

● 제277회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제4차 운영위원회

## 서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

2017. 12. 18.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【 김용석(도봉) 의원 대표발의 】

의안번호 2110

### I. 조례안 개요

#### 1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김용석(도봉) 의원 외 12명
- 나. 제안일 : 2017. 10. 16.
- 다. 회부일 : 2017. 10. 18.

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

- 「지방자치법」 제40조에서 규정한 서류제출요구에 관한 사항을 조례에 반영하고 의회의 충분한 예산안 심의를 위하여 시장 및 교육감의 예산안 제출시기를 현행 회계연도 시작 50일 전까지에서 60일 전까지로 앞당길 필요가 있으며, 의회의 시장 또는 교육감에 대한 서류제출요구에 관한 사항을 조례에 규정하고자 함.

##### 나. 주요내용

- 「지방자치법」에 따른 의회의 시장 또는 교육감에 대한 서류제출요구에 관한 사항을 조례에 규정하고자 함(안 제53조의2 신설).

- 시장 및 교육감은 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 시작 60일 전까지 의회에 제출하도록 규정함(안 제55조의2 제1항 신설).

### 3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「지방자치법」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상).
- 다. 기타사항 : 해당사항 없음.

## II. 검토의견 (수석전문위원 박노수)

### 1 개정안의 개요 및 취지

- 본 개정안은 「지방자치법」(제40조)에 규정돼 있는 의회의 서류제출요구권을 조례에 재규정하고, 예산안의 제출시기를 조정(회계연도 시작 50일전⇒60일전)해 충분한 예산심의 기간을 확보토록 함으로써 의회의 심의 기능을 강화하고 의회운영의 내실화를 도모하고자 제안된 것임.

### 2 의회의 서류제출요구권 명시(안 제53조의2 신설)

- 「지방자치법」 제40조에 따르면, 본회의나 위원회는 그 의결로 안건의 심의와 관련된 서류의 제출을 단체장(시장 및 교육감)에게 요구할 수 있으며, 폐회 중 의원으로부터 서류제출요구가 있을 때에는 의장은 이를 단체장에게 요구할 수 있도록 규정하고 있음.
- 개정안은 의회의 서류제출요구권에 관한 사항을 조례에 새롭게 규정함으로써 법률에서 규정돼 있는 내용을 재확인하기 위한 것임.

<표 1> 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제53조의2(서류제출요구) 의회는 법 제40조에 따라 서류의 제출을 시장 또는 교육감에게 요구할 수 있다.

- 그러나, 이처럼 법령에서 이미 규정하고 있는 사항을 조례에 단순히 재기재하는 것은 조례 개정의 실익이 없을 것으로 판단됨.
- 서울시의 의견조회 결과, 조례에 다른 법령에서 이미 규정하고 있는 사항을 확인하고 재기재하는 규정을 두는 것은 적절치 않고, 조례 개정의 실익이 없다는 의견을 제시했으며, 서울시교육청에서는 서류제출요구에 관한 사항을 조례에도 재차 확인 규정하는 것이므로 타당하다는 의견을 제시함(별첨1 참조).

### 3 예산안 제출시기의 조정(안 제55조의2 제1항 신설)

- 2017년 3월 「서울특별시의회 기본 조례」를 개정해 11월 10일 개최되고 있는 제2차 정례회 집회일을 예산의결 법정기한 준수와 예산심사 일정을 확충할 수 있도록 11월 1일로 조정한 바 있음.<sup>1)</sup>
- 이에 따라 본 개정안은 「지방자치법」에서 정하고 있는 예산안 제출시기<sup>2)</sup>를 10일 앞당겨(회계연도 시작 50일전→60일전) 11월 1일까지 의회에 제출토록 함으로써 제2차 정례회 집회일과 예산안 제출시기의 법적 통일성을 기하고 예산 심의 기능을 더욱 강화하기 위한 것으로 그 목적과 취지는 타당함.

1) 한편, 2017년 9월 「서울특별시의회 회의규칙」을 개정해 각종 의안의 제출시기를 5일 앞당겨(회기 시작 10일 전 ⇒ 15일 전) 보다 효율적인 의안 검토와 심의가 이뤄지도록 함으로써 의회의 의안 심의기능을 강화한 바 있음.

2) 「지방자치법」 제127조에 따르면, 단체장은 회계연도마다 예산안을 편성해 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지 지방의회에 제출하고, 시·도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지 의결하도록 규정하고 있음.

<표 2> 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p><u>제55조의2(예산집행상황의 등의 제출) ①</u>  <u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p>①·② (생 략)</p>	<p><u>제55조의2(예산안 및 예산집행상황의 제</u>  <u>출 등) ① 시장 및 교육감은 회계연도마</u>  <u>다 예산안을 편성하여 회계연도 시작 60</u>  <u>일 전까지 의회에 제출하여야 한다.</u></p> <p>②·③ (현행 제1항 및 제2항과 같음)</p>

- 다만, 단체장으로 하여금 예산안의 지방의회 제출시기를 법정시한보다 10일 앞당겨 제출토록 조례로 규정하는 것이 상위법령에 위반되는지 여부에 대한 면밀한 검토가 요구됨.
- 이는 궁극적으로 조례와 법령의 목적이 동일한 경우에 법령이 정하고 있는 기준이나 요건을 조례에서 강화해 규정할 수 있는지, 이른바 ‘초과조례’가 허용되는지 여부에 대한 판단으로 귀결됨.
- 이 경우 통설적 입장은 침익적 행정의 경우에는 ‘법률우위의 원칙’에 위반돼 인정되지 않으나, 법령이 규제의 최소기준만을 정하고 지방자치단체가 지역 실정에 따라 규율하도록 한 것이라면 조례로 요건을 강화할 수 있다는 것이며, 대법원 판례도 이와 유사한 입장을 취하고 있음.

지방자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 ① 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 ② 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하려는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니다(97.4.25, 96추244).

- 한편, 본 개정안에 대한 입법·법률고문 자문결과 소수는 상위법령에 위반되지 않는다는 의견을 제시한 반면, 다수는 상위법령에서 정한 단체장의 예산편성 고유권한을 침해할 소지가 있다는 상반된 의견을 제시함(별첨2 참조).
- 법제처는 「지방자치법」 제127조에서 단체장의 예산안 제출시기를 구체적으로 명시한 것은 집행기관의 예산안 편성권과 지방의회의 예산안 심의권을 균형적으로 고려해 정한 것으로, 조례로서 법률에서 정한 바와 다르게 예산안 제출기한을 앞당기는 것은 집행기관의 예산안 편성권을 사전적으로 침해하는 새로운 견제장치를 두는 것으로 부적절하다는 의견을 제시한 바 있음(별첨3 참조).
- 서울시와 서울시교육청 의견조회 결과, 본 개정안은 상위법 위배의 소지가 있으며, 행정안전부장관은 국고보조사업계획을 10월 15일까지 단체장에게 통보하도록 규정하고 있는 점(「지방재정법」 제27조의3), 교육비특별회계의 경우 교육부의 보통교부금 예정 교부 및 서울시 법정전입금 규모 통보가 통상 10월 중·하순에 이뤄지고 있는 점 등을 고려할 때 11월 1일까지 예산안을 의회에 제출하는 것은 현실적으로 어려움이 있다는 의견을 제시함(별첨1 참조).

#### 4 종합 의견

- 이상을 종합하면, 예산안의 제출시기를 회계연도 시작 50일 전에서 60일 전으로 10일을 앞당기도록 조정하는 것은 제2차 정례회 집회일과의 연계성, 예산안 심의 기능 강화 등의 측면을 고려할 때 타당한 측면이 있음.
- 그러나, 법률상 제출기한을 앞당겨 조례로 보다 엄격하게 규정하는 것은 대법원 관례, 입법·법률고문 자문결과, 법제처 유권해석 등을 고려해 볼 때 상위법령 위반의 소지가 있으므로 보다 면밀한 검토가 요구된다 할 것임.

- 또한, 조례로서 예산안 제출시기를 일부 조정하더라도 단체장이 이를 어기고 법률에서 정한 제출기한을 준수해 제출할 경우 의회 차원에서 조례 준수를 강제하거나 미이행에 따른 특별한 대응수단이 없다는 점에서 실효성 확보에 한계가 있음.



## **붙임 1**    **서울특별시 및 서울특별시교육청 의견조회 결과**

### 서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안에 대한 의견

<서울시 기획담당관>

#### **안 제53조의2에 대하여(서류제출 요구)**

- 대외적으로 법규성을 가지는 조례에 단순히 다른 법령에서 이미 규정하고 있는 사항을 확인하고 재기재하는 규정을 두는 것은 입법 경제상 바람직하지 않고, 입법 체계적으로도 법령의 내용을 조례에 그대로 다시 규정하는 경우, 해당 법령의 내용이 개폐되면서 조례의 내용이 함께 정비되지 않으면 조례의 효력에 관한 다툼이 발생할 소지가 있으므로 적절한 자치 입법은 아니라고 할 것임(법제처 2012. 6. 29. 회신 의견 12-0179 참조)
- 따라서 개정안 제53조의2는 조례 개정의 실익이 적을 것으로 사료됨

#### **안 제55조의2에 대하여(회계연도 시작 60일 전까지 예산안 제출)**

- 「지방자치법」은 지방의회와 지방자치단체의 장에게 각각 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 규정하므로,
  - ① 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 법령에서 허용한 견제의 범위를 넘어 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없음(대법원 2003. 9. 23. 선고, 2003추13 판결).
  - ② 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않는 것이 원칙임(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53판결).

- 「지방자치법」에서는 예산의 심의·확정권은 지방의회의 권한으로, 예산안의 편성권은 지방자치단체의 장의 고유권한으로 부여하면서, 시·도 지방자치단체 장의 경우 예산안을 편성하여 회계연도 시작 50일 전까지 지방의회에 제출하도록 규정하고 있는 바(법 제39조제1항제2호 및 제127조제1항),
- 이와 같이 「지방자치법」상 보장된 시·도 지방자치단체장의 예산안 제출 기한에 대하여, 상위법령상 이를 제한할 근거를 두거나 그러한 내용의 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있지 않음에도 하위법령인 조례에서 이를 축소·제한하여 규정하는 것은
  - ① 지방의회가 법령에서 허용한 견제의 범위를 넘어 지방자치단체 장의 고유권한인 예산편성권을 사전적으로 침해하는 것에 해당한다고 볼 소지가 있고
  - ② 조례제정권의 한계를 ‘법령의 범위 안’으로 제한한 「지방자치법」 제22조 본문에도 위반될 소지가 있음(법제처 2014. 10. 17. 회신 의견 14-0215 참조).
- 또한 지방재정법 제27조의3에 따라 국고보조사업의 경우 행정안전부장관이 10월 15일까지 보조사업계획을 통보하도록 규정하고 있어 이를 반영하여 예산안을 정리하고 편성 제출하는데 개정안의 기한은 매우 촉박한 일정임

〈 지방재정법 제27조의3 〉

**제27조의3(국고보조사업에 대한 예산편성)** ① 국고보조금에 의한 사업 중 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 경우 지방자치단체의 예산편성은 제26조 및 「보조금 관리에 관한 법률」 제7조에 따라 중앙관서의 장과 행정안전부장관이 협의한 보조사업계획에 의한다.

- ② **행정안전부장관은 제1항에 따른 보조사업계획을 해당 회계연도의 전년도 10월 15일까지** 각 부처 및 지방자치단체의 장에게 통보한다

- 따라서 개정안 제55조의2는 대법원 판례 및 법제처 회신 의견을 참조하여 규정 신설에 신중한 검토가 필요할 것으로 사료됨

### 서울특별시의회 회의규칙 제18조제3항과 예산안의 제출시기

- 서울특별시의회 회의규칙 제18조제3항 “의회에서 의결할 의안은 회기 시작 15일전까지 제출하여야 한다”의 규정에 따라 다음연도 예산안도 정례회 시작 15일전까지 제출되어야 한다는 주장에 대하여는
- 지방자치법 제43조에 따르면 지방의회는 내부운영에 관하여 ‘지방자치법에서 정한 것’ 외에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있도록 하고 있고, 지방자치법 제71조에서는 “지방의회는 회의의 운영에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다”고 규정하고 있음
- 따라서 회의규칙에서 의안의 제출시기에 관하여 정하는 경우에도 지방자치법에서 정한 예산안의 제출시기에 관한 사항은 제외하고 다른 의안에 대한 제출시기만을 규정하는 것임(법제처 2013. 11. 29. 회신 의견 13-0360 참조).

# 서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안에 대한 의견

## <서울시교육청 예산담당관>

개정안	수정안	사유												
<p><u>제53조의2(서류제출요구) 의회는 법 제40조에 따라 서류의 제출을 시장 또는 교육감에게 요구할 수 있다.</u></p> <p><u>제55조의2(예산안 및 예산집행상황의 제출 등) ① 시장 및 교육감은 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 시작 60일 전까지 의회에 제출하여야 한다.</u></p> <p><u>②·③ (현행 제1항 및 제2항과 같음)</u></p>	<p><u>제53조의2(서류제출요구)</u></p> <p><b>개정안과 같음</b></p> <p><u>제55조의2(예산안 및 예산집행상황의 제출 등) ①</u></p> <p><b>&lt;삭제&gt;</b></p>	<p>○ 개정안 제53조의2(서류제출요구) 조항은 지방자치법 제40조에 따른 의회의 시장 또는 교육감에 대한 서류제출요구에 관한 사항을 조례에도 제차 확인 규정하는 것이므로 타당함</p> <p>○ 개정안 제55조의2(예산안및예산집행상황의제출등)①조항은 지방자치법 제127조(예산의편성및의결)①항의 예산안 법정 제출기한을 회계연도 시작 50일전(11.12)에서 회계연도 시작 60일 전(11.2)으로 앞당기는 사항으로</p> <p>- 세입 재원 대부분을 중앙정부 교부금 및 지방자치단체전입금으로 충당하고 있는 <b>교육비특별회계</b>의 경우, <b>교육부의 보통교부금 예정 교부 및 서울시 법정전입금 규모 통보가 통상 10월말임을 고려할 때</b></p> <p>- 예산안 제출기한을 조례로 법정 제출 기한보다 더 이르게 <u>회계연도 시작 60일전으로 규정할 경우 조례가 정한 기한 내 예산안 제출이 현실적으로 불가할 것으로 판단됨</u></p> <p>- <b>최근 3년간 주요 세입재원 통보일</b></p> <table border="1" data-bbox="911 1630 1366 1827"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>보통교부금 (교육부)</td> <td>10.26</td> <td>10.21</td> <td>10.18</td> </tr> <tr> <td>법정전입금 (서울시)</td> <td>10.20</td> <td>10.25</td> <td>11.1 수정통보(11.6)</td> </tr> </tbody> </table>	구분	2016	2017	2018	보통교부금 (교육부)	10.26	10.21	10.18	법정전입금 (서울시)	10.20	10.25	11.1 수정통보(11.6)
구분	2016	2017	2018											
보통교부금 (교육부)	10.26	10.21	10.18											
법정전입금 (서울시)	10.20	10.25	11.1 수정통보(11.6)											

**붙임 2****서울특별시의회 입법·법률고문 지문결과 요약**

- 시장 및 교육감으로 하여금 예산안의 지방의회 제출을 법정시한보다 10일 앞당겨 제출하도록 조례에 규정하는 것이 상위법령에 위배되는지 여부

구 분	주요 내용
변호사 A	지방자치법에서 정한 예산안 제출기한을 앞당기는 내용의 조례는 단체장의 고유권한을 침해할 소지가 있으므로 <u>상위법령에 위배될 것으로 사료됨.</u>
변호사 B	지방자치법이 예산안의 제출기한을 회계연도 시작 50일 전까지로 정한 취지는 지방의회와 단체장 사이의 권한의 범위를 정하고 있다고 해석되기 때문에 그 기한을 지방의회가 조례로서 앞당기는 것은 <u>단체장의 권한을 법령의 근거 없이 침해한 것으로 허용될 수 없음.</u>
변호사 C	지방자치법에서 단체장으로 하여금 회계연도 시작 50일 전까지 지방의회에 예산안을 제출하도록 하는 것은 <u>지방의회가 예산안을 검토할 시간을 최소한 50일은 보장해 주기 위한 취지로 해석될 수 있으므로 이보다 10일을 앞당겨 60일 전까지 제출토록 하는 것은 지방의회가 원활한 업무 수행을 하기 위한 것으로, 상위법령에 위배되지 아니함.</u>

**<법제처 의견제시 14-0215>**

부산광역시 의회 - 지방자치단체장이 예산안을 의회에 제출하는 시기를 “회계연도 시작 70일 전까지”로 하는 조례를 제정할 수 있는지 여부(「지방자치법」 제127조제1항 관련)

**1. 질의요지**

「지방자치법」 제127조제1항에는 “지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지” 지방의회에 제출하도록 하고 있는데, 조례에서 예산안 제출시기를 “회계연도 시작 70일 전까지”로 규정할 수 있는지?

**2. 의견**

「지방자치법」 제127조제1항에서 지방자치단체 장의 예산안 제출시기를 구체적으로 정하고 있음을 볼 때, 조례로서 법률에서 정한 바와 다르게 지방자치단체의 예산안 제출기한을 앞당기는 것은 적절하지 않을 것으로 보이는바 조례제정에 신중하시기 바랍니다.

**3. 이유**

「지방자치법」 제127조제1항에서는 “지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구

는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다”고 규정하고 있는데, 지방자치단체의 조례로 법률에서 정한 바와 다르게 지방자치단체장으로 하여금 “회계연도 시작 70일 전까지” 예산안을 제출하도록 규정할 수 있는지를 질의하고 있는 것으로 보입니다.

먼저, 「지방자치법」 제22조 본문에서, 조례는 ‘법령의 범위 안’에서 제정되어야 한다고 하여 법령에서 명시적으로 ‘법률우위의 원칙’을 나타내고 있음을 고려할 때, 법령에서 명시적으로 법령의 범위 안에서 조례로 기한을 정할 수 있도록 위임하고 있지 않은 이상 법령에서 정한 기한보다 예산안 제출 시한을 당기는 내용으로 조례를 제정하는 것은 법률이 정한 범위를 벗어난 조례가 되어, 「지방자치법」 제22조 본문에 위반될 소지가 있어 보입니다.

또한 이 사안의 경우는 지방자치단체장의 예산안 편성권과 지방의회의 예산안 심의권에 관한 사항이고 이는 지방자치단체 집행기관과 의결기관 간의 권한배분 원칙에 관련되므로 이에 관한 판례를 살펴보면, 대법원에서는 “「지방자치법」은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고결정기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 독립한 기관으로 두고, 의회와 단체장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없는 것인바, 지방의회는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 기타 같은 법 제35조에 규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 같은 법 제36조 등의 규정에 의하여 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지 법령에 규정이 없

는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없다(대법원 2003. 9. 23. 선고, 2003추13 판결)”고 판시한 바 있습니다.

이러한 판례의 태도를 고려하여 「지방자치법」 제127조의 취지를 이해하여 본다면, 「지방자치법」 제127조제1항에서 예산안을 지방의회에 제출하는 시한을 구체적으로 정하고 있는 취지는 집행기관의 예산안 편성권과 지방의회의 예산안심의권을 모두 고려하여 법률로서 예산안의 제출시한을 정한 것으로 볼 수 있을 것입니다. 그런데 조례로서 법률에서 정한 바와 달리 예산안 제출기일을 정하게 되면 이러한 규정취지를 훼손하게 될 소지가 있습니다. 또 구체적으로 지방자치단체의 예산안 편성과 관련된 다른 규정과의 관계를 고려하여 예산안 제출기한에 관한 규정을 살펴보면, 「지방재정법」 제27조의3에 따르면 국고보조사업에 대한 지방자치단체의 예산편성은 중앙행정기관의 장과 안전행정부장관이 협의한 ‘보조사업계획’에 의하도록 하면서(제1항), 안전행정부장관은 제1항에 따른 보조사업계획을 해당 회계연도의 전년도 10월 15일까지 지방자치단체의 장에게 통보하도록 규정하고 있습니다. 그런데 만약 부산광역시에서 이 사안 질의와 같이 조례로 회계연도 70일 전까지 예산안을 제출하도록 할 경우 보조사업계획이 통보되는 시점과 예산안 제출 시점이 불과 1주일도 채 되지 않게 되어 현실적으로 예산안 편성에 소요되는 시간이 부족하게 될 우려가 있습니다. 이처럼 「지방재정법」 제27조의3과의 관계를 고려하더라도 「지방자치법」 제127조제1항에서 지방자치단체의 장에게 회계연도 시작 50일 전까지 예산안을 지방의회에 제출하도록 한 것은 집행기관의 예산안편성권과 의결기관의 예산안심의권을 균형적으로 고려한 취지로 이해됩니다.

그렇다면 이처럼 법률에서 집행기관의 예산안편성권과 의결기관의



예산안심의권을 균형적으로 고려하여 예산안 제출기일을 정하였는데도 조례로서 이를 앞당기는 것은, 위 대법원 판례의 취지와 같이, 지방의회가 조례로서 집행기관의 예산안 편성권을 사전적으로 침해하는 새로운 견제장치를 두는 것으로서 집행기관의 고유권한인 예산안편성권에 대한 침해가 될 소지가 있어 보입니다.

결론적으로 조례로서 법률에서 정한 바와 다르게 지방자치단체의 예산안 제출기한을 앞당기는 것은 적절하지 않을 것으로 보이는바, 조례 제정에 신중하시기 바랍니다.