

서울특별시 조례 사후 입법평가 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제587호
- 나. 발 의 자 : 강동길 의원 외 25명
- 다. 제안일자 : 2023년 3월 28일
- 라. 회부일자 : 2023년 4월 3일

2. 제안이유

- 서울특별시 조례가 제정 후 입법목적과 목표가 실현되고 있는지를 분석·평가하여 개선하도록 하는 사후 입법평가에 관한 기본적인 사항을 정하여 정책 실현 도구로써 조례의 실효성을 높이고자 하는 것임.

3. 주요내용

- 가. 제정 또는 개정되어 시행된 지 3년이 지난 조례는 입법평가의 대상이 됨(안 제4조)
- 나. 평가기준에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
- 다. 입법평가위원회 구성에 관한 사항을 규정함(안 제7조)
- 라. 종합결과보고서 제출에 관한 사항을 규정함(안 제10조)

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 조례안의 개요

- 동 조례안은 정책 실현 도구로써 조례의 실효성을 높이고자 서울특별시 조례에 대해 분석·평가하고 개선하는 ‘사후 입법평가’에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있음.
- 동 조례안은 총 13개의 조문으로 구성되어 있으며, 내용상 ▶입법평가 실시, ▶입법평가위원회, ▶입법평가 결과에 관한 사항으로 구분할 수 있음.

< 조례안의 조문 체계 · 구성 >

총 칙	입법평가 실시	입법평가위원회	입법평가 결과
제1조(목적)	제4조(입법평가의 대상)	제7조(입법평가위원회 구성)	제10조(종합결과보고서 제출 등)
제2조(정의)	제5조(평가기준)	제8조(위원회의 운영)	제11조(평가결과 반영)
제3조(시장의 책무)	제6조(평가실시 및 기본자료 제출)	제9조(조사 및 의견청취)	제12조(입법평가 결과의 공표)
			제13조(시행규칙)

나. 조례 제정의 배경

(1) 자치법규 입법 현황

- 지난 1991년 지방의회의 부활과 1995년 단체장 민선 이후, 지방자

치가 본격화되고 주민들의 다양한 입법 수요에 대응하면서 자치법규의 입법도 지속적으로 증가하고 있음.

- 우리나라 지방자치단체의 경우 1995년에 약 4만 6천 건이었던 조례·규칙 건수가 2016년에는 약 9만 5천 건으로 두 배 이상 증가하였고, 2022년 기준으로 약 13만 건의 조례·규칙이 제정되어 있음.

< 주요 연도별 조례·규칙 보유 현황 >

(단위: 건)

구 분	1995년	2000년	2006년	2015년	2016년	2018년	2022년
계	46,551	52,421	63,885	91,243	95,002	103,679	130,954
조례	30,358	34,586	43,184	67,549	71,220	79,288	104,122
규칙	16,193	17,835	20,701	23,694	23,782	24,391	26,832

- 한편 서울시의 경우 그동안 제정된 조례·규칙의 건수는 2016년 745건에서 2022년 1,049건으로 증가하였으며, 특히 규칙(212건 → 240건)에 비해 조례가 큰 폭(533건 → 809건)으로 증가하였음.

< 연도별 서울시 조례·규칙 보유 현황 >

(단위: 건)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
계	745	798	828	897	961	1,021	1,049
조례	533	578	604	667	721	780	809
규칙	212	220	224	230	240	241	240

(2) 자치법규의 품질 제고와 실효성 확보

- 현재 자치법규의 입법활동이 매년 크게 증가하고 자치입법에 대한 관심이 높아지면서 ‘더 좋은 규범’을 만들기 위한 노력의 하나로 입법평가 제도의 도입이 논의되고 있음.
- 조례에 대한 입법평가는 일정한 평가 기준에 따라 조례의 실효성 등을 평가하고 환류 과정을 거쳐 더 나은 조례를 만들기 위한 제도로서, 자치입법에 대한 자체적인 평가와 개선을 통해 자율적으로 시정할 수 있는 계기가 되며, 현재 12곳의 광역자치단체와 4곳의 교육청에서 입법평가 제도 관련 조례가 제정되어 시행 중임.

< 입법평가 제도 관련 자치법규 현황 >

연번	구 분	조 례 명
1	세종특별자치시	세종특별자치시의회 조례 입법평가 조례
2	울산광역시	울산광역시 조례 입법평가 조례
3	경기도	경기도 자치법규 입법영향분석 조례
4	강원특별자치도	강원특별자치도 조례 입법평가 조례
5	충청남도	충청남도 조례 사후 입법평가 조례
6	경상남도	경상남도 조례 입법평가 조례
7	전라남도	전라남도 입법평가 조례
8	전라북도	전라북도 조례 입법평가 조례
9	제주특별자치도	제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례
10	부산광역시	부산광역시 조례 입법평가 조례
11	광주광역시	광주광역시 조례 사후 입법평가 조례
12	대전광역시	대전광역시 조례 입법평가 조례
13	대전광역시교육청	대전광역시교육청 교육자치법규 입법평가 조례
14	부산광역시교육청	부산광역시교육청 조례 입법평가 조례
15	인천광역시교육청	인천광역시교육청 조례 사후 입법평가에 관한 조례
16	전라남도교육청	전라남도교육청 조례 사후 입법평가 조례

다. 총괄 및 조문별 검토

(1) 총괄

- 동 조례안은 조례의 실효성을 담보하기 위하여 사후 입법평가 제도를 도입하고자 하는 것으로, 조례의 제·개정을 비롯한 자치법규 입법활동이 지속적으로 증가하는 상황에서 사후적 평가를 통해 실효성과 법적 안정성을 확보하려는 것은 그 취지 면에 있어 타당한 것으로 사료됨.
- 다만 동 조례안은 시의회에서 의결한 입법 결과에 대해 집행기관이 사후 입법평가를 실시하고, 소관 상임위원회와 소관부서가 그 결과를 적극 반영하도록 규정¹⁾하고 있어, 기관대립형 구조를 취하고 있는 현 지방자치제도에서 의원입법의 위축 또는 의회의 심의·의결 권한 침해 논란이 있을 수 있음.
- 이와 관련하여 현재 입법평가 제도를 운영하고 있는 다른 지방자치단체의 경우 부산·광주·대전을 제외한 나머지 9곳에서 입법평가 실시 주체를 지방의회로 하고 있으며[참고자료], 현재 상기의 부산과 광주

1) **안 제6조(평가실시 및 기본자료 제출)** ① 소관부서의 장은 제4조에 따른 평가대상이 되는 조례에 대해 사후 입법평가를 실시한 후, 관련 자료를 총괄부서의 장에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따른 자료를 제출받은 총괄부서의 장은 사후 입법평가결과를 종합적으로 검토한 후 개선방향 등을 소관부서의 장에게 통보하여야 한다.

안 제10조(종합결과보고서 제출 등) ① 시장은 위원회의 사후 입법평가 결과통보서와 소관부서의 개선 권고안 반영 계획 등을 포함한 사후 입법평가 종합결과보고서를 서울특별시의회에 제출하여야 한다.

② 서울특별시의회회장은 제1항에 따라 제출된 입법평가 종합결과보고서를 소관 상임위원회에 통보한다.

안 제11조(평가결과 반영) 제10조제2항에 따라 통보받은 소관 상임위원회와 소관부서는 그 결과를 적극 반영하여야 한다.

의 경우에도 입법평가의 주체가 지방자치단체로 되어 있어 실질적인 평가를 실시하는 데 어려움이 있는 것으로 알려져 있음.

- 따라서 동 조례안의 제정 취지 및 개별 조문의 적합성과는 별개로, 입법평가의 주체를 서울시로 설정하고 있는 동 조례안이 제정 취지에 맞는 입법 목적과 실효성을 담보할 수 있을지에 대해서는 보다 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

(2) 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 실효성 있는 조례의 운영과 사후 입법평가 실시에 대한 시장의 책무를 규정하고 있음.
- 여기서 문제는 사후 입법평가의 대상이 안 제2조 및 안 제4조에 따라 서울특별시에서 시행하고 있는 조례로 규정되어 있는바, 여기서 의미하는 “서울특별시에서 시행되고 있는 조례”에 있어서의 “서울특별시”가 서울특별시장의 통괄하는 서울특별시청만을 의미하는지 지방자치단체로서의 서울특별시를 의미하는지가 불분명함.
- 이는 현재 서울시에서 시행되고 있는 조례에 지방자치단체인 서울시 소관 조례와 교육·학예에 관한 집행기관인 서울시교육청²⁾ 소관 조례 모두가 포함되기 때문임.³⁾

2) 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로 한다.

- 따라서 안 제3조가 시장으로 하여금 서울시교육청 소관 조례까지 그 대상으로 하여 사후 입법평가의 책무를 부여하게 된다면 이는 오히려 조례의 신뢰성과 실효성을 훼손하는 것으로, 안 제2조와 연동하여 안 제3조에 대해서는 규정을 보다 명확히 명시할 필요가 있을 것으로 판단됨.

(3) 평가 대상(안 제4조)

- 안 제4조는 서울특별시에서 시행 중인 조례 중 ‘제정 또는 개정되어 시행된 지 3년이 지난 조례’ 를 사후 입법평가의 대상으로 명시하고 있음.
- 현재 서울시에는 2023년 8월 말 기준 동 조례안의 평가대상에 해당되는 서울시 조례가 서울시교육청 조례를 포함하여 총 251건(시장 소관: 180건, 교육감 소관: 71건)으로 매년 그 대상의 수는 증가하고 있음.

< 조례안에 따른 평가 대상 조례 현황 >

(단위: 건)

구 분	2023년	2024년	2025년	2026년
계	251	384	552	1012
시장 소관	180	281	417	817
교육감 소관	71	103	135	195

* 매년 8월 말 기준 제·개정 3년 경과 조례 건수(2026년까지 기존 조례 개정이 없는 경우를 가정하여 산정)

** 자료: 법제처 국가법령정보센터 검색(8월 기준)

3) 현재 서울시교육청 조례의 경우에도 “서울특별시 조례 제00호”라는 형식으로 공포되고 있음.

- 그러나 이 중에는 단순하고 기술적인 내용의 조례도 적지 않다는 점에서 서울시의 한정된 인력과 행정 자원을 고려하면 과연 제정 또는 개정된 지 3년이 지난 모든 조례를 사후 입법평가의 대상에 포함하는 것이 바람직한지 의문임.
- 또한 한편으로는 하여 불필요한 조례의 경우 3년이 지난 후에 사후 입법평가가 시행됨으로써 3년간 무의미한 조례가 방치되는 경우도 발생할 수 있고,
 동 조례안에 따르면 한번 입법평가를 받으면 재평가를 받아야 한다는 규정이 누락되어 있어 한 번의 사후 입법평가가 해당 조례의 완결성을 담보하는 오류로 이어질 수 있으므로 3년 및 1회로 설정된 평가기간에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.
- 참고로 사후 입법평가 제도를 시행하고 있는 타 시도의 경우 대체로 제정 또는 개정된 지 2~3년 또는 입법평가를 실시한 지 4년이 경과된 조례를 대상으로 2~3년마다 평가를 실시하고 있음.

(4) 평가 기준(안 제5조)

- 안 제5조는 사후 입법평가의 기준으로 입법 목적의 실현성 등 8가지 사항을 제시하고 있음.

안 제5조(평가기준) 사후 입법평가는 다음 각 호의 사항을 기준으로 실시한다.

1. 입법 목적의 실현성
2. 비용과 편익 예측 등의 적정성
3. 기본계획 및 실행계획 수립 여부
4. 예산 편성 및 집행 여부
5. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 등 법적 정합성
6. 인권·성평등 침해 또는 차별 여부
7. 위원회 구성 및 운영 실태
8. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부

- 이러한 평가기준은 사후 입법평가를 통해 미비한 입법을 개선·보완하여 자기 시정의 기회를 가질 수 있다는 측면에서 조례의 실현성 및 실효성 등을 판단하기 위한 기준으로 적절하다 할 것임.
- 다만 안 제5조의 평가기준 중 ‘입법 목적의 실현성’, ‘비용과 편익 예측 등의 적정성’, ‘상위법령 제정 및 개정 사항 반영 등 법적 적합성’ 등은 시의회가 조례를 제정 또는 개정함에 있어서의 주요한 판단기준이라는 점에서 이러한 요건에 맞지 않았다면 해당 조례의 제정 또는 개정은 당초부터 불가능했을 것임.
- 따라서 이미 시의회에서 일정 기준에 따라 의결된 조례를 집행기관에서 동일한 기준으로 평가하는 것이 타당한지에 대해서는 시의회의 심의·의결권 침해 등 논란의 소지가 있을 수 있음.

(5) 입법평가위원회의 설치·운영 등(안 제7조 ~ 안 제8조)

- 안 제7조(입법평가위원회의 구성) 및 안 제8조(위원회의 운영)는 사후 입법

평가를 효율적으로 추진하기 위해 시장이 입법평가위원회를 구성·운영할 수 있도록 규정하고 있음.

< 조례안의 입법평가위원회 구성·운영 내용 >

- ▶위원회 구성: 위원장, 부위원장 포함 15명 이내
- ▶위원장: 입법업무를 총괄하는 시 부서의 장, 부위원장: 위원 중 호선
- ▶위원 임명·위촉 대상: 소관부서 소속 공무원, 서울특별시의회의원, 변호사·교수·법제관 등 법률 또는 입법전문가, 입법평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
- ▶위원 임기: 임명 또는 위촉된 날부터 위원회에서 입법평가에 대한 심의를 마치는 날까지
- ▶위원회 간사: 입법 관련 업무 담당 팀장

- 동 규정은 위원의 임기를 ‘위원회에서 입법평가 심의를 마치는 날까지’로 하여, 위원회의 비상설 운영 원칙을 명시한 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」⁴⁾의 입법 취지와 부합함.
- 다만 동 조례안에는 입법평가위원회에 대한 구체적인 규정이 누락되어 있어 동 위원회가 어떠한 범위에서 어떠한 기능과 역할을 수행할 것인지가 불분명하고,
특히 동 위원회의 위원에는 서울시의원이 포함되어 있음에도 불구하고 위원회를 총괄하는 위원장이 총괄부서의 장(4급)으로 한정되어 있으므로 위원장은 호선의 방법으로 선출하거나 위원장의 직급 조정이 필요할 것으로 판단됨.

4) 제6조(위원회의 설치요건) ③ 제1항에 따라 위원회를 설치할 경우에는 비상설(안건이 발생하면 구성하고, 해당 안건이 심의·의결된 후 자동 해산하는 형태)로 운영하는 것을 원칙으로 한다. 다만 다음 각 호의 경우에는 예외로 한다. <신설 2023.7.24>

1. 법령에 위원회 설치 및 구성 방법 등이 다르게 명시된 경우
2. 위원회의 회의가 분기별 1회 또는 연간 4회 이상 개최할 것이 예상되어 회의 개최 시마다 위원을 위촉하는 것이 적절하지 않은 경우
3. 안건 발생 후 위원 구성 시 심의의 공정성을 현저히 훼손할 우려가 있는 경우

(6) 평가결과 반영(안 제11조)

- 안 제11조는 입법평가 종합결과보고서를 통보받은 소관 상임위원회와 소관부서에서 평가 결과를 적극 반영하도록 규정하고 있음.
- 일반적으로 입법평가 결과를 적극 반영하도록 하는 것은 입법평가의 환류 기능을 강화하는 것으로, 형식적인 입법평가를 지양하고 입법 품질을 높인다는 측면에서 바람직하다 할 것임.
- 그러나 조례의 제·개정 및 폐지에 관한 심의·의결권은 대의민주제 아래 선거를 통해 민주적 정당성을 부여받은 지방의회의 핵심적인 권한으로서, 집행기관이 입법평가를 실시하고 그 평가 결과 이행에 구속력을 부여하는 것은 의회의 심의·의결권을 침해할 소지가 있음.
- 따라서 오히려 의회가 입법평가를 실시하여 자치입법에 대한 자기시정의 기회를 갖는 것이 현재 지방자치단체의 기관대립형 구조상 적절할 것으로 판단되며, 입법평가의 결과는 의정활동의 참고자료로 활용하되 이를 주민에 공개하여 실질적인 개선 조치로 이어지도록 하는 것이 보다 중요하다 할 것임.

라. 조례안에 대한 서울시 의견

- 서울시는 동 조례안과 관련하여 시의회에서 심의·의결한 조례를 별도 위원회에서 평가하는 것은 시의회의 조례 심의·의결권과 상

충될 우려가 있고,

- 입법평가 부담에 따른 의원의 입법 자유 위축, 입법평가의 형식적 운영, 기존 제도 및 절차와의 유사성 등 사후 입법평가라는 새로운 절차의 실효성에 의문이며,
- 조례를 제정할 경우 다수의 타 시·도 사례와 같이 평가위원회를 시의회 의장이 구성하는 것으로 변경할 필요가 있다는 이유로 동 조례안에 대한 심도 있는 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

담당자	연락처
성동준 입법조사관	02-2180-8055

[참고자료]

연 번	지 역	소 관 (담당부서)	입법평가 대상 및 평가시기	전담조직 유무	용역 실시 규정 유무
1	부산	집행기관 (법무담당관)	•대상 : 시행 후 2년 경과 •시기 : 3년 마다	X	X
2	광주	집행기관 (법무담당관)	•대상 : 시행 후 2년 경과 •시기 : 2년 마다	X	X
3	대전	집행기관 (법무규제담당관)	•대상 : 시행 후 3년 경과, 입법평가 실시 3년 경과 •시기 : 3년 마다	X	X
4	세종	의 회 (의사입법담당관)	•대상 : 시행 후 2년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 2년 마다	X	O
5	울산	의 회 (입법정책담당관)	•대상 : 시행 후 2년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 2년 마다	X	O
6	경기	의 회 (입법정책담당관)	•대상 : 제정·전부개정 후 2년 경과, 입법영향분석 실시 4년 경과 •시기 : 4년 마다	X	O
7	강원	의 회 (입법정책담당관)	•대상 : 제정·전부개정 후 2년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 2년 마다	X	O
8	충남	의 회 (입법정책담당관)	•대상 : 제정·전부개정 후 3년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 정기적	O (입법평가팀, 팀장1, 팀원2)	O
9	경남	의 회 (입법담당관)	•대상 : 제정·전부개정 후 2년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 2년 마다	O (입법평가담당 , 팀장1, 팀원2)	O
10	전남	의 회 (정책담당관)	•대상 : 시행 후 3년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 3년 마다	X	O
11	전북	의 회 (입법정책담당관)	•대상 : 제정 또는 전부개정 3년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 정기적	X	O
12	제주	의 회 (정책입법담당관)	•대상 : 제정·전부개정 후 2년 경과, 입법평가 실시 4년 경과 •시기 : 특정되지 않음(매년)	X	O