

서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례
전부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제2337호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2018년 2월 6일
- 라. 회부일자 : 2018년 2월 9일

2. 제안이유

- 실제 법제업무 처리 순서에 따라 조문의 체계를 개편하고, 입법안 작성 유의사항을 신설하되 입법안 작성 실무에서 고려해야 할 ‘입안 심사기준표’를 ‘규칙’으로 이관하며, 그 밖에 ‘알기 쉬운 법령 정비 기준’ 등에 따라 용어·표현을 개선·보완하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 조례의 목적을 ‘서울시정의 효율적인 수행’과 ‘시민의 권익 증진’으로 명확히 하고, 정의 조항에 ‘법령’을 추가로 정의함(안 제1조, 제2조).

- 나. 조문의 순서를 법제실무 처리 순서에 맞게 체계적으로 개편함
(안 제4조부터 제11조).
- 다. 조례안 입법안 작성 시 유의사항을 신설하고, ‘입안심시기준표’ 등 입법안 작성 실무에서 고려해야 할 구체적인 내용은 「서울특별시 법제사무 처리 규칙」으로 이관(안 제4조, 제11조)
- 라. 한자 병기, 상위법령 및 ‘알기 쉬운 법령 정비기준’ 등에 따라 용어·표현을 재정비함(안 제4조제2항, 제6조, 제9조, 제10조, 제12조, 제14조부터 제17조 등)

4. 검토의견(수석전문위원 윤 병 국)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 서울시(이하 “시”) 자치법규 입법에 필요한 사항을 정하고 있는 현행 조례의 조문 체계와 용어를 정비해 입법과정에 대한 시민의 참여확대와 접근성을 강화하는데 기여하고자 하는 것임.

나. 조례의 목적 및 정의 규정 정비(안 제1조 및 제2조)

- 시는 2018년 2월 현재 590개의 조례와 221개 규칙을 포함해 모두 847개의 각종 자치법규를 제정·시행하고 있음.

〈서울시 현행 자치법규 현황〉

(2018.2.6. 현재, 공포일 기준)

구 분	계	조 례	규 칙	훈 령	예 규
자치법규 수	847	590	221	28	8

- 일반적으로 자치법규는 행정조직 내부의 사무처리 기준으로 제정되어 운영되는 훈령과 예규를 제외하고 조례와 규칙을 의미하는 것으로 받아들여지며 안 제2조의 정의에서도 조례와 규칙만을 자치법규의 범주로 한정하고 있음.

- 조례의 목적을 정하고 있는 안 제1조는 입법과정에서의 시민 참여활성화와 자치법규의 공정성 확보를 통한 시정의 신뢰성 제고 및 시민의 권익증진에서 서울시정의 효율적인 수행과 시민의 권익증진으로 보다 명확히 하고자 함.

〈조례의 목적 비교〉

현 행	개 정 안
이 조례는 서울특별시 자치법규 입법에 관한 사항 및 「지방자치법」 제15조에 따라 위임된 주민의 조례 제정 및 폐회 청구에 필요한 연서 주민의 수를 정하여 입법과정에 시민의 참여를 활성화하고 투명성을 높이며 자치법규 내용의 공정성을 확보함으로써 <u>시정의 신뢰성 제고와 시민의 권익증진</u> 에 이바지함을 목적으로 한다.	이 조례는 서울특별시 조례·규칙의 제정·개정·폐지에 필요한 사항을 규정하여 조례·규칙의 투명성과 공정성을 확보함으로써 <u>서울시정의 효율적인 수행을 도모하며 나아가 시민의 권익을 증진시키는 데에 이바지함을</u> 목적으로 한다.

- 또한, 안 제2조에서는 현행 조례에서 규정하고 있지 않은 ‘법령’의 정의를 추가해 조례에서 사용되는 용어를 보다 명확히 정하였음.
- 시는 현행 조례의 목적이 지나치게 추상적이고 불분명하다고 판단해 이를 보다 명료화하려는 것으로 보이며, 본 조례가 주로 자치법규 입법 절차 등을 규정한 점을 고려할 때 개정안과 같이 보다 명확하게 목적을 정의하는 노력은 필요함.
- 아울러, ‘법령’의 정의를 추가한 것은 안 제3조와 제4조를 포함해 모두 여섯 군데 정도 법령이라는 용어가 반복적으로 쓰이고 있어 이에 대한 명확한 해석을 통해 조례 해석을 보다 명확히 하려는 의도로 판단됨.

다. 조문 체계의 정비(안 제4조부터 제11조)

- 개정안은 조문의 체계를 시장이 자치법규를 입법하는 경우에 거쳐야 하는 입법안 작성 및 의견수렴의 절차와 일치하도록 정비하였음.
- 현행 조례가 입법예고와 공청회, 협의, 입법안 작성 및 심사, 입법안 평가 및 심사방법 순으로 조문을 배치하였으나, 이런 조문 배치가 절차적 선후 관계가 혼재되면서 입법 업무를 담당하는 실무자나 시민들에게 혼란을 줄 우려가 있다고 판단해

이를 법제업무 처리 순서에 따라 새롭게 구성하였음.

〈조문의 체계 정비〉

현 행	→	개 정 안
입법예고(제4조~제8조)		입법안 작성(제4조)
공청회(제9조)		사전 협의(제5조)
협의 등(제10조)		입법예고(제6조~제9조)
입법안 작성(제11조)		공청회(제10조)
입법안 심사(제12조)	→	입법안 심사(제11조)
입법안 평가 및 심사방법(제13조)		삭제(규칙으로 규정)

- 사실상 자치법규 입법과정이 시민들의 권리보호 등과 직접적인 관련이 없고 법제업무를 담당하는 공무원들이 입법안을 작성하고 심사하는 과정에서 관련 규정을 잘 준수하도록 하는데 일차적인 목적이 있다고 판단한다면 개정안과 같이 법제업무의 실제 흐름과 같이 조문을 배치하는 것이 보다 효율적일 수 있을 것임.

라. 입안심사기준표 규칙으로 위임(안 제4조 및 제11조)

- 안 제11조는 절차에 따라 작성된 자치법규 입법안의 심사 근거를 제외한 세부적인 기준인 입안심사기준표 등을 규칙으로 정하도록 위임하였음.
- 입안심사기준표는 자치법규를 입안하는 부서가 자체적으로 자치

법규 입법의 필요성, 내용의 정당성 확보, 입법절차의 정당성 확보 등 3가지 분야에서 20개 심사항목(세부항목 111개)을 자체적으로 심사해 이를 입법과정에 반영하고자 하는 것임.

- 입안심사기준은 자치법규 입법 과정에서 사전적인 자율 통제 장치를 통해 합법성과 합목적성을 담보하기 위한 것으로 반드시 필요하지만 실제 입법심사 과정이 행정 내부절차임을 고려할 때 이를 규칙으로 정하고자 하는 개정안의 취지를 이해할 수 있음.
- 또한, 현재 자치법규 입법안 작성 등 실제 자치법규 입법 과정이 규칙¹⁾에 이미 상세히 규정되어 있고 이 절차에 따라 진행되는 점도 입안심사기준표를 규칙으로 위임하는 근거가 될 수 있으며, 법제처의 경우에도 법령 입안에 필요한 사항을 시행규칙으로 정하고 있음²⁾.
- 다만, 조례가 규칙보다는 상대적으로 의회의 관여와 시민의 접근성이 훨씬 뛰어나다는 점에서 본다면 입안심사기준표를 규칙으로 위임하는 것이 자치법규 입법과정의 민주성에 부정적 영향이 미칠 우려에 대해서도 검토가 요구됨.

1) 「서울특별시 법제사무 처리 규칙」

2) 「법제업무 운영규정 시행규칙」

마. 기타 조문의 정비

- 이 밖에 개정안은 용어 사용 과정에서 혼선을 줄 우려가 있는 전문(前文), 연서(連書) 등의 의미를 명확히 하기 위해 한자를 병기하고, ‘알기 쉬운 법령 정비기준’에 따라 각종 용어와 표현을 재정비 하였음.
- 이와 같은 조문 정비는 자치법규를 실제 업무에 적용하는 조직 내부는 물론이고 시민들의 자치법규 접근과 이해를 도와 법제 업무의 효율화와 시민의 권리 증진에 긍정적으로 기여할 수 있을 것임.