

● 제281회 ●
서울특별시의회(정례회)
제2차 운영위원회

서울특별시의회 민원처리에 관한 조례안 검 토 보 고 서

2018. 6. 22.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 김태수 의원 대표발의 】

의안번호 2465

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김태수 의원(찬성자 우형찬 의원 외 10명)
- 나. 제안일 : 2018. 4. 3.
- 다. 회부일 : 2018. 4. 4.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울특별시의회에 제출되는 민원을 신속·정확히 처리함으로써 서울특별시민의 권익 보호·증진에 이바지할 수 있도록 필요한 사항을 규정함으로써 의회의 민원처리활동을 보다 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있도록 하려는 것임.

나. 주요내용

- 민원에 관한 정의를 규정함(안 제2조).
- 민원 접수 및 관리를 위하여 민원행정서비스지원센터를 설치·운영 근거를 규정함(안 제3조).
- 민원의 처리, 처리기간, 처리결과 등을 규정함(안 제3조 ~ 제9조).
- 민원행정상담관 운영에 관한 사항을 규정함(안 제10조).

3. 참고사항

가. 관계법규 : 해당사항 없음.

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 첨부

다. 기타사항 : 해당사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

1 제정안의 개요 및 취지

- 본 제정안은 서울특별시의회(이하 “의회”)에 제출되는 민원을 의회가 보다 체계적이고 효율적으로 처리할 수 있도록 하고자 제안된 것으로,
- 민원 처리 전반에 관한 절차와 방법, 민원 접수·관리를 위한 민원행정 서비스지원센터 설치·운영, 민원 상담을 위한 민원행정상담관 위촉·운영 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

2 입법형식에 대한 검토

- 본 제정안은 현재 의회 예규로 운영 중인 ‘서울특별시의회 민원처리에 관한 규정’(이하 “민원처리 규정”)을 조례로 상향 규정함으로써, 시민의 편의와 복리를 증진시키고 시민의 불편 사항을 신속하게 처리할 수 있도록 자치법규상의 명확한 근거를 마련하려는 취지로 제안됐음.
- 여기서 예규는 법규문서가 아닌 지시문서로서, 시민과의 관계를 규율하는 것이 아닌, 행정 조직의 반복적인 행정사무에 있어 통일을 기하기 위해 처리기준을 제시하는 기능을 해왔음.¹⁾
- 의회의 민원 처리에 관한 사항은 단순히 민원 담당 조직의 행정 통일성과 처리 절차만을 포함한다고 하기 보다는, 시민을 대표하는 기관에 자신의 문제 해결을 요구하는 ‘시민의 권리 행사’ 차원에서 접근할 필요가 있음.

1) 법규문서 : 헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙 등 법령에 관한 문서

지시문서 : 훈령, 지시, 예규, 일일명령 등 행정기관이 그 하급기관이나 소속 공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서

- 법제처가 제공하는 ‘법령입안심사기준’에서도 국민의 권리·의무에 관한 중요한 사항에 대해서는 법률로 정하는 것을 원칙으로 하고 있는 바, 의회의 민원 처리와 같은 시민의 권리에 관한 사항을 예규가 아닌 조례에 그 근거를 둬으로써 자치법규상의 효력을 발생시키고자 한다는 점에서 의의가 있음.

3 민원행정서비스지원센터 설치·운영(안 제2조·안 제3조)

- 안 제3조는 의회에 제출되는 민원에 대한 접수와 관리 방법을 규정한 것으로, 서울특별시의회사무처장(이하 “사무처장”)이 의회에 제출되는 민원을 접수해 민원처리부에 기록·관리하도록 규정하고 있음.
- 또한 민원 접수·관리를 위해 ‘민원행정서비스지원센터’(이하 “민원센터”)를 설치·운영할 수 있도록 하고, 안 제2조에서 이 민원센터를 민원 처리와 민원 상담을 위한 의회의 ‘사무기구’로 정의하고 있음.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민원”이란 서울특별시의회(이하 “의회”라 한다)에 특정한 행위를 요구하는 진정, 건의, 질의, 탄원, 호소 등을 말한다.
2. “민원인”이란 의회에 민원을 제기하는 개인·법인 또는 단체를 말한다.
3. “민원행정상담관”이란 「민원 처리에 관한 법률 시행령」 제9조제4항에 따른 민원상담인을 말한다.
4. “민원행정서비스지원센터”란 민원을 처리하고 행정 및 시민생활에 관한 민원상담을 하는 의회의 사무기구를 말한다.

제3조(민원 접수 및 관리) ① 의회에 제출되는 민원은 서울특별시의회사무처장(이하 “사무처장”이라 한다)이 접수한다.

- ② 사무처장은 접수된 민원을 별지서식에 따른 민원처리부에 기록·관리한다.
- ③ 사무처장은 민원 접수 및 관리를 위하여 민원행정서비스지원센터(이하 “지원센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

- 현행 지방자치법령은 의회를 비롯한 지방자치단체 행정기관 전반에 대한 조직편성권(조례안 제안권 포함)을 지방자치단체장(이하 “단체장”)의 고유한 권한으로 인정하고 있으며, 단체장의 고유 권한에 속하는 사항에 대해 지방의회가 조례안을 발의하는 것을 사전적·적극적 개입으로 여겨 허용하지 않고 있음(대법원 2005.8.19.선고 2005추48 판결; 대법원 2009.9.24.선고 2009추53 판결).²⁾
- 따라서 안 제2조에서 민원센터를 의회의 사무기구로 규정하는 것은 의회가 단체장 고유의 조직편성권한을 침해할 소지가 있으므로, 이를 삭제하는 것이 타당하다고 판단됨.
- 이와 관련한 서울시 의견조회 결과, 지방의회가 조례로 단체장의 조직편성권에 사전적·적극적으로 개입하는 것은 과도한 측면이 있고, 특히 민원센터를 ‘의회 사무기구’로 규정하는 것은 지방의회의 사무를 처리하기 위한 행정기구의 신설로 해석될 수 있다는 점에서 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 위배될 소지가 있다는 의견을 제시함³⁾(붙임1 참조).
- 한편, 안 제3조제2항에서 사무처장은 접수된 민원을 별지서식에 따른 민원처리부에 기록·관리하도록 규정하고 있으나, 별지서식이 누락되어 있으므로 이에 대한 수정 보완이 요구됨.

2) 다만, 의회는 단체장이 조례안으로 제안한 행정기구를 축소·통폐합하는 권한을 사용해 단체장의 행정기구 설치권한을 견제할 수 있음(대법원 2005.8.19.선고 2005추48 판결).

3) 다만, 지방자치단체장의 조직편성권을 침해하지 않는 범위 내인 민원처리지원을 위한 자문기구 설치의 조례상 규정이 가능하다는 의견을 제시함.

4 민원 불수리 사항, 민원 처리·결과 통지, 민원 반환·활용 등(안 제4조 ~ 안 제9조)

- 안 제4조부터 안 제9조는 의회가 민원으로 접수하지 못하는 사항, 민원 처리 절차와 기간, 민원 처리 결과 통지, 민원 문서 반환, 민원 내용 활용 등에 대해 규정하고 있음.
- 이는 현행 민원처리 규정의 내용을 조례화한 것으로서 민원인에게 민원 처리 과정을 안내하는 동시에, 민원 처리 주체에게 업무 진행 기준을 제시하고 있다는 점에서 별다른 문제는 없어 보임.
- 다만, 안 제5조 중 ‘인정되는 경우’, ‘필요한 경우’, ‘받는 경우’, ‘범위 내에서’ 등 일부 조문의 체계자구를 「알기 쉬운 법령기준」에 맞게 수정해야 할 것으로 판단됨.

5 민원행정상담관 위촉·운영(안 제10조)

- 안 제10조는 민원인에 대한 안내와 상담을 위해 행정실무 지식과 경험이 있는 사람을 ‘민원행정상담관’으로 위촉·운영할 수 있도록 하고 있음.
- 여기서 민원행정상담관은 안 제2조에서 정의한대로 「민원처리에 관한 법률 시행령」 제9조제4항의 ‘민원상담인’과 같이 명예직으로 운영하되, 민원 업무 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있도록 규정하고 있는 등 특별한 문제는 없다고 판단됨.

제10조(민원행정상담관) ① 행정 및 시민생활에 관한 상담을 위하여 해당분야에 지식과 경험이 있는 사람을 민원행정상담관으로 위촉·운영할 수 있다.

② 제1항에 따른 민원행정상담관은 명예직으로 하되, 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

- 다만, 민원행정상담관 위촉·운영의 주체가 누구인지에 대한 명확한 규정이 누락돼 있어 법령해석과 적용상 혼란이 예상되므로, 이를 조례상 명확히 규정할 필요가 있음.

6 종합 의견

- 본 제정안은 그동안 의회 규정(예규)으로 운영돼오던 민원 처리에 필요한 사항을 조례로 입법화함으로써 자치법규상의 효력을 발생시키는 동시에 보다 체계적이고 효율적으로 민원을 처리하고자 제안된 것으로, 향후 시민 권익 보호·증진에 이바지할 수 있을 것으로 기대되는 등 입법취지와 목적은 타당하다고 판단됨.
- 다만, 민원센터를 의회의 사무기구로 설치하는 것은 단체장 고유의 조직 편성권한을 침해할 소지가 있으므로 신중한 접근이 요구되며, 별지서식 추가, 「알기 쉬운 법령기준」에 따른 정비, 민원행정상담관 위촉·운영 주체 명확화 등 일부 조문의 체계자구에 대한 수정 보완이 필요해 보임.

□ 검토의견 : 민원처리 지원을 위한 '자문기구' 설치로 조례 제정 가능

- 지방자치단체장은 행정기관 전반에 대한 조직편성권을 가지며, **지방의회가 조례로 조직편성권에 사전적·적극적으로 개입하는 것은 과도한 측면이 있음**
 - 지방의회는 지방자치단체장이 제안한 기구와 정원에 관한 조례안을 의결할 때, 축소, 통합, 폐지, 감축 등 사후적·소극적인 관여만 가능(기구정원규정 제36조 ②)
- 안의 '민원행정서비스지원센터'를 사무기구로 규정한 조항(제2조)과 센터의 설치 근거 및 역할을 민원의 접수 및 관리로 규정한 조항(제3조 제3항)은 **규칙으로 의회 사무기구의 담당관과 사무분장을 정하도록 한 기구정원규정에 위배될 소지가 있음**
 - '의회 사무기구'는 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 설치된 기구를 의미하는 것으로 동 조례안을 통한 행정기구의 신설로 해석될 수 있음
 - 또한 의회 사무기구의 설치 및 소관사무 분장에 관한 사항은 서울특별시의회 사무처 설치 조례 시행규칙으로 규정하는 사항이므로 개별조례에 이를 명시하는 것은 법체계 상 타당하지 않음
 - ※ 조례안 제3조③은 '민원행정서비스지원센터'의 역할을 민원처리·상담, 민원관리 등으로 규정하고 있으나, 現 시민권익담당관 민원관리팀에서 동일 업무를 수행 중
- 다만, 지방자치단체장의 조직편성권을 침해하지 않는 범위 내인 **민원처리 지원을 위한 자문기구 설치**는 조례상 규정 가능할 것으로 보임
 - 법률근거가 모호하거나 복합 생활민원 처리 등 적극적인 시민 권리침해 구제를 위해 전문가 자문이 필요한 분야에 대해서 자문기구 운영

※ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

제36조(기구와 정원조례의 제안과 의결)

- ② 지방의회는 지방자치단체의 장이 제안한 기구와 정원에 관한 조례안을 의결할 때 지방행정조직의 합리적 운용과 건전한 재정운동을 위하여 기구를 축소하거나 기구를 하나로 묶어서 합치거나 폐지하여 합치는 것, 정원을 감축하는 것을 의결할 수 있다. 이 경우 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

■ 지방자치법 ■

제90조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.

② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 이 절에서 "사무직원"이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.

제101조(지방자치단체의 통할대표권) 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.

제103조(사무의 관리 및 집행권) 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다.

② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정기구와 지방공무원의 정원이 적정하게 운영되고 다른 지방자치단체와의 균형이 유지되도록 하기 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.>

④ 지방공무원의 임용과 시험·자격·보수·복무·신분보장·징계·교육훈련 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

⑤ 지방자치단체에는 제1항에도 불구하고 법률로 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다.

⑥ 제5항에 규정된 국가공무원은 「국가공무원법」 제32조제1항부터 제3항까지에도 불구하고 5급 이상의 국가공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관을 거쳐 대통령이 임명하고, 6급 이하의 국가공무원은 그 지방자치단체의 장의 제청으로 소속 장관이 임명한다.

■ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 ■

제1조(목적) 이 영은 「지방자치법」 제59조·제90조와 제112조에 따라 지방자치단체의 행정기구의 조직과 운영에 관한 대강과 지방공무원의 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제5조(기구의 설치시 고려사항) ① 지방자치단체의 장이 기구를 설치하거나 개편하려는 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 기구의 목적과 기능의 명확성·독자성·계속성
2. 기구가 수행하여야 할 사무 또는 사업의 성질과 양에 따른 규모의 적정성
3. 규모와 기능이 유사한 다른 기관과의 균형성
4. 주민편의, 행정능률 등을 고려한 효율성
5. 통솔범위, 기능의 중복유무 등 기구의 능률성
6. 사무의 위탁가능성

② 지방자치단체는 위탁이 가능한 사무나 지방공사·지방공단·지방자치단체조합이나 행정협회의 설립을 통하여 보다 효율적으로 추진할 수 있는 사무에 대하여는 기구를 설치하여서는 아니 된다.

③ 「지방자치법 시행령」 제80조에 따라 설치되는 자문기관에는 상설의 사무처나 사무국·과·담당관을 둘 수 없다.

제7조(기구설치기준의 적용) ① 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 등 행정구역의 개편으로 기구를 설치하는 경우와 지방자치단체의 인구수가 증가하여 기구를 증설하는 경우 제9조에 따른 시·도의 기구설치기준과 제13조에 따른 시·군·구의 기구설치기준을 적용할 때 그 인구수는 전년도말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수를 기준으로 한다. 다만, 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 등 행정구역의 개편으로 기구를 설치하는 경우에는 그 행정구역 개편 예정일의 바로 앞 분기말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수를 기준으로 할 수 있다.

② 지방자치단체는 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 별표 1 또는 별표 3의 기구설치기준에서 해당 구간의 상위 구간의 기준을 적용하여 기구를 증설할 수 있다. <신설 2014.12.23.>

1. 동일 구간에서 인구수가 2년간 연속하여 증가할 것
2. 제1호에 따른 지방자치단체의 인구수가 다음 계산식에 따라 산정한 인구수를 초과할 것
- ③ 지방자치단체는 인구수가 별표 1 또는 별표 3의 기구설치기준에서 해당 구간의 최소 인구수

의 100분의 90에 2년간 연속하여 미달하는 경우에는 그 다음 해 1월 1일부터 6월 30일까지 별표 1 또는 별표 3의 기구설치기준에 합치되도록 그 기구를 감축하여야 한다. 이 경우 인구수는 전년도 각 분기말 현재 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는 주민수의 평균을 기준으로 한다. <개정 2014.12.23., 2018.2.20.>

1. 삭제 <2018.2.20.>
2. 삭제 <2018.2.20.>
3. 삭제 <2018.2.20.>

제36조(기구와 정원조례의 제안과 의결) ① 지방자치단체의 장은 기구와 정원에 관한 조례안을 해당 지방의회에 제안하는 때에는 행정안전부장관이 정하는 바에 따라 기구와 정원의 조정으로 인하여 추가로 드는 경비를 나타내야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.>

② 지방의회는 지방자치단체의 장이 제안한 기구와 정원에 관한 조례안을 의결할 때 지방행정조직의 합리적 운용과 건전한 재정운동을 위하여 기구를 축소하거나 기구를 하나로 묶어서 합치거나 폐지하여 합치는 것, 정원을 감축하는 것을 의결할 수 있다. 이 경우 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

③ 지방의회는 제1항에 따라 제안된 기구와 정원에 관한 조례안에 대하여는 행정조직의 안정적 운용과 행정의 원활한 수행을 위하여 될 수 있는 대로 빠른 시일내에 처리하도록 노력하여야 한다.