

서울특별시 강남구 민관협치 활성화에 관한 조례안

심사보고서

2021. 3. 18.

행정재경위원회

의안 번호	343
----------	-----

1. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2020. 11. 5. 강남구청장(주민자치과)

나. 상정의결

- 제290회 강남구의회 제2차 정례회 행정재경위원회 제2차 회의 (2020. 11. 27.)
“심사보류”
- 제292회 강남구의회 임시회 행정재경위원회 제1차 회의 (2021. 3. 18.)
“수정가결”

2. 제안설명 요지(행정국장 : 이수진)

가. 제안이유

- 민관협치를 활성화하는 데 필요한 사항을 규정함으로써, 구민의 구정참여를 통해 지역사회 발전과 복리증진에 기여하며, 지역협치 기반을 조성하여 숙의민주주의 문화 정착에 이바지 하고자 함

나. 주요내용

- 민관협치 활성화의 목적을 규정함(안 제1조)
- 조례에서 사용하는 용어를 규정함(안 제2조)
- 강남구 민관협치위원회의 설치에 대한 사항을 규정함(안 제9조)
- 강남구 민관협치위원회의 구성 내용을 규정함(안 제11조)
- 민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획 관련 사항을 규정함(안 제18조)

- 지역사회 민관협치 지원 관련 사항을 규정함(안 제20조)

다. 참고사항

- 관계법령 : 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」
- 예산조치 : 비용추계서 첨부
- 합 의 : 감사담당관, 여성가족과, 기획예산과와 합의
- 기 타

- 입법예고(2020. 10. 16. ~ 11. 5.) 결과, 특기할 사항 없음
- 규제심사 : 심사대상 규제사무 없음
- 부패영향평가 : 특기할 사항 없음
- 성별영향분석평가 : 분석평가지 특기할 사항 없음

3. 검토보고 요지(전문위원 : 구경남)

○ 오늘날 행정은 지식경영, 디지털 협치, 스마트 워크, 정보 공유, 일과 삶의 균형 등 다양한 요소들이 상호 연관성을 가지고 발전하고 있음. 특히 인터넷, SNS, 이동통신 등 뉴미디어의 등장에 따른 소통 패러다임의 급변으로 고전적인 형태의 소통 프로세스는 한계에 직면하고 있음.

- 특히, 도시문제 해결을 위한 ‘협치’¹⁾로의 패러다임 전환은 시대적 요구이며, 정부나 지방자치단체의 역량만으로는 고령화, 실업, 도시재생, 환경·에너지, 다문화 등 복잡하게 얽힌 도시문제를 해결하는 것이 매우 어려운 과제로 등장하고 있음.

- 명령·다수결·책임성에 의해 운영되는 “행정영역”과 자율·참여·다원성에 의해 움직이는 “민간영역” 사고방식 상호입장이 상이할 수 있으므로 민·관이 함께 도시문제를 해결한다는 근본적 인식전환 필요하며, 민관이 함께 정책을 결정하고, 공동으로 집행·평가할 수 있는 지속가능한 협치시스템으로 업그레이드가 필요한 시점이

1) 협치(協治)=거버넌스(governance): 거버넌스는 공공행정의 새로운 패러다임으로서 ‘국가경영’ 또는 ‘공공경영’으로 번역되며, 다양한 행위자가 통치에 참여·협력한다는 점을 강조해 ‘협치’라고도 함. 거버넌스는 종래의 전통적인 관료제 방식인 계층제적 통제에 의한 일방적 통치가 아니라 분권화와 민영화, 시장화 등에 의하여 정부와 국민을 동반자적 관계로 보고 국민의 복지 증진, 질서 유지를 위한 국가 경영을 정부의 주된 임무로 인식하는 것임. 즉, 사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 국정 운영에 함께 참여하는 변화된 통치 방식을 의미. 국가 통치 행위를 의미하는 거버넌스와 구분해, 뉴거버넌스란 한정된 범위를 넘어 정부조직과 기업, 시민사회, 세계경제 등 여러 주체가 자발적으로 공동체를 맺어 서비스를 주고받는 형태를 의미 함.

라고 학자들은 주장하고 있음.

- OECD가 제시하는 시민참여의 역할은 <정보→협의→능동적 참여>로 갈수록 더 적극적이며 능동적으로 발전하며, 결국 능동적 참여를 통한 거버넌스 구축이 정부와 시민의 쌍방향적 소통이 발전한다고 보고 있음.

<주민의 정책과정 참여 유형>

단계	정보	협의	능동적 참여
설계	<ul style="list-style-type: none"> • 백서, 정책 문서 • 입법프로그램 • 법률 및 규제 초안 	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 의견조사 • 토론회 또는 시민패널활용 • 법률안에 대한 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 법률이나 정책의 대안 제시 • 정책의제 및 대안에 대한 공적 토론
집행	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 정책 혹은 규제 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 부수적 법률안 마련을 위한 포커스그룹 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회단체와 협력, 법률에 대한 순응 확보를 위해 정보제공
평가	<ul style="list-style-type: none"> • 평가 및 참여기회에 대한 공지 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부평가프로그램 및 결과 검토시 이해관계자 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회단체에 의한 독자적 평가

○ 참고로 광역자치단체의 주민참여 유형은 다음과 같음.

<광역자치단체의 정책과정별 주민참여 유형>

구분	정보제공	협의	적극적 참여
의제 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷민원실 • 인터넷게시판 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여예산제도 • 정책설문조사 • 사이버정책토론폰방 • 여론조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구제 • 주민제안제도 • 인터넷주민참여 • 명예기자제 • 주민아이디어모집
정책 형성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민설명회 • 결재문서공개방 • 정책토론폰방 • 사이버토론폰광장 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참관확대간부회의 • 정책자문단(위원회) • 온라인정책토론, 각종위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 공청회 • 인터넷공청회 • 심의위원회 • 주민투표제도
정책 집행	<ul style="list-style-type: none"> • 행정정보공개 • 인터넷법률상담실 • 시정운영상황공개 • 메일링문자서비스 • 부조리신고제 • 인터넷 의견 수렴 • 신문고제 • 직소민원창구 • 이동민원실 	<ul style="list-style-type: none"> • 모니터제 • 1일명예공무원제 • 정책자문위원회 • 운영위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 민간자원봉사자 (민간환경감시단) • 명예감시원제(명예직) (명예감독관제, 명예단속반)
정책 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과 공개 • 감사결과 공개 • 행정서비스 시민만족도조사 • 민원행정개선 설문조사 • 전화친절도평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책모니터링제도 • 사이버모니터 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책평가단(위원회) • 시민감사관제 • 행정서비스품질평가제 • 옴브즈만 • 시민고충처리관제

강인성(2008), 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석 : 16개 광역자치단체를 중심으로.

- 따라서 조례안은 복잡·다양한 도시문제를 민·관이 함께 해결하기 위한 대안적 방식으로 ‘협치’가 등장함에 따라 민관협치의 제도적 기반을 마련하기 위한 것으로 이해됨.

○ 본 조례안의 주요내용을 살펴보면

- 안 제2조(정의)제1호에서는 ‘민관협치’를 강남구와 구민이 정책의 입안·시행·평가 과정에서 의견을 공유하거나 협의하는 방식을 의미하는 바 ‘거버넌스’라고도 함. 제2호의 “협치조정관”이란 민관협치 사업 전반에 조정·자문의 역할을 하는 사람을 의미하는 바 ‘협치조정관’이라는 직위를 특별히 규정해야 할 필요성이 있는 것인지, 민관협치 사업 전반의 대상과 범위가 어디까지를 의미하는지 모호하여 적절한 정의규정으로 보기는 어렵다고 보여짐.

- 안 제3조(기본원칙)의 규정은 제2조 정의규정 다음에 규정하는 것이 입법체계상 바람직할 것으로 판단됨.

- 안 제4조(구민의 권리와 의무)제1항에서는 구민은 누구나 구의 정책·입안·평가 과정에 참여할 권리를 가진다고 규정하고 있으나 구민이면 누구나 행정에 참여할 수 있는 권리를 가질 수 있는 행정환경이 마련되어 되는지 의문이 있음.

- 안 제5조(구청장의 책무)의 책무규정은 제4조(구민의 권리와 의무)규정 앞에 규정하는 것이 입안기준에 부합할 것으로 판단됨.

- 안 제6조(협치추진단)에서는 민간협치 사업의 집행 총괄 및 제도 개선 등을 위하여 ‘행정지원 조직’인 ‘서울특별시 강남구 협치추진단’을 설치·운영할 수 있다고만 규정하고 있어 행정지원 조직의 의미가 모호하고 법적성격이 불분명하다고 보여짐. 다만, 행정조직의 일부라면 행정기구에 규율할 사항으로 판단됨.

- 안 제7조(협치조정관)에서는 민관협치 사업 전반에 대한 조정·자문을 위하여 민간전문가를 협치조정관으로 채용할 수 있다고 규정하고 있으나 민간인 또는 공무원 신분으로 채용하는 것인지 불분명하고 개별 조례에서 ‘협치조정관’ 제도를 창설하는 것이 바람직하다고 보기는 어렵다 하겠으며 해당 소관업무를 담당하는 인사팀의 의견도 같음.

- 안 제8조(다른 조례와의 관계)의 규정은 제6조(협치추진단) 앞에 규정하는 것이 입안기준에 부합할 것으로 판단됨.

- 안 제9조(설치)의 제목은 ‘(민관협치위원회의 설치)’로 규정하는 것이 바람직해 보이고 제1항에서는 강남구 민관협치위원회를 설치하는 근거를 마련한 것으로 보임. 제2항의 위원회 산하의 운영위원회와 분과위원회 설치·운영 규정을 명시하고 있으나 위원회 산하에는 소위원회 또는 분과위원회 설치·운영이 가능하나 위원회 산하에 운영위원회는 적절하지 않는 것으로 판단되고 분과위원회는 제18조로 하여 <예시>²⁾와 같이 규정하는 것이 바람직해 보임.

- 안 제10조(기능 등)제1항에서는 위원회의 기능이 심의·조정하는 것으로 보이나 제1호의 ‘민관협치 활성화 정책’의 수립·시행은 제18조의 ‘민관협치 활성화 기본계획’의 수립·시행으로 규정하는 것이 적절한 것으로 판단되고 위원회 기능의 대상·범위가 분명하지 않아 위원회가 자의적·임의적으로 운영될 소지가 있다고 보여져 바람직한 규정으로 보기는 어렵다 하겠음.

- 안 제11조(구성)제1항에서는 위원을 30명 이내로 구성하도록 한 바 적절한 구성인지 설명이 필요해 보임. 제2항에서는 구청장과 호선위원이 공동위원장이 되도록 규정한 바 공동의장을 통하여 “민관협치”의 취지를 더욱 강화한다는 측면에서는 일부 긍정적인 측면이 있다고 보여지나 중요한 의사결정을 해야 할 때에는 공동위원장제도가 오히려 걸림돌이 될 수도 있는 바, 협의회 운영의 효율성을 위하여 위원장을 구청장 1인으로 하고, 부위원장을 두어 위촉직 위원 중에서 호선하도록 하는 방안도 고려해 볼 필요는 있다고 보여짐. 제3항의 당연직 위원은 협치조정관과 같이 명백하게 그 직위를 특정하여 규정해야 할 것임에도 민관협치 업무소관 국장과 부서장으로 규정하는 것은 바람직한 규정방식으로 보기는 어렵다 하겠음. 따라서 행정국장, 주민자치과장으로 명시하는 것이 바람직해 보임. 제5항은 <예시>³⁾와 같이 규정하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

- 안 제13조(위원의 해촉)본문에서는 ‘임기만료 전이라도 위원을’ 삭제하는 것이 조문체계상 바람직해 보이고 제16조(위원의 제척·기피·회피 등)제1항에 해당하는 위원은 다른 <사례>⁴⁾와 같이 해촉대상에 포함하는 것이 타당할 것으로 보임.

2) <예시>

제18조(분과위원회 구성 및 운영) ① 위원회의 원활한 운영을 위하여 위원회 산하에 분과위원회를 설치·운영할 수 있다.

② 분과위원회의 설치·운영 등에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 공동위원장이 정한다.

3) <예시>

⑤ 제4항에 따른 위촉직 위원은 전체 위원의 70퍼센트 이상으로 구성한다.

- 안 제14조(위원장의 직무)의 제목은 ‘(공동위원장의 직무)’ 로 하고 제1항은 위원회에 2명의 공동위원장이 있는 경우에는 해당 위원회의 성격을 고려하여, 공동위원장이 위원회의 대표행위 등을 각자 해도 무방한 경우에는 “공동위원장은 각자 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.” 라고 규정하고, 위원장의 대표행위 등을 공동으로 하도록 할 필요가 있는 경우에는 “공동위원장은 공동으로 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.” 라고 규정하는 것이 입안기준에 부합할 것으로 판단됨.

- 안 제15조(회의)제1항에서 위원장이 복수인 경우에는 공동위원장 중 누가 회의를 소집하고 그 의장이 되는지 불분명하므로, 해당 위원회의 성격을 고려하여 조례에 소집권자를 특정해 두거나 공동위원장이 협의하여 또는 공동으로 소집한다는 등의 소집방법에 관한 규정을 두고 소집된 회의에서 공동위원장 중 누가 회의를 주재하는 의장이 되는지를 명확히 규정하는 것이 운영상 논란을 방지하고 입안기준에 부합할 것으로 판단됨. 한편, 회의 운영에 따른 회의록 규정은 누락되어 있는 바 해당 규정을 신설하는 것이 필요해 보임.

- 안 제18조(민관협치 활성화 기본계획 및 실행계획)의 제목을 “(민관협치활성화기본계획 등)” 으로 규정하는 것이 바람직해 보이고 민관협치활성화기본계획을 3년마다 수립하고 매년 실행계획을 수립하여 시행하도록 하고자 하는 것으로, 급격히 변동하는 협치환경과 시대적 가치를 반영하기 위하여 3년마다 수립하는 것은 일정 부분 의미가 있다고 보여짐. 다만, 기본계획의 포함사항에 대한 적정성에 대해서는 살펴 볼 필요는 있다고 보여짐.

- 안 제19조(제도진단 및 개선)에서는 행정절차와 제도를 마련·개선하려는 대상이나 사무도 특정되지 않고 막연히 평가를 한다는 것은 법적 예측가능성과 안정성에 문제가 있다고 보여짐.

- 안 제20조(지역사회의 민관협치 지원)에서는 사업비를 누구에게 지원하려는

4) <사례>

서울특별시 강남구 자원봉사활동 지원 조례

제7조(위원의 해촉) 구청장은 위촉직 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.

4. 제8조제1항 각 호의 어느 하나에 해당함에도 불구하고 회피하지 아니한 경우

제8조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원회의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의·의결에서 제척된다.

의미인지 불분명하고 보조금을 지원하려는 의미라면 「지방재정법」 제17조제1항⁵⁾에 따라 사업비가 의미하는 바를 조례에 직접규정되어야 할 것으로 판단됨.

- 안 제21조(교육·홍보 등)에서는 교육과정 개발과 운영을 누구에게 지원할 수 있다는 의미인지 불분명하고 「지방재정법」 제32조의2에 따라 운영비⁶⁾는 법령에 근거가 없이는 지원이 불가능한 것으로 판단됨. 제2항은 선언적 의미로 보임.

- 조문체계상 제23조(시행규칙)을 신설하여 <예시>⁷⁾와 같이 규정을 두는 것이 바람직해 보임.

○ 그 밖의 제1조의 ‘통한’은 ‘통하여’로, 제2조 중 “다음 각 호와 같다.”는 “다음과 같다.”로, 제4조제2항, 제10조제2항, 제16조제1항, 제18조제1항, 제19조, 제20조 중 ‘위해’는 ‘위하여’로 각각 규정하고, 제12조제1항 단서조항 중 ‘해당 직’을 ‘해당 직위’로, 제18조제3항 중 ‘및 제2항’은 삭제하는 것이 조문체계 및 입법기준에 부합할 것으로 보임. 제10조제2항 중 ‘통해’, ‘합의사항’은 각각 ‘통하여’, ‘의결사항’으로, 제14조제2항 중 ‘위원장’은 각각 ‘공동위원장’으로, 제15조제3항 중 ‘부서의 장’은 ‘주민자치과장’으로 명확히 규정하는 것이 입안기준에 부합할 것으로 판단됨.

5) 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 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1.~3. (생략)

4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

6) 지방재정법

제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) ② 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다.

7) <예시>

제23조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

4. 질의 및 답변 요지

○ 해당 조례안은 협치추진단 및 협치조정관 등 관련 사항이 없어도 충분히 민관협치가 가능함에도 불구하고 불필요한 조항 및 수정할 사항들이 많아 조례안을 수정하였으면 하는데.

○ 원활한 민관협치 추진을 위하여 본 제정안을 제출하였으나, 위원회에서 해당 조례 중 언급하신 협치추진단 및 협치조정관 등의 조항에 대하여 삭제 및 수정하여야 하는 부분이 있다고 판단된다면 수정하여 주실 것을 요청함.

5. 토론 요지 : “생략”

6. 심사결과 : “수정가결”

7. 소수의견의 요지 : “없음”

8. 기타 필요한 사항 : “없음”

- 붙임 1. 서울특별시 강남구 민관협치 활성화에 관한 조례안
2. 서울특별시 강남구 민관협치 활성화에 관한 조례안에 대한 수정안. 끝.