

서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 전부개정조례안

# 심 사 보 고 서

의안번호	2337
------	------

2018. 2. 22.

기획경제위원회

## I . 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2018년 2월 6일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2018년 2월 9일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제278회 임시회】

- 제1차 기획경제위원회(2018. 2. 22)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 토론, 의결(원안가결)

## II . 제안설명의 요지(기획조정실장 김용복)

- 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.

### Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 윤병국)

#### 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
<p>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.</p>	<p>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.</p>

- 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 포함

해 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 법제업무를 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 자치법규 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 규칙<sup>1)</sup>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 있음<sup>2)</sup>.
- 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.

#### 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.

1) 「서울특별시 법제사무 처리 규칙」

2) 「법제업무 운영규정 시행규칙」

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 11명, 참석위원 6명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

## 서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 전부개정조례안

서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 전부를 다음과 같이 개정한다.

### 서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례

#### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시 조례·규칙의 제정·개정·폐지에 필요한 사항을 규정하여 조례·규칙의 투명성과 공정성을 확보함으로써 서울시정의 효율적인 수행을 도모하며 나아가 시민의 권익을 증진시키는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “법령”이란 법률, 대통령령, 총리령 및 부령을 말한다.
2. “자치법규”란 서울특별시(이하 “시”라 한다)의 조례와 규칙을 말한다.
3. “입법”이란 자치법규의 제정·개정 또는 폐지를 말한다.
4. “입법예고”란 시민의 권리·의무 또는 다수 시민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 자치법규를 입법하는 경우, 그 취지와 주요내



용을 미리 시민에게 널리 알려 의견을 구하는 것을 말한다.

제3조(기본 원칙) ① 자치법규의 입법 및 운영에 있어서는 헌법과 법령을 준수하면서 지방자치권이 최대한 구현되도록 하여야 한다.

② 자치법규의 입법 및 운영에 있어서는 일반 시민과 이해관계 있는 시민 및 단체, 관련 기관 및 전문가 등의 의견을 폭넓게 수렴하여 공익과 사익이 조화를 이루도록 하여야 한다.

③ 자치법규의 입법은 이해하기 쉬우면서 뚜렷한 뜻을 가진 단어와 어법에 맞고 자연스러운 문장을 사용하여야 한다.

## 제2장 입법안 작성 및 의견 수렴

제4조(입법안 작성) ① 자치법규 입법안을 작성할 때에는 입법안이 다음 각 호의 요건을 갖추도록 유의하여야 한다.

### 1. 입법의 필요성

가. 새로운 입법조치가 필요한 것으로서 그 내용이 명확히 구체화될 수 있는 것이어야 하며, 그 시행의 효과와 시행에 따른 문제점에 대한 면밀한 분석·검토를 기초로 할 것

나. 입법 내용이 그 적용 대상이 되는 일반 시민의 준수를 기대할 수 있는 강제적 규범으로서의 실효성을 가질 것

### 2. 입법 내용의 정당성 및 법적합성

가. 헌법의 이념을 구체화하고, 정의와 공평을 실현하는 내용으로서 개인의 지위 존중과 공공복리의 요청이 조화를 이루고, 권한행사의 절차와 방법이 공정하여 부당하게 시민의 자유와 권리를 제한하는 일이 없어야 하며, 국민생활에 급격한 변화를 주지 아니하도록 하는 등 사회질서의 안정성과 예측가능성을 보장할 것

나. 헌법과 상위법령에 모순되거나 저촉되지 아니하도록 하고, 하위법령과 관련하여 위임 근거를 명확히 할 것

### 3. 입법 내용의 통일성 및 조화성

가. 다른 자치법규와의 조화와 균형이 유지되도록 하고 자치법규 상호 간에 중복되거나 상충되는 내용이 없을 것

나. 입법 내용이 해당 자치법규의 소관 사항에 적합할 것

### 4. 표현의 명료성 및 평이성

가. 입법 내용의 의미가 확실하게 이해될 수 있고 입법 의도가 오해되지 아니하도록 정확히 표현할 것

나. 적용 대상이 되는 누구에게나 쉽게 이해될 수 있도록 알기 쉬운 용어를 사용하고, 전체 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 조문을 배열할 것

② 입법안 작성 과정에서 고려하여야 할 구체적인 내용은 규칙으로 정한다.

**제5조(사전 협의)** 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 자치법규를 입법함에 있어, 법령 또는 시 자치법규에 중앙행정기관이나 다른 기관의 협의, 승인 등을 필요로 하는 규정이 있는 경우에는 입법예고, 공청회 등을 하기 전에 그 협의, 승인 등을 완료하여야 한다.

**제6조(입법예고 대상)** ① 시장은 자치법규를 입법하려는 경우 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

1. 신속한 시민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급한 경우

2. 상위 법령 등의 단순한 집행을 위한 경우

3. 입법내용이 시민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우
5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우

② 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

1. 입법예고 후 예고내용에 시민의 권리·의무 또는 시민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우
2. 입법예고 후 입법안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우

**제7조(예고방법)** ① 입법예고는 입법예고문을 서울시보(이하 “시보”라 한다) 및 인터넷에 게재하여 공고한다.

② 시장은 필요하다고 인정하는 경우 제1항의 방법 외에 관보·신문·방송 또는 소속 기관의 게시판에 입법예고문을 게재하는 등의 방법을 함께 사용할 수 있다.

③ 입법예고문에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 자치법규명
2. 입법취지
3. 주요내용
4. 의견접수기관
5. 의견제출 방법 및 기간
6. 그 밖에 필요한 사항

④ 입법예고문은 시민이 그 입법취지와 주요내용을 이해하기 쉽게 작성하여야 한다.

⑤ 시장은 해당 입법예고 내용과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정 기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.

제8조(예고기간) 입법예고 기간은 예고할 때 시장이 정하되, 특별한 사정이 없으면 20일 이상으로 한다.

제9조(의견제출 및 처리) ① 누구든지 예고된 입법안에 관하여 시장에게 의견을 제출할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 접수된 의견을 검토하여 입법에 반영할 것인지 여부를 결정하고, 그 처리 결과 및 이유를 지체 없이 의견을 제출한 당사자에게 통지하여야 한다.

제10조(공청회) ① 시장은 필요하다고 인정하는 경우에는 입법안에 관하여 공청회를 개최하여 이해관계인 등의 의견을 들을 수 있다.

② 제1항의 공청회를 개최하고자 하는 때에는 개최 14일 전까지 다음 각 호의 사항을 시보 또는 일간신문 등에 공고하는 방법으로 공청회 개최 사실을 널리 알려야 한다. 다만, 시장이 입법내용과 이해관계에 있다고 인정되는 사람 또는 단체 등에게 공청회 개최 사실을 직접 통지할 수 있다.

1. 제목
2. 일시 및 장소
3. 주요내용
4. 주재자 및 발표자에 관한 사항
5. 발표신청 방법 및 신청기한
6. 정보통신망을 통한 의견 제출

## 7. 그 밖에 필요한 사항

③ 시장은 발표자가 공청회의 내용과 직접 관련된 사항에 한하여 발표하도록 하는 등 공청회가 공정하게 진행되도록 하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표 내용을 제한하거나 공청회장의 질서유지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

**제11조(입법안 심사)** ① 제4조에 따라 작성된 입법안은 심사를 실시하여야 한다.

② 자치법규 입법안 심사의 구체적인 방법은 규칙으로 정한다.

## 제3장 자치법규 공포 및 시행

**제12조(전문)** ① 자치법규의 공포문에는 전문(前文)을 붙여야 한다.

② 제1항에 따른 자치법규의 공포문 전문에는 제정·개정 및 폐지하는 뜻을 적어 시장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록한다. 이 경우 조례 공포문 전문에는 서울특별시의회(이하 “의회”라 한다)의 의결을 얻은 사실을 적어야 한다.

**제13조(공포번호)** ① 자치법규는 각각 번호를 붙여서 공포한다.

② 제1항의 공포번호는 조례, 규칙별로 누년 일련번호를 사용한다.

**제14조(공포방법)** 자치법규의 공포는 시보에 게재하는 방법으로 한다.

**제15조(공포일)** 자치법규의 공포일은 그 자치법규를 게재한 시보가 발행된 날로 한다.

**제16조(시행일)** 자치법규는 특별한 규정이 없으면 공포한 날부터 20일이 지나면 효력을 발생한다.

**제17조(자치법규의 시행유예기간)** 시민의 권리 제한 또는 의무 부

과와 직접 관련되는 자치법규는 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공포일부터 적어도 30일이 경과한 날부터 시행되도록 하여야 한다.

제18조(규칙 등의 제출 등) ① 시장은 법령이나 조례에서 위임한 사항이나 법령이나 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항을 정한 규칙·훈령·예규·고시 등이 제정·개정 또는 폐지된 때에는 10일 이내에 이를 의회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 법령에서 직접 규칙으로 정하도록 위임한 사무에 관하여 시장이 정한 규칙은 제외할 수 있다.

② 시장은 규칙을 입법예고 하는 때(제6조제1항 단서에 따라 입법예고를 생략하는 경우에는 입법안 심사를 요청하는 때를 말한다)에는 10일 이내에 그 입법예고안을 의회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다.

③ 시장은 제1항 및 제2항에 따라 제출하여야 하는 사항을 정해진 기간 내에 제출하지 못한 경우에는 그 이유를 의회 소관 상임위원회에 통지하여야 한다.

④ 의회 소관 상임위원회는 제1항 및 제2항에 따라 시장이 제출한 규칙이 법령 또는 조례의 취지나 내용에 맞지 않다고 판단되는 경우에는 시장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 시장은 통보 받은 내용에 대한 조치계획과 그 결과를 지체 없이 의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

⑤ 의회 상임위원회 전문위원은 제1항 및 제2항에 따라 시장이 제출한 규칙을 검토하여 그 결과를 해당 상임위원회 위원에게 제공하여야 한다.

## 제4장 자치법규의 이행 및 정비

제19조(자치법규 교육 등) 시장은 입법된 자치법규를 소속기관에 알리고 관계 공무원을 교육하는 등 자치법규의 실효성을 확보하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

제20조(자치법규 정비) 시장은 정기적으로 자치법규 정비계획을 수립하고 다음 각 호의 사항을 점검하여 자치법규를 정비하여야 한다.

1. 입법 후 오랜 기간 보완되지 아니하여 현실에 맞게 정비할 필요가 있는지 여부
2. 상위법령의 개정 등에 따라 정비할 필요가 있는지 여부
3. 시민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 절차 등으로 불편을 끼치는지 여부
4. 행정환경의 변화에 대응하고 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 정비가 필요한지 여부

제21조(입법의견 제출) ① 누구든지 자치법규의 정비에 관한 의견을 시장에게 제출할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 제출된 의견을 검토한 후 타당성이 있다고 인정되는 경우에는 이를 반영할 수 있도록 필요한 조치를 마련하여야 한다.

③ 시장은 제출된 의견이 입법안에 반영되어 시의 정책 개선 또는 재정 증대에 기여하는 등 서울시정에 공헌한 경우에는 의견을 제출한 사람에게 포상할 수 있다.

## 제5장 주민의 조례 제정 및 개폐 청구

제22조(조례 제정 및 개폐 청구 연서 주민의 수) 「지방자치법」

제15조에 따라 주민이 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있는 연서(連署) 주민의 수는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상으로 한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(입법 중인 자치법규에 대한 경과조치) 이 조례 시행 전에 이미 입법을 진행하고 있는 자치법규의 입법에 대하여는 종전의 규정에 따른다.