보다 실효성 있는 협치 추진체계 구축 및 제도적 근거 마련을 위해 조례를 제정하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 시민의 권리와 의무 및 시장의 책무
- 나. 협치서울협의회 설치·운영 : 기능, 구성, 임기, 분과·실무 위원회 설치·운영 등
- 다. 민관협치 활성화 기본계획의 수립·시행 및 민관협치 협약 등에 관한 사항

4. 참고사항

가. 관계법령 : 없음.

나. 예산조치 : 예산 반영

다. 협의사항

(1) 법무담당관(규제심사) : 신설·강화 규제 없음.

(2) 민관협력담당관(위원회) : 협의 완료

(3) 예산담당관(비용추계) : 협의완료

(4) 감사담당관(부패영향평가) : 원안동의

(5) 여성정책담당관(성별영향분석평가) : 개선의견(반영)

(6) 갈등조정담당관(갈등영향분석평가) : 해당 없음.

(7) 그 밖에 입법안의 시행과 관계가 있는 실·본국·국 협의 사항:
해당 없음.

라. 기타

(1) 입법예고(2016. 6. 2. ~ 6. 22.) 결과 : 접수 의견 없음.

(2) 비용추계 등 자료 : 별도 붙임.

5. 검토의견

가. 제정안의 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정 조례안은 시민과 지역사회와의 협력을 기반으로 다양한 시의 정책을 함께 추진하고, 실효성 있는 협치 체계를 구축하며, 협치의 제도적 기반을 조성하고자 관련 근거를 마련하려는 것임.

<조문체계 및 주요 내용>

조문체계	주요 내용
제1조(목적)	- 민관협치를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 시민과 지역사회의 시정참여를 통한 민주주의 가치 실현에 기여함을 목적으로 함.
제2조(정의)	- 민관협치 : 사회문제 해결을 위해 민간과 서울특별시가 공동으로 정책을 결정하고 집행·평가하는 시정 운영 방식 및 체계 - 협치자문관 : 민관협치 사업 전반에 대한 자문을 위해 「서울특별시 민간전문가의 시정 참여 및 지원에 관한 규칙」에 따라 시장이 위촉한 민간 전문가
제3조(기본원칙)	- 민관협치는 참여자들의 자발성과 수평적 협력관계에 기반 - 모든 참여자들은 민관협치 과정 자체가 중요한 가치를 인식 - 민관협치의 모든 과정은 민간과 시의 상호신뢰를 바탕으로 함
제4조(시민의 권리와 의무)	- 시민은 누구나 시의 정책 결정·집행·평가 과정에 참여할 권리를 가짐. - 시민은 정책과정 참여에 대한 책임과 역할을 인식하고, 공익적 가치의 실현을 위해 노력
제5조(시장의 책무)	- 민관협치 활성화를 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 민관협치 환경 조성을 위해 노력 - 시장은 시민 및 지역사회 내 다양한 주체들의 정책과정 참여를 확대하고, 참여자들의 민관협치 역할을 향상시키기 위해 노력
제6조(다른 법령 또는 조례 등과의 관계)	- 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따름.
제7조(설치)	- 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항심의·조정하기 위하여 협치서울협의회를 설치·운영 - 분과위원회를 협의회에 설치·운영 - 협치서울추진단을 협의회에 설치·운영
제8조(기능)	- 협의회는 다음 각 호에 관한 사항을 심의·조정 1. 민관협치 활성화정책의 수립·시행에 관한 사항

	<p>2. 민관협치 활성화를 위하여 필요한 제도 개선에 관한 사항 등</p> <ul style="list-style-type: none"> - 협의회는 시정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 사회적 합의사항을 시장에게 권고할 수 있음.
제9조(구성)	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회는 의장 2명을 포함하여 25명 이내의 위원으로 구성 - 의장은 시장과 위촉직 위원 중에서 호선으로 선출된 사람이 공동의장이 됨. - 위원 중 당연직 위원은 행정1부시장, 행정2부시장, 정무부시장, 기획조정실장이 되고, 위촉직 위원은 민관협치에 관한 학식과 경험이 풍부한 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉
제10조(임기)	<ul style="list-style-type: none"> - 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있음.
제11조(위원의 위촉 해제)	<ul style="list-style-type: none"> - 위원 스스로가 위촉 해제를 희망한 경우 - 장기 치료를 요하는 질병 또는 6개월 이상의 해외여행 등으로 직무를 수행하기 어려운 경우 - 위원회 직무와 관련하여 알게 된 비밀을 누설하였거나 그 내용을 개인적으로 이용한 경우 - 위원회의 직무와 관련하여 비위 사실이 있거나 위원직을 유지하기에 적합하지 않다고 인정되는 비위 사실이 발생한 경우 - 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
제12조(의장의 직무)	<ul style="list-style-type: none"> - 의장은 협의회를 대표하고, 협의회 업무를 총괄
제13조(회의)	<ul style="list-style-type: none"> - 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 연 2회 개최하고, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 의장이 소집 - 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
제14조(의견 청취 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관협치의 활성화를 위해 조사·연구를 의뢰하거나 세미나 등을 개최하여 관계 전문가 및 시민의 의견을 청취
제15조(수당 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회에 참석한 위원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급
제16조(운영세칙)	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회는 구성 및 운영에 필요한 사항은 협의회회의 결을 거쳐 의장이 정함.
제17조((민관협치 활성화 기본 계획)	<ul style="list-style-type: none"> - 협의회는 정책과정에서의 시민의견 반영 및 참여 확대를 위한 민관협치 활성화 기본계획을 3년마다 수립
제18조(민관협치 실행계획)	<ul style="list-style-type: none"> - 시장은 제17조의 기본계획에 따라 연도별 민관협치 실행계획을 수립
제19조(민관협치 협약)	<ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자 등과 민관협치에 관한 협약을 체결
제20조(제도개선 및 정책평가)	<ul style="list-style-type: none"> - 민관협치 활성화를 위하여 행정절차와 제도를

	개선하고, 민관 간 수평적 협력관계에 기반한 정책평가를 시행
제21조(관련기관 지원)	- 시민참여와 역량강화를 지원하는 민간위탁 사무를 수행하는 기관에 대하여 행정적 지원
제22조(지역사회 민관협치 지원)	- 민관 협치 정책의 발굴과 집행 등을 활성화하고자 자치구 및 민간단체 등을 지원하고, 예산의 범위에서 사업비를 지원
제23조(백서 발간)	- 서울협치백서를 매년 발간
부칙	- 공포일부터 시행

- 본 조례는 시민의 역량과 자원을 효율적으로 결합하고, 시 행정에 민주적 가치를 실현하기 위한 수단으로서의 협치를 구현하기 위한 기반을 마련한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다고 하겠음.
- 다만, 서울시의 행정에서 협치를 고민하기에 앞서 현재 서울시 행정에서 서울시민이 수평적이고 대등한 입장에서 능동적이고 자발적으로 행정에 참여할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있는지를 먼저 살펴야 할 것으로 사료됨.
 - 동등하고 수평적인 참여가 아닌 경우 진정한 협치를 달성하기 어렵고 오히려 협치를 빌미로 서울시의 행정에 시민을 동원하여 결국은 시민은 들러리만 서게 되는 부작용이 발생하지 않도록 하는 노력이 필요하다고 사료됨.

나. 세부 내용 검토

1) 조례 제명에 관한 검토

- 법제처 법령 정보센터에는 “민관협치” 관련 법령이나 조례는 없음.
- ※ “민관협력”이라는 키워드로 검색해 보면 「서울특별시교육청 교육복지 민관협력 활성화 조례」와 몇몇 시도의 민관협력위원회 관련 조례가 있음.

- 이러한 측면에서 볼때 서울시에서 민관협치 관련 조례를 만드는 것 자체가 선도적인 의미는 있다고 하겠음.
- 다만, 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」 제11조의 조례 심사기준포에는 “자치법규의 명칭은 자치법규의 내용을 충분히 포괄하되, 간략하게 규정”하도록 규정하고 있고, “전문적이고 특수한 용어나 외래어를 사용하는 경우 그 의미를 정확하게 표현”하도록 규정하고 있으며,
- 또한, 법제처 알기쉬운 법령기준의 기본원칙을 살펴보면 “어려운 한자어와 전문용어, 일본식 한자어, 외국어, 번역 투 문장, 지나치게 줄여 쓴말은 법령문을 쉽게 이해하기 어렵게 하므로 기본적인 교육을 받은 보통 수준의 국민이면 누구든지 쉽게 이해할 수 있는 쉬운 법령문이 되도록 해야한다”고 규정하고 있음.
- 따라서 조례의 제명을 국민의 눈높이에서 이해되도록 “서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례안”을 “서울특별시 민관협력 활성화를 위한 기본조례안” 등으로 수정하는 방안에 대해서도 검토의 여지는 있다고 하겠음.

2) 조례의 목적, 민관협치의 정의, 기본원칙 등(안 제1조~제3조)

- 안 제1조에서 제3조는 조례의 목적과 민관협치에 대한 정의 및 기본원칙 등에 대해서 규정하고 있으며, 민관협치의 기본원칙은 자발성과 수평적 협력관계를 기반으로 상호신뢰를 바탕으로 한다고 선언적으로 규정하고 있음.

3) 시민의 권리·의무와 시장의 책무 등(제4조~제6조)

- 안 제4조는 ‘시민은 누구나 시의 정책 결정·집행·평가 과정에 참여할 권리를 가진다’ 고 규정하고 있으며, 시민으로 하여금 정책과정 참여에 대한 책임과 역할을 인식하도록 규정하고 있음.

안 제4조(시민의 권리와 의무) ① 시민은 누구나 시의 정책 결정·집행·평가 과정에 참여할 권리를 가진다.

② 시민은 정책과정 참여에 대한 책임과 역할을 인식하고, 공익적 가치의 실현을 위해 노력하여야 한다.

- 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 여지가 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 검토의 여지는 있다고 하겠음.
- 더 나아가 시정참여를 원하는 모든 시민을 시정에 참여하게 할 경우, 행정의 효율적 집행을 저해하는 것은 아닌지에 대해서도 검토의 여지는 있다고 하겠음.

4) 협치서울협의회 (안 제7조~제16조)

- 안 제7조에서 안 제16조는 민관협치 체계의 구축 및 활성화에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 협치서울협의회 운영과 관련하여 규정하고 있음.

(1) 명 칭

- 먼저 ‘협치서울협의회’ 명칭과 관련하여 일반적, 관례적으로 법령에 명시하는 협의회 또는 위원회 등은 ‘지명+○○협의회’ 또는 ‘지명+○○위원회’로

하고 있다는 점을 감안하여 ‘협치서울협의회’ 를 ‘서울협치협의회’로 수정하는 방안에 대한 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 안 제7조3항의 협치서울추진단의 경우도 같음.

(2) 공동의장 제도

- 안 제9조제2항에 따르면 “의장은 시장과 위촉직 위원 중에서 호선으로 선출된 사람이 공동의장이 된다”고 규정하고 있음.
- 동 조항은 공동의장을 통해 “민관협치”의 취지를 더욱 강화한다는 측면에서는 일부 긍정적인 측면이 있다고 하겠음.
 - 다만, 중요한 의사결정을 해야 할 때에는 공동의장제도가 걸림돌이 될 수도 있는바, 협의회 운영의 효율성을 위하여 의장을 시장 1인으로 하고, 부의장을 두어 위촉직 위원 중에서 호선하도록 하는 방안에 대해서도 검토가 요망된다고 하겠음.

(3) 임 기

- 안 제10조제1항은 ‘위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다’고 규정하고 있음.
 - 동 조항은 연임에 대한 제한규정이 없어위원의 장기연임에 따른 비효율적인 측면이 있을 수 있는바, 위원들의 위원 선임에 대한 혼란을 방지하고 예측가능성을 높일 수 있도록 연임 가능 횟수를 명확하게 규정(‘1회에 한하여’ 또는 ‘2회에 한하여’) 하는 방안도 모색해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

(4) 회의 개최 횟수

- 안 제13조제1항은 “정기회는 연2회 개최하도록 하고 있으며, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 의장이 소집한다”고 규정하고 있음.

- 다만, 민과 관이 함께 참여하는 “협치”를 활성화시키고, 실행력을 확보하기 위해서는 정기회만큼은 적어도 분기별로 1회씩 연 4회 개최하도록 하는 방안에 대해서도 검토가 요망된다고 하겠음.

(5) 운영세칙

- 안 제16조를 보면 ‘이 조례에서 규정한 사항 외에 협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 의장이 정하도록’ 하고 있으나, 운영세칙을 그 밖에 이 조례의 시행에 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 규칙으로 정하도록 함으로써 조례 시행에 필요한 사항을 포괄적으로 담을 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 사료됨.

원안	수정의견
제16조(운영세칙) 이 조례에서 규정한 사항 외에 협의회 구성 및 운영에 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 의장이 정한다.	제16조(운영세칙) 그 밖에 이 조례의 시행에 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 규칙으로 정한다.

5) 민관 협치 활성화 기본계획 등(안 제17조~제18조)

- 안 제17조와 안 제18조는 민관 협치 활성화 기본계획을 3년 마다 수립하고 연도별 실행계획을 수립하여 시행하도록 하고자 하는 것으로, 급격히 변동하는 협치환경과 시대적 가치를 반영하기 위해 3년마다 수립하는 것은 일정 부분 의미가 있을 것으로 사료됨.

※ 다만, 공청회(2016.8.17.)시 기본계획을 5년 단위로 수립하는 것에 대한 의견이 있었음.

6) 민관 협치 협약(안 제19조)

- 안 제19조는 ‘사회문제 해결을 위한 정책의 추진을 위하여 이해관계자 등과 민관협치에 관한 협약을 체결’ 할 수 있도록 규정하고 있음.

- 특정 정책 추진시 이해관계자 등과의 협약을 체결하는 것은 일정부분 행정 갈등을 해소하기 위한 긍정적인 측면이 있을 것으로 사료되나,
 - 진정한 협치의 핵심은 “누가 시민의 대표로 행정에 참여하는가”라고 할 수 있는바, 일부 이해관계자와의 협약이 모든 시민의 의견을 대표하고 반영하는 것인지에 대한 고민이 필요할 것으로 사료됨.
 - 특히, 특정 이해관계자와의 협약을 통해 추진된 정책에 대해 대다수 시민의 반대가 있을 경우 등에 대해서도 어떻게 대처할지 등 동 조항에 대한 신중한 검토가 요망된다고 하겠음.

7) 지역사회 민관 협치 지원(안 제20조~안 제23조)

- 안 제21조제1항은 ‘이해관계자들의 협업 촉진 및 정책과정에서의 시민참여와 역량강화를 지원하는 민간위탁 사무를 수행하는 기관에 대하여 행정적 지원 등을 할 수 있도록’ 하고, 안 제21조제1항은 시장은 제1항에 따른 민간위탁 사무를 수행하는 기관 지원을 위한 관련 제도 개선을 위하여 노력하도록 규정하고 있음.
 - 안 제21조제1항은 이미 민간위탁금을 지급받고 민간위탁 사무를 수행하고 있는 기관에 대해 추가적으로 행정적인 지원 등을 하고자 하는 것인바, 이미 민간위탁금을 지급받고 있는 기관에 추가적인 행정적 지원은 가능한 것인지와 필요한 것인지에 대한 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.
 - 안 제21조제2항의 경우에도 민간위탁 사무를 수행하는 기관을 지원하기 위해 관련 제도를 개선토록 노력하도록 하고 있으나, 이미 서울시에는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」가 제정되어 있고, 동 사무를 담당하는 조직이 별도로 존재하는 바, 동 조례에서 규정하는 것이 타당한 것인지에 대해서 검토의 여지는 있다고 할 것임.

- 안 제22조는 민관 협치 정책의 발굴과 집행 등을 활성화하고자 자치구 및 민간단체 등을 지원하는 근거를 마련하고자 하는 것이고, 안 제23조는 서울협치백서를 매년 발간하도록 하는 것으로, 민관협치를 활성화하기 위해 일정부분 의미는 있을 것으로 사료됨.

8) 협치 비용 과다 및 불필요한 조직 신설 여부

- 동 조례안의 비용추계서를 보면, 연 41억원 정도의 예산이 소요될 것으로 추계하고 있음(참고자료1 참조).
 - 비용추계상세내역을 보면, 협치교육 등의 운영경비로 4억원, 자치구 융합중간지원조직 선정 등의 운영경비를 포함한 ‘지역거버넌스 활성화 사업’ 예산이 약 35억원으로 나타남.
- 협치를 위한 비용대비 협치를 통한 효과 측면에서 협치비용이 과도한 것은 아닌지에 대한 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.
 - 또한, 지역거버넌스 추진지원단이나 자치구 융합중간지원조직 등 새로운 조직을 신설하지 않고, ‘찾아가는 동주민센터’나 ‘자치구 생태계 조성단’ 등을 활용하는 방안 등 보다 더 효율적인 협치 모색 대안에 대해서도 검토의 여지는 있을 것으로 사료됨.

○ 비용 총액(합계)	연 4,086,292천원
가. 민관협력체계 구축 및 협치 교육	: 538,292천원
○ 협치 교육 등 운영경비	404,092천원
○ 국제컨퍼런스 개최	134,200천원
나. 지역거버넌스 활성화 사업	: 3,548,000천원
○ 자치구 융합중간지원조직 선정 등 운영 지원	48,000천원
○ 지역거버넌스 추진지원단 운영	1,000,000천원
○ 지역사회 혁신계획 사업비	2,500,000천원

전문위원 : 김태한
입법조사관 : 신정희

서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례안 비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 비용발생 요인

- 가. 협치서울협의회 운영(제7조 ~ 제16조), 민관협치 실행계획 수립·시행(제18조) 규정에 따른 사업비 발생
- 나. 지역사회 민관협치 지원(제22조) 규정에 따른 사업비 발생

2. 비용추계의 전제

- 사업비는 2016년도 편성된 예산에 준하여 추계
 - 매년 예산편성기준에 물가상승분 미반영하는 것으로 가정

3. 비용추계의 결과

(단위 : 천원)

구분 \ 연도		1차년도 (2016)	2차년도 (2017)	3차년도 (2018)	4차년도 (2019)	5차년도 (2020)	합계
세입	○						
	소계(a)	0	0	0	0	0	0
세출	○ 민관협력체계구축 및 거버넌스교육	538,292	538,292	538,292	538,292	538,292	2,691,460
	○ 지역거버넌스 활성화 사업	3,548,000	3,548,000	3,548,000	3,548,000	3,548,000	17,740,000
	소계(b)	4,086,292	4,086,292	4,086,292	4,086,292	4,086,292	20,431,460
□ 총 비용(a-b)		-4,086,292	-4,086,292	-4,086,292	-4,086,292	-4,086,292	-20,431,460

II. 비용추계의 상세내역

1. 추계대상과 방법

- 대 상
 - 가. 시정 협치 활성화에 소요되는 협치 교육, 국제 컨퍼런스 등 경비
 - 나. 지역 협치 활성화를 위해 자치구 및 민간단체 등에 지원하는 사업비
- 방 법 : 2016년도 편성예산에 준하여 추계

2. 추계상세

○ 비용 총액(합계) 연 4,086,292천원

가. 민관협력체계 구축 및 협치 교육 : 538,292천원

- 협치 교육 등 운영경비 404,092천원
- 국제컨퍼런스 개최 134,200천원

나. 지역거버넌스 활성화 사업 : 3,548,000천원

- 자치구 융합중간지원조직 선정 등 운영 지원 48,000천원
- 지역거버넌스 추진지원단 운영 1,000,000천원
- 지역사회 혁신계획 사업비 2,500,000천원