발 간 등 록 번 호
11-1741000-000222-10

www.mois.go.kr

자 치 법 규
업무매뉴얼
(2 0 2 0 년 판)

행정안전부



자 치 법 규
업무매뉴얼
(2020년판)

일러두기

자치법제 업무방식 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례·규칙·지침 등에 따르는 것이 원칙이므로 지방자치단체마다 다를 수 있습니다.

이 매뉴얼은 대표적인 업무방식 및 절차를 정리한 것으로 반드시 따라야 하는 것이 아니고 참고용이라는 점에 유의하시기 바랍니다.

출처가 없는 질의·응답자료는 자치법제 업무과정에서 나타날 수 있는 궁금증을 사례화한 것이니 참고용으로 활용하시기 바랍니다.

2020. 02.

CONTENTS

자치법규 업무매뉴얼
[2020년판]

제1장 자치법규 개관 11

Ⅰ. 개요 13

Ⅱ. 자치법규의 종류 14
1. 조 례 14
2. 규 칙 15
3. 의회규칙과 회의규칙 16

Ⅲ. 자치법규의 효력 17
1. 공간적 효력 17
2. 시간적 효력 17
3. 인적 효력 17

Ⅳ. 자치법규 입법절차의 개요 17

제2장 조례의 입법 절차 21

제1절 조례안의 입안 및 발의 23

Ⅰ. 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안 23
1. 조례안의 입법 추진 주체 23
2. 입법계획(입법방침) 수립 23
3. 관계기관 협의 26
4. 규제심사 28
5. 공청회 29
6. 입법예고 31
7. 법제담당부서 심사 42
8. 조례 · 규칙심의회 심의 및 조례안 확정 43
9. 조례안 공고 · 지방의회 제출 46

참고서식 49

Ⅱ. 지방의회 의원이 발의하는 조례안 65
1. 조례안 제출 65
2. 조례안 입법예고 66

Ⅲ. 주민 청구에 의한 조례(주민조례개폐청구) 66
1. 의 의 66
2. 청구권자 67
3. 청구대상 70
4. 청구절차 73

관련서식 95

제2절 조례안의 의회 심의 및 의결 103
1. 조례안의 접수 103
2. 조례안의 위원회 심사 104
3. 본회의 심의 및 조례안 이송 110

제3절 조례안의 공포 및 효력 발생 114
1. 조례 · 규칙심의회의 심의 114
2. 사전보고 115
3. 재의요구 116
4. 공 포 129
5. 효력 발생 135

참고서식 139

제3장 규칙의 입법 절차 145

1. 규칙안 입법 절차의 개요 147
2. 사전보고 148
3. 공포 및 효력 발생 148
4. 규칙안에 대한 시정명령 149

부록 법령안 편집기 이용방법 151

CONTENTS

자치법규 정비사례집
[2020년판]

제1장 자치법규 기획정비 개관 177

Ⅰ. 자치입법권 행사에 대한 통제 179
1. 개 론 179
2. 사전보고 179
3. 재의요구 지시 및 제소지시, 직접제소 등 180

Ⅱ. 자치입법 지원을 위한 자치법규 정비 181

Ⅲ. 자치입법권 행사에 대한 통제 183

제2장 자치법규 기획정비 주요 사례 185

제1절 주민의 권리를 침해하는 자치법규 정비 187

Ⅰ. 서 론 187

Ⅱ. 과태료 관련 자치법규 정비 188
1. 추진배경 188
2. 발굴 과제 사례 188
3. 개선방안 191

Ⅲ. 손해배상 관련 자치법규 정비 191
1. 추진배경 191
2. 발굴 과제 사례 192
3. 개선방안 194

Ⅳ. 주민의 경제적 권익 증진을 위한 자치법규 정비 195
1. 추진배경 195
2. 발굴 과제 사례 195
3. 개선방안 197

제2절 적절한 법률용어 및 법체계에 부합하는 자치법규 정비 198

Ⅰ. 서 론 198

Ⅱ. 어려운 한자어 및 일본식 한자어 관련 자치법규 정비 199
1. 추진배경 199
2. 발굴 과제 사례 200
3. 개선방안 201

Ⅲ. 장애등급제 개편에 따른 자치법규 정비 201
1. 추진배경 201
2. 장애등급 인용방식에 따른 유형별 검토 202

부록 205
자치법규 기획정비 추진 현황 206
2019년 선고 자치법규 관련 주요 대법원 판례 207

자 치 법 규

업무매뉴얼

(2 0 2 0 년 판)



제1장

자치법규 개관

Ⅰ. 개 요
Ⅱ. 자치법규의 종류
Ⅲ. 자치법규의 효력
Ⅳ. 자치법규 입법절차의 개요

2020 Manual of Self-Governing Laws

제1장 자치법규개관

Ⅰ 개 요

지방자치제도는 일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무, 재산관리에 관한 사무, 기타 법령이 정하는 사무를 그들 자신의 책임하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도(헌재 2009. 3. 26 선고, 2006헌마240 결정례)이다. 정책은 행정적·재정적·정치적 환경을 분석하고 의견 수렴 등을 하여 자신의 권한이 허락하는 범위에서 의도한 기간 내에 일정한 목표를 달성하거나 일정한 상태를 구현해 내는 것을 말한다. 지방자치단체는 정책을 통해 자신이 수행해야 하는 사무를 처리한다. 따라서 지방자치제도 아래에서 지방자치단체는 자신의 사무를 처리할 수 있는 범위, 즉 자신의 정책을 구현해낼 수 있는 범위에서 그에 필요한 권한을 가지게 되는 것이고, 이러한 권한을 지방자치제도를 규정하고 있는 헌법 및 법률에 따라 보장받고 있다.

「대한민국헌법」 제117조, 「지방자치법」 제22조 및 제23조에서는 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장은 법령의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 대하여 조례 또는 규칙, 즉 자치법규를 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치단체가 자치법규를 제정할 수 있는 권한을 일컬어 자치입법권이라 한다. 헌법에서부터 자치입법권을 보장해 주는 것은 이 권한이 지방자치제도 운영의 핵심이기 때문이다. 지방자치단체는 자치입법권을 통해 국가의 도움 없이도 스스로 정책에 대한 법적 근거를 마련할 수 있게 된다. 법체계상 헌법과 법령의 범위에서만 입법을 할 수 있는 한계는 있으나 법치주의 국가에서 행정의 법적 근거를 스스로 마련할 수 있는 권한은 지방자치단체의 자율성을 보장하는 핵심이다.

자치입법권의 행사가 지방자치단체의 정책 실현을 위한 권한의 행사라는 점에서 자치입법 절차는 그 자체로 정책 결정 과정의 일부이자 결정된 정책의 타당성을 검증하는 과정이다. 정책 결정 과정에서 정책의 내용만큼이나 중요한 것은 절차적 정당성이다. 절차적 정당성은 법령이나 제도로 보장되어 있는 절차를 거치게 되었을 때에만 합리적이고 정당한 결과에 도달한다는 믿음에 기반하고 있다. 최선의 결과에 도달하려면 여러 의견을 수용하고 참여할 수 있도록 하고, 객관적이면서 공정한 절차를 설계하는 것이 필요하다.

자치법규는 주민의 세금을 사용하는 근거가 되고, 주민의 권리나 의무를 제한할 수 있는 근거가 되며, 사용료 등 금전을 납부하도록 하는 근거가 될 수 있다. 자치법규 입법절차의 준수는 그 자체로 자치법규의 정당성을 부여해 주는 것이고, 자치법규가 좀 더 합리적이며 수용성이 높은 결론에 도달하게 해 준다.

Ⅱ 자치법규의 종류

1. 조 례

조례는 지방의회의 의결로써 하는 자치입법의 한 형식이다. 「지방자치법」 제22조는 "지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 대한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다."라고 규정하여 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있다.

조례는 위임근거의 유무에 따라 자치조례와 위임조례로 구분할 수 있다. 자치조례는 지방자치단체가 처리해야 하는 고유한 사무에 대하여 법령의 직접적이고 개별적인 근거가 없더라도 스스로의 판단에 따라 제정하는 조례를 말한다. 자치조례는 스스로 자기의 사무범위 안에서 조례를 정한다는 점에서 사무 수행의 기본이 되는 조례이다. 위임조례는 법률 또는 대통령령·부령 등 법령에서 조례 제정의 근거를 두고 있어 이에 따라 제정하는 조례를 말한다. 우리 법체계하에서는 조례뿐 아니라 대통령령이나 부령에서도 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙 등을 규정하려면 법률의 위임이 있어야 하는 바, 이러한 내용의 조례는 법률의 위임이 있어야 하므로 위임조례일 수밖에 없다.

조례는 해당 지방자치단체의 사무의 처리를 위하여 제정하는 것이므로 결국 조례로 정할 수 있는 사무가 무엇인지를 확인하는 것이 중요하다. 지방자치단체가 고유하게 수행해야 하는 사무는 자치사무 및 단체위임사무를 말한다. 자치사무는 지방자치단체가 헌법과 법률에 따라 주민의 복리 등을 위하여 직접 수행하도록 정한 사무이다. 자치사무에는 「지방자치법」 제9조에 따른 사무가 포함되며, 이 외에도 비용부담의 주

체나 전국적이고 통일적인 규율 필요성 등을 고려하여 해석에 따라 자치사무를 밝힐 수 있다. 특히 판례에서는 법률에서 직접 "광역 또는 기초자치단체의 장"이 수행하도록 규정하고 있지만 비용 부담의 주체나 전국적으로 통일된 규율이 필요한지 여부를 고려할 때 사실상 지방자치단체 고유의 사무로 볼 수 있다면 이를 자치사무로 보는 경우가 있다. 단체위임사무는 법률에서 명시적으로 국가 또는 광역자치단체의 사무로 하고, 그 사무를 법률의 위임 근거에 따라 "광역 또는 기초자치단체"에 위임한 사무를 말한다. 지방자치단체는 위에서 살펴본 자치사무와 단체위임사무에 대해 조례로 정할 수 있다. 다만, 실무상 단체위임의 형식으로 사무를 위임한 경우는 거의 존재하지 않기 때문에 사실상 자치사무에 대해서 조례로 정하고 있다고 보아도 무방하다.

기관위임사무는 법률의 근거에 따라 "광역 또는 기초자치단체의 장"에게 위임한 사무를 말한다. 위임하는 형태를 구체적으로 보면 크게 두 가지가 있다. 우선, 법률에서 명시적으로 국가 또는 광역자치단체의 사무로 하고, 그 사무를 법률의 위임 근거에 따라 대통령령 등 법령에서 "광역 또는 기초자치단체의 장"에게 위임하는 경우가 있다. 그리고 법률에서 직접 "광역 또는 기초자치단체의 장"이 수행하도록 규정하고 있지만 비용 부담의 주체나 전국적으로 통일된 규율이 필요한지 여부를 고려할 때 사실상 국가나 광역자치단체에서 위임해준 것으로 볼 수 있는 경우가 있다.

지방자치단체의 장이 누군가로부터 위임을 받았다면 그 사무는 지방의회를 포함하는 지방자치단체의 사무가 아니라 지방자치단체의 장의 사무로만 볼 것이어서 이러한 사무는 지방자치단체의 장이 자기의 사무를 처리하기 위해서 제정할 수 있는 자치법규인 규칙으로 정해야 할 것이다. 다만, 이 경우에도 법령에서 조례로 정하도록 위임하고 있다면 조례로 정할 수 있다.

2. 규 칙

규칙이란 지방자치단체의 장이 자신의 권한에 속하는 사무를 수행하는 데 있어서 필요한 사항을 규정한 자치입법의 한 형식이다. 「지방자치법」 제23조는 "지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다."라고 규정하고 있다.

「지방자치법」 제23조의 문언을 살펴보면 조례의 위임이나 법령의 위임이 있어야 규칙을 제정할 수 있는 것처럼 보이고, 앞서 살펴본 바와 같이 기관위임사무에 대해서만 규칙으로 정할 수 있는 것으로 보일 수 있으나 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무인 경우에는 자치사무인지 기관위임사무인지 여부를 구분하지 않고 상위법령이나 해당 지방자치단체의 조례 등을 위반하지 않는 범위 내에서 사무의 집행을 위한 구체적인 사항을 규칙으로 제정할 수 있다고 본다(법제처 16-0305 회신, 2016. 12. 6. 의견제시).

〈 법령에서 규칙으로 제정할 수 있도록 규정한 사항(예시) 〉

구분	근거조문	내 용
지방자치법	제104조 제105조	• 사무의 위임·위탁 • 소속공무원의 복무, 징계, 교육훈련
지방자치법 시행령	제70조 제74조제1항 제81조제2항	• 지방자치단체의 장의 사무인계 • 지방자치단체장 권한대행 사무의 처리 • 이장의 임명 등 인사운영에 관한 사항
지방재정법	제31조	• 국가의 공공시설에 관한 사용료 징수
지방공무원법	제30조의2 제37조제5항 제78조제3항	• 인사교류협의회 구성 등 기타 인사교류에 관한 사항 • 임용후보자 자격이 상실되는 훈련성적 기준 • 제안제도의 운영
지방공무원 임용령	제4조제1항 제9조제1항 제11조제1항 제12조제2항 제17조제1항 제38조제5항 제52조	• 포괄적인 규칙제정권 • 인사위원회의 회의록 작성 • 공개경쟁 신규임용시험 합격자의 등록에 관한 사항 • 신규임용후보자의 명부작성에 관한 사항 • 특별임용요건의 세부사항 규정 • 승진후보자 명부의 작성에 관한 사항 • 임용시험 응시자격

3. 의회규칙과 회의규칙

지방의회는 지방의회의 내부 운영에 필요한 사항 중 「지방자치법」에서 규정한 사항 외에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있는데(「지방자치법」 제43조), 이를 의회규칙이라 한다. 또한 지방의회는 회의의 운영에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있는데(「지방자치법」 제71조) 이를 회의규칙이라 한다.

이에 대해서는 논란의 여지는 있으나 지방의회의 자율적 권한에 따라 의회 내부 운영에 필요한 사항을 규율하는 기관 내부적 규정으로 보며, 의회규칙에는 회의규칙의 규정사항(회의의 운영에 필요한 사항)을 제외한 의회 내부 운영에 관한 사항을 규정할 수 있다.

Ⅲ 자치법규의 효력

1. 공간적 효력

자치법규 효력의 범위는 해당 지방자치단체의 구역으로 한정하는 것이 원칙이다. 다만, 예외적으로 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무의 일부를 다른 지방자치단체의 구역에 있는 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하는 경우(「지방자치법」 제104조제3항), 공공시설을 관계 지방자치단체의 동의를 받아 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치한 경우(「지방자치법」 제144조제3항), 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 하는 경우(「지방자치법」 제151조) 등 예외적인 경우에는 그 지방자치단체의 구역이 아니라 하더라도 자치법규가 효력을 가질 수 있다.

2. 시간적 효력

자치법규도 법령과 같이 시행된 날부터 실효 또는 폐지될 때까지 효력을 가지며, 원칙적으로 효력이 발생한 이후, 즉 시행일 이후에 발생한 사실에 대하여만 효력이 미친다. 다만, 경과조치나 적용례 등 부칙 규정 등으로 자치법규의 효력이 미치는 범위를 변경할 수 있고, 특히 소급입법을 통해 시행일 전에 발생한 사실에 대해서 새로이 시행되는 자치법규의 효력이 미치는 경우도 있을 수 있다. 소급입법은 법적 안정성과 예측가능성을 이념으로 하는 법치국가의 원리에 위배되므로 특별한 사정이 있는 일부 경우를 제외하면 원칙적으로 허용되지 않는다.

3. 인적 효력

자치법규는 해당 지방자치단체의 주민에 대하여만 효력이 미치는 것이 원칙이다. 다만, 예외적으로 해당 지방자치단체의 구역에 들어온 다른 지방자치단체의 주민이나 해당 지방자치단체와 특별한 관계를 가진 자(공공시설의 이용자, 공물의 특별허가사용자 등)에 대해서는 그 효력이 미칠 수 있다.

Ⅳ 자치법규 입법절차의 개요

자치법규의 입법절차는 「지방자치법」, 「행정절차법」 등의 관련 규정을 따르되, 「지방자치법」 등 관련 법령에 규정되지 않은 사항에 대해서는 '자치법규 입법에 관한 조례'나 '법제사무처리 규칙' 등 자치법규 입법

과 관련하여 각 지방자치단체에서 자율적으로 마련한 규정에 따르는 것이 원칙이다. 「지방자치법」에서 자치법규 입법절차의 많은 부분을 조례로 위임하고 있기도 하고, 자치입법권의 시각에서 지방자치단체에서 자율적으로 그 기준을 마련하여 운영하는 것이 타당하기 때문이다. 다만, 자치법규 입법절차에 관한 별도의 규정을 마련하지 못하였거나 이와 관련하여 지침이 되는 매뉴얼도 운영할 여력이 없는 지방자치단체가 있는 현실을 고려하여 단순 참고를 하거나 실무상의 의문점을 해소할 수 있도록 자치법규 입법절차에 대한 매뉴얼을 마련하고자 하며, 이 장에서는 자치법규의 입법절차를 간략하게 훑어본다.

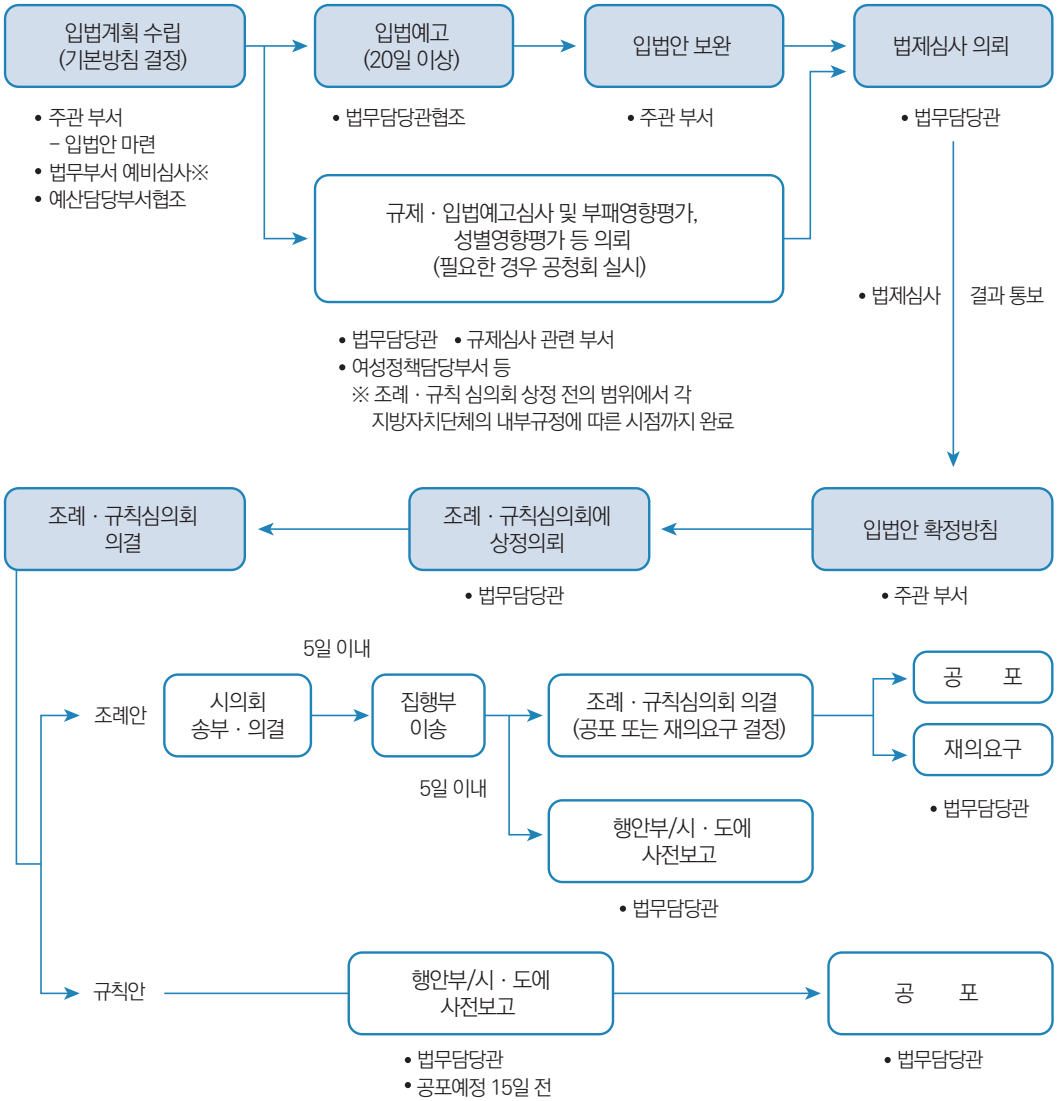
조례안의 입법절차는 크게 1) 조례안의 입안 및 발의, 2) 조례안의 의회 심의 및 의결, 3) 조례안의 공포 및 효력발생, 세 단계의 절차를 거친다. 규칙안의 경우 지방자치단체의 장만 발의할 수 있다는 점과 달리 조례안은 지방자치단체의 장이 발의할 수도 있고, 지방의회 의원이 발의할 수도 있으며, 주민이 청구하여 지방자치단체의 장이 발의할 수도 있다. 발의자가 누구인지에 따라 첫 번째 단계인 조례안의 입안 및 발의 절차가 달라진다.

먼저 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안의 경우 그 조례안의 소관부서에서 입법계획(입법방침)을 수립하고 관계기관과 협의하여 입법안에 대하여 규제심사·부패영향평가·성별영향평가 등을 거치며 입법예고를 실시하여 주민의 의견을 수렴하고 법제심사를 거쳐 조례·규칙심의회에 상정하여 심사를 받게 된다. 반면 지방의회 의원이 발의하는 조례안의 경우 입법계획 수립, 규제심사·부패영향평가·성별영향평가 등 집행부 내부 심사, 조례·규칙심의회의 심사 과정을 거치지 않으며 의원이 조례안을 발의하면 바로 소관 위원회에 회부된다. 이는 자치입법권은 기본적으로 민주적 정당성을 가지는 지방의회에 속하기 때문이다. 마지막으로 주민이 조례의 제정·개정·폐지를 청구하면 청구에 따라 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안이 있다. 이러한 청구권은 「지방자치법」에 따라 주민에게 보장되는 권리로서, 「지방자치법」에서 정하는 절차에 따라 이루어진다.

조례안이 발의되면 의회의 심의절차를 거치게 된다. 의회의 심의절차로 소관 위원회의 심사를 거쳐서 본회의의 심의절차를 거치게 되며 본회의에서 의결된 조례안은 다시 집행부로 이송되어 공포절차를 밟게 된다. 공포절차를 밟기 전에 조례안은 조례·규칙심의회의 심의를 다시 한 번 거치게 되는데 이전에 조례·규칙심의회의 거쳐 의회에서 원안 의결된 조례안은 이 절차를 생략할 수 있다. 조례·규칙심의회의 심의결과에 따라 지방자치단체의 장은 지방의회에 조례안의 재의를 요구할 수 있다. 한편 조례·규칙심의회의 심의를 거친 조례안은 상급기관에 사전보고를 하게 되는데 이때 사전 보고 받은 상급기관은 재의요구지시 여부를 결정하여야 한다. 조례·규칙심의회 심의와 사전보고 절차를 거친 결과 재의요구를 하지 않기로 했다면 조례안은 공포 절차를 밟게 되며 조례안이 공포되면 효력이 발생한다.

규칙의 제정절차는 규칙의 입안 절차와 공포 및 효력 발생 절차 2단계로 이루어져 있다. 규칙은 지방자치단체의 장에게 제정권한이 있기 때문에 의회의 심의 및 의결 절차를 거치지 않으므로 비교적 간결한 입법 절차를 거치게 된다.

〈 자치법규의 제정 절차 흐름도 〉



※ 자치법규 제정절차 흐름도는 참고용이며, 각 지방자치단체 규정에 따른 법제업무 절차에 따름. 지방자치단체별로 법제심사의 순서 및 횟수, 입법안 확정방침의 결재 여부 등이 상이할 수 있으며 여기서는 대표적인 흐름도를 소개함에 유의하기 바람.

※ 시·도별 법제심사 규정 현황

지자체	법제심사 규정
서울, 광주, 전북, 충남, 강원	• 입법예고 이후 법제심사 규정
경기, 인천, 부산, 울산, 전남, 대구, 제주	• 입안 단계에서 법무담당관 사전협의 및 입법예고 이후 법제심사 규정
충북	• 입안 단계의 초안 예비심사, 입법예고 전 최종 법제심사, 입법예고 이후 보완 법제심사 규정
세종, 경북	• 입법안(입법예고문)의 법무부서 심사 규정(입법예고 이후 법제심사 규정 없음)
경남, 대전	• 법제심사 관련 규정이 없는 것으로 보임

제2장

조례의 입법 절차

제1절 조례안의 입안 및 발의

제2절 조례안의 의회 심의 및 의결

제3절 조례안의 공포 및 효력 발생

2020 Manual of Self-Governing Laws

제2장 조례의 입법 절차

제1절 조례안의 입안 및 발의

Ⅰ 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안

1. 조례안의 입법 추진 주체

» (입안부서) 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안의 경우 조례의 대상이 되는 사무의 소관부서가 입법절차를 주관함.

- 직제나 사무위임규칙 등에 따른 소관부서와 실제 업무를 집행하는 소관부서가 다른 것은 바람직하지 않음.

» 조례안이 둘 이상의 부서 소관 사무에 해당하는 경우 공동으로 입법절차를 진행하는 것이 일반적이지만 서로 협의하여 주관부서를 정해 특정부서가 주도할 수도 있음.

2. 입법계획(입법방침) 수립

» 조례를 제정·개정 또는 폐지하고자 하는 부서에서 입법계획을 수립함.

» 조례를 제·개정하는 경우 규칙의 제·개정여부를 판단하여 같이 추진하는 것이 효율적임.

- 조례 제·개정시 규칙으로 위임한 사항이 있는 경우에는 조례의 실질적 시행을 위하여 규칙의 제·개정을 동시에 추진할 필요가 있음.

» 입법계획

- 입법의 필요성(배경, 현황 및 문제점), 입법하고자 하는 내용(개선방안 및 기대효과), 추진일정 등을 포함함.
- 입법의 필요성을 검토할 때 조례 또는 규칙의 형식이 아닌 훈령·예규 등 행정규칙이나 행정상·예산상의 조치로 가능한지 등을 종합적으로 검토함.

» 입안기준에 유의하여 조례안 작성

- 입법계획에 조례안 초안을 첨부함.
- 입법(제안)이유, 주요내용, 주요 토의과제, 예산조치 필요 여부 등에 관한 요강을 자치법규 입안형식(법규형식 및 공포번호, 자치법규명, 본칙, 부칙)에 따라 작성함.
- 중앙행정기관으로부터 법령위임 자치법규안에 대한 표준안(참고조례안) 또는 의견이 있는 경우 이를 참고함.

» 법제담당부서와 입안형식 및 절차 등을 협의

- 입안 초기단계부터 입안 형식 및 기준, 주요내용의 적법성, 추진절차 및 일정 등에 대하여 법제담당부서와 충분한 협의를 거쳐 작성하는 것이 효율적임.

Q&A

◎ 질의요지

• 조례 제·개정 시에 표준조례안이 있는 경우 표준조례안의 내용 그대로 입안해야 하는지?

◎ 회답

• 일반적으로 표준조례안이란 지방자치단체가 자치법규를 제정할 때에 어떻게 제정할 것인지에 대해 참고할 예시안으로서 지방자치단체의 조례제정권을 기속하는 효력은 없다고 할 것이므로, 지방자치단체의 구체적인 사정에 따라 해당 표준조례안을 변경하여 입안할 수 있음. 또한 표준조례안 자체에 문제가 있는 경우도 있으므로 아무런 검토 없이 표준조례안의 내용을 그대로 입안하는 것은 바람직하지 않음.

참고사례

◎ 표준조례안 자체에 문제가 있었던 사례

- 상위법령에서 '폐기물처리시설' 부지 매입비용 산정에 관한 사항만을 조례로 위임하였는데 중앙부처 표준조례안에는 '주민편익시설' 부지 매입비용을 사업시행자가 부담하도록 하는 규정을 둠.

- 표준조례안과 같은 내용을 규정한 조례들에 대해 대법원은 상위 법령의 위임범위를 벗어나 위법하다고 판결(대법원 2019. 1. 10. 선고, 2016두54039 판결).

◎ 판례의 요지

- 이 사건 폐기물처리시설 설치비용 부과처분의 근거가 된 이 사건 조례규정은 사업시행자에게 주민편익시설 설치비용에 상응하는 금액까지 납부할 의무를 부과하도록 규정하고 있으므로, 이러한 조례규정이 유효하기 위해서는 법률의 위임이 있어야 하고, 그러한 위임 없이 제정되었다면 그 효력이 없다고 보아야 한다.

  그런데 폐기물시설촉진법령 규정의 문언 및 체제 등에 비추어 보면, 사업시행자가 설치하여야 하는 폐기물처리시설에는 주민편익시설이 포함되지 않고, 설치비용 해당 금액에도 주민편익시설 설치비용이 포함되지 않는다고 해석된다. … (중략) … 그렇다면 이 사건 조례규정은 폐기물시설촉진법 및 시행령의 가능한 해석범위를 넘어 이를 확장함으로써 위임의 한계를 벗어난 새로운 입법을 한 것과 다름없으므로 그 효력이 없다고 보아야 한다. 사업시행자가 주민편익시설 설치비용을 부담하도록 할 필요성 또는 타당성이 있다는 사정만으로, 상위법령의 위임 범위 내에서 제정되어야 함에도 불구하고 그 법령 문언의 해석상 예측 가능한 범위를 벗어나 사업시행자에게 새로운 비용부담의무를 부과하는 내용으로 제정된 조례 규정에 대하여 효력을 인정할 수는 없다.

◎ 시사점

- 소관부처에서 작성한 표준조례안은 참고적 효력을 가질 뿐이므로 지방자치단체에서 표준조례안을 비판적으로 검토하고 지방자치단체의 실정에 맞게 수용 여부를 결정하는 것이 바람직함.

3. 관계기관 협의

» (필요시) 주무부장관 또는 시·도지사의 사전 승인·협의

- 조례안 관련 법령 또는 자치법규에서 주무부장관 또는 시·도지사의 사전승인·협의를 받도록 하는 경우* 이를 거쳐야 함.

  * 예) 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 폐치분합(「지방자치법」 §4의2①)
  * 예) 사회보장제도의 신설 또는 변경(「사회보장기본법」 §26②)

「지방자치법」

제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명 칭과 구역은 종전과 같이 하고, 이를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 행정안전부장관의 승인을 받아 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 명칭과 구역의 변경은 그 지방자치단체의 조례로 정하고, 그 결과를 특별시장·광역시장·도지사에게 보고하여야 한다.

「사회보장기본법」

제26조(협의 및 조정) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계와 재정 등에 미치는 영향 등을 사전에 충분히 검토하고 상호협력하여 사회보장급여가 중복 또는 누락되지 아니하도록 하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

〈사회보장제도 신설·변경 협의〉

「사회보장기본법」 제26조에 따른 협의 대상과 관련해서 사회보장사업 시행의 근거가 되는 법률안 또는 조례안 자체는 협의 제외 대상에 해당함. 다만 사업대상 및 지급액 등이 구체적으로 명시된 처분성 조례안에 담긴 사업은 협의대상임.

- 보건복지부 「2020 사회보장제도 신설 변경 협의 운용지침」 참조

» 관계기관 또는 부서와 협의(합의)를 필요로 하는 사항인 경우에는 협의를 거쳐야 함.

- 조례안이 다른 기관 또는 부
- 조직 관련은 조직부서, 예산수반(예상) 관련은 예산부서, 소속기관 등 관련은 관련사무 지도·감독부서, 시·군·구와 관련되는 사항은 시·군·구도 반드시 포함.
- 협의기간은 지방자치단체의 법제사무처리규칙 등에 따르되 신속한 처리를 위해 단축할 수 있도록 규정 가능함.

» 재정부담을 수반하는 조례안(「지방자치법」 §66의3)

- 예산상·기금상 조치를 수반하는 경우 비용추계서 작성.
- 비용 추계, 재원조달 방안에 대한 자료 작성 및 제출절차에 대해서는 각 지방자치단체 조례로 정함(비용추계서의 제출 범위 및 미제출 사유 등).

「지방자치법」

제66조의3(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

② 제1항에 따른 비용에 대한 추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

» 개별법령에 근거한 부패영향평가(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 §28 및 같은 법 시행령 §30), 성별영향평가(「성별영향평가법」 §5 및 같은 법 시행령 §2)등도 해당부서와 협의하여 평가를 실시함.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」

제28조(법령 등에 대한 부패유발요인 검토) ① 위원회는 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.

② 제1항에 따른 부패유발요인 검토의 절차와 방법에 관하여 필요한 항은 대통령령으로 정한다.

「성별영향평가법 시행령」

제2조(성별영향평가 대상 정책의 선정) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 「성별영향평가법」(이하 "법"이라 한다) 제5조에 따라 성별영향평가의 대상이 되는 정책 및 사업 등(이하 "대상 정책"이라 한다)을 선정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 대상으로 한다. 다만, 제2호부터 제4호까지의 경우에는 성평등에 중대한 영향을 미치는 것을 대상으로 한다.

1. 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙을 말한다)
2. 법률에 따라 3년 이상의 주기(週期)로 수립하는 계획
3. 중앙행정기관의 장이 해당 기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업
4. 「지방재정법」 제41조제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업 또는 세부사업

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법령·계획 또는 사업은 대상 정책에서 제외할 수 있다.

1. 여성의 지위향상 또는 성평등의 실현을 직접적인 목적으로 하는 경우
2. 정책이 사람에게 미치는 효과가 간접적인 것에 불과하거나 정책 효과가 매우 광범위한 경우 등 정책 효과를 성별에 따라 구별하기가 사실상 불가능한 경우
3. 국가·지방자치단체의 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우
4. 그 밖에 정책이 성평등에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 성별영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우

4. 규제심사

» 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장 포함)하는 자치법규안에 대하여는 조례·규칙심의회 이전에 규제심사를 완료하여야 하고, 법제담당부서 심사 전에 규제심사를 완료하는 것이 바람직함.

- 규제심사 대상 여부는 규제개혁위원회의 사무를 담당하는 부서에서 판단함.

» 해당 지방자치단체의 규제개혁위원회에 관한 조례를 참조하여 규제영향분석서, 자체심사의견서, 규제의 존속기한, 행정기관·이해관계인이 제출한 의견*의 요지를 첨부하여 규제담당부서에 심사를 요청함.

* 자치법규안이 규제심사대상인 경우에는 입법예고기간 동안 규제영향분석서를 함께 공표

「행정규제기본법」

제3조(적용 범위) ① 규제에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 〈개정 2016. 5. 29., 2017. 11. 28.〉

1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무
2. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무

2의2. 과징금, 과태료의 부과 및 징수에 관한 사항

3. 「국가정보원법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항
4. 「병역법」, 「통합방위법」, 「예비군법」, 「민방위기본법」, 「비상대비자원 관리법」 및 「재난 및 안전관리기본법」에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항
5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항
6. 조세(租稅)의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항

③ 지방자치단체는 이 법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표(公表), 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등에 필요한 조치를 하여야 한다.

5. 공청회

» 조례안에 대하여 쟁점이 많거나 이해관계가 상충되는 등 사회 이슈화될 가능성이 많은 경우에는 공청회를 개최하여 관계전문가나 이해관계인의 의견을 들어 그 내용을 공개적으로 검토할 수 있도록 하여야 함.

» 행정청은 공청회 개최 14일 전까지 제목, 일시 및 장소, 입법안의 주요내용, 발표자에 관한 사항, 발표신청 방법 및 신청기한 등을 이해관계가 있는 개인, 단체 등에 통지하고 공고하여야 함(「행정절차법」 §38).

» 공청회의 주재자는 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있거나 그 분야에 종사한 경험이 있는 사람 중에서 행정청이 지명하거나 위촉하는 사람으로 함(「행정절차법」 §38의3).

» 공청회 등으로 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우는 이를 입법에 반영함(「행정절차법」 §39의2).

「행정절차법」

제38조(공청회 개최의 알림) 행정청은 공청회를 개최하려는 경우에는 공청회 개최 14일 전까지 다음 각 호의 사항을 당사자등에게 통지하고 관보, 공보, 인터넷 홈페이지 또는 일간신문 등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 한다.

1. 제목
2. 일시 및 장소
3. 주요 내용
4. 발표자에 관한 사항
5. 발표신청 방법 및 신청기한
6. 정보통신망을 통한 의견제출
7. 그 밖에 공청회 개최에 필요한 사항

제38조의3(공청회의 주재자 및 발표자의 선정) ① 공청회의 주재자는 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있거나 그 분야에 종사한 경험이 있는 사람 중에서 행정청이 지명하거나 위촉하는 사람으로 한다.

② 공청회의 발표자는 발표를 신청한 사람 중에서 행정청이 선정한다. 다만, 발표를 신청한 사람이 없거나 공청회의 공정성을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 사람 중에서 지명하거나 위촉할 수 있다.

1. 해당 공청회의 사안과 관련된 당사자등
2. 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있는 사람
3. 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 종사한 경험이 있는 사람

③ 행정청은 공청회의 주재자 및 발표자를 지명 또는 위촉하거나 선정할 때 공정성이 확보될 수 있도록 하여야 한다.

④ 공청회의 주재자, 발표자, 그 밖에 자료를 제출한 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당 및 여비와 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제39조(공청회의 진행) ① 공청회의 주재자는 공청회를 공정하게 진행하여야 하며, 공청회의 원활한 진행을 위하여 발표 내용을 제한할 수 있고, 질서유지를 위하여 발언 중지 및 퇴장 명령 등

행정안전부장관이 정하는 필요한 조치를 할 수 있다.

② 발표자는 공청회의 내용과 직접 관련된 사항에 대하여만 발표하여야 한다.

③ 공청회의 주재자는 발표자의 발표가 끝난 후에는 발표자 상호간에 질의 및 답변을 할 수 있도록 하여야 하며, 방청인에게도 의견을 제시할 기회를 주어야 한다.

제39조의2(공청회 및 전자공청회 결과의 반영) 행정청은 처분을 할 때에 공청회, 전자공청회 및 정보통신망 등을 통하여 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다.

제45조(공청회) ① 행정청은 입법안에 관하여 공청회를 개최할 수 있다.

② 공청회에 관하여는 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2를 준용한다.

6. 입법예고

가. 취지 및 근거

» 주민의 일상생활과 직접 관련되는 자치법규안에 대한 주민의 알 권리를 충족시키고 주민의 입법참여 기회를 확대하여 입법의 민주화를 확보하는 동시에 자치법규의 실효성을 높이기 위한 것으로 「행정절차법」, 「법제업무운영규정」 및 해당 지방자치단체의 입법예고에 관한 조례 등에 따라 실시함.

» 법률을 비롯한 각종 법령의 경우에도 「행정절차법」, 대통령령인 「법제업무운영규정」, 같은 규정 시행규칙 등에 따라 관보 등에 입법예고를 실시하고 있음.

나. 입법예고 방법

» 지방자치단체의 공보, 인터넷 홈페이지, 신문·방송 등 전체 주민이 쉽게 접할 수 있는 방법을 이용하되 필요한 경우 이해관계인 및 단체에 입법예고사항을 통지할 수 있음.

- 입법예고문은 주민 누구나 입법취지를 쉽게 알 수 있도록 상세하게 작성함(자치법규명, 입법취지, 입법 주요내용, 제출의견 접수기관, 의견제출 기간, 인터넷 홈페이지 주소 등을 명시함).

- 인터넷 홈페이지에 예고할 내용의 전문(신·구조문대비표 포함)을 게재함.

» 입법예고기간은 예고할 때 정하되 특별한 사정이 없는 한 20일 이상으로 함(「행정절차법」 §43).

- 기간 계산은 「민법」의 규정을 준용하여 초일(공고일)은 불산입하고, 말일이 공휴일인 때에는 그다음 날로 만료됨에 유의하여 기간을 정해야 함.

Q&A

◎ 질의요지

- 입법예고문을 공보 및 홈페이지에 게재한 경우 자치법규정보시스템에 반드시 올리지 않아도 되는지?

◎ 회답

- 「법제업무운영규정」 제20조 및 대구광역시 서구 조례 등에서는 공보 및 홈페이지 등을 통하여 입법예고를 하도록 규정하고 있을 뿐, 입법예고문을 자치법규정보시스템에 반드시 올리도록 규정하고 있지 않으므로, 입법예고문을 올리지 않았다고 해서 입법예고의 효력이 없는 것은 아님.

- 다만, 모든 주민이 어느 지역의 입법예고라도 쉽게 알 수 있도록 하기 위하여 자치법규정보시스템에 입법예고란을 만들었다는 점을 고려할 때, 입법예고문을 자치법규정보시스템에도 올리는 것이 바람직할 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 입법예고 후 해당 조례안을 조례규칙 심의회에 상정하지 않고 폐기한 경우 조례안을 폐기한 사실을 별도로 공고해야 하는지?

◎ 회답

- 입법예고는 조례의 개정 과정 중 한 단계로, 대중의 의견을 받아 조례안이 수정 또는 폐지될 여지도 있음을 전제하고 있으므로, 사정 변경으로 조례를 개정하지 않을 경우 공고 등의 방법으로 반드시 알릴 필요는 없을 것으로 보임.

다. 입법예고의 생략 및 단축

» 입법예고의 생략 사유(「행정절차법」 §41①단서)

- 해당 자치법규의 입법이 긴급을 요하는 경우
- 상위법령의 단순한 집행을 위한 경우
- 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우
- 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 예고의 필요가 없거나 예고가 곤란한 경우
- 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우 등

» 「법제업무 운영규정」 제20조제4항에서는 자치법규안의 입법예고의 방법 및 제출된 의견의 처리 등에 관한 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 자치법규안의 입법예고에 관하여는 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정함.

» 원칙적으로 자치법규의 입법예고 기간을 20일 이상으로 하고 있는 「행정절차법」 제43조의 입법취지를 벗어나지 않는 범위에서 지방자치단체는 입법예고 기간을 단축할 수 있는 "특별한 사정"을 조례에 규정 가능함.

- 하지만 입법예고 제도의 취지를 고려해볼 때, 입법예고의 생략 및 단축은 예외적으로 신중하게 허용되어야 할 것임.

» 실무적으로는 입법계획(입법방침)을 수립할 때 입법예고 생략·단축 여부에 관한 사항까지 포함시켜 결재권자의 결재를 받는 것이 일반적임.

- 입법예고 생략·단축 여부 결정과 관련하여 공정하고 객관적인 판단이 이루어질 수 있도록, 입법계획(입법방침)에 대한 법무담당부서 협의(사전심사) 시 「행정절차법」 제41조제1항에 따른 입법예고 생략 요건 해당여부 등을 검토하고 이를 바탕으로 입법예고 생략·단축 여부를 협의하는 실질적인 절차로 운영하는 것이 바람직함.

「행정절차법」

제41조(행정상 입법예고) ① 법령등을 제정·개정 또는 폐지(이하 "입법"이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우

2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우
3. 입법내용이 국민의 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 삭제

③ 법제처장은 입법예고를 하지 아니한 법령안의 심사 요청을 받은 경우에 입법예고를 하는 것이 적당하다고 판단할 때에는 해당 행정청에 입법예고를 권고하거나 직접 예고할 수 있다.

④ 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다. 다만, 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.

⑤ 입법예고의 기준·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제42조(예고방법) ① 행정청은 입법안의 취지, 주요 내용 또는 전문(全文)을 관보·공보나 인터넷·신문·방송 등을 통하여 널리 공고하여야 한다.

① 행정청은 입법안의 취지, 주요 내용 또는 전문(全文)을 다음 각 호의 구분에 따른 방법으로 공고하여야 하며, 추가로 인터넷, 신문 또는 방송 등을 통하여 공고할 수 있다. 〈2019. 12. 10.공포, 2020. 6. 11.시행〉

1. 법령의 입법안을 입법예고하는 경우: 관보 및 법제처장이 구축·제공하는 정보시스템을 통한 공고
2. 자치법규의 입법안을 입법예고하는 경우: 공보를 통한 공고

② 행정청은 대통령령을 입법예고하는 경우 국회 소관 상임위원회에 이를 제출하여야 한다.

③ 행정청은 입법예고를 할 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체, 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항을 통지하거나 그 밖의 방법으로 알려야 한다.

④ 행정청은 제1항에 따라 예고된 입법안에 대하여 전자공청회 등을 통하여 널리 의견을 수렴할 수 있다. 이 경우 제38조의2제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

⑤ 행정청은 예고된 입법안의 전문에 대한 열람 또는 복사를 요청받았을 때에는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

⑥ 행정청은 제5항에 따른 복사에 드는 비용을 복사를 요청한 자에게 부담시킬 수 있다.

제43조(예고기간) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.

「법제업무 운영규정」

제20조(자치법규안 입법예고) ① 지방자치단체의 장은 자치법규안에 대하여 입법예고를 하는 경우 공보 외에도 신문, 인터넷, 방송, 이해관계가 있는 단체 또는 기관의 간행물 등을 활용하여 입법할 내용을 널리 알리기 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 자치법규안에 대하여 입법예고를 하는 경우 자치법규안의 주요 내용, 제출의견 접수기관, 의견제출 기간, 인터넷 홈페이지 주소 등을 명시하고, 인터넷 홈페이지에는 예고할 내용의 전문(신·구조문대비표를 포함한다)을 게재하여야 한다.

③ 자치법규안에 대한 입법예고 시 제출된 의견의 처리 및 그 처리 결과 등의 통지에 관하여는 제18조제1항을 준용한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 자치법규안의 입법예고에 관하여는 지방자치단체의 조례로 정한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 입법예고된 개정조례안이 의회에 제출되었으나 일부 내용에 대한 의회의 반대로 절차가 진행되지 않았고, 이후 의회의 반대가 없던 사항에 대해서만 개정을 추진하려는 경우, 새로 입법예고를 해야 하는지 여부

◎ 회답

- 입법예고는 입법안의 제·개정사항을 주민에게 알려 의견을 수렴하기 위한 것으로, 이미 입법예고를 했기 때문에 별도의 입법예고는 필요하지 않을 것임. 다만, 기간이 장기화되었거나 입법환경 등의 변화로 인해 새로이 의견을 들을 필요가 있는 경우에는 새로 입법예고를 하는 것이 바람직할 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 이미 입법예고 절차를 마친 일부 개정조례안에 대하여, 당초 개정계획 및 입법예고안에 없는 내용을 추가하고자 하는 경우 각종 성별영향평가 및 규제 심사 등의 절차를 다시 이행해야 하는지 및 입법예고 기간의 단축사유에 해당할 수 있는지 여부

◎ 회답

- 「행정절차법」 제43조에서는 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 자치법규는 20일 이상으로 한다고 규정하고 있고, 「법제업무운영규정」 제20조제4항에서는 자치법규안의 입법예고에 관하여는 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하고 있으므로, 입법예고 기간의 단축사유는 이러한 규정 및 조례의 규정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임. 다만 추가되는 내용이 중요한 사항으로 성별영향평가 및 규제심사 대상에 해당되는 경우 새로 절차를 진행하고 정상적으로 입법예고를 다시 하는 것이 바람직할 것이며, 추가되는 내용의 중요성 등을 고려하여 입법예고 기간을 단축하거나 생략하는 것도 가능할 것임.

라. 입법예고의 재실시

» 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 "대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우"에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 함(「행정절차법」 §41④).

» "대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우"(「법제업무 운영규정」 §14③)

- 국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우
- 그 밖에 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우

» 일반적으로 입법예고 제도는 국민의 의견을 듣고 이를 반영하는 과정에서 초안의 변경을 어느 정도 전제함.

» 재입법예고는 예고 후 발생한 모든 변경을 알리려는 취지라기보다는 입법예고 후 일정한 범위를 벗어나는 변경이 발생하여 당초의 예고가 의견수렴을 위한 사전통지의 효과를 달성하지 못하게 된 경우에 다시 입법예고를 하도록 한 것임.

» 국민생활에 직접 영향을 미치는 내용이 추가되는 경우와 당초 입법내용의 본질적 부분이 변경되는

경우로서 추가·변경된 내용과 당초의 예고내용의 관련성이 적어 당초의 입법예고를 통해서는 관련 이해관계자 등이 그 추가·변경된 사항에 대해서 의견을 제출할 수 없었다는 사정이 인정되는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하는 것이 바람직함.

「법제업무운영규정」

제14조(법령안 입법예고) ③ 「행정절차법」 제41조제4항 본문에서 "대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우
2. 그 밖에 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우

Q&A

◎ 질의요지

- 입법예고 후, 예고된 당초 조례안의 시행일을 6개월 후로 변경한다면 재입법예고 대상인지?

◎ 회답

- 시행일의 변경이 주민의 권리의무에 중대한 영향을 준다면 재입법예고가 필요함.

Q&A

◎ 질의요지

- 조례안에 대한 입법예고를 거친 후 조례규칙심의회에서 주민생활과 관련이 있는 내용을 수정한 경우 수정한 내용으로 다시 입법예고를 거쳐야 하는지, 재입법예고 절차 없이 수정한 내용대로 의회에 제출하면 되는 것인지?

◎ 회답

- 「행정절차법」 제41조제4항에 따르면 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다고 규정하고 있고 「법제업무규정」 제14조

제3항에 따르면 “대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우”란 ‘국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우’ 및 ‘그 밖에 법령안의 취지 또는 주요 내용 등이 변경되어 다시 의견을 수렴할 필요가 있는 경우’를 말한다고 규정하고 있음. 따라서 자구수정과 같은 미미한 변경이 아닌 주민생활과 관련이 있는 내용의 수정이 있는 경우라면 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하는 것이 바람직함.

Q&A

◎ 질의요지

- 입법예고 기간 중 해당 자치법규안에 새로운 내용을 추가하려는 경우 별도로 입법예고를 해야 하는지?

◎ 회답

- 기존의 입법예고와 별개로 추가하려는 내용의 입법예고를 병행하여 진행할 수 있고, 입법예고 기간이 진행된 지 며칠이 경과하지 않았고 경미한 사항의 경우 공보를 정정하여 처리할 수도 있을 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 입법예고 중인 조례안을 취소하고 수정 후 재입법예고하고자 하는데 앞선 입법예고를 취소한다는 취소공고를 별도로 내야 하는지?

◎ 회답

- 입법예고 후 중요한 변경이 발생한 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 하는데(행정절차법 제41조제4항 본문), 종전의 입법예고를 어떻게 처리해야 하는지에 대해서 특별한 규정이 없음.

- 입법예고 후 개정을 추진하지 않는 경우도 있으므로 취소공고는 불필요한 것으로 판단됨.

- 자치법규의 경우 입법예고기간은 20일 이상이나(행정절차법 제43조) 실무상 20일을 넘겨 입법예고하는 경우가 많지는 않으므로 질의의 사례가 발생할 가능성이 높지는 않다고 보이고, 만일 입법예고 기간 중에 종전의 입법예고를 취소하고자 한다면 종전의 입법예고와 같은 방법(행정절차법 제42조 참조)으로 종전의 입법예고를 취소함을 알리면서 새로운 입법예고를 하는 것도 가능한 것으로 보임.
- 만일 종전의 입법예고 기간이 지났다면 새로운 입법예고에서 변경사항에 대한 입법예고를 하면 될 것임(행정절차법 제41조제4항).

참고 판례

서울행법 2018. 10. 12. 선고 2017구합88671 판결

(1) 행정상 입법예고에 관한 법령

행정절차법 제41조 제4항에 따르면, 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다고 규정하고 있음. 구 법제업무 운영규정(2018. 8. 28. 대통령령 제29127호로 개정되기 전의 것) 제14조 제3항은, 행정절차법 제41조 제4항 본문에서 '대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우'란 국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우(제1호) 등을 규정하고 있음.

(2) 사례 및 판단

개정 규정 제7조 제1항의 적용 범위와 관련하여, 개정안 부칙 제3조는 개정 규정 시행 당시 이미 설립되어 있는 학교법인의 수익용 기본재산에 대하여는 종전 규정(2015. 7. 24. 대통령령 제26430호로 개정되기 전의 대학설립·운영 규정, 이하 같다)을 적용하도록 하고 있는 반면, 개정 규정 부칙 제2조는 개정 규정 시행 전에 설립되어 있는 대학의 경우 및 개정 규정 시행 전에 대학설립의 인가를 신청한 경우의 수익용 기본재산에 대하여만 종전 규정을 적용하도록 하고 있는 바, 개정안 부칙 제3조는 입법예고 이후 단순한 표현·자구를 변경하는 수준을 넘어 그 내용이 실질적으로 변경되었다고 할 것임.

그리고 개정 규정 제7조 제1항의 적용 범위의 문제는 학교법인의 수익용 기본재산 확보의무와 대학설립인가 여부 등에 직접적인 영향을 미치는 것으로서 학교법인으로서는 이와 관련하여 매우 중대한 이해관계를 가짐(실제로 개정안 부칙 제3조에 의하면 원고에 대하여 종전 규정이 적용되는 반면, 개정 규정 부칙 제2조에 의하면 원고에 대하여 종전 규정에 비하여 수익용 기본재산의 최저기준이 상향 조정된 개정 규정 제7조 제1항이 적용됨).

그렇다면 행정절차법 제41조 제4항 본문, 구 법제업무 운영규정 제14조 제3항에 따라 개정 규정 부칙 제2조에 대한 입법예고를 다시 하였어야 함. 그런데 이러한 입법예고를 다시 하지 않았으므로, 개정 규정 부칙 제2조는 위 행정절차법 규정에 위반되어 무효라고 할 것임.

마. 제출의견의 처리

» 입법예고 사항에 대하여 누구든지 의견 제출 가능함.

» 제출된 의견은 특별한 사유가 없는 한 존중하여 처리함.

– 내용별로 정리·분석하여 자치법규안에 반영여부를 검토·결정함.

» 의견을 제출한 자에게 그 처리결과 및 처리이유 등을 통지하여야 함.

» 제출된 의견 중 중요하다고 판단되는 사항은 검토의견서를 작성하여 조례·규칙심의회의 심의에 참고하도록 당해 안건에 첨부함.

「행정절차법」

제44조(의견제출 및 처리) ① 누구든지 예고된 입법안에 대하여 의견을 제출할 수 있다.

② 행정청은 의견접수기관, 의견제출기간, 그 밖에 필요한 사항을 해당 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다.

③ 행정청은 해당 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여 처리하여야 한다.

④ 행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다.

⑤ 제출된 의견의 처리방법 및 처리결과의 통지에 관하여는 대통령령으로 정한다.

Q&A

◎ 질의요지

• 입법예고에 대하여 다수의 인원 및 단체가 동일한 의견을 제시한 경우 모든 의견제출자에게 처리결과를 통지하여야 하는지?

◎ 회답

• 「행정절차법」 제44조제4항에 따라 의견을 제출한 모든 자에게 처리결과를 개별 통지하는 것이 바람직하고, 필요한 경우 공보, 인터넷 홈페이지 등에 게시

7. 법제담당부서 심사

» 입안부서는 부서협의, 입법예고, 규제심사 등을 통해 제시된 의견을 반영·조정한 후 자치법규안을 법제담당부서에 제출하여 심사를 받아야 함.

» 구비서류로는 방침결정 문서(표준안 등), 사전승인·협의 및 관계기관·부서 협의결과, 부패영향평가 등 결과, 입법예고 결과, 관계법령 발췌서 등을 첨부함.

» 부서협의·입법예고·규제심사 등 준수여부, 입법 필요성 등 입안기준 적합성 여부, 시행일 등 부칙규정 적정성 여부 등을 종합적으로 심사함.

〈 자치법규안 심사방법 예시 〉

항 목	심사 내용
1. 형식심사	• 구비서류 • 입법형식 및 소관사항(법령·조례 또는 규칙사항) 여부 • 관계법령 또는 자치법규에 따른 사전 승인 또는 협의 이행 여부 • 관련 기관·부서 등과의 협의{조직, 예산(비용추계서) 등} 여부 • 부패영향평가, 성별영향평가, 규제심사 결과 확인 • 입법예고 여부와 그 반영 등
2. 예비심사	• 상위법령 및 자치법규와의 관계 • 법체계·형식·자구상의 문제 (한글전용, 띄어쓰기, 부호사용 등 어문규범, 법규용어의 통일 및 자치법규 체제) • 입법선례와의 관계 (특히 사용료·수수료의 경우 다른 조례와의 균형 유지) • 다른 지방자치단체의 입법례와의 비교·검토
3. 본 심 사	• 조문의 축조검토 • 상위법령 및 자치법규에 저촉되는 사항의 수정·삭제 및 대안의 준비 • 자치법규 입안기준에 적합한지 여부 판단 • 실효성·타당성이 없는 조항의 삭제 등 정리

8. 조례 · 규칙심의회 심의 및 조례안 확정

가. 조례·규칙심의회 설치 및 구성

» (설치) 지방자치단체의 장이 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 공포 등을 하려는 경우에 이를 심의·의결하기 위하여 해당 지방자치단체의 장 소속으로 조례·규칙심의회를 설치함(「지방자치법 시행령」 §28①).

» (구성) 의장은 지방자치단체의 장이 되고, 부의장은 지방자치단체의 부지사·부시장·부군수·부구청장이 되며, 위원은 실장·국장 또는 실장·과장이 됨.(「지방자치법 시행령」 §28③).

Q&A

◎ 질의요지

- 조례·규칙심의회 당연직 위원이 공석일 경우 당해 지방자치단체의 권한대행 및 직무대리 규칙에 따라 직무대리가 조례·규칙심의회에 참석하여 심의·의결권을 가질 수 있는지?

◎ 회답

- 당연직 위원이 되는 직위에 있는 자의 사고 등으로 궐위된 경우 회의 참석에서 배제된다고 보는 것은 그 직위로 대표되는 조직의 특성이 회의에서 고려되지 못한다는 의미에서 당연직 위원 제도와 맞지 않는 것으로 보이고, 적어도 당연직 위원 제도를 두는 이상 그 직위에 있는 자의 궐위 시 해당 조례 및 규칙 등에 명시적으로 대리 참석을 금지하는 규정이 없는 한 당연직 위원을 대리하는 사람이 당연직 위원의 역할을 한다고 보는 것이 당연직 위원 제도를 두는 취지에 맞는 것으로 보임. 여수시규칙 제2조에 따른 심의회는 여수시 조직 내의 의사소통과 협의를 주된 목적으로 하는 것으로 보이는데, 이와 같은 경우에 만약 심의회의 구성원인 보건소장이 출장 중이고 그 대리자가 참석하지 못하게 되면, 보건소의 업무와 이해관계가 있는 다른 부서의 업무에 대하여 보건소의 입장은 전혀 개진되지도 못하여 논의되거나 조정되지도 못하게 되는 일이 생기며, 이는 심의회를 둔 취지를 살리지 못하는 결과가 될 것임. 따라서 심의회의 당연직 위원인 국·소·단장이 공석일 경우 「여수시 권한대행 및 직무대리 규칙」에 따라 직무를 대리하는 직위에 있는 자가 심의회에 참석하여 심의·의결권을 행사할 수 있다고 보아야 할 것으로 보임.

(법제처 의견 14-0149)

나. 조례·규칙심의회의 의결

» (의결) 회의는 의장과 부의장을 포함한 재적위원 과반수의 찬성으로 의결함(「지방자치법 시행령」 §28④).

「지방자치법 시행령」

제28조(조례·규칙심의회) ① 지방자치단체의 장이 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 공포 등을 하려는 경우에 이를 심의·의결하기 위하여 해당 지방자치단체의 장 소속으로 조례·규칙심의회(이하 이 조에서 "심의회"라 한다)를 둔다.

② 심의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 조례안
2. 지방의회의 의결을 거친 조례공포안. 다만, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하여 원안 의결된 조례공포안을 제외한다.
3. 주민의 조례 제정·개정·폐지 청구를 받은 경우 유효 서명의 확인, 이의신청 및 청구요건에 관한 사항
4. 지방자치단체의 장이 제정·개정·폐지하려는 규칙안
5. 예산안·결산안 등 지방의회에 제출하는 안건 중 지방자치단체의 장이 심의회의 심의·의결이 필요하다고 인정하는 안건

③ 심의회의 의장은 지방자치단체의 장이 되고, 부의장은 지방자치단체의 부지사·부시장·부군수·부구청장이 되며, 위원은 실장·국장 또는 실장·과장이 된다. 다만, 제2항제3호의 사항을 심의·의결하는 경우에는 지방자치에 관하여 경험과 학식이 풍부한 변호사·대학교수 및 시민단체 대표 등으로서 그 지방자치단체의 장이 위촉하는 위원이 5명 이상 포함되어야 한다.

④ 심의회의 회의는 의장과 부의장을 포함한 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 이 영에 규정된 것 외에 심의회의 운영에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 규칙으로 정한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 「지방자치법 시행령」 제28조제5항에 따라 안산시규칙으로 조례규칙심의회 안건과 관련되어 표결권 없이 심의회 위원들에게 자문발언 등을 할 수 있는 공무원 아닌 외부위촉자문관(위원)을 둘 수 있는지 여부?

◎ 회답

• 「지방자치법 시행령」 제28조제3항에서는 심의회의 구성에 관하여 같은 조 제2항제3호의 사항 외의 안건을 심의·의결하는 경우에는 심의회의 위원을 공무원으로만 구성하도록 하고, 같은 조 제2항제3호에 해당하는 안건을 심의·의결하는 경우에 있어서 공무원 이외에 민간위원도 위촉하도록 규정하고 있는 바, 이와 달리 「지방자치법 시행령」 제28조제2항제3호의 사항 외의 안건을 심의·의결하는 경우에도 공무원이 아닌 민간위원을 위촉할 수 있도록 하는 내용을 안산시규칙에 규정하는 것은 「지방자치법 시행령」 제28조제3항의 규정과 맞지 않는 것이므로, 규칙 입안에 신중을 기할 필요가 있음.

(법제처 의견 18-0003)

Q&A

◎ 질의요지

• 단순 명칭 변경에 관한 자치법규 정비를 할 경우, 조례·규칙심의회의 의결 없이 가능한지?

◎ 회답

• 「지방자치법 시행령」 제28조제2항의 규정에서는 단순 명칭 변경에 관한 사항 등 개정 사유별로 그 절차를 달리 규정하고 있지 않으므로 자치법규 개정 시에는 그 개정 이유나 내용과 관계없이 법령에서 정하고 있는 개정 절차에 따라야 하는 바, 조례·규칙심의회의 의결을 거쳐야 할 것임.

(법제처 의견 11-0163)

다. 조례안 확정

» 입안부서는 법제담당부서의 심사안을 토대로 자치법규안을 수정·보완하여 심의안을 작성함.

» 조례·규칙심의회 심의·의결을 거친 조례안은 지방자치단체의 장의 결재를 받음으로써 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출할 조례안으로 확정됨.

9. 조례안 공고 · 지방의회 제출

» 지방자치단체의 장이 지방의회에 부의할 안건은 지방자치단체의 장이 미리 공고하여야 함.

» 예외: 회의 중 긴급한 안건을 부의할 때(「지방자치법」 §46)

- 공고를 기다릴 시간적 여유가 없는 것이 사회통념상 객관적으로 인정되는 것으로서 그 회기 중에 처리하지 않으면 적정한 시행일을 경과할 우려가 있는 경우
- 심사 중인 안건과 관련이 있어 함께 처리할 필요가 있는 경우
- 상위법령의 시행과 관련하여 조례의 시행이 시급히 요청되는 경우 등

» 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안은 지방의회 의장에게 제출하여야 함(「지방자치법」 §66③).

「지방자치법」

제46조(부의안건의 공고) 지방자치단체의 장이 지방의회에 부의할 안건은 지방자치단체의 장이 미리 공고하여야 한다. 다만, 회의 중 긴급한 안건을 부의할 때에는 그러하지 아니하다.

제66조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의한다.

② 위원회는 그 직무에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 의안은 그 안을 갖추어 의장에게 제출하여야 한다.

④ 제1항에 따라 의원이 조례안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성의원을 구분하되, 해당 조례안의 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하여야 한다. 다만, 발의의원이 2명 이상인 경우에는 대표발의의원 1명을 명시하여야 한다.

⑤ 의원이 발의한 제정조례안 또는 전부개정조례안 중 의회에서 의결된 조례안을 공표 또는 홍보하는 경우에는 해당 조례안의 부제를 함께 표기할 수 있다.

Q&A

◎ 질의요지

- 「지방자치법」 제46조에 따르면 지방자치단체의 장은 지방의회에 부의할 안건을 미리 공고하여야 하는데, 공고시점과 관련하여 '부의'한 시점을 의회에 안건을 제출하는 때로 봐야 하는지, 위원회에 상정한 때로 봐야 하는지, 아니면 본회의에 상정한 때로 봐야 하는지?

◎ 회답

- '부의'란 일반적으로 회의에 부치는 것을 의미하는 것이나 지방자치단체의 장이 발의하는 경우 위원회나 본회의에 직접 부의할 수 없고 지방의회 의장에게 제출하는 절차까지만 법령에서 정하고 있으므로, 안건의 공고시점은 지방의회 의장에게 조례안을 제출하기 전이어야 할 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 「지방자치법」 제46조에 따라 지방자치단체의 장이 부의할 안건을 공고할 때, 그 공고기간을 며칠로 상정해야 하는지?

◎ 회답

- 공고 기간은 해당 지방자치단체의 조례나 규칙에서 정하여야 할 사안이나 이러한 규정이 별도로 없다면 내부검토를 거쳐 조례안이 의회에 부의된다는 것을 주민이 알 수 있을 정도로 적당하다고 인정되는 기간 동안 공고하여야 할 것임. 일부 지방자치단체에서는 의회 폐회기간까지 공고하거나 공고기간을 따로 설정하지 않는 방식으로 공고하는 경우가 있음.

Q&A

◎ 질의요지

- 집행부 발의로 조례 개정 중에 있는데 같은 조례의 다른 조항에 대하여 의원발의로 동시에 개정절차를 진행할 수 있는지?

◎ 회답

- 이미 개정 절차가 진행 중이라 하더라도 같은 조문에 대한 개정이 아니라면 개정절차를 진행할 수 있을 것이며, 의회에서 두 개정안을 합한 대안으로 심의하고 원래의 안을 폐기할 수 있음.

Q&A

◎ 질의요지

- 의회에서 부결된 조례를 그대로 다음 회기에 재발의할 경우 입법예고 등의 입법절차가 생략 가능한지?

◎ 회답

- 지방의회에서 부결된 안건을 다음 회기에 다시 제출하는 경우에도 조례안 제·개정 절차를 다시 거쳐야 할 것으로 보임.

Q&A

◎ 질의요지

- 시의회 임기 만료로 자동폐기된 조례안을 내용의 변동 없이 다음 회기에 재상정하는 경우 입법예고 등 모든 절차를 다시 거쳐야 하는지?

◎ 회답

- 지방의회에 제출된 의안은 회기 중에 의결되지 못한 것 때문에 폐기되지 않지만, 지방의회의원의 임기가 끝나는 경우에는 폐기됨(지방자치법 제67조). 임기가 만료되어 폐기된 조례안을 다시 의회에 발의하려는 경우에는 입법절차를 다시 밟는 것이 원칙임.

- 조례를 제정·개정 또는 폐지하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 하는데(「행정절차법」 제41조제1항 각 호 외의 부분 본문), 일정한 경우에는 입법예고를 생략할 수 있음(「행정절차법」 제41조제1항 각 호 외의 부분 단서). 다만, 임기만료로 폐기된 조례를 다시 발의하는 경우는 입법예고 생략사유에 해당하지 않음.

- 조례를 포함한 자치법규의 입법예고기간은 특별한 사정이 없으면 20일 이상이라고 규정되어 있으므로(「행정절차법」 제43조), 특별한 경우에 해당하면 기간을 단축할 수 있는 것으로 해석 가능하고 자치법규안 입법예고기간의 단축에 대해서는 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있음(「법제업무 운영규정」 제20조제4항).

- 한편, 관련부서 협의, 규제영향 평가 등도 다시 실시하되 입법예고 기간 중에 진행함으로써 소요기간을 최소화할 수 있음.

참고서식



입법계획(입법방침)안, 조례안, 입법예고 안 등 의회 제출 이전까지의 조례 제정 절차 과정에서의 서식은 지방자치단체 자치법규 입법에 관한 조례나 법제사무 처리 규칙, 입법예고 조례 등 해당 지방자치단체의 규정에 따른 서식을 따라야 함을 알려드립니다.

해당 서식은 지방자치단체마다 상이하며, 여기서의 서식은 **참고용**으로 이용하시기 바랍니다.

1. 입법계획(입법방침)안
2. 의회 제출 조례안
3. 신 · 구조문대비표
4. 비용추계서
5. 입법예고안
6. 입법예고결과 처리서

서식 1 – 입법계획(입법방침)안

○○○시 ○○○ 조례(규칙) 제·개정 계획

○

Ⅰ. 입법배경

○

Ⅱ. 법적근거

○

Ⅲ. 주요내용

○

○

Ⅳ. 추진일정

○ 입법계획 방침결정 및 관련 부서 협의 : 2020. ○월
○ 입법예고(20일 이상) : 2020. ○월
○ 규제심사 및 부패영향평가 : 2020. ○월
○ 법제심사 및 조례규칙심의회 심의 : 2020. ○월
○ 시의회 제출 및 심의 : 2020. ○월
○ 행정안전부 보고 및 공포·시행 : 2020년 ○월

Ⅴ. 기대효과

○

붙임 1. 조례(규칙)안 1부
2. 중앙부처 표준안 1부(해당될 경우만)
3. 그 밖의 참고자료 등 - 신구조문대비표, 비용추계서 (해당될 경우만)

서식 2-1. 의회 제출 조례제정안

○○시·도(시·군·구) ○○ 조례안

1. 제안이유

----------하고자 이 조례를 제정함.

2. 주요내용

가. ----------.

1) (제도도입의 배경)하므로, (기대효과)를 위하여 (새로운 제도) 하도록 함. (안 제◦ 조부터 제◦ 조까지)

2) ----------. (안 제◦ 조부터 제◦ 조까지)

나. (제도도입의 배경)하므로, (기대효과)를 위하여 (새로운 제도) 하도록 함. (안 제◦ 조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「◦ ◦ 법」 제◦ 조(※ 조문이 많은 경우 붙임)

나. 예산조치 : 별도조치 필요없음(또는 ◦ ◦ ◦ ◦ 년도 예산안에 반영하였음)

다. 합　　의 : ◦ ◦ ◦ ◦ ◦ ◦ 와 합의되었음

라. 기　　타 : 1) 입법예고(2014. ○. ○. ~ ○. ○.) 결과, 의견 없음(※ 있는 경우, 결과요약서 붙임)

2) 규제심사 : 해당사항 없음 (※ 있는 경우, 결과요약서 붙임)

3) 비용추계서 : 붙임 (※ 또는 미첨부사유서 붙임)

4) 조례·규칙 심의 결과 :

5) ◦ ◦ ◦ ◦ * (※ 있는 경우, 결과요약서 붙임)

* 개별법령에 따라 거쳐야 하는 입법 선행절차 등 기재 (부패영향평가, 성별영향평가 등)

서식 2-1. 의회 제출 조례제정안

○○시·도(시·군·구)조례∨∨제∨∨∨∨∨∨∨∨호

(법령 종류 및 공포번호: 신명조 14pt)

Enter↵

○○시·도(시·군·구) ○○조례안

(법률제명: 가운데 정렬, 신명조 16pt, 진하게)

Enter↵

제1조(목적) ----------.

제2조(○○) ① ----------.

② 다음 각 호의 ----------.

제3조(○○) ----------.⇐신명조 14pt

Enter↵

부∨∨∨∨∨∨칙

(부칙: 가운데 정렬, 신명조 14pt, 진하게)

Enter↵

제1조(시행일) 이 조례는 ---------- 시행한다. ⇐신명조 14pt

제2조(○에 관한 경과조치) ----------.

☆ 조·항·호·목 등의 내어 쓰기 기준

제00조(○○○○)∨①∨----------

⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 14pt.

∨∨②∨----------

⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 14pt.

∨∨1.∨----------

⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 24.4pt.

∨∨∨∨가.∨----------

⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 45.4pt.

∨∨∨∨∨∨1)∨----------

⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 54.2pt.

∨∨∨∨∨∨∨∨가)∨----------

⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 75.2pt.

∨∨∨∨∨∨∨∨∨∨(1)∨----------

⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 87.8pt.

∨∨∨∨∨∨∨∨∨∨∨∨(가)∨----------

서식 2-1. 의회 제출 조례제정안

⇐ ~~Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 108.8pt~~.

☆ 부칙에서 다른 조례를 개정할 경우의 내어 쓰기 기준

제5조(다른 조례의 개정) ○○조례 일부를 다음과 같이 개정한다.
⇐ Shift+Tap

∨∨제00조를 삭제한다.

∨∨제00조를 다음과 같이 한다.

∨∨제00조(○○○○○○)∨①∨----------.
⇐ Shift+Tap

∨∨∨∨②∨----------.
⇐ Shift+Tap

∨∨제00조제4항을 다음과 같이 한다.

∨∨∨∨④ ----------.
⇐ Shift+Tap

∨∨제00조 단서를 다음과 같이 한다.

∨∨∨∨----------.
⇐ Shift+Tap

※ 숫자는 다음 줄로 넘어가지 않게 한다.

서식 2-2. 의회제출 전부개정조례안

○ ○시・도(시・군・구) ○ ○ 조례 전부개정조례안

1. 제안(개정)이유

----------하고자 이 조례를 개정함.

2. 주요내용

가. ----------. (안 제○조)

(1) ---- (현행 또는 문제점, 개정 필요성)

(2) ---- (개정안)

(3) ---- (기대효과)

나. (현행)을 (개정안)로 변경하여 (기대효과)를 도모함. (안 제○조)

다. (제도도입의 배경)하므로, (기대효과)를 위하여 (새로운 제도) 하도록 함. (안 제○조)

3. 참고사항

가. 관계법령: 붙임 참조

※ 예산조치, 합의, 기타사항 등은 제정 조례안과 같음

○ ○시・도(시・군・구)조례 제 호

○ ○시・도(시・군・구) ○ ○조례 전부개정조례안

Enter↵

○ ○시・도(시・군・구) ○ ○조례 전부를 다음과 같이 개정한다.

Enter↵

○ ○시・도(시・군・구) ○ ○조례

제1조(목적) ----------.

제2조(○ ○) ① ----------.

② 다음 각 호의 ----------.

제3조(○ ○) ----------.

Enter↵

부∨∨∨∨∨∨칙

Enter↵

제1조(시행일) 이 조례는 ---------- 시행한다.

제2조(○에 관한 경과조치) ----------.

서식 2-3. 의회제출 일부개정조례안

○ ○시・도(시・군・구) ○ ○ 조례 일부개정조례안

1. 제안(개정)이유
   ----------하고자 이 조례를 개정함.

2. 주요내용
 가. ----------. (안 제○조)
   (1) ---- (현행 또는 문제점, 개정 필요성)
   (2) ---- (개정안)
   (3) ---- (기대효과)
 나. (현행)을 (개정안)로 변경하여 (기대효과)를 도모함. (안 제○조)
 다. (제도도입의 배경)하므로, (기대효과)를 위하여 (새로운 제도) 하도록 함. (안 제○조 신설)

3. 참고사항
 가. 신・구조문 대비표 : 붙임 참조
 나. 관계법령: 붙임 참조
 ※ 예산조치, 합의, 기타사항 등은 제정 조례안과 같음

○ ○시・도(시・군・구)조례∨∨제∨∨∨∨∨∨∨∨호

(법령 종류 및 공포번호: 신명조 14pt)

Enter↵

○ ○시・도(시・군・구) ○ ○조례 일부개정조례안

(법률제명: 가운데 정렬, 신명조 16pt, 진하게)

Enter↵

○ ○시・도(시・군・구)○ ○조례 일부를 다음과 같이 개정한다.(개정주문: 신명조 14pt)

제7조 본문 중 "..."를 "..."로 한다.(개정문: 신명조 14pt)

(이하 생략)

Enter↵

부∨∨∨∨∨∨칙

(부칙: 가운데 정렬, 신명조 14pt, 진하게)

Enter↵

제1조(시행일)∨이 조례는 공포한 날부터 시행한다.⇐신명조 14pt

서식 3 – 신·구조문대비표

[별첨 3]

신 · 구조문대비표

(제목: 가운데정렬, 신명조 16pt, 진하게)

현∨∨∨∨∨∨∨∨∨행	개∨∨∨정∨∨∨안
제2조(적용이 제외되는 자동차) 「자동차관리법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호 단서에서 "대통령령으로 정하는 것"이라 함은 다음 각호의 것을 말한다.	제2조(적용이 제외되는 자동차) ---------- ---------- ---------- ---------- -----.
1.「건설기계관리법」에 따른 건설기계	1. ---------- 기계
2. (생 략)	2. (현행과 같음)
3. 「군수품관리법」에 따른 차량	3. ---------- 지방자치단체에서 운행하는 차량
4. 궤도 또는 공중선에 의하여 운행되는 차량	4. ---------- --특수차량
5. (생 략)	5. (현행과 같음)

1) 신 · 구조문대비표는 신명조, 14pt, 행간 180%로 작성하고, 내어 쓰기는 법령안의 내어 쓰기 기준에 따른다.

2) 숫자는 다음 줄로 넘어가지 않게 한다.

서식 4 – 비용추계서

비용추계서

1. 비용 발생 요인 및 관련조문

가. 자치법규안명 및 관련조문

○

나. 비용 발생 요인

○

2. 비용 추계결과

가. 추계의 전제

나. 추계결과

(단위: 백만원)

구 분		년	년	년	년	년	년
총 소요액							
○○사업							
○○사업							

다. 재원조달방안: 0000년 예산에 일반, 특별회계로 편성

○ 기획감사실 예산담당과 협의 필【000실·과-000(. . .)호】

3. 제도개선 등 기타사항: 0000

4. 작성자: ○○○ 국 ○○○과장 ○○○

서식 4 - 비용추계서

(뒤쪽)

<연도별 비용 추계표>

(단위: 천원)

구 분		1차연도	2차연도	3차연도	4차연도	5차연도	계	비고
세 입								
△△△△								
△△△△								
△△△△								
세 출								
△△△△								
△△△△								
△△△△								
재원 조달								
의존 재원	소 계							
	보조금							
	지방교부세							
자체 수입	소 계							
	지방세수입							
	세외수입							
지방채								
기 금								
공기업 특별회계								
그 밖의 사항 (채무부담, 민자 등)								

서식 5-1. 입법예고안 샘플

◉ 00시공고 제2019-*공고번호*

00시 00 조례를 개정함에 있어, 그 개정이유와 주요내용을 미리 국민에게 알려 이에 대한 의견을 듣고자 「행정절차법」 제41조에 따라 다음과 같이 공고합니다.

0000년 00월 00일

기관장 호칭

00시/도 000조례/규칙 00개정조례/규칙(안) 입법예고

1. 개정이유

해당 자치법규안을 제안하게 된 목적, 추진배경, 개선방향과 기대효과 등을 기재하되, 내용이 너무 길어지지 않도록 함(7~8행을 넘지 않도록 함).

2. 주요내용

가. ○○○을 △△△으로 변경하여 xxx을 도모함(안 제○○조)

나. 종전의 ○○○은 △△△하므로 이를 개선하여 xxx하도록 함(안 제○○조)

3. 의견 제출

이 개정조례안에 대하여 의견이 있는 단체 또는 개인은 다음 사항을 기재한 의견서를 연월월까지 기관장호칭(참조 : 입안부서)에게 제출하여 주시기 바랍니다.

서식 5-1. 입법예고안 샘플

가. 입법예고 사항에 대한 항목별 의견(찬·반 의견과 그 이유)

정(안)	수 정(안)	수 정 사 유

나. 성명(단체인 경우에는 단체명과 대표자 성명), 주소 및 전화번호

다. 의견제출 방법 : 전자우편, 우편 또는 팩스, 전자공청회

1) 전자우편(이메일) : 전자우편

2) 주소 : 주소

3) 팩스 : 팩스번호

4) 전자공청회 : 국민신문고(http://www.epople.go.kr)

라. 기타 자세한 사항은 기관명 입안부서(전화 : 전화번호)에 문의하여 주시기 바라며, 입법예고와 관련된 개정안은 '해당지방자치단체' 홈페이지에 게재하였으니 참고하시기 바랍니다.

서식 5-2. 입법예고안 샘플

00시/도 공고 제 호

00시/도 00000 일부개정조례(규칙)안 입법예고

○○○ 조례안을 제정(또는 개정, 폐지)함에 있어 그 취지와 주요 내용을 미리 알려 주민 여러분의 의견을 듣고자 다음과 같이 공고합니다.

○○년 ○○월 ○○일

0 0 시 장

1. 제정(또는 개정, 폐지) 이유

2. 주요내용

(1안)

가. ○○○에 대하여

○○○이 ○○○함으로 ○○○를 새로 제정하려는 것임.

서식 5-2. 입법예고안 샘플

나. ○○○에 대하여(제○○조)

○○○한 현행제도는 ○○○함으로 이를 ○○○로 개정하려는 것임.

다. ○○○에 대하여(제○○조의 폐지)

○○○한 현행제도는 ○○○함으로 이를 폐지하려는 것임.

(제2안)

항 목	현 행	개정안	취 지
가 … (제○○조)	……	…	…
나 … (제○○조)	……	…	…
다 … (제○○조)	……	…	…

※ 조례안 전문 또는 신구조문 대비표 첨부(별첨).

3. 자치법규안 : 별첨

첨 부 : 규제영향분석서 1부(규제사항이 포함되어 입법예고 전 완료된 경우).

4. 의견제출

가. 제출기간 :

나. 제출방법 : 서면 · 우편 · 00시홈페이지

다. 기재내용 : 주소 · 성명 · 생년월일 · 연락전화번호 · 의견(찬반 여부 및 그 사유)

라. 제출기관

○ 주 소 : 해당 기관 주소

○ 전 화 : ※자치법규안의 입법예고 주관담당관 · 과 · 소의 전화번호

서식 5-2. 입법예고안 샘플

5. 공청회 개최 계획(공청회를 개최하려는 경우에 한한다)

가. 일시 : ○○년 ○○월 ○○일 ○○시부터 ○○시까지

나. 장소 : ○○○○, ○○○○

다. 공청사항 : (1) ·····

다. 공청사항 : (2) ·····

다. 공청사항 : (3) ·····

라. 발언자수 : ○○인

마. 발언신청 : 공청사항에 대하여 공청일 당일 의견을 발표하기를 원하시는 분은 ○○년 ○○월 ○○일까지 다음 사항을 기재한 서면을 00시장/도지사(참조 : ○○과장)에게 제출하여 주시면 시/도에서 발언하실 분을 선정하여 알려 드리겠습니다.

(1) 공청사항에 대한 항목명의건(찬, 반여부와 그 이유)

(2) 성명, 주소, 연락전화번호 및 자신의 이력을 적은 자기소개서 (단체의 대표자 자격으로 발언 신청하는 경우에는 그 단체명, 단체에서의 직위를 포함한다)

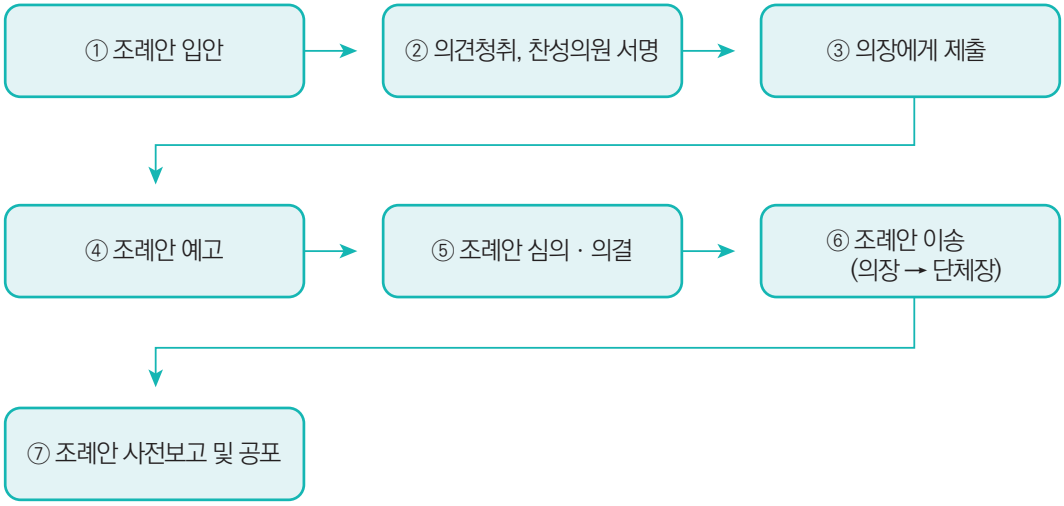
서식 6 - 입법예고 결과

〈 입법예고결과 〉

의견제출자	제 출 의 견	조 치 내 용
00시 장애인 시설협회 (○○○)	○ 제9조(요금의 산정기준 및 징수방법) 공연장에 단체 입장 시에는 입장 후에 입장료를 징수할 수 있도록 단서규정 신설 요구 ○ 〈별표 2〉 공연장 사용료 중 장애인에게는 사용료 면제 요구	○ 미반영 - 조례가 명시한 단체입장은 일반적인 경우를 규정한 것이며, 제출의견에 대하여는 공연장 운영 시 고려할 사항임. ○ 반 영 - 장애인복지법에 의한 등록된 장애인에게는 장애인복지법의 공공시설이용요금의 감면규정을 준용하여 50% 할인을 적용하는 것으로 함.

Ⅱ 지방의회 의원이 발의하는 조례안

〈 의원의 조례안 발의 과정 〉



지방의회 의원은 의안을 발의할 수 있다. 조례안에 대하여 의원은 사전에 소속 정당 및 다른 의원들과 충분한 협의를 거쳐야 한다. 주민의 여론과 이해관계자 의견 등도 충분히 청취하여 조례안에 반영할 수 있도록 노력하여야 한다.

1. 조례안 제출

» 조례안 제안 형식에 따라 제안이유, 주요내용 등을 정리함.

» 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 서명이 필요함.

» 의장에게 제출함.

- 시·도는 사무처, 시·군·자치구는 사무국 또는 사무과
- 서명서와 조례안 3부 첨부
- 발의의원이 2명 이상일 경우에는 대표발의의원 명시

2. 조례안 입법예고

의회는 회의규칙에서 정하는 바에 따라 조례안 취지와 주요 내용, 전문을 공보나 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고함(「지방자치법」 §66의2).

「지방자치법」

제66조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의한다.

② 위원회는 그 직무에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항의 의안은 그 안을 갖추어 의장에게 제출하여야 한다.

④ 제1항에 따라 의원이 조례안을 발의하는 때에는 발의의원과 찬성의원을 구분하되, 해당 조례안의 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하여야 한다. 다만, 발의의원이 2명 이상인 경우에는 대표발의의원 1명을 명시하여야 한다.

⑤ 의원이 발의한 제정조례안 또는 전부개정조례안 중 의회에서 의결된 조례안을 공표 또는 홍보하는 경우에는 해당 조례안의 부제를 함께 표기할 수 있다.

제66조의2(조례안예고) ① 지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다.

② 조례안예고의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

Ⅲ 주민 청구에 의한 조례(주민조례개폐청구)

1. 의 의

「지방자치법」 제15조에서 규정하고 있는 조례의 제정과 개폐청구는 주민이 일정한 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있는 제도이다.

2. 청구권자

가. 19세 이상의 주민으로서 다음에 해당하는 사람(선거권 없는 자 제외)

» 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람(「지방자치법」 제15조 제1항제1호)

» 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 국민(「지방자치법」 제15조제1항제2호)

※ 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」, 「주민등록법」이 개정되어 재외국민에 대한 국내거소신고제도가 폐지되고 재외국민용 주민등록증 발급제도가 도입됨에 따라 조례 제정·개폐 청구권자 중 국내거소신고자 부분을 삭제하는 내용의 법률 개정 추진 중임.

» 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 "19세 이상의 주민"이라 한다)은 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다. 〈개정 2009. 4. 1.〉

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 국민
3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

선거권이 없는 자

「공직선거법」

제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다. 〈개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2015. 8. 13.〉

1. 금치산선고를 받은 자
2. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람. 다만, 그 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중에 있는 사람은 제외한다.
3. 선거범, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(刑이 失效된 者도 포함한다)
4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

나. 19세 이상의 주민 총수

1) 산정방식

» 19세 이상의 주민 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 의하여 산정함(「지방자치법」 §15⑩).

– 전년도 12월 31일 현재 19세 이상 주민수에서 선거권 없는 자를 제외한 수

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ⑩ 제1항에 따른 19세 이상의 주민 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 재외국민국내거소신고표, 외국인등록표에 의하여 산정한다. 〈개정 2009. 4. 1.〉

2) 주민 총수의 공표

» 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 조례의 제정이나 개폐청구를 위하여 연서할 수 있는 19세 이상의 주민 총수를 공표함(「지방자치법 시행령」 §11).

「지방자치법 시행령」

제11조(주민 총수의 공표) 지방자치단체의 장은 법 제15조제1항에 따른 19세 이상의 주민(이하 "19세 이상의 주민"이라 한다)의 총수를 매년 1월 10일까지 공표하여야 한다.

다. 연서 주민수

» 19세 이상 주민총수(청구권자 총수) 중 해당 지방자치단체의 조례에서 정하는 주민수 이상의 연서(連署)가 필요함.

- (시·도*, 인구 50만 이상 대도시) 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하의 범위에서 조례로 정함.

  * 제주특별자치도는 1/110 범위에서 조례로 정함(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 §29). 세종특별자치시는 1/100이상 1/200이하의 범위에서 조례로 정함(「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 §20)

- (시·군·자치구) 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 조례로 정함.

〈 연서 주민수의 예시 〉

구분	청구권자 총수	연서 주민수	조례 규정
서울특별시	8,382,120명	83,822명 이상	청구권자 총수의 1/100 이상
경기 하남시	170,487명	3,410명 이상	19세 이상 주민 총수의 1/50 이상
부산 북구	251,494명	6,288명 이상	19세 이상 주민 총수의 1/40 이상

3. 청구대상

가. 청구대상

» 「지방자치법」 제22조에 따른 조례로 규정할 수 있는 사항이어야 함.

» 조례의 제정 외에 기존 조례의 개정·폐지 청구도 가능함

나. 청구제외대상(「지방자치법」 §15②)

» 법령을 위반하는 사항

※ 「지방자치법」 §22에 따라 조례는 법령의 범위 안에서 제정할 수 있음이 전제되어 있으므로 '99년 도입 당시에는 규정이 없었으나, GATT 협정 등 법령에 위반되는 조례안이 다수 청구되는 사례가 발생하여 '05. 1. 27. 법 개정 시 신설됨.

» 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항

» 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ② 다음 각 호의 사항은 제1항에 따른 청구대상에서 제외한다.

1. 법령을 위반하는 사항
2. 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항
3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항

Q&A

◎ 질의요지

- 「지방자치법」 제15조에 따라 주민이 댐으로 인한 자연환경 및 생태의 변화와 그에 따른 피해에 관한 사항 등을 조사하는 위원회의 설치에 관한 조례 제정을 청구한 경우, 해당 내용의 조례가 「지방자치법」 제22조에 위배되는지?

◎ 회답

- 「지방자치법」 제15조 관련, 댐건설로 인한 해당 지방자치단체 내의 피해를 조사하는 위원회가 「지방자치법」 제112조 및 그 위임을 받은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 설치된 행정기구인 위원회라면 「지방자치법」 제15조제1항제3호에 따라 주민이 조례 제정을 청구할 수 있는 대상에서 제외된다고 할 것이나,

- 행정기구가 아닌 자문기관에 해당한다면 댐으로 인한 자연환경 및 생태의 변화와 그에 따른 피해에 관한 사항 등을 조사하는 사무는 자치사무에 해당하므로 그 소관 자치사무를 처리하는 자문기관은 「지방자치법」 제116조의2 및 같은 법 시행령 제80조부터 제80조의3에서 정하는 범위 내에서 조례로 설치할 수 있는 것으로 보임.

(법제처 의견 11-0012)

Q&A

◎ 질의요지

- 주민에 의한 조례의 제정과 개폐청구 제외 대상으로 “행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항”으로 규정하고 있는 바, 00시 시설관리공단이 이에 포함되어 조례의 개폐청구 제외 대상이 되는지 여부?

◎ 회답

- 00시 시설관리공단은 「지방자치법」 제146조 및 「지방공기업법」 제76조제1항에 따라 설립되어 기업의 형식으로 경제활동을 통하여 궁극적으로 주민의 복지증진에 기여한다는 점에서 “행정기구”와 구별되며, 도로·공원 등과 같이 物로써 주민의 이용에 제공되는 “공공시설”과도 구별됨.

- 결국, 00시 시설관리공단은 「지방자치법」 제15조제1항제3호의 조례 제·개폐 청구 제외대상인 “행정기구”와 “공공시설”에 해당하지 않으므로 00시 시설관리공단의 폐지를 내용으로 하는 주민청구는 가능할 것으로 판단됨.

※ 지방자치법상 행정기구 : 지방자치법 제112조, 제113조~제116조의 소속 행정기관, 제117조~120조의 하부행정기관

※ 공공시설 : 지방자치법 제39조제1항제7호 및 제144조, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 및 시행령 제4조, 공유재산 및 물품관리법 등

(행정안전부-1279('07.06.07))

Q&A

◎ 질의요지

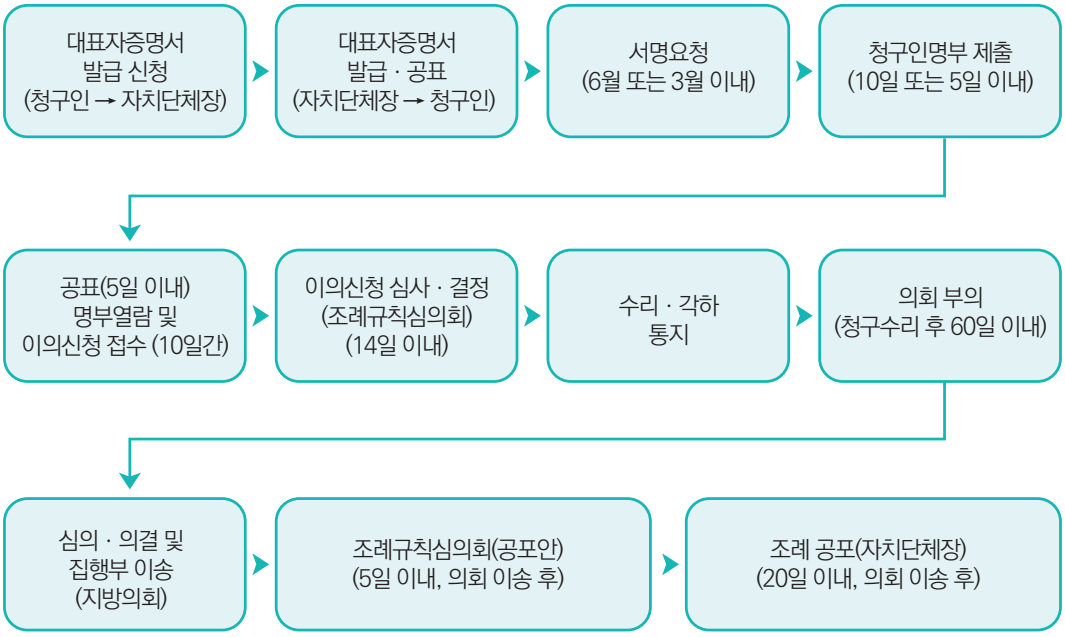
- 「지방자치법」 제15조제2항의 주민조례 제정·개정·폐지 청구 제외대상에 「○○시 지방공무원 정원 조례」가 해당되는지 여부

◎ 회답

- 「지방자치법」 제15조제2항에 행정기구에 관한 사항만 규정하고 있고, 정원에 관한 사항은 구체적으로 규정되어 있지 않으므로 정원에 관한 사항을 청구대상에서 제외한다고 해석하기는 어려울 것임.

- 다만, 지방공무원의 정원과 행정기구는 긴밀하게 연결되어 있어 주민청구조례안의 심사 시 청구된 정원조례안의 내용이 행정기구의 설치나 변경을 초래하는 것인지 등을 고려하여 심사하여야 할 것임.

4. 청구절차



가. 대표자증명서 발급신청

» 19세 이상의 주민이 조례의 제정·개정·폐지를 청구하려면 청구인의 대표자를 선정함(「지방자치법」 §15③).

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ③ 지방자치단체의 19세 이상의 주민이 제1항에 따라 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구하려면 청구인의 대표자를 선정하여 청구인명부에 적어야 하며, 청구인의 대표자는 조례의 제정안·개정안 및 폐지안(이하 "주민청구조례안"이라 한다)을 작성하여 제출하여야 한다.

» 조례의 제정이나 개폐를 청구하려는 청구인의 대표자는 청구의 취지와 이유 등을 적은 조례의 제정·개정·폐지청구서를 덧붙여 해당 지방자치단체의 장에게 문서로 대표자증명서의 발급을 신청함(「지방자치법 시행령」 §12).

「지방자치법 시행령」

제12조(청구인의 대표자 증명 등) ① 법 제15조제1항에 따라 조례의 제정·개정·폐지를 청구하려는 청구인의 대표자(이하 "대표자"라 한다)는 청구의 취지와 이유 등을 적은 조례의 제정·개정·폐지 청구서(이하 "청구서"라 한다) 및 조례의 제정·개정·폐지안(이하 "주민청구조례안"이라 한다)을 첨부하여 해당 지방자치단체의 장에게 문서로 대표자증명서의 발급을 신청하여야 한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 청구인 대표자 또는 수임자가 서명기간 중에 '선거권 없는 자'가 된 때 당해 조례안의 제정 또는 개정·폐지의 청구가 가능한지?

◎ 회답

- 「지방자치법」 제15조제1항에서 19세 이상의 주민은 일정 주민 수 이상의 연서로 조례의 제정과 개·폐 청구를 할 수 있도록 하면서, 「공직선거법」 제18조에 따른 '선거권 없는 자'는 제외하도록 규정하고 있으므로 '선거권이 없는 자'가 청구인의 대표자 또는 수임자의 입장에서 서명을 받은 경우는 권한 없는 자의 행위로써 '선거권이 없는 자'가 된 날부터 받은 서명은 법률적 효력이 없는 것으로 보아야 할 것임

(행정안전부, 2016자치법규 입법실무)

나. 대표자증명서 발급 및 공표

» 신청이 있는 때에는 해당 지방자치단체의 장은 대표자가 19세 이상의 주민의 경우에만 대표자증명서를 발급함(「지방자치법 시행령」 §12②).

- 대표자증명서의 교부는 19세 이상의 주민확인에 필요한 최소한의 기간 내에 이루어져야 함.

» 교부사실 공표

- ○○○조례 제정·개정·폐지 청구취지, 대표자, 서명요청 기간

» 대표자가 정보시스템의 이용을 신청한 경우 지방자치단체의 장은 「지방자치법 시행령」 제13조의2제4항 각 호의 사항을 함께 공표함(「지방자치법 시행령」 §13의2).

- (공표사항) 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소 및 전자서명을 하는 방법과 전자서명 취소 방법(「지방자치법 시행령」 §13의2④제1호, 제2호)
- (시스템) ○○○조례 제정·개정·폐지 청구취지, 대표자, 서명요청 기간의 내용을 정보시스템에 개시함.

정보시스템의 주소는 www.ejorye.go.kr

「지방자치법 시행령」

제12조(청구인의 대표자 증명 등) ② 제1항에 따른 신청을 받으면 해당 지방자치단체의 장은 대표자가 19세 이상의 주민인 경우에만 대표자 증명서를 발급하고 그 취지를 공표하여야 한다.

제13조의2(전자서명 요청 절차) ③ 제2항에 따른 신청을 받은 지방자치단체의 장은 제12조제2항에 따른 공표를 할 때 제4항 각 호의 사항을 포함하여 공표하여야 하고, 제1항에 따른 정보시스템에 제13조제1항 후단에 따른 문서를 게시하여야 한다.

④ 대표자 또는 제13조제2항에 따른 수임자는 다음 각 호의 사항을 주민에게 알릴 수 있다.

1. 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소
2. 전자서명을 하는 방법. 이 경우 제14조제3항에 따른 전자서명 취소방법을 포함한다.

Q&A

◎ 질의요지

• 조례의 제정·개정 또는 폐지를 청구하려는 내용이 「지방자치법」 제15조제2항 각 호에 따른 청구대상 제외사유에 해당하는 것이 명백한 경우, 해당 지방자치단체의 장은 대표자증명서를 발급하지 않아도 되는지?

◎ 회답

• 「지방자치법 시행령」 제12조는 조례의 제정 및 개폐청구를 하려면 대표자가 대표자증명서의 발급을 신청하는 경우 발급요건으로 그 대표자가 19세 이상의 주민이어야 한다는 규정만 두고 있을 뿐 그 외의 제한사유를 두고 있지 않으므로 해당 지방자치단체의 장은 법령상 대표자증명서 발급의 제한사유 외의 사유로 대표자증명서의 발급을 거부할 수 없다 할 것임.

• 또한 「지방자치법」 제15조제7항·8항 및 같은 법 시행령 제17조제1항에 따르면, 지방자치단체의 장은 조례·규칙심의회의 심의를 거쳐 해당 청구를 수리하거나 각하하도록 하고 있고 각하하는 경우에도 대표자에게 알리고 의견을 제출할 기회를 주어야 한다고 규정하고 있는바, 이와 같은 규정의 취지는 대표자가 「지방자치법」 제15조제2항 각 호에 규정된 사항에 대해 조례의 제정, 개정 또는 폐지청구를 한 경우에도 그 청구가 청구대상 제외사유에 해당하여 각하하여야 할 것인지 여부는 대표자의 의견을 듣고 조례·규칙심의회의 심의를 거쳐 수리 또는 각하 여부를 결정하되, 각하하는 경우에도 그 사실을 대표자에게 알리도록 한 것이므로 그러한 절차를 거치지 전에 조례의 제정, 개정 또는 폐지청구를 하기 위한 준비단계에서 대표자증명서 발급을 거부하여 청구절차를 진행하지 못하게 하거나 조례·규칙심의회에서 심의를 거쳐 결정할 사항을 그 청구의 접수업무를 담당하는 자가 대신하는 것은 위 「지방자치법」 및 같은 법 시행령상의 규정 취지에 맞지 아니함.

(법제처 해석, 09-0399)

Q&A

◎ 질의요지

• 19세 이상의 주민이 조례의 제정·개정·폐지를 청구하기 위해 2019년 12월 대표자증명서 발급 신청을 할 경우(청구인명부의 제출 시기는 2020년 이후가 됨) 주민 총수의 기준 시점이 언제인지?

◎ 회답

- 「지방자치법」 제15조에 따르면 일정 수 이상의 주민의 연서로 조례 제정 등을 청구할 수 있고(제1항), 이를 청구하려면 청구인의 대표자를 선정하여 청구인명부에 적도록 하여(제3항) 조례 제정 등의 '청구'는 청구인명부의 제출을 전제로 하고 있음.

- 19세 이상의 주민 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 의하여 산정하고(「지방자치법」 제15조제10항) 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 조례의 제정이나 개폐청구를 위하여 연서할 수 있는 19세 이상의 주민 총수를 공표하여야 하는바(「지방자치법 시행령」 제11조), 조례 제정 등의 '청구'는 대표자증명서 발급 신청시점이 아닌 청구인명부 제출 시점을 의미하는 것으로 보아야 함. 따라서 이를 기준으로 주민총수 및 필요한 주민 수를 산정하는 것이 타당하고, 2019. 12. 31.을 기준으로 2020. 1. 10.에 공표된 주민 총수가 그 기준이 되어야 할 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 주민조례 제정·개정 및 폐지 청구와 관련하여 「지방자치법 시행령」 제12조에 의하여 청구인의 대표자증명서 발급을 신청할 경우 대표자가 1인이 아닌 다수(공동대표 형식으로 20인 이상)가 될 수 있는지?

◎ 회답

- 「지방자치법」에서는 청구인대표자를 1명으로 제한하여야 할 명시적인 법적 근거를 두고 있지 않으며, 청구인대표자를 1명으로 제한하는 것이 오히려 주민조례 제정·개정 및 폐지 청구와 관련된 주민의 의사를 결집하고 서명활동을 하는 데 제약이 될 수 있으므로 필요하다면 주민조례 제정·개정 및 폐지 청구를 하고자 하는 주민은 청구인대표자를 2명 이상 다수의 사람으로 선정할 수 있고, 「지방자치법」 제15조제3항에 따른 주민조례 제정·개정 및 폐지 청구의 청구인대표자를 둘 이상으로 선정하여 청구인대표자 증명서를 교부할 수 있을 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 다수가 대표가 될 수 있는 경우 조례의 제정, 개정, 폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 (별지 제2호서식)의 대표자 증명서를 발급할 때 대표자 증명서는 000외 0명으로 표시하여 별지로 대표자 등의 인적사항을 첨부하도록 해야 하는지? 아니면 대표자별로 별도의 증명서를 발급해 주어야 하는지?

◎ 회답

- 청구인대표자를 2명 이상 선정한 경우, 이는 주민이 대표자를 선정함에 있어서 현실적인 필요에 따라 2명 이상을 선정한 것에 불과하므로, 청구인대표자는 그 수가 2명 이상이라고 하더라도 단일한 청구인대표자로서 행위를 하는 것으로 보아야 할 것임.따라서 둘 이상의 청구인대표자가 선정된 경우에는 청구인의 대표자증명서를 발급할 때, 공동대표임을 명시적으로 알 수 있도록 공동대표자 모두에 관한 사항을 명기하여야 할 것임(별지 등을 사용하는 것도 가능해 보임).

다. 서명요청

1) 서명요청 및 서명요청권의 위임

» 대표자는 19세 이상의 주민에게 서명요청을 할 경우에는 청구서, 주민청구조례안, 대표자증명서 또는 각각의 사본을 덧붙여야 함(「지방자치법 시행령」 §13①).

» 대표자는 19세 이상의 주민에게 서명요청권을 위임할 수 있으며 이를 위임한 경우에는 수임자의 성명 및 위임 연월일을 해당 지방자치단체의 장에게 신고하여야 하고, 이 경우 지방장치단체의 장은 즉시 위임신고증을 발급하여야 함(「지방자치법 시행령」 §13②).

» 수임자가 서명요청을 하는 경우에도 청구서, 주민청구조례안, 대표자증명서 또는 각각의 사본 및 위임신고증을 덧붙여야 함(「지방자치법 시행령」 §13③).

「지방자치법 시행령」

제13조(서명 요청 절차) ① 대표자는 19세 이상의 주민에게 청구인명부에 서명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 대표자는 청구서나 그 사본, 주민청구조례안 또는 그 사본 및 대표자증명서나 그 사본을 첨부하여야 한다.

② 대표자는 19세 이상의 주민에게 제1항에 따른 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임한 경우에는 수임자(受任者)의 성명 및 위임 연월일을 해당 지방자치단체의 장에게 신고하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 즉시 위임신고증을 발급하여야 한다.

③ 제2항에 따른 수임자는 19세 이상의 주민에게 청구인명부에 서명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 수임자는 청구서나 그 사본, 주민청구조례안 또는 그 사본, 대표자증명서나 그 사본 및 위임신고증을 첨부하여야 한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 대표자 서명요청권 수임자의 인원을 제한하는 규정이 있는지?

◎ 회답

- 현재 「지방자치법」상 조례의 제정과 개폐 청구 제도의 대표자의 서명요청권 수임자의 수를 한정하는 규정을 두고 있지는 않음. 따라서 대표자는 다수인에게 위임이 가능함.

(행정안전부, 2016자치법규 입법실무)

2) 전자적 방식의 서명 요청

» 대표자는 현장서명에 갈음하여 주민에게 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 통한 공인전자서명을 요청할 수 있음(「지방자치법 시행령」 §13의2①).

» 대표자는 지방자치단체의 장에게 해당 정보시스템의 이용을 신청하여야 함(「지방자치법 시행령」 §13의2②).

– 조례 제정·개정·폐지 청구 서식의 신청란에 체크하여 표시함.

「지방자치법 시행령」

제13조의2(전자서명 요청 절차) ① 대표자는 19세 이상의 주민에게 제13조제1항에 따른 서명에 갈음하여 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 통한 「전자서명법」 제2조제3호에 따른 공인전자서명(이하 "전자서명"이라 한다)을 요청할 수 있다.

② 제1항에 따른 정보시스템을 통하여 전자서명을 요청하려는 대표자는 지방자치단체의 장에게 해당 정보시스템의 이용을 신청하여야 한다.

3) 서명요청기간

» 청구신청을 받아 청구의 취지에 대한 공표가 있은 날부터 시·도의 경우에는 6개월 이내, 시·군·자치구에 있어서는 3개월 이내의 기간 동안 서명을 요청할 수 있음(「지방자치법 시행령」 §13④).

- 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간 중에는 서명을 요청할 수 없으며 서명요청기간을 계산함에 있어서 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간은 산입하지 않음(「지방자치법 시행령」 §13⑤).

※ 선거기간: 후보자 등록마감일의 다음 날부터 선거일까지 (대통령선거는 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일)

「공직선거법」

제33조(선거기간) ① 선거별 선거기간은 다음 각 호와 같다.

1. 대통령선거는 23일
2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일
3. 삭제

② 삭제

③ "선거기간"이란 다음 각 호의 기간을 말한다.

1. 대통령선거: 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일까지
2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지

「지방자치법 시행령」

제13조(서명 요청 절차) ④ 제1항과 제3항에 따른 서명은 제12조제2항에 따른 공표가 있은 날부터 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 경우에는 6개월 이내, 시·군·자치구의 경우에는 3개월 이내에 요청하여야 한다. 다만, 서명 요청 기간을 계산할 때에 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간은 이를 산입하지 아니한다.

⑤ 누구든지 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간 중에는 제1항과 제3항에 따라 서명을 요청할 수 없다.

4) 서명방법

» (오프라인) 주민은 성명·생년월일·주소 및 서명일자를 적고 서명하거나 도장을 찍음(「지방자치법 시행령」 §14①).

※ 도장이나 손도장 모두 가능함.

» (온라인) 청구 대표자가 정보시스템의 이용을 신청한 경우, 주민은 정보시스템(홈페이지)을 통한 전자서명으로 서명이 가능함(「지방자치법 시행령」 §13의2① 및 §14①).

- 전자서명 시 성명·생년월일·주소 및 서명일자는 적은 것으로 봄.

「지방자치법 시행령」

제14조(청구인명부의 작성 등) ① 청구인명부에 서명하려는 19세 이상의 주민은 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적고 서명하거나 도장을 찍어야 한다. 다만, 19세 이상의 주민이 제13조의2 제1항에 따라 전자서명을 하는 경우에는 전자문서로 생성된 청구인명부에 그 주민이 다음 각 호의 사항을 적은 것으로 본다. 〈개정 2009. 8. 13., 2016. 1. 12., 2018. 1. 9.〉

1. 성명
2. 생년월일
3. 주소·거소 또는 체류지
4. 서명 연월일

Q&A

◎ **질의요지**

- 법령에 규정된 청구인명부 서식을 일부 변경하여 주민들의 서명을 받은 경우, 그러한 서명의 효력 유무

◎ **회답**

- 주민조례 제정청구의 경우 「조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙」 별지 제5호 서식에서 정하고 있는 청구인명부 서식을 사용하는 것이 원칙이나, 서식이 일부 변경되었다 하더라도 그것이 법령상 서식과 비교하여 비본질적이고 사소한 부분이 변경된 것이고, 변경된 서식이 법령상 필수기재사항을 모두 포함하고 있다면, 그것을 유효하지 않은 서식으로 보기는 어렵다고 판단됨.

(행정안전부, 2016 자치법규 입법실무)

Q&A

◎ **질의요지**

- 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민 판단 시점은?

◎ **회답**

- 청구인명부를 제출한 날을 기준으로 함.

(행정안전부, 2016 자치법규 입법실무)

5) 서명의 취소

» 서명을 한 자가 그 서명을 취소하려면 대표자가 해당 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하기 전에 이를 취소(청구인명부에 해당 서명을 삭제)하여야 함(「지방자치법 시행령」 §14②).

※ 서명자가 서명을 취소한 경우 해당 서명에 붉은 선 두 줄을 긋고 비고란에 취소일자 기재

» 전자서명의 경우 서명을 한 대표자가 해당 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하기 전에 정보시스템을 통하여 직접 취소하여야 함(「지방자치법 시행령」 §14③).

「지방자치법 시행령」

제14조(청구인명부의 작성 등) ② 서명을 한 자가 그 서명을 취소하려면 제15조제1항에 따라 대표자가 해당 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하기 전에 취소하여야 한다. 이 경우 대표자는 즉시 청구인명부에서 그 서명을 삭제하여야 한다.

③ 제1항 단서에 따라 전자서명을 한 주민이 그 전자서명을 취소하려는 경우에는 제15조제1항 단서에 따라 대표자가 해당 지방자치단체의 장에게 청구인명부 활용을 요청하기 전에 해당 정보시스템을 통하여 직접 취소하여야 한다. 〈신설 2018. 1. 9.〉

라. 청구인명부 작성 및 제출

» 청구인명부의 작성(「지방자치법 시행령」 §14④)

- 시·군·자치구의 경우에는 읍·면·동별로 작성
- 시·도의 경우에는 시·군·자치구별로 읍·면·동으로 구분하여 작성

» 청구인명부의 제출(「지방자치법 시행령」 §15①)

- 대표자는 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민의 수가 조례의 제정·개폐 청구에 필요한 주민 수 이상이 되면 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출함.
- 전자서명의 경우 대표자가 지방자치단체의 장에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청할 수 있음.

» 청구인명부 제출기간(「지방자치법 시행령」 §15①)

- 서명요청기간이 지난 날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에, 시·군·자치구의 경우에는 5일 이내 제출함.

「지방자치법 시행령」

제14조(청구인명부의 작성 등) ④ 제1항 본문에 따른 청구인명부는 시·군·자치구의 경우에는 읍·면·동별로 작성하고, 시·도의 경우에는 시·군·자치구별로 읍·면·동으로 구분하여 작성하여야 한다.

제15조(청구인명부의 제출) ① 대표자는 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민의 수가 법 제15조제1항에 따른 주민 수 이상이 되면 제13조제4항에 따른 서명 요청 기간이 지난 날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에, 시·군·자치구의 경우에는 5일 이내에 해당 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하여야 한다. 다만, 제13조의2제1항에 따른 전자서명의 경우에는 대표자가 지방자치단체의 장에게 같은 항에 따른 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청하여야 한다. 〈개정 2018. 1. 9.〉

Q&A

◎ 질의요지

- 「지방자치법 시행령」 제13조제4항에 따른 서명 요청 기간이 도래하기 전에 조례의 제정·개정 및 폐지 청구의 요건이 충족된 경우, 청구인의 대표자는 서명 요청 기간이 도래하기를 기다리지 않고 바로 청구인명부를 제출할 수 있는지?

◎ 회답

- 「지방자치법」 제15조제1항에 따라 지방자치단체의 조례로 정하는 주민 수 이상의 서명을 받아 조례의 제정·개정 및 폐지 청구의 요건이 충족된 경우, 청구인의 대표자는 같은 법 시행령 제13조제4항 본문에 따른 서명 요청 기간이 지나기 전이라도 청구인명부를 제출할 수 있음.

(법제처 해석례16-0138)

마. 청구인명부 열람 및 이의신청

1) 공표

» (공표기간) 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표함(「지방자치법」 §15④).

» (공표내용) 청구인명부가 제출되면 지방자치단체의 장은 대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서 주민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청 방법 등을 공표하여야 함(「지방자치법 시행령」 §15②).

» (공표방법) 지방자치단체의 공보, 게시판·전산망 또는 일간신문에 게시 또는 게재함(「지방자치법 시행령」 §24).

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ④ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

「지방자치법 시행령」

제15조(청구인명부의 제출) ② 제1항에 따라 청구인명부가 제출되면 지방자치단체의 장은 대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서주민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청 방법 등을 공표하여야 한다.

제24조(공표 방법 등) 법 제16조제7항, 이 영 제11조, 제12조제2항, 제15조제2항, 제16조제7항 및 제22조에 따른 관련 사항의 공표는 관보, 지방자치단체의 공보, 게시판·전산망 또는 일간신문에 게시하거나 게재하는 방법으로 한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 청구인명부 제출 후 대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서주민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청 방법 등을 지방자치단체의 홈페이지에 게시하는 경우에도 꼭 공보에 게재해야 하는지?

◎ 회답

- 「지방자치법 시행령」 제24조에서 정하고 있는 공표의 방법은 선택적이므로 공보 게재, 게시판·전산망에 게시하는 방법 등 중에서 한 가지의 방법을 선택하는 것은 무방하나, 법령의 범위 내에서 조례로 정하고 있는 바가 있다면 조례에서 정하는 바에 따라 공표해야 할 것임.

2) 열람 장소·기간

» 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 함(「지방자치법」 §15④).

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ④ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

» 지방자치단체 장은 시·도의 경우에는 해당 지방자치단체와 시·군·자치구별로, 시·군·자치구에 있어서는 해당 지방자치단체와 읍·면·동별로 청구인 명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람하게 하여야 함(「지방자치법 시행령」 §16①).

「지방자치법 시행령」

제16조(청구인명부의 열람 및 이의신청 등) ① 지방자치단체의 장은 시·도의 경우에는 그 지방자치단체와 시·군·자치구별로, 시·군·자치구의 경우에는 그 지방자치단체와 읍·면·동별로 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람하게 하여야 한다.

3) 이의신청

» 이의신청을 하려면 그 사유를 적은 서면으로 하여야 함(「지방자치법 시행령」 §16③).

「지방자치법 시행령」

제16조(청구인명부의 열람 및 이의신청 등) ③ 법 제15조제5항에 따라 이의신청을 하려면 그 사유를 적은 서면으로 하여야 한다.

» 이의신청 기간(「지방자치법」 §15⑤)

- 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 청구인명부 열람기간(청구를 공표한 날부터 10일간) 이내에 해당 지방자치단체의 장에게 이의를 신청할 수 있음.

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ⑤ 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 제4항에 따른 열람기간에 해당 지방자치단체의 장에게 이의를 신청할 수 있다.

Q&A

◎ 질의요지

- 조례 제정 또는 개정·폐지 청구에 반대하는 주민이 이의신청을 제기하는 것이 가능한지?

◎ 회답

- 현행법상 인정되고 있는 주민조례 제정 또는 개·폐 청구제도에서의 이의신청 절차는 청구인명부의 서명에 대한 이의신청만을 인정하고 있으며, 제정 또는 개·폐 청구된 내용에 대한 이의신청을 의미하는 것이 아니므로 청구된 내용에 반대하는 이의신청을 제기할 수는 없을 것임. 다만, 주민조례개폐청구에 따라 지방자치단체장이 조례안을 발의하는 경우, 지방의회에 의견을 제출하는 것은 가능할 것임.

바. 서명 유·무효 확인

» 유효서명 확인은 청구인 명부를 제출한 날을 기준으로 판단함.

» 청구인명부에 기재된 서명이 정당한 서명자가 아니거나 누구의 서명인가를 확인하기 어려우면 조례·규칙 심의회의 심의를 거쳐 무효로 결정함(「지방자치법 시행령」 §16④).

» 청구인명부를 수정한 후 이를 즉시 대표자에게 통지함.

※ 무효서명 : 서명요청 기간 외 서명, 사망자의 서명 등

「지방자치법 시행령」

제16조(청구인명부의 열람 및 이의신청 등) ④ 지방자치단체의 장은 청구인명부에 적힌 서명이 정당한 서명자가 아니거나 누구의 서명인가를 확인하기 어려우면 제28조에 따른 조례·규칙심의회(이하 "조례·규칙심의회"라 한다)의 심의를 거쳐 서명을 무효로 결정하고 청구인명부를 수정한 후 그 사실을 즉시 대표자에게 알려야 한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 「지방자치법」 제15조에 의거하여 청구인명부를 제출하면, 청구인이 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는지 여부 확인 시 청구인명부 제출일자와 청구인 서명일자 중 어떤 것을 기준으로 하여야 하는지?

◎ 회답

- 조례의 제정과 개정·폐지 청구권자의 요건 심사와 관련하여 「지방자치법」 제15조제1항1호는 "해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람"이라고 규정되어 있음.
- 정당한 서명인지 여부는 청구인명부가 제출된 후 그 요건을 심사하게 되어 있고, 서명인이 서명 당시에는 해당 지방자치단체에 주민등록 등이 되어 있다가 청구인명부를 제출한 날에는 해당 지방자치단체에 주민등록 등이 되어 있지 않으면 자치법규의 대인적 효력이 미치는 범위에서 벗어나게 되는 것임.
- 따라서 「지방자치법」 제15조제1항제1호의 "해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람"에 대하여 정당한 서명인지 여부를 확인하는 판단시점은 청구인명부를 제출한 날로 하는 것이 바람직함.

(행정안전부, 2016 자치법규 입법실무)

Q&A

◎ 질의요지

- 서명 당시 해당 지방자치단체의 주민이었으나 청구인명부 제출 당시 다른 지방자치단체로 이사하여 전출이 완료된 경우 해당 서명이 유효한지?

◎ 회답

- 유효서명의 확인은 청구인명부 제출 당시를 기준으로 판단하므로 타 지방자치단체로 이사하여 전출이 완료된 경우 해당 서명은 무효가 될 것임.

사. 이의신청 심사·결정 및 보정

1) 이의신청 심사·결정(「지방자치법」 §15⑥)

» 이의신청이 있는 때에는 청구인명부 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 심사·결정함.

» 지방자치단체의 장은 이의신청이 있는 경우 조례·규칙심의회의 심의를 거쳐 이의신청에 대해 심사·결정을 하여야 함(「지방자치법 시행령」 §16⑤).

» 이의신청을 받아들이는 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 청구인의 대표자에게 통지함.

» 이의신청이 받아들이지 않는 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 통지함.

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ⑥ 지방자치단체의 장은 제5항에 따른 이의신청을 받으면 제4항에 따른 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 심사·결정하되, 그 신청이 이유 있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 제3항에 따른 청구인의 대표자에게 알려야 하며, 그 이의신청이 이유 없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 알려야 한다.

「지방자치법 시행령」

제16조(청구인명부의 열람 및 이의신청 등) ⑤ 지방자치단체의 장은 법 제15조제6항에 따라 이의신청에 대한 심사·결정을 하려는 경우에는 미리 조례·규칙심의회의 심의를 거쳐야 한다.

2) 보정기간

» 이의신청 심사결정 및 서명무효 결정으로 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민수가 청구에 필요한 연서 주민 수에 미치지 못하는 경우 보정기간 부여 가능함(「지방자치법 시행령」 §16⑥).

» 시·도의 경우에는 5일 이내, 시·군·자치구의 경우에는 3일 이내임.

※ 보정기간 후에도 연서 주민수에 미달한 경우에는 청구를 각하하고 대표자에게 통지

「지방자치법 시행령」

제16조(청구인명부의 열람 및 이의신청 등) ⑥ 지방자치단체의 장은 제4항과 제5항에 따른 결정으로 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민수가 법 제15조제1항에 따른 주민수에 미치지 못할 때에는 대표자로 하여금 시·도의 경우에는 5일 이내에, 시·군·자치구의 경우에는 3일 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

Q&A

◎ 질의요지

- 조례의 제정·개정·폐지청구에 필요한 유효한 서명자의 수가 미달된 경우, 「지방자치법 시행령」 제16조제6항에 따른 청구인명부의 보정기간에 당초의 청구인명부에 서명하지 아니한 주민으로부터 새로운 서명을 받는 것이 가능한지?

◎ 회답

- 조례의 제정·개정·폐지 청구에 필요한 유효한 서명자의 수가 미달된 경우, 「지방자치법 시행령」 제16조제6항에 따른 청구인명부의 보정기간에 청구인명부에 서명하지 않은 주민으로부터 새로운 서명을 받는 것이 가능함. (법제처 해석, 10-0005)

아. 청구의 수리 또는 각하

» 단체장은 청구인명부의 서명에 관하여 이의신청이 없거나 이의절차가 끝나고 「지방자치법」 제15조 제1항 및 제2항의 청구요건을 갖춘 경우에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 수리를 각하하되 수리 또는 각하사실을 청구인의 대표자에게 알려야 함(「지방자치법」 §15⑦).

» 다만, 청구를 각하하려면 청구인의 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 함(「지방자치법」 §15⑧).

※ 조례규칙심의회 심의·의결사항 : ⅰ) 서명에 관한 이의신청에 대한 심사·결정(영 §16⑤) ⅱ) 서명의 유·무효 확인(영 §16④) ⅲ) 청구의 수리 또는 각하결정(영 §17①)

Q&A

◎ 질의요지

• 조례제정 입법예고 기간 중에 비슷한 조례명 및 내용으로 주민조례 제정청구서가 접수되면 자치단체에서 입법예고 기간 중 이라는 사유로 신청 건을 반려할 수 있는지?

◎ 회답

• 「지방자치법」에서 규정하고 있는 사항을 제외하고는 법령에서 규정하고 있는 일정한 요건을 갖추어 주민은 조례입법을 청구할 수 있으며 자치단체에서 조례제정 입법예고 기간 중일지라도 가능하며, 이러한 경우에는 지방의회에서의 의결여부에 따라 제정 또는 개정의 형태가 될 것임.

(행정안전부, 2016 자치법규 입법실무)

자. 지방의회 부의

» 지방자치단체의 장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정안·개정안 또는 폐지안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 통지함(「지방자치법」 §15⑨).

「지방자치법」

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ⑨ 지방자치단체의 장은 제7항에 따라 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 주민청구조례안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 알려야 한다.

» 지방자치단체의 장은 조례안에 대하여 의견이 있으면(청구내용과 정책적으로 의견을 달리하는 경우 등) 조례안에 그 의견을 첨부하여 지방의회에 부의할 수 있음(「지방자치법」 §15의2①).

「지방자치법」

제15조의2(주민청구조례안의 심사절차) ① 지방자치단체의 장은 제15조에 따라 청구된 주민청구조례안에 대하여 의견이 있으면 제15조제9항에 따라 주민청구조례안을 지방의회에 부의할 때 그 의견을 첨부할 수 있다.

Q&A

◎ 질의요지

- 지방자치단체의 장이 주민조례제정 또는 개정 청구된 내용을 수정하여 의회에 부의하는 것이 가능한지?

◎ 회답

- 조례안의 형식을 갖추어 청구된 경우 청구내용의 본질을 해치지 않는 범위 내에서 법조문 형식 및 체계 정리 차원의 경미한 자구 수정은 가능할 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 주민조례 제정 및 개·폐 청구 대표자의 설명 없이 의회 심의가 가능한지?

◎ 회답

- 지방자치법 제15조의2 제2항은 “지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 청구인의 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지를 들을 수 있다”고 규정하고 있음.
- 이에 따르면 대표자의 설명 없이 심의가 가능하며, 대표자의 회의 참석 및 설명은 지방의회의 판단에 맡겨야 할 사항임.
- 또한 주민이 청구한 조례안의 경우 지방의회에서 제안자는 단체장이 됨.

(행정안전부, 2016 자치법규 입법실무)

Q&A

◎ 질의요지

- 같은 조례명으로 주민조례 제정청구 신청에 따라 청구인 대표자 증명 및 공표가 된 후 청구인 서명기간 중에라도 자치단체에서 비슷한 내용 및 조례명으로 조례를 제정할 수 있는지?

◎ 회답

- 주민조례제정 청구가 진행 중인 상황에서 자치단체에서 유사한 조례를 제정하는 것도 가능하다고는 하겠으나 주민의 조례입법 청구권을 존중하여 가급적 자제하는 것이 바람직함.

(행정안전부, 2016 자치법규 입법실무)

2020 Manual of Self-Governing Laws

관련서식

이하 서식은 법정서식으로 「조례의 제정 · 개정 · 폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙」을 참고하시기 바랍니다.

- 조례의 제정 · 개정 · 폐지 청구서(대표자증명서의 발급신청서)
- 청구인의 대표자증명서
- 대표자의 서명요청권 위임신고서
- 대표자의 서명요청권 위임신고증
- 청구인명부
- 이의신청서

조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제1호서식]

■ 조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제1호서식] <개정 2018. 1. 9.>

조례의 [ ] 제정 [ ] 개정 [ ] 폐지 청구서

※ [ ]에는 해당되는 곳에 √표를 합니다.

접수번호	접수일자	처리기간

청구인의 대표자	성명	생년월일
	주소(거소·체류지) (전화번호 :)	
청구대상 조례 및 청구취지	조례 ([ ]제정 [ ]개정 [ ]폐지)	
이유		
「지방자치법 시행령」 제13조의2제2항에 따른 정보시스템 이용 신청 여부	[ ]신청 [ ]필요없음	

「지방자치법」 제15조에 따라 위와 같이 조례의 [ ]제정 [ ]개정 [ ]폐지를 청구하며, 같은 법 시행령 제12조제1항에 따라 대표자증명서의 발급을 신청합니다.

년 월 일

청구인 (서명 또는 인)

지방자치단체의 장 귀하

첨부서류	조례안	수수료 없음

유 의 사 항

청구취지 및 이유란이 부족하면 요지만 적고 그 내용은 별지로 작성합니다.

210㎜×297㎜[백상지 80g/㎡]

조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제2호서식]

청구인의 대표자증명서

성 명		생년월일	
주 소 (거소·체류지)	(전화번호 :)		
청구 종류	[ ]「지방자치법」 제15조에 따른 ( ) 조례의 [ ]제정 [ ]개정 [ ]폐지 청구 [ ]「지방자치법」 제16조에 따른 ( ) 감사청구		
서명요청기간	년 월 일부터 년 월 일까지 (제외기간 : 년 월 일부터 년 월 일까지)		

위 사람은 「지방자치법 시행령」 제12조제2항 및 제20조제2항에 따른 청구인의 대표자로서 위와 같이 19세 이상의 주민에게 서명할 것을 요청할 권한이 있음을 증명합니다.

년 월 일

주무부장관 또는
지방자치단체의 장 직인

청구 종류란의 ( )에는 조례의 명칭이나 감사청구의 주요내용을 요약한 청구명을 적습니다.

210mm×297mm[백상지 80g/㎡]

조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제3호서식]

대표자의 서명요청권 위임신고서

※ [ ]에는 해당되는 곳에 √표를 합니다.

접수번호	접수일자	처리기간

청구 종류	[ ]「지방자치법」 제15조에 따른 ( ) 조례의 [ ]제정 [ ]개정 [ ]폐지 청구 [ ]「지방자치법」 제16조에 따른 ( ) 감사청구	
대표자	성명	생년월일
	주소(거소 · 체류지) (전화번호 :)	
수임자	성명(서명 또는 날인)	생년월일
	주소(거소 · 체류지) (전화번호 :)	
	기간 년 월 일부터 년 월 일까지	
	성명(서명 또는 날인)	생년월일
	주소(거소 · 체류지) (전화번호 :)	
	기간 년 월 일부터 년 월 일까지	

「지방자치법 시행령」 제13조제2항 및 제20조제1항에 따라 위와 같이 대표자의 서명요청권을 수임자에게 위임하였음을 신고합니다.

년 월 일

신고인 (서명 또는 인)

주무부장관 또는
지방자치단체의 장 귀하

청구 종류란의 ( )에는 조례의 명칭이나 감사청구의 주요 내용을 요약한 청구명을 적습니다.

210mm×297mm[백상지 80g/㎡]

조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제4호서식]

대표자의 서명요청권 위임신고증

<table>
<tr><td>청구 종류</td><td colspan="4">[ ]「지방자치법」 제15조에 따른
( ) 조례의 [ ]제정 [ ]개정 [ ]폐지 청구

[ ]「지방자치법」 제16조에 따른
( ) 감사청구</td></tr>
<tr><td rowspan="2">대표자</td><td>성 명</td><td></td><td>생년월일</td><td></td></tr>
<tr><td>주 소
(거소·
체류지)</td><td colspan="3">(전화번호 :)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">수임자</td><td>성 명</td><td></td><td>생년월일</td><td></td></tr>
<tr><td>주 소
(거소·
체류지)</td><td colspan="3">(전화번호 :)</td></tr>
<tr><td>기 간</td><td colspan="3">년 월 일부터 년 월 일까지</td></tr>
<tr><td>성 명</td><td></td><td>생년월일</td><td></td></tr>
<tr><td>주 소
(거소·
체류지)</td><td colspan="3">(전화번호 :)</td></tr>
<tr><td>기 간</td><td colspan="3">년 월 일부터 년 월 일까지</td></tr>
</table>

「지방자치법 시행령」 제13조제2항 및 제20조제1항에 따라 위와 같이 대표자가 서명요청권을 위임한 사실을 신고하였으므로 수임자는 서명요청권이 있음을 증명합니다.

년 월 일

주무부장관 또는
지방자치단체의 장 직인

청구 종류란의 ( )에는 조례의 명칭이나 감사청구의 주요내용을 요약한 청구명을 적습니다.

210mm×297mm[백상지 80g/㎡]

조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제5호서식]

(청구인명부의 표지)

( ) 조례의 [ ]제정 [ ]개정 [ ]폐지 청구
( ) 감사청구

청구인명부

청 구 사 유 :
서 명 기 간 : 년 월 일부터 년 월 일까지
(제외기간 년 월 일부터 년 월 일까지)
서명 주민 수 : 명

○ ○시·도 ○ ○시·군·자치구
○ ○시·군·자치구 ○ ○읍·면·동(○책 중 ○권)

청구인의 대표자 (서명 또는 날인)
대표자의 수임자 (서명 또는 날인)

작성방법

· "괄호( )" 안에는 조례의 명칭이나 감사청구의 주요내용을 요약한 청구명을 적습니다.
· "청구사유"란에는 청구의 취지와 이유를 요약하여 적습니다.
· 서명 주민수가 많은 경우에는 청구인명부를 책과 권으로 나누어 철합니다.
· "대표자의 수임자"란에는 책과 권별로 서명을 요청한 수임자를 적으며, 서명을 요청한 수임자가 여러 명인 경우 각 수임자를 모두 적습니다.

210㎜×297㎜[백상지 80g/㎡]

조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제5호서식]

청구인명부

번호	성 명	생년월일	주 소 (거소 · 체류지)	서명 또는 날인	서명일	비고

작성방법

1. “번호”란에는 서명 순서에 따라 일련번호를 적습니다.
2. “성명”란에는 청구인의 성명을 한글로 적습니다.
3. “주소”란에는 도로명과 건물번호까지 적고, 상세주소(동번호, 호수 또는 층수)가 있는 경우에는 상세주소를 적습니다.
4. “서명 또는 날인”란에는 본인임을 알아볼 수 있도록 자필로 성명을 적거나 손도장 또는 도장을 찍습니다.
5. 서명자가 서명을 철회한 경우에는 붉은 선으로 두 줄을 그어 지우고, “비고”란에 철회한 날짜를 적습니다.

조례의 제정·개정·폐지 청구 등의 서식에 관한 규칙 [별지 제6호서식]

이의신청서

※ [ ]에는 해당되는 곳에 √표를 합니다.

접수번호	접수일자	처리기간

신청인	성명	생년월일
	주소(거소 · 체류지) (전화번호 :)	
대상	[ ]「지방자치법」 제15조에 따른 ( ) 조례의 제정 · 개정 · 폐지 청구의 청구인명부 [ ]「지방자치법」 제16조에 따른 ( ) 감사청구의 청구인명부	
신청 취지		
신청 사유		

「지방자치법」 제15조제5항 및 같은 법 시행령 제16조제3항에 따라 위와 같이 이의를 신청합니다.

년 월 일

신청인 (서명 또는 인)

주무부장관 또는
지방자치단체의 장 귀하

신청 취지 및 신청 사유란이 부족하면 요지만 적고, 그 내용은 별지로 작성합니다.

210mm×297mm[백상지 80g/㎡]

제2장 조례의 입법 절차

제2절 조례안의 의회 심의 및 의결

여기서부터는 조례안이 의회에서 심의되고 의결되는 과정에 관한 절차로 집행부 공무원이 직접 참여하거나 관여할 수 있는 부분은 상대적으로 미미하다. 하지만 지방자치단체의 장이 발의한 조례안이든, 의회의원이 발의한 조례안이든, 주민조례개폐 청구에 의한 조례안이든 모두 이 절차를 동일하게 거쳐야 한다. 조례안의 의회 심의 및 의결절차는 각 지방자치단체 의회에서 정한 회의규칙에 따른 것으로서 본문은 의회규칙 또는 의회 회의규칙에 해당 규정이 있음을 전제로 내용을 전개한 것이다. 지방자치단체의 실정에 따라 의회규칙 또는 회의규칙에서 정하는 내용은 다를 수 있으며 그러한 경우 각 지방자치단체의 규정을 따르도록 한다.

1. 조례안의 접수

가. 조례안의 접수

» 조례안은 각 지방자치단체의 조례 및 의회 규칙에 따라 의회가 회기 중인 때는 물론 폐회 중에도 제출 가능함.

» 의장이 의안의 접수권을 가지며(「지방자치법」 §66③) 의회 사무처(사무국·과)에서 접수함.

「지방자치법」

제66조(의안의 발의) ① ~ ② (생략)

③ 제1항 및 제2항의 의안은 그 안을 갖추어 의장에게 제출하여야 한다.

» 접수 시 확인사항

- 소정의 형식 및 기재사항(발의자, 발의일자, 서명, 날인, 제안이유, 주요내용, 신·구조문 대비표 등)
- 「지방자치법」 규정이나 제출절차상 하자 여부
- 필요한 부수가 첨부되어 있는지 여부
- 찬성자수·서명·날인 여부 등

나. 보완사항

» 사무처(국·과)는 조례안 접수 후 이를 의안등록부에 등재하고 요지서를 작성하여 의장의 결재를 받음.

» 지방자치단체의 장 및 의원발의 조례안 접수 시 미비사항이 있을 경우 보완하게 한 후 접수함.

2. 조례안의 위원회 심사

가. 위원회 회부

» 의장은 발의 또는 제출된 의안을 심사할 권한이 있는 소관위원회에 회부함.

» 어느 상임위원회 소관인지 명백하지 않을 때는 운영위원회와 협의하여 상임위원회에 회부하며 협의가 이루어지지 않으면 의장이 결정함.

» 의장은 특히 필요하다고 인정되는 조례안에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 특별위원회에 회부할 수 있음(「지방자치법」 §56②).

「지방자치법」

제56조(위원회의 설치) ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다.

② 위원회의 종류는 소관 의안과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위한 특별위원회 두 가지로 한다.

③ 위원회의 위원은 본회의에서 선임한다.

나. 위원회 상정

» 위원장은 간사와 협의하여 의사일정을 정하고 위원회에 조례안을 상정함.

» 취지설명서·조례안에 대한 전문위원의 검토보고서 및 기타 참고자료 위원에게 배부함.

Q&A

◎ **질의요지**

• 자치법규를 일괄개정하는 경우 소관 상임위원회별로 조례를 심사할 권한이 있으므로 상임위원회와 먼저 협의를 진행하여야 하는지?

◎ **회답**

• 일반적으로 조례나 의회 규칙 등에 일괄개정조례안 처리에 대해 규정한 바가 있으면 이에 따르고, 별다른 규정이 없다면 상임위원회 간의 합의가 이루어진 경우 등에는 어느 한 상임위원회에서 모두 처리하는 것도 가능할 것이고, 상임위원회 소관별로 별도의 일괄개정조례안을 만들 수도 있을 것임. 정책적으로 조율하여 진행해야 할 것임.

다. 제안자의 취지 설명

» (제안자) 지방자치단체의 장이 제출한 조례안의 경우 지방자치단체의 장, 의원발의 조례안의 경우 발의한 의원이 제안자가 되어 설명함.

» (대표) 발의자가 다수인 경우에는 1인이 대표하여 설명함.

» (대리) 발의에 찬성한 의원이 발의자를 대리하여 설명할 수 있음.

» 주민조례개폐청구에 의한 조례안의 경우 지방자치단체의 장이 발의자가 되어 설명하나 지방의회 회의규칙으로 정하는 바에 따라 청구 대표자가 추가적으로 설명할 수 있음.

「지방자치법」

제15조의2(주민청구조례안의 심사절차) ② 지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 청구인의 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지(청구인의 대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있다.

③ 제2항에 따른 주민청구조례안의 심사절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회 회의규칙으로 정한다.

라. 전문위원의 검토보고

» 지방의회에는 전문위원을 두어 위원회의 의안을 심사하고 의사진행을 보좌하도록 하고 있음(「지방자치법」 §59).

「지방자치법」

제59조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 "전문위원"이라 한다)을 둔다.

② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.

» 전문위원의 검토보고는 조례안에 대한 체계·자구 등의 검토결과를 포함함.

» 수정의견이 있을 때는 조례안(신·구조문 대비표 포함)에 주서(빨간색 글씨)로 표시하여 의원들에게 배부함.

마. 질의·토론

» 의원이 발의한 조례안의 경우 지방자치단체 장 또는 관련공무원을 출석하게 하여 집행상의 여러 문제점을 질의할 수 있음.

» 재정부담을 수반하는 조례안의 경우 반드시 지방자치단체 장의 의견을 미리 들어야 함(「지방자치법」 §132).

「지방자치법」

제132조(재정부담을 수반하는 조례제정 등) 지방의회는 새로운 재정부담을 수반하는 조례나 안건을 의결하려면 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

» 위원의 동일의제에 대한 발언 횟수나 시간 등은 개별 지방자치단체 의회 회의규칙에서 정한 바에 따라 운영함.

» 질의·답변 종료 후 찬성과 반대의견이 나누어질 때에는 찬반 토론을 함.

» 위원은 조례안에 대한 수정동의를 할 수 있으며 동의는 동의자 외 1명 이상의 찬성으로 의제가 됨.

» 소위원회를 구성하여 조례안을 심사하도록 한 경우 그 소위원회도 조례안의 심사결과 수정안을 작성·보고할 수 있음.

바. 표 결

» 표결은 위원장의 요구에 따라 위원이 의제에 대하여 찬성 또는 반대의 의사를 표시하는 것을 말함.

» 표결방법으로는 축조심사*방법을 채택할 수도 있으며 위원장이 이를 생략할 수도 있음.

* 축조심사는 조례안을 한 조항씩 낭독하면서 심사하는 방식으로, 조례제정안과 전부개정안은 축조심사를 거치는 것이 바람직함.

» 표결 결과 위원회를 통과하면 이후 본회의에 부의하게 됨.

» 위원회는 조례안 심사 후 심사 경과와 결과, 그 밖에 필요한 사항을 의장에게 보고함.

사. 조례안의 통과형태

1) 원안 의결

» 위원회에서 조례안을 수정 없이 원안 그대로 본회의에 부의하기로 의결하는 것을 말함.

» 내용 변경이 없이 문맥의 흐름을 바르게 하기 위한 단순한 자구의 변경이나 오자·탈자·한자의 한글로의 표기 등의 변경(소관 위원회 및 전문위원의 체계·자구수정 포함)은 원안 의결로 봄.

2) 수정 의결

» 원안의 취지와 성격을 변경하지 않는 범위에서 내용, 체계, 형식 및 자구의 일부를 추가·삭제·변경하는 것을 말함.

» 수정안의 범위

- 문안의 내용 및 체계·자구의 변경
- 문안의 추가 또는 삭제
- 제명의 변경
- 조·항을 분할하여 여러 개의 조·항으로 하거나 반대로 통합하는 등 형식의 변경

3) 대안(代案)의결

» 대안 의결은 일종의 수정안으로 원안과 취지는 같고 내용을 전면적으로 수정하거나 체계를 전혀 다르게 하여 원안을 대신할 만한 내용으로 변경하여 의결하는 것을 말함.

» "의원발의 대안"은 위원회에서 원안이 심사되는 동안 일정 수 의원 이상의 찬성자와 연서하여 제출함.

» "위원회제출 대안"은 원안을 폐기하고 원안을 대신할 만한 새로운 안을 입안하여 위원장 명의로 제출함.

» 대안의 범위

- 원안과 일반적으로 취지는 같으나 그 내용을 전면적으로 수정하거나 체계를 전혀 다르게 하여 원안에 대신할 만한 조례안으로 수정하는 경우
- 1개의 조례안이라도 그 내용을 수정할 때에 원안에 포함되지 않은 다른 조문의 내용까지 개정하려는 경우로서 수정의 범위를 벗어나 대안으로 제출하는 경우
- 의원발의 대안이 위원회에 회부되어 위원회의 심사과정에서 원안과 의원발의 대안을 모두 폐기하고 위원회의 대안으로서 제출하는 경우
- 한 개의 조례안을 분할하여 여러 개의 안으로 하거나 여러 개의 조례안을 합하여 한 개의 조례안으로 하는 경우
- 제명이 다른 조례안을 합하여 한 개의 조례안으로 하거나 개정조례안과 제정조례안을 합하여 제정조례안을 만드는 경우

4) 폐 기

» 폐기는 위원회에서 의안을 본회의에 부치지 않기로 의결하는 것을 말함.

» 위원회의 심사는 예비적 심사로 위원회에서 어떠한 의결을 하든 본회의에 부의하는 것이 원칙이나, 위원회에서 부결된 조례안에 대하여 본회의에 부의할 필요가 없다는 결정을 하였음을 본회의에 보고하고 본회의에 부의하지 않는 경우가 있음.

※ 본회의에 부치지 않기로 의결한 경우로는 ① 조례안이 위원회 의결과정에서 부결된 순수부결의 경우 ② 대안의 통과를 전제로 기존의 조례안을 본회의에 부치지 않기로 의결한 경우 두 가지 형태가 있음.

» 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날부터 폐회나 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장이나 재적의원 3분의 1 이상이 요구하면 그 의안은 위원회의 의결과 관계없이 본 회의에 부쳐야 하며 이러한 요구가 없는 경우에는 위원회에서 부결된 조례안은 확정적으로 폐기됨(「지방자치법」 §69).

「지방자치법」

제69조(위원회에서 폐기된 의안) ① 위원회에서 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정된 의안은 본회의에 부칠 수 없다. 다만, 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날부터 폐회나 휴회 중의 기간을 제외한 7일 이내에 의장이나 재적의원 3분의 1 이상이 요구하면 그 의안을 본 회의에 부쳐야 한다.
② 제1항 단서의 요구가 없으면 그 의안은 폐기된다.

Q&A

◎ 질의요지

- 한 조례의 같은 조항에 대하여 집행부 발의, 의원 발의가 동시에 진행되어 의회에 동시 상정, 의결되는 것이 가능한지?

◎ 회답

- 한 회기에 같은 조례안 일부개정안이 두 개 이상 상정될 경우, 두 건의 병합 심사 등으로 가능할 것으로 보임.

3. 본회의 심의 및 조례안 이송

가. 심사보고서의 배부 및 의사일정의 결정

» 의장은 의안이 본회의에서 의제가 되기 전에 심사보고서를 의원에게 배부함.

» 본회의의 개시일시·부의안건과 그 순서 등 의사일정은 의장이 의회운영위원회와 협의하여 결정하며 협의가 이루어지지 않으면 의장이 결정함.

나. 본회의 보고

» (심사보고) 위원장은 소관 위원회의 심사경과와 결과를 본회의에 구두 보고함.

- 위원장은 다른 위원으로 하여금 심사보고를 하도록 할 수 있음.
- 회의규칙으로 정하는 바에 따라 같은 위원회에서 심사한 여러 개의 조례안이 일괄하여 의제로 상정된 때에는 심사보고도 일괄하여 동시에 진행 가능함.

» 조례안의 제안자는 본회의에서 해당 조례안의 제안이유·주요내용을 설명함.

- 제안자가 지방자치단체의 장인 경우 관계공무원이 대리 설명하게 할 수 있음.
- 주민조례개폐청구에 따른 조례안의 경우 청구인의 대표자를 참석시켜 본회의에서 그 청구취지(청구인의 대표자와의 질의·답변 포함)를 설명하도록 할 수 있음(「지방자치법」 §15의2).

「지방자치법」

제15조의2(주민청구조례안의 심사절차) ② 지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 청구인의 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지(청구인의 대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있다.

다. 질의·토론

» 질의는 제안자에게 하며, 의원이 조례안을 발의한 경우에는 지방자치단체의 장, 관계공무원을 출석하게 하여 집행의 문제점을 묻거나 의견을 들을 수 있음.

- 본회의에서 지방자치단체의 장이나 관계공무원의 출석을 요구할 때에는 의회 규칙에서 정한 절차*에 따르도록 함.

  * 예를 들면, 어떤 지방자치단체 의회규칙에서는 "시·도 의회의 본회의에서 시·도지사 또는 관계공무원의 출석을 요구할 때에는 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상이 이유를 명시한 서면으로 하여야 한다."는 규정을 두고 있음.

» 질의 종료 후 의장은 그 종결을 선포. 의원이 질의종결에 동의하고자 할 때에는 의원 2명 이상의 질의가 종료된 후에 하여야 하며, 질의에 참석하지 않은 의원은 이를 동의할 수 없음.

» 질의 답변 후 의견이 나누어질 때에는 찬반 토론 후 표결을 하며, 의장은 토론이 끝났거나 토론종결의 동의가 의결된 경우 토론 종결을 선포함.

라. 표 결

» 표결할 때에는 의장이 표결할 안건의 제목을 의장석에서 선포하고 의장이 표결을 선포한 때에는 누구도 그 안건에 관하여 발언할 수 없으며, 표결이 끝나면 의장은 그 결과를 의장석에서 선포함(「지방자치법」 §64의2).

「지방자치법」

제64조의2(표결의 선포 등) ① 지방의회에서 표결할 때에는 의장이 표결할 안건의 제목을 의장석에서 선포하여야 하고, 의장이 표결을 선포한 때에는 누구든지 그 안건에 관하여 발언할 수 없다.
② 표결이 끝났을 때에는 의장은 그 결과를 의장석에서 선포하여야 한다.

» 조례안은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결함(「지방자치법」 §64①). 표결 절차 및 방법 등은 「지방자치법」에 명문의 규정이 없고 의회규칙으로 정하여야 할 사항임.

「지방자치법」

제64조(의결정족수) ① 의결 사항은 이 법에 특별히 규정된 경우 외에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

» 한편, 위원회 심사를 거친 안건에 대하여는 질의와 토론 또는 그중 하나를 생략하도록 하는 규정을 마련하여 운영하는 지방자치단체가 상당수 있음.

Q&A

◎ **질의요지**

- 선거기간 중 의회의원의 성원이 부족하다면 의회 의결이 불가능한지?

◎ **회답**

- 「지방자치법」 제64조에서는 "의결 사항은 이 법에 특별히 규정된 경우 외에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다."고 규정하고 있으므로 의결을 위해서는 해당 규정에서 정한 정족수가 필요하다고 할 것임.

Q&A

◎ **질의요지**

- 부결된 조례안에 대하여 다시 제·개정 절차 거칠 때 제명 및 내용이 바뀌어야 하는지?

◎ **회답**

- 의회에서 부결된 조례안을 다시 제·개정하는 경우, 해당 조례안은 새로운 조례안으로 일반적인 조례 제·개정 절차에 따르면 될 것으로 보임. 따라서, 부결된 조례안 내용에 대해서 특별히 제한을 규정하는 내용은 없으므로 제명을 바꾸는 등의 내용은 부결된 사유 등을 고려하여 정책적으로 판단하여야 하는 사안으로 보임.

마. 조례안의 확인 및 이송

» 본회의에서 조례안이 의결되면 의결된 날로부터 5일 이내에 지방자치단체의 장에게 이를 이송하여야 함(「지방자치법」 §26①).

「지방자치법」

제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ① 조례안이 지방의회에서 의결되면 의장은 의결된 날부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이를 이송하여야 한다.

» (확인) 이송 전 조례안의 확인절차는 사무처(또는 사무국) 주관으로 이루어짐.

- (확인사항) 유인과정에서 오차·탈자·누락 등 착오발생 유무, 소관위원회·본회의 수정사항의 포함 여부, 띄어쓰기·부호·한글·한자표기·맞춤법 등이 기준에 적합한지 여부 및 기타 입법기준에 관한 사항

» (이송) 사무처(또는 사무국)는 자구수정 부분의 날인 여부를 확인한 후 지방자치단체 장에게 이송할 유인물을 준비하여 이송함.

제2장 조례의 입법 절차

제3절 조례안의 공포 및 효력 발생

1. 조례 · 규칙심의회의 심의

» 지방의회에서 의결된 조례안 중 수정 의결된 조례안이나 의원발의 조례안을 조례·규칙심의회에 상정함.

– 심의회에서는 해당 안건의 공포 또는 재의요구 여부를 심의함.

» 지방자치단체의 장이 제출한 조례안 중 원안 의결된 조례안은 이전의 조례·규칙심의회에서 심의한 대로 의결된 것임.

– 이를 재심의하는 것은 행정력 낭비이므로 심의를 생략할 수 있도록 하고 있음.

» 심의회의 심의 및 의결에 필요한 내용은 「지방자치법」에 반하지 않는 범위에서 규칙으로 정하여 처리함.

「지방자치법 시행령」

제28조(조례·규칙심의회) ② 심의회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

2. 지방의회의 의결을 거친 조례공포안. 다만, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하여 원안 의결된 조례공포안을 제외한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 의회 의결을 거쳐 집행부로 이송 받은 조례안을 조례·규칙심의회에서 수정 가결하여 공포할 수 있는지? 재의요구 절차를 거쳐야 한다면 오탈자 등 경미한 사안의 경우에도 재의요구를 거쳐야 하는지?

◎ 회답

- 지방의회의 의결을 거쳐 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있는 경우 지방자치단체의 장은 재의(再議)를 요구하거나, 재의결된 사항에 대하여 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있을 뿐, 조례·규칙심의회에서 이송 받은 조례안을 수정 가결할 수 있는 권한은 없음.
- 오탈자 등 경미한 사유의 경우에는 의회와 협의하여 추후 개정하여야 할 것임.

2. 사전보고

» 중앙행정기관의 장 등 상급기관은 의결된 조례의 경우 「지방자치법」 제172조에 따른 재의요구나 제소 지시 등을, 규칙의 경우 「지방자치법」 제169조 등에 따른 시정명령 등을 할 것인지를 판단하여야 함.

– 상급기관이 조례의 내용을 알 수 있도록 「지방자치법」에서는 사전보고를 하도록 규정함.

» 조례를 제·개정 또는 폐지할 경우 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고함(「지방자치법」 §28).

「지방자치법」

제28조(보고) 조례나 규칙을 제정하거나 개정하거나 폐지할 경우 조례는 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 규칙은 공포예정 15일 전에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

» 보고를 받은 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보함.

» 실무적으로는 조례안 전문 외에 제명, 제·개정내용, 관련 중앙행정기관(및 소관부서), 공포예정일, 해당 조례안 담당자 연락처 등이 포함된 목록을 전문과 함께 제출하도록 함.

Q&A

◎ 질의요지

• 조례안은 이송 받은 날부터 20일 이내에 공포해야 하는 것으로 알고 있는데 해당 조례의 시행이 너무 시급하여 이송 받은 날부터 3일 후에 공포하려고 함. 그런데 사전보고는 이송 받은 날부터 5일 이내라고 되어 있는 바, 공포한 후에 사전보고가 이루어지는 상황이 발생할 수도 있을 것 같음. 이런 경우에 사전보고는 어떻게 해야 하는지?

◎ 회답

• 사전보고는 위법한 조례 등으로 인해 큰 문제가 발생하기 전에 상급기관이 이를 미리 알고 사전에 차단할 수 있도록 하기 위한 제도의 일환으로 도입되었음. 이러한 부분을 고려하면 공포 및 시행이 아무리 급하다 해도 사전보고는 공포 전에 해야 함. 다만, 질문과 같이 시간상 사전보고를 하기 힘든 행정상 어려움이 있는 경우에는 미리 조례안을 가지고 행정안전부장관 등 사전보고를 받는 상급기관과 협의하는 것이 바람직해 보임.

3. 재의요구

가. 재의요구권자 등

» (요구권자) 지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있으면 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부(還付)하고, 재의(再議)를 요구할 수 있음(「지방자치법」 §26).

» (유의사항) 조례안 전체에 대해서만 재의를 요구할 수 있고, 조례안의 일부에 대해 또는 조례안을 수정하여 요구할 수 없음(「지방자치법」 §26).

「지방자치법」

제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ② 지방자치단체의 장은 제1항의 조례안을 이송 받으면 20일 이내에 공포하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있으면 제2항의 기간에 이유를 붙여 지방의회로 환부(還付)하고, 재의(再議)를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

「지방자치법 시행령」

제71조(지방의회의 재의 및 절차) ② 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결의 일부에 대하여 또는 그 의결을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

» (규범통제) 지방자치단체의 장은 재의요구한 조례안의 원안 재의결이 확정된 경우로서 법령에 위반된다고 인정되면 대법원 제소 가능함(「지방자치법」 §107③).

「지방자치법」

제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

② 제1항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다. 이 경우에는 제172조제3항을 준용한다.

대법원 1999. 4. 27. 선고 99추23 판결

구 지방자치법 제19조제3항은 지방의회의 의결사항 중 하나인 조례안에 대하여 지방자치단체의 장에게 재의요구권을 폭넓게 인정한 것으로서 지방자치단체의 장의 재의요구권을 일반적으로 인정한 구 지방자치법 제98조 제1항에 대한 특별규정이라고 할 것이므로, 지방자치단체의 장의 재의요구에도 불구하고 조례안이 원안대로 재의결되었을 때에는 지방자치단체의 장은 구 지방자치법 제98조 제3항에 따라 그 재의결에 법령위반이 있음을 내세워 대법원에 제소할 수 있는 것이다.

Q&A

◎ 질의요지

- 조례안 의결 후 지방자치단체장이 재의요구한 상태에서 의회 임기가 만료된 경우 조례안이 폐기되는지, 종전의 조례안으로 확정되는지?

◎ 회답

- 지방의회가 통과시킨 조례안에 대해 지방자치단체장은 이의가 있으면 재의를 요구할 수 있고(「지방자치법」 제26조제3항), 지방의회는 재의에 부쳐 재적 과반수 출석, 출석 3분의 2의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 조례로서 확정되고(「지방자치법」 제26조제4항), 재의결에 필요한 찬성표를 얻지 못하면 해당 조례안은 폐기됨(「지방자치법」 제26조제4항의 반대해석).

- 재의요구된 조례안은 지방의회에 제출된 의안으로 볼 수 있고, 재의절차를 거쳐야 하는데 의회가 재의절차를 거치지 않은 채로 지방의회의원의 임기가 종료되는 경우 해당 조례안의 효력이 문제됨.

- 재의요구된 조례안은 공포절차를 거치지 않고 지방의회로 환부되었으므로 조례로서 확정된 것이 아니고, 지방의회의원의 임기가 끝나는 경우 지방의회에 제출된 의안은 폐기되는 것으로 보아야 할 것임(「지방자치법」 제67조 단서).

나. 재의요구 절차

1) 재의안 환부

» 지방자치단체의 장이 조례안에 대한 재의를 요구할 때에는 그 조례안에 이유를 붙여 지방의회에 환부해야 함(「지방자치법」 §26③).

» 재의요구는 지방의회가 폐회 중일 때에도 할 수 있음(「지방자치법 시행령」 §71①).

「지방자치법」

제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ③ 지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있으면 제2항의 기간에 이유를 붙여 지방의회로 환부(還付)하고, 재의(再議)를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

「지방자치법 시행령」

제71조(지방의회의 재의 및 절차) ① 법 제26조와 법 제107조 또는 법 제108조에 따른 재의(再議)의 요구는 지방의회가 폐회 중일 때에도 할 수 있으며, 재의를 요구받은 지방의회는 부득이한 사유가 없으면 재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내에 재의에 부쳐야 한다. 이 경우 폐회 중 또는 휴회 중인 기간은 이를 산입하지 아니한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 지방자치단체의 장이 조례안을 이송 받고 20일 이내에 재의요구 하여야 하는데, 기간의 마지막 날이 공휴일 등이라면 기간계산을 어떻게 하여야 하는지?

◎ 회답

- 기간의 계산은 법령에 별다르게 정한 바가 없다면 민법의 규정을 준용하게 됨. 따라서 초일 불산입의 원칙에 따라 첫날은 산입되지 않고(「민법」 제157조), 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일에 해당한다면 만료일은 그다음 날이 됨(「민법」 제161조). 따라서 이송 받은 날이 12월 5일이면

25일이 만료일이 되나, 12월 25일은 공휴일로 최종적으로 26일이 만료일이 되므로 재의요구는 12월 26일까지 이루어져야 할 것임(26일이 토요일이나 공휴일이 아닌 경우).

Q&A

◎ **질의요지**

- 재의요구 기간의 계산 방법?

◎ **회답**

- 기간의 계산은 법령, 재판상의 처분 또는 법률행위에 다른 정한 바가 없으면 민법 규정에 따르므로(「민법」 §155) 초일 불산입의 원칙에 따라 기간의 첫날은 산입되지 않고(「민법」 §157) 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일에 해당하는 경우 만료일은 그다음 날이 됨(「민법」 §161).
- (예시) 이송 받은 날이 12. 5.인 경우, 이송 받은 날로부터 20일이 되는 날은 12. 25.이나 해당일은 공휴일로 그 다음날인 26일이 만료일이 되므로 재의요구는 12. 26.까지 이루어져야 함(26일이 토요일이나 공휴일이 아닌 경우).

2) 재의요구 보고

» 지방자치단체의 장은 재의를 요구한 경우 행정안전부장관과 주무부장관에게 지체 없이 보고해야 함(「지방자치법」 §114).

– 시·도지사는 그 사실을 바로 보고하면 되지만, 시·군 및 자치구는 시·도지사를 거쳐 보고함.

「지방자치법 시행령」

제114조(지방의회 의결의 재의 및 제소 등의 보고) 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 행정안전부장관과 주무부장관에게 즉시 그 내용을 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 한다.

1. 법 제26조제3항, 법 제107조제1항 또는 법 제108조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 장이

재의를 요구한 경우 또는 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우
2. 법 제172조제1항 및 제2항에 따라 시·도지사가 시·군 및 자치구의 지방의회 의결에 대하여 재의를 요구하게 한 경우 또는 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우

3) 지방의회 접수 및 배부

» 지방자치단체의 장의 재의요구안을 지방의회가 접수한 경우, 지방의회 의장은 이를 소관위원회와 관련 부서에 알리고 그 재의요구안을 의원들에게 배부함.

4) 본회의 상정

» 재의를 요구받은 지방의회는 부득이한 사유가 없는 한 재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내에 그 조례안을 재의해야 함(「지방자치법」 §71①).

- 이 경우 "10일"이란 지방의회 본회의 개최일수를 의미하고, 폐회 또는 휴회 중인 기간과 초일은 산입하지 않음.

「지방자치법 시행령」

제71조(지방의회의 재의 및 절차) ① 법 제26조와 법 제107조 또는 법 제108조에 따른 재의(再議)의 요구는 지방의회가 폐회 중일 때에도 할 수 있으며, 재의를 요구받은 지방의회는 부득이한 사유가 없으면 재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내에 재의에 부쳐야 한다. 이 경우 폐회 중 또는 휴회 중인 기간은 이를 산입하지 아니한다.

5) 본회의 표결

» 재의요구안은 위원회에 회부하지 않고 바로 본회의에 "○○조례안 재의의 건"으로 의사일정을 잡아 상정·처리함.

- 본회의에 재의요구 안건이 상정되면 재의요구자인 지방자치단체의 장에게 재의요구 이유의 설명을 들은 후 질의·토론을 거쳐 표결함.

» 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로 확정됨(「지방자치법」 §26④).

- 재의에 부친 결과 위와 같이 의결되지 않을 경우 그 조례안은 폐기됨.

「지방자치법」

제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ④ 제3항에 따른 재의요구를 받은 지방의회가 재의에 부쳐 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로서 확정된다.

» 재의된 조례안은 원칙적으로 수정 가결을 할 수 없음.

- 재의요구가 타당하여 조례안을 수정할 필요가 있다고 판단된다면, 재의요구된 조례안은 부결시키고 수정사항을 포함한 새 조례안을 다시 입안하여 처리할 수는 있을 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 지방의회에서 조례안을 수정하여 재의결할 수 있는지?

◎ 회답

- 재의요구가 타당하여 조례안을 수정할 필요가 있다고 판단될 경우 재의요구된 조례안은 부결시키고 수정사항을 포함한 새 조례안을 다시 입안하여 처리 가능함. 만일 지방의회에서 조례안을 수정하여 재의결하는 경우 재의요구된 조례안은 부결된 것으로, 수정 의결된 안은 새로운 조례안으로 각 보아야 하므로 해당 수정 의결 조례안에 대하여는 다시 재의요구할 수 있음.

6) 재의결과 이송 또는 통지

» 본회의에서 조례안이 재의결되어 그 조례안이 조례로 확정되면 의회는 이를 재의요구자인 지방자치단체의 장에게 이송함.

– 의결 조건을 충족하지 못해 부결된 경우에는 폐기되었다는 사실을 지방자치단체의 장에게 통지함.

» 지방자치단체의 장은 지방의회가 재의결을 한 경우 그 내용을 행정안전부장관과 주무부장관에게 지체 없이 보고해야 함.

– 시·도지사는 그 사실을 바로 보고하면 되지만, 시·군 및 자치구는 시·도지사를 거쳐 보고함.

「지방자치법 시행령」

제114조(지방의회 의결의 재의 및 제소 등의 보고) 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 행정안전부장관과 주무부장관에게 즉시 그 내용을 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 한다.

1. 법 제26조제3항, 법 제107조제1항 또는 법 제108조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 장이 재의를 요구한 경우 또는 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우
2. 법 제172조제1항 및 제2항에 따라 시·도지사가 시·군 및 자치구의 지방의회 의결에 대하여 재의를 요구하게 한 경우 또는 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우

7) 재의결조례에 대한 대법원 제소

- **지방자치단체장의 직접 제소**

» 지방자치단체의 장은 지방의회에서 재의결된 조례안이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있음.

「지방자치법」

제107조(지방의회의 의결에 대한 재의요구와 제소) ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다. 이 경우에는 제172조제3항을 준용한다.

- **상급기관의 재의요구에 따른 제소**

» 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 주무부장관은 시·도에, 시·도지사는 시·군 및 자치구에 재의를 요구하도록 할 수 있음.

– 재의요구를 받은 자는 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구해야 함.

» 지방자치단체의 장은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원 제소 및 집행정지결정 신청 가능함.

- **상급기관의 지시에 따른 제소**

» 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는데도 해당 지방자치단체의 장이 소(訴)를 제기하지 않고 있으면 주무부장관 및 시·도지사는 지방자치단체의 장에게 제소 지시* 가능함.

– 주무부장관이 둘 이상이거나 불분명한 경우에는 행정안전부장관이 제소를 지시

* 주무부장관 등의 제소 지시는 해당 지방자치단체장이 직접 제소할 수 있는 기간(재의결된 날부터 20일)이 지난 날부터 7일 이내에 이루어져야 함.

» 제소 지시를 받은 지방자치단체장은 해당 지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소를 하여야 함.

「지방자치법」

제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

② 제1항의 요구에 대하여 재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되면 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

④ 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소(訴)를 제기하지 아니하면 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다

⑤ 제4항에 따른 제소의 지시는 제3항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 하고, 해당 지방자치단체의 장은 제소지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 한다.

⑥ 주무부장관이나 시·도지사는 제5항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 제소할 수 있다.

⑦ 제1항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관이나 시·도지사는 제1항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

⑧ 제1항에 따른 지방의회의 의결이나 제2항에 따라 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 재의요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

Q&A

◎ 질의요지

• 「지방자치법」 §26③에 따라 재의결된 조례에 대해 소를 제기할 수 있는지?

◎ 회답

• 구 지방자치법 제19조 제3항(현행 §26③)은 지방의회의 의결사항 중 하나인 조례안에 대하여 지방자치단체의 장에게 재의요구권을 폭넓게 인정한 것으로서 단체장의 재의요구권을 일반적으로 인정한 구 지방자치법 제98조 제1항(현행 §107①)에 대한 특별규정이라고 할 것이므로, 단체장의 재의요구에도 불구하고 조례안이 원안대로 재의결되었을 때에는 (이에 대한 직접적인 제소 규정이 없다 하더라도) 지방자치단체의 장은 구 지방자치법 제98조 제3항(현행 §107①)에 따라 그 재의결에 법령위반이 있음을 내세워 대법원에 제소할 수 있다(대법원 1999. 4. 27. 선고 99추23 판결 참조).

Q&A

◎ 질의요지

• 재의결된 사항이 여러 부처와 관련될 경우 행정안전부장관만이 소를 제기할 수 있는지?

◎ 회답

• “지방의회에 의하여 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 주무부장관이 지방자치단체의 장에게 대법원에 제소를 지시하거나 직접 제소할 수 있다(지방자치법 제172조 제4항). 다만 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 재의요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소와 집행정지결정을 신청할 수 있다(지방자치법 제172조 제8항). 이는 주무부처가 중복되거나 주무부장관이 불분명한 경우에 행정안전부장관이 소송상의 필요에 따라 재량으로 주무부장관의 권한을 대신 행사할 수 있다는 것일 뿐이고, 언제나 주무부장관의 권한행사를 배제하고 오로지 행정안전부장관만이 그러한 권한을 전속적으로 행사하도록 하려는 취지가 아니다”(대법원 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 판결)

Q&A

◎ 질의요지

- 상급기관의 제소지시를 받은 지방자치단체의 장이 제소 후 이를 취하한 경우, 상급기관의 직접 제소기간은?

◎ 회답

- "지방자치단체의 장이 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기하지 아니하던 중 시·도지사 등의 제소지시를 받고 제소를 하였다가 시·도지사 등의 동의 없이 이를 취하하였다면 소취하의 소급효에 의하여 처음부터 소가 제기되지 아니한 셈이므로, 이는 결국 지방자치법 제159조 제4항(현행 §172④)의 '당해 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하는 때'에 준하는 경우로 볼 수 있고, 따라서 시·도지사 등은 직접 제소할 수 있다 할 것인데, 이 경우의 제소기간은 지방자치법 제159조 제6항(현행 §172⑥)에서 시·도지사 등의 독자적인 제소기간을 당해 지방자치단체의 장의 제소기간 경과일로부터 7일로 규정한 취지에 비추어 지방자치단체의 장에 의한 소취하의 효력 발생을 안 날로부터 7일 이내로 봄이 상당하다"(대법원 2002. 5. 31. 선고 2001추88 판결)

Q&A

◎ 질의요지

- 지방의회의 의결사항에 대하여 상급기관이 재의요구 지시 없이 대법원에 직접 제소할 수 있는지?

◎ 회답

- "교육·학예에 관한 시·도의회의 의결사항에 대한 교육감의 재의요구 권한과 원고(교육부장관)의 재의요구 요청 권한은 별개의 독립된 권한이고, -중략- 원고의 재의요구 요청기간은 교육감의 재의요구기간과 마찬가지로 시·도의회의 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내라고 보아야 하며, 따라서 원고가 시·도의회의 의결사항에 대하여 대법원에 직접 제소하기 위하여는 교육감이 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 시·도의회에 재의를 요구할 것을 교육감에게 요청하였음에도 교육감이 원고의 재의요구 요청을 이행하지 아니한 경우이어야 한다(헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2012헌라1 전원재판부 결정 참조).

그렇다면 비록 서울특별시교육감이 2011. 12. 20. 이 사건 조례안을 이송 받은 후 20일 이내인 2012. 1. 9. 피고에게 재의요구를 하였다가 이를 철회하였더라도, 원고가 자신의 독립된 권한인 재의요구 요청을 하지 못할 법률상 장애가 있었다고 볼 수 없는 이상, 원고는 이 사건 조례안의 이송일부터 재의요구 요청기간인 20일이 경과하였음이 명백한 2012. 1. 20.에 이르러서야 비로소 서울특별시교육감에게 재의요구를 요청하였으므로, 이 사건 조례안에 대하여 직접 제소할 수 있는 요건을 갖추었다고 볼 수 없다. 따라서 이 사건 소는 부적법하다(대법원 2013. 11. 28. 선고 2012추15 판결).

Q&A

◎ 질의요지

- 조례안(재)의결 무효확인소송에서 심리대상의 범위?

◎ 회답

- “조례안재의결 무효확인소송에서의 심리대상은 지방자치단체의 장이 지방의회에 재의를 요구할 당시 이의사항으로 지적하여 재의결에서 심의의 대상이 된 것에 국한된다(대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결, 대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 등 참조). 이러한 법리는 주무부장관이 지방자치법 제172조 제7항에 따라 지방의회의 의결에 대하여 직접 제소함에 따른 조례안의결 무효확인소송에도 마찬가지로 적용된다고 할 것이므로, 조례안의결 무효확인소송의 심리대상은 주무부장관이 재의요구 요청에서 이의사항으로 지적한 것에 한정된다”(대법원 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 판결).

Q&A

◎ 질의요지

- 지방의회가 재의결한 내용의 일부만이 위법한 경우 재의결 전부의 효력을 부인하여야 하는지?

◎ 회답

- “의결의 일부에 대한 효력의 배제는 결과적으로 전체적인 의결의 내용을 변경하는 것에 다름 아니어서 의결기관인 지방의회의 고유권한을 침해하는 것이 될 뿐 아니라, 그 일부만의 효력 배제는 자칫 전체적인 의결내용을 지방의회의 당초의 의도와는 다른 내용으로 변질시킬 우려

가 있으며, 또한 재의요구가 있는 때에는 재의요구에서 지적한 이의사항이 의결의 일부에 관한 것이라고 하여도 의결 전체가 실효되고 재의결만이 의결로서 효력을 발생하는 것이어서 의결의 일부에 대한 재의요구나 수정재의요구가 허용되지 않는 점(지방자치법 제19조 제3항 및 같은 법 시행령 제37조 제2항)에 비추어 보면, 재의결의 내용 전부가 아니라 그 일부만이 위법한 경우에도 그 재의결 전부의 효력을 부인하여야 할 것"(대법원 1994. 5. 10. 선고 93추144 판결).

8) 재의결된 조례의 공포

» 지방자치단체의 장은 재의요구한 조례가 재의결로 확정되면 해당 조례를 지체 없이 공포해야 함.

» 재의결로 확정된 조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후, 지방자치단체의 장이 5일 이내에 공포하지 않을 때에는 지방의회의 의장이 이를 공포함.

「지방자치법」

제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ⑥ 지방자치단체의 장은 제4항과 제5항에 따라 확정된 조례를 지체 없이 공포하여야 한다. 제5항에 따라 조례가 확정된 후 또는 제4항에 따른 확정조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니하면 지방의회의 의장이 이를 공포한다.

4. 공 포

공포란 조례의 효력을 발생시키는 절차를 말한다. 이미 확정된 조례안이라고 해도 이를 공포하지 않으면 상당한 기간이 경과하더라도 효력이 발생하지는 않는다.

가. 공포권자 및 공포시기

1) 지방자치단체장의 공포

» 지방의회는 조례안이 의결된 날부터 5일 이내에 해당 조례안을 지방자치단체장에게 이송하며, 지방

자치단체장은 이송 받은 날부터 20일 이내에 조례안을 공포할 수 있음.

» 기간 내 공포 또는 재의요구를 안하거나 재의요구를 받은 지방의회가 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 그대로 확정되어 집행부로 이송되며 지방자치단체의 장은 이를 지체 없이 공포해야 함.

「지방자치법」

제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ② 지방자치단체의 장은 제1항의 조례안을 이송받으면 20일 이내에 공포하여야 한다.

⑥ 지방자치단체의 장은 제4항과 제5항에 따라 확정된 조례를 지체 없이 공포하여야 한다. 제5항에 따라 조례가 확정된 후 또는 제4항에 따른 확정조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니하면 지방의회의 의장이 이를 공포한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 지방자치단체장의 선거 입후보 등을 이유로 부재 시 부단체장이 권한대행으로 자치법규를 공포할 수 있는지?

◎ 회답

- 「지방자치법」 제111조 제2항에서는 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 그 지방자치단체의 장 선거에 입후보하면 예비후보자 또는 후보자로 등록한 날부터 선거일까지 부단체장이 그 지방자치단체 장의 권한을 대행하도록 규정하고 있음. 따라서 「지방자치법」 제111조 제2항에 해당하는 경우 부단체장이 권한 대행을 할 수 있으며 단체장 권한인 조례공포권도 포함될 것임.

2) 지방의회 의장의 공포

» 다음과 같은 경우에는 지방의회 의장이 이를 공보, 일간신문 게재 또는 게시판 게시 등으로 공포할 수 있음

– 지방자치단체의 장이 조례안을 이송 받은 후 20일 이내에 공포나 재의요구를 하지 않은 경우

- 재의요구된 조례안이 전과 같이 의결·확정되어 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 공포하지 않은 경우

「지방자치법」

제26조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ⑥ 지방자치단체의 장은 제4항과 제5항에 따라 확정된 조례를 지체 없이 공포하여야 한다. 제5항에 따라 조례가 확정된 후 또는 제4항에 따른 확정조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니하면 지방의회의 의장이 이를 공포한다.

Q&A

◎ 질의요지

- 조례안 공포와 관련하여, 의결되어 집행부로 이송되어 온 조례안을 20일이 훨씬 지나도록 지방자치단체장이 공포하지 않은 경우, 다시 제정절차를 거쳐야 하는지, 아니면 집행부 이송 후의 절차(조례·규칙 심의회 상정 및 사전보고 등)를 거쳐 지방자치단체장이 공포하면 되는지, 아니면 바로 지방의회 의장이 공포할 수 있는지?

◎ 회답

- 「지방자치법」 제26조제6항에 따라 조례가 확정된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니한 경우 지방의회의 의장이 이를 공포할 수 있음.

참고 사례 - 의결된 것과 다른 내용의 조례안 공포

◎ 주요 오류

- 의회에서 집행부 이송 시 별표 누락, 수정 의결된 안건의 원안을 이송하거나, 의결안과 다른 내용의 의결서 이송

- 집행부에서 공포 시 수정 의결된 안건의 원안을 공포하거나 의결안의 일부를 누락하여 공포

◎ **오류 발생 원인**

- 의결안 이송 후 공포절차 및 담당부서 관련 규정 부재, 크로스 체크의 미흡, 의결안 점검·이송 전담 직원 부재 및 경험 부족 등이 복합적으로 작용

◎ **조치**

- 조례 제·개정은 의회와 협의가 필수적
- 단순 오탈자 등은 의회와 협의하여 수정 재공고
- 내용 변경이 우려되는 경우는 조례 제·개정 절차 이행

◎ **유사사례 재발 방지 대책**

- 법무행정규칙 등 제·개정 시 의결안 이송 후 공포 절차 및 담당부서 업무에 대한 규정 마련
- 체크리스트 및 크로스 체크 절차 마련
- 의회 의사부서에서 의결안의 형식 및 내용상 적정 여부 확인 후 이송
- 집행부 기획부서에서 조례 형식 검토 후 소관·법무부서 이송

나. 공포방법

1) 지방자치단체장의 공포방법

» 조례안은 해당 지방자치단체의 공보(시보·공보·군보 등)에 게재하는 방법으로 공포함.

» 공포문에는 제정·개정 및 폐지하는 뜻과 지방의회의 의결을 얻은 사실 등을 기재한 전문을 붙이며, 지방자치단체의 장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 명기함(「지방자치법 시행령」 §29②).

Q&A

◎ **질의요지**

- 「지방자치법 시행령」 제29조제1항에서 조례와 규칙의 공포문에는 '전문'을 붙여야한다고 규정하고 있는데 이 '전문'의 의미가 앞장과 개정지시문을 말하는 것인지, 개정사항 반영된 전체 조례안을 말하는 것인지?

◎ 회답

- 「지방자치법 시행령」 제29조에서는 조례와 규칙의 공포문에는 전문을 붙여야 한다고 규정하고 있고 같은 조 제2항에서는 제1항에 따른 조례와 규칙의 공포문 전문에는 제정·개정 및 폐지하는 뜻을 적어 지방자치단체의 장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록하도록 하면서 조례의 경우에는 지방의회의 의결을 얻은 사실을 적도록 하고 있음.

- 이러한 법령의 취지를 종합하여 고려했을 때 전문이라 함은 조례·규칙안의 전체문장이 아니라 제정·개정 및 폐지의 뜻과 지방자치단체 장의 서명 등을 적시한 공포문의 앞부분에 해당하는 글이라고 해석하는 것이 타당할 것으로 보이며, 이때 제·개정 폐지안의 제·개정문안 전체는 함께 기재해야 할 것이나, 전체 조례·규칙의 내용을 공포문에 기재할 필요는 없을 것으로 보임.

Q&A

◎ 질의요지

- 「지방자치법 시행령」 제29조에서는 조례와 규칙의 공포문 전문에는 제정, 개정 및 폐지하는 뜻을 적어 지방자치단체의 장이 서명한 후 직인을 찍도록 하고 있는데, 반드시 종이 문서로 출력하여 직인과 서명을 받지 않고 전자문서에 직인과 서명을 표기하는 전자결재방식으로 공포절차를 이행해도 무방한지?

◎ 회답

- 「지방자치법 시행령」 제29조제1항의 공포문은 행정효율과 협업촉진에 관한 규정 제4조에서 정하는 '문서'에 포함되므로 문서 또는 서면에 서명을 요구하는 경우 전자서명을 함으로써 충분한 것으로 보임(자치법규과-1385, 2017. 7. 12.).

2) 지방의회 의장의 공포방법

» 지방의회의 의장은 지방자치단체의 장이 공포하지 않은 경우 등에는 조례안을 공포할 수 있음

- 공포문 전문에는 지방의회의 의결을 얻은 사실과 법 제26조제6항 후단에 따라 공포한다는 사실을 적고, 지방의회의 의장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록함(「지방자치법 시행령」 §29③).

「지방자치법 시행령」

제29조(조례와 규칙의 공포 절차) ② 제1항에 따른 조례와 규칙의 공포문 전문에는 제정·개정 및 폐지하는 뜻을 적어 지방자치단체의 장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록한다. 이 경우 조례 공포문 전문에는 지방의회의 의결을 얻은 사실을 적어야 한다.

③ 법 제26조제6항 후단에 따라 지방의회의 의장이 공포하는 조례의 공포문 전문에는 지방의회의 의결을 얻은 사실과 법 제26조제6항 후단에 따라 공포한다는 사실을 적고, 지방의회의 의장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록한다.

다. 조례의 공포일

» 조례의 공포일은 그 조례를 게재한 공보나 신문이 발행된 날 또는 게시판에 게시된 날로 함(「지방자치법 시행령」 §31).

- 공포일은 법령이 수록된 관보의 발행일이 아니라 관보가 정부간행물 판매 센터에 배치 또는 관보취급소에 발송된 날임(대법원 1970. 7. 21. 선고 70누76 판결).

「지방자치법 시행령」

제31조(공포일) 제30조에 따른 조례와 규칙의 공포일과 공고·고시일은 그 조례와 규칙 등을 게재한 공보나 신문이 발행된 날이나 게시판에 게시된 날로 한다.

» 특별한 사정이 없으면 관보의 발행일에 위와 같은 배치나 발송이 있었다고 사실상 추정하는 것으로 보아야 할 것임.

서울고등법원 2007. 1. 17. 선고 2004나7394 판결

… 공포한 날부터 시행하기로 한 법령 등의 시행일은 그 법령이 수록된 관보의 발행일자가 아니고 그 관보가 정부간행물 판매센터에 배치되거나 관보취급소에 발송된 날이나(대법원 1970. 7. 21. 선고 70누76 판결 참조), 특별한 사정이 없는 한 관보의 발행일에 위와 같은 배치나 발송이 있었다고 사실상 추정되는 바, …

Q&A

◎ 질의요지

- 조례안 부칙 제1조에서 "이 조례는 2017년 9월 1일부터 시행한다."고 규정하고 있었는데, 공포가 늦어져서 해당 조례안이 2017년 9월 3일에 공포되었다면, 해당 조례의 시행일은 언제인지?

◎ 회답

- 공포일이 조례안에서 정한 시행일보다 늦어지는 경우 조례안에서 정한 시행일은 무효가 된다고 보아야 할 것임. 이 경우 조례안에 시행일에 관한 사항이 특별히 규정되어 있지 않은 것으로 보아 「지방자치법」 제26조제8항에 따라 공포한 날부터 20일이 지나면 효력이 발생하게 됨. 따라서 해당 조례의 시행일은 공포일부터 20일이 경과한 2017년 9월 24일임.

5. 효력 발생

» 조례는 다른 법령과 마찬가지로 부칙에서 시행일*을 정하는데, 그러한 경우 해당 조례안은 부칙에 명시된 시행일부터 효력이 발생함.

– 조례에서 시행일을 정하지 아니한 경우에는 공포한 날로부터 20일이 경과하면 효력이 발생함.

* 통상 공포한 날부터 시행한다거나 공포 후 일정 기간이 지난 날부터 시행한다고 규정함.

» 시행 유예기간을 두는 것은 주민들이 자치법규 제·개정사항을 미리 알고 대응하도록 하기 위한 목적도 있으므로,

– 특별히 긴급한 경우가 아니면 적정한 유예기간을 부여하는 것이 바람직함.

» 지방의회에서 의결된 조례가 공포 과정에서 실수나 착오 등으로 인해 자구가 변경된 상태로 공포된 경우, 이를 정정하는 내용을 조속히 공보에 게재하여 바로잡아야 함.

Q&A

◎ **질의요지**

- 공포한 날부터 20일이 지나면 효력이 발생한다고 되어 있는데 예정 효력 발생일이 휴일인 경우 효력 발생일은?

◎ **회답**

- 효력 발생일과 관련한 기간은 민법상 초일 불산입의 원칙은 지켜지나 효력이 발생하는 날짜는 휴일 여부와 관계없음. 따라서 12월 4일에 공포하였다면 12월 25일이 휴일이라 하더라도 25일 자정(0시)에 효력이 발생하게 됨.

Q&A

◎ **질의요지**

- 조례 공포 시 지방자치단체장의 직인과 서명까지 받았으나 공포일자에 공보에 게재하지 못했다면 이 조례는 유효한 것인지?

◎ **회답**

- 「지방자치법 시행령」 제30조제1항 본문은 “조례와 규칙의 공포는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 한다”고 규정하고 있으므로, 공보에 게재하지 않았다면 공포를 한 것이 아니고, 공포를 하지 않았으므로 조례는 효력이 없음.

- 만약, 조례안의 시행일에 관한 부칙에서 공포한 날 시행되도록 규정한 경우, 해당 조례안은 공보에 게재한 날부터 효력이 발생하게 될 것이며, 부칙에서 시행일을 특정일로 지정한 경우, 시행일자를 지나서 공보에 게재하였다면 해당 조례안은 시행일자가 아닌 공보에 게재한 날부터 20일이 지나면 효력이 발생하게 될 것임.

Q&A

◎ 질의요지

- 자치법규안에서 법령 인용 시 낫표(꺽쇠, 「--」)가 사용되지 않아 이를 삽입하고자 하는 경우에도 개정절차를 거쳐야 하는지, 개정 절차 없이 시스템에 바로 반영할 수 있는지?

◎ 회답

- 법령을 인용할 때 낫표(꺽쇠, 「--」)를 사용하는 이유는 법령의 제명을 단어별로 띄어쓰게 되면서 하나의 고유한 법령 제명을 어떤 사항에 관한 일반적인 법률로 오해할 소지를 방지하기 위한 것임. 예를 들면 1인 창조기업 육성에 관한 법률이라고 하면 1인 창조기업 육성과 관련된 여러 법률을 일반적으로 지칭하는 것인지 고유한 하나의 법률을 지칭하는 것인지 혼동이 발생하게 됨.

- 한편, 조례안은 공포되어야 효력이 발생하게 되는데, 공포시점은 공보 게재 시이므로 공보에 게재되어야 효력이 발생하고, 그 내용 역시 공보에 게재된 내용이 기준이 된다고 할 것임. 따라서 조례 해석에 대한 오해를 줄이기 위해서는 법령 인용 기호를 추가하는 경우에도 조례안을 개정, 공포, 공보에 게재하는 절차는 거쳐야 효력이 발생함.

2020 Manual of Self-Governing Laws

참고서식

재의요구서, 공포문과 관련된 서식은 지방자치단체 자치법규 입법에 관한 조례나 법제사무 처리 규칙, 입법예고 조례 등 해당 지방자치단체의 규정에 따른 서식을 따라야 함을 알려드립니다.

해당 서식은 지방자치단체마다 상이하며, 여기서의 서식은 **참고용**으로 이용하시기 바랍니다..

1. 사전보고 서식
2. 재의요구서
3. 공포문

서식 1 - 자치법규안 사전보고 서식

○ ○시·도(시·군·구) 자치법규안 사전보고 목록

□ 총 : ○건

- 조례 : ○건(제정 ○, 일부개정 ○, 전부개정 ○, 폐지 ○)
- 규칙 : ○건(제정 ○, 일부개정 ○, 전부개정 ○, 폐지 ○)

연번	제명	주요내용	관련 중앙행정기관		공포 예정일	담당자 및 연락처
			기관명	부서명		
1		○ ○			. . .	○ ○ ○ (☏)

※ 엑셀프로그램으로 작성

서식 1 - 자치법규안 사전보고 서식

조례(규칙) 제정·개폐 상황 보고

□ ○○시·도(시·군·구) ○○○○ 조례(규칙)안 (제정·개정·폐지 중 선택)

제 안 자	시·도지사(시·구청장·군수)( ), 의회의원( ), 주민 ( )		
규제개혁위원회	제 회	규제심사결과	신설, 강화, 폐지, 완화 중 선택
조례규칙심의회	심의회 의결(년 월 일)		
의회의결일	년 월 일	이송일	년 월 일
공포예정일 (공포게시예정일)	년 월 일 (년 월 일)	※재의요구기한	년 월 일
근거법령			
소관부서	○○시·도(시·군·구) ○○○○과		
관련중앙행정기관	○○○○부(원·위원회·실·처·청) ○○○○과		
제정·개폐사유	○		
주요내용	가. ---------- (안 제○조 또는 안 제○조 신설) (1) ---- (현행 또는 문제점) 나. ---- (개정안 또는 개선안) 다. ---- (기대효과)		
검토의견	○		

※ 「지방자치법」 제172조제1항에 따를 때, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하도록 되어 있으므로 재의요구기한은 이에 따른 법정기한을 기재하며, 같은 법 제28조 사전보고제도의 취지에 비추어 볼 때 가급적 재의요구기한에 맞추어 공포하도록 함.

서식 2 - 재의요구서

○○시/도/군/구 ○○○조례 일부(전부)개정조례안 재의요구서

의안 번호	

제출연월일: 20 . . .
제 출 자: 기관장

○○시/도/군/구의회 제○○회 임시회(정례회) 의결(20 년 월 일)결과, ○○시/도/군/구의회로부터 우리시로 이송되어 온 ○○○ 조례안은 다음과 같은 이유로 이의가 있어 「지방자치법」 제26조제3항에 따라 귀 의회에 재의요구합니다.

이 유

1.

2.

3.

※ 붙임
1. 해당 조례안
2. 관계법령
3. 기타 참고사항

서식 3 – 조례·규칙 공포문(예시)

◉ **순천시조례 제2017-*조례번호* 호**

순천시의회에서 의결된 순천시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 일부개정조례를 이에 공포한다.

0000년 00월 00일

기관장명 인

순천시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 일부개정조례

순천시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4조의2제1항 단서 중 “6개월”을 “3개월”로 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

◇개정이유

해당 자치법규안을 제안하게 된 목적, 추진배경, 개선방향과 기대효과 등을 기재하되, 내용이 너무 길어지지 않도록 함.(7~8행을 넘지 않도록 함)

◇주요내용

가. ○○○을 △△△으로 변경하여 xxx을 도모함(안 제○○조)

나. 종전의 ○○○은 △△△하므로 이를 개선하여 xxx하도록 함(안 제○○조)

서식 3 - 조례·규칙 공포문 (예시2)

대전광역시의회에서 의결된 대전광역시 녹지기금 조성 및 운용 조례 일부개정조례를 이에 공포한다.

(신명조 16pt 가늘게, 줄간격 160%, 양쪽정렬)

대전광역시장

(신명조 20pt 진하게, 줄간격 230%, 양쪽정렬, 좌측에서 10타)

0000년 00월 00일

(신명조 16pt 가늘게, 줄간격 230%, 가운데정렬)

대전광역시 조례 제4805호

(공포번호: 신명조 14pt 가늘게, 줄간격 160%, 양쪽정렬)

대전광역시 녹지기금 조성 및 운용조례 일부개정조례

(조례 제명: 신명조 16pt 진하게, 줄간격 230%, 가운데정렬)

대전광역시 녹지기금 조성 및 운용조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

(신명조 14pt 가늘게, 줄간격 230%, 양쪽정렬)

제2조제2항 중 “5퍼센트”를 “2퍼센트”로 한다.

(신명조 14pt 가늘게, 줄간격 230%, 양쪽정렬)

부칙

(신명조 14pt 진하게, 줄간격 230%, 가운데정렬)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

(신명조 14pt 가늘게, 줄간격 230%, 양쪽정렬)

제3장

규칙의 입법 절차

1. 규칙안 입법 절차의 개요
2. 사전보고
3. 공포 및 효력 발생
4. 규칙안에 대한 시정명령

2020 Manual of Self-Governing Laws

제3장 규칙의 입법 절차

1. 규칙안 입법 절차의 개요

» (개관) 규칙은 「지방자치법」 제26조에 따라 지방자치단체의 장이 제정하는 자치법규로서 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안의 입안절차와 공포절차는 규칙의 입법절차에 그대로 적용됨.

- 다만, 규칙안의 경우에는 지방의회 의결을 거치지 않으며, 「지방자치법」 제28조에 따른 상급기관에의 사전보고에서 보고기일이 조례안의 경우에는 지방의회로부터 의결조례안을 이송 받은 날부터 5일 이내이지만 규칙안의 경우에는 규칙안 공포예정 15일 전이라는 점 등이 다름.

» (범위) 규칙으로 정할 수 있는 사항

- 법령에 의하여 규칙으로 정할 수 있도록 규정된 사항
- 기관위임사무에 관한 사항
- 지방자치단체의 사무 중 지방자치단체의 장의 전속적 권한에 속하는 사무에 관한 사항
- 조례의 위임 또는 시행에 관하여 필요한 사항
- 그 밖에 지방의회나 다른 집행기관의 권한에 속하지 않은 지방자치단체의 사무에 관한 사항

» (한계) 규칙의 규율범위의 한계

- 법령에 의하여 조례 규정사항으로 지정된 사항과 지방의회의 권한에 속하는 사항은 규칙으로 정할 수 없음.
- 주민의 권리·의무에 관한 사항은 법령 또는 조례의 구체적인 위임이 있어야 함.
- 시·군 및 자치구의 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 됨 (「지방자치법」 §24).

2. 사전보고

» 공포예정 15일 전에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 함(「지방자치법」 §28).

3. 공포 및 효력 발생

» 규칙은 공포시기에 대하여 별도의 규정이 없음.

» 규칙은 그 부칙에서 정하고 있는 시행일에 효력이 발생하며, 규칙에서 시행일을 정하지 않은 경우에는 공포한 날부터 20일이 지나면 효력이 발생함(「지방자치법」 §26⑧).

Q&A

◎ 질의요지

- 규칙을 공포하고 나서 부칙의 시행일이 도래하기 전에 다시 개정하는 것이 가능한지?

◎ 회답

- 공포 후 시행 전 규칙의 개정내용을 다시 개정하는 것도 가능함. (다만, 해당 규칙안이 제정안인 경우에는 다시 개정하려는 부분이 종전 규칙안 시행일보다는 이후에 시행되도록 해야 하는 것이 적절할 것임.)

◎ 작성예시

- 공무원임용시험령[시행 2013. 12. 12.] [대통령령 제24896호,2013. 12. 4.,일부개정] 대통령령 제24504호 공무원임용시험령 일부개정령 제25조의 개정부분을 다음과 같이 한다.

제25조제3항을 다음과 같이 한다.

③ 6급이하공개경쟁채용시험등의 제3차시험에서 면접시험의 평정결과는 다음 각 호의 등급으로 구분한다.

1. 위원의 과반수가 제5조제3항의 평정요소 5개 항목 모두를 “상”으로 평정한 경우: “우수”
2. 위원의 과반수가 제5조제3항의 평정요소 5개 항목 중 2개 항목 이상을 “하”로 평정하였거나 위원의 과반수가 어느 하나의 동일한 평정요소를 “하”로 평정한 경우: “미흡”
3. 제1호 및 제2호 외의 경우: “보통”

4. 규칙안에 대한 시정명령

» 조례안에 대해서는 재의요구제도가 있으나 규칙안에 대해서는 현행 「지방자치법」은 명문으로 상급기관의 통제제도를 언급하고 있지는 않음. 다만 규칙제정을 행정기관의 명령이나 처분으로 볼 경우에는 「지방자치법」 제169조제1항에 따라 시정명령을 통하여 통제할 수 있음.

- 「지방자치법」 제169조제1항에 따르면 지방자치단체의 사무에 관하여 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면, 상급기관(시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가)이 시정을 명하고, 그 기간 내에 이행하지 않으면 이를 취소하거나 정지할 수 있음. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대해서는 법령에 위반하는 것에 한정함.



부록

법령안 편집기 이용방법

1. 법령안 편집기 개요

법령안 편집기란 법령안 및 조례·규칙안 작성에 필요한 서식 제공, 자동 개정문 및 신·구조문대비표 등을 작성할 수 있도록 지원하는 법령안 및 조례·규칙안 편집 프로그램

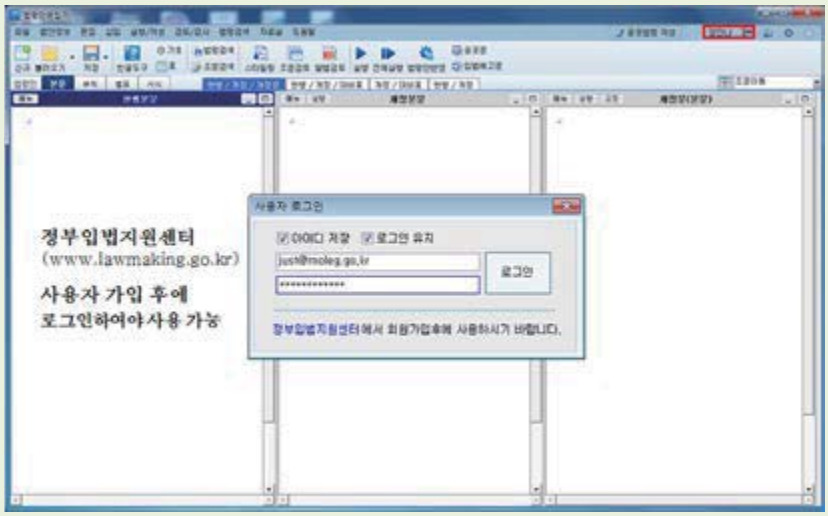
2. 법령안 편집기 설치 및 실행

» (설치) 정부입법지원센터에서 다운받아 설치가능하나, 현재 새올시스템 자체에 법령안 편집기가 삽입되어 있음.

» (실행) 바탕화면 아이콘이나 법령안 파일(*.law, *.law3) 클릭함.







3. 조례안 작성 및 저장

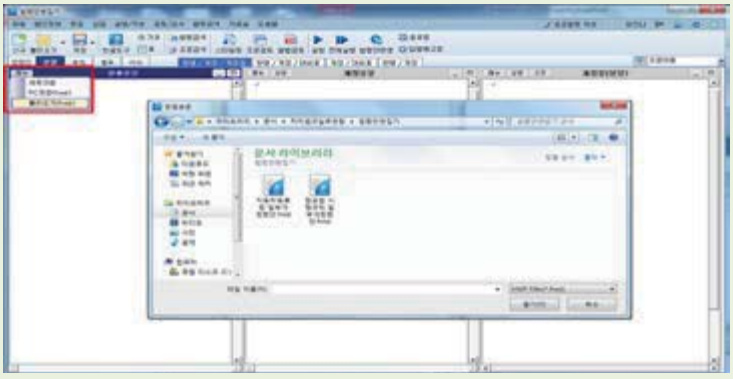
» (작성) 편집기 실행화면 상단 메뉴 [신규작성] 버튼 클릭, 법령안 기본정보(법령종류, 제개정구분 등)을 선택하여 조례안을 생성함.

» (저장) 편집기 화면 상단 메뉴의 [저장] 버튼을 클릭함.

– pc에 법령안 편집기 파일(.law3)과 한글파일(.hwp)이 각각 저장됨.

» (불러오기) PC에 저장된 법령안 편집기 파일(.law3)을 더블클릭하거나 메인창 상단 메뉴의 [불러오기] 버튼 활용함.



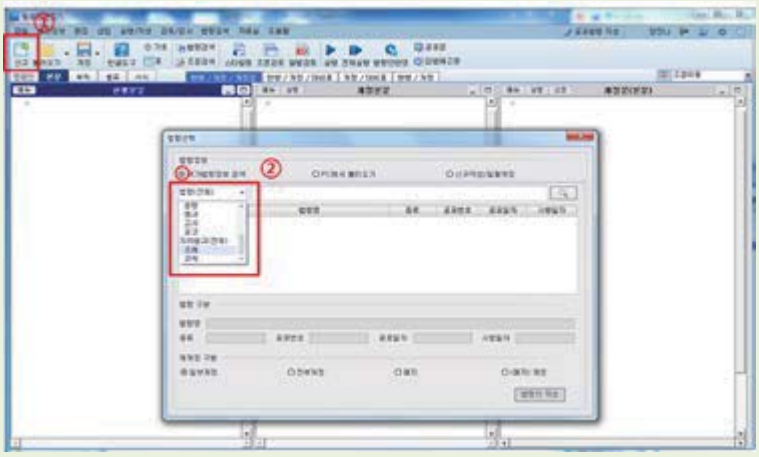


4. 조례안 세부 작성 방법

가. 개정안

1) 기존 법령(조례안) 가져오기

» 왼쪽 상단 [신규] 클릭 - 새 창에서 [국가법령정보 검색] 클릭 – [조례] 선택 - 해당 조례 제명 검색하여 [법령안 작성]클릭

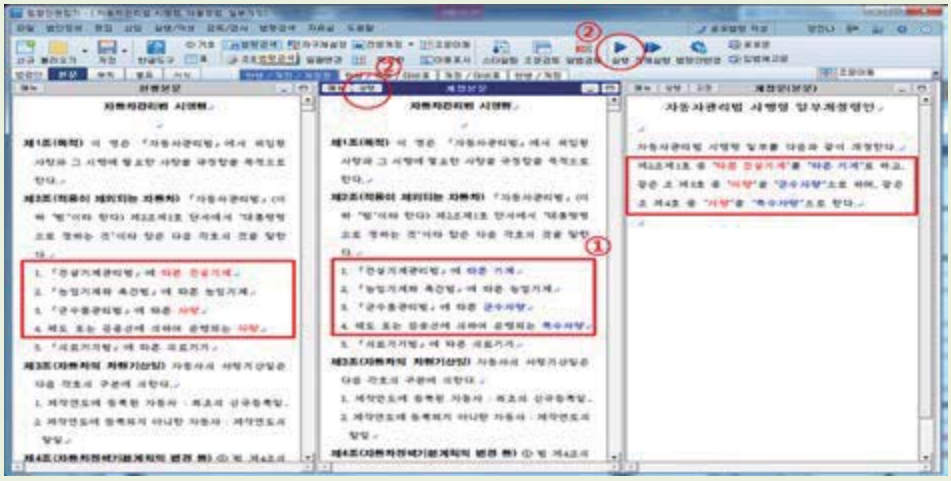




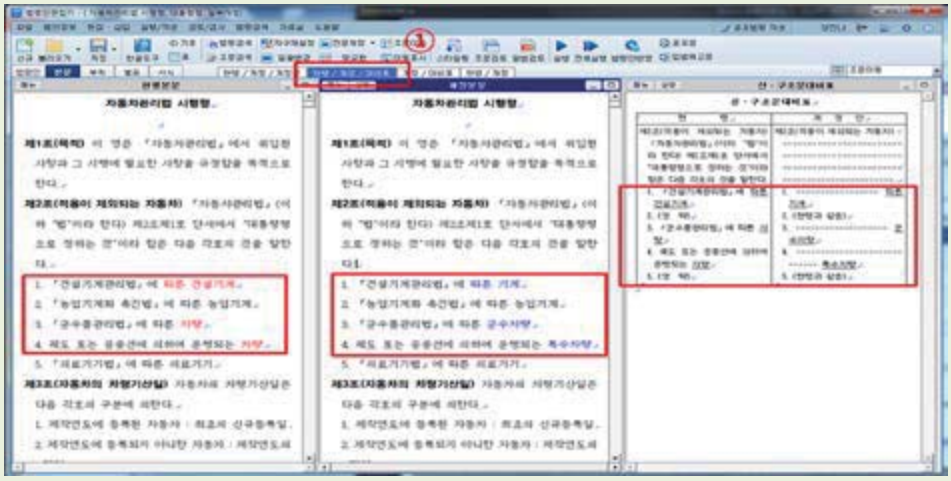
2) 조문 변경(자구수정)

» 조문편집 창(가운데 창)에서 조문의 일부를 수정한 후(①), [실행] 버튼을 클릭하면(②) 일부개정에 대한 개정문과 신·구조문대비표가 오른쪽 창에서 자동으로 생성됨.

〈 생선된 개정문 보기 〉



〈 생선된 신·구조문대비표 보기 〉

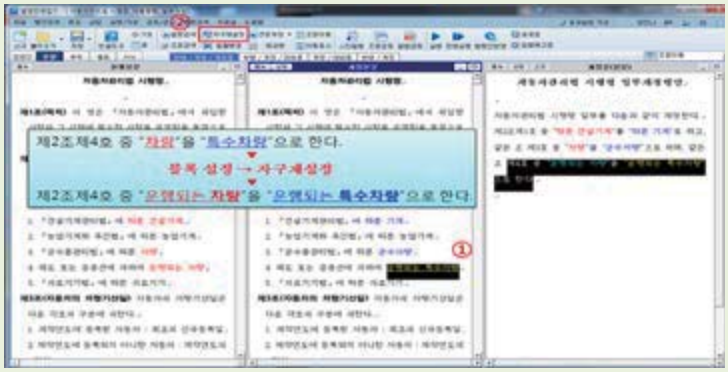


» (자구재설정) 자구를 재설정할 조문의 일부를 블록 설정한 후(①) [자구재설정] 버튼을 클릭(②)하면 오른쪽 개정문에서 자구가 재설정되어 작성됨.

– 가운데 창에서 재설정 된 자구에 밑줄이 그어짐.

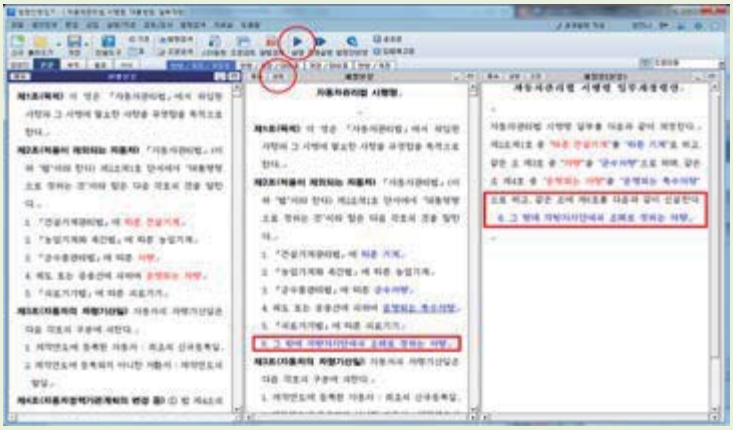
※ 자구재설정이란 개정의 대상이 되는 "자구"의 범위를 넓히거나 줄이는 등 재설정하는 것.

※ (해제) 자구재설정으로 밑줄이 그어진 어절에 커서를 놓고 [자구재설정] 버튼을 다시 클릭하면 자구재설정이 해제됨.



3) 조문 신설

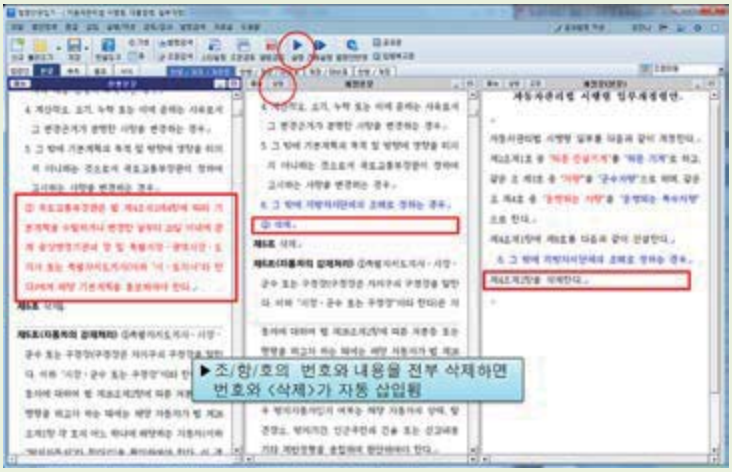
» 조문편집 창(가운데 창)에서 조, 항, 호, 목을 신규 작성하고 [실행]



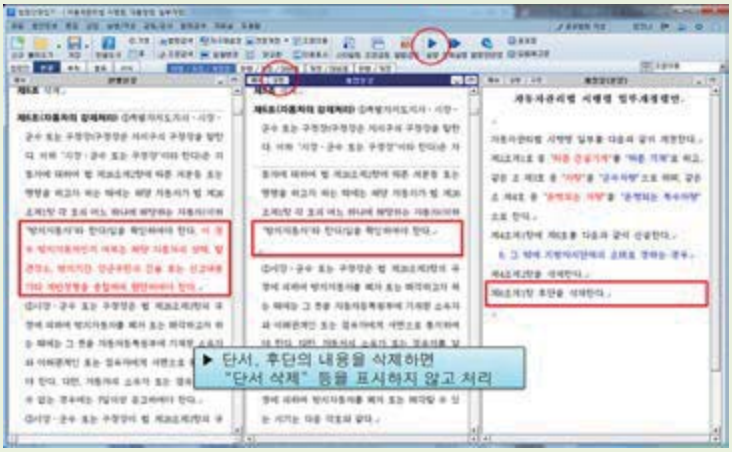
4) 조, 항, 호, 목 삭제

» 조·항·호의 번호와 내용을 전부 삭제하고 [실행]하면 번호와 〈삭제〉가 자동 삽입됨.

※ 전부 삭제하지 않고 번호만 남기면 오류가 날 수 있으니 주의



» 단서, 후단의 내용을 삭제하면 개정본문에서 〈삭제〉는 별도로 표시되지 않음.

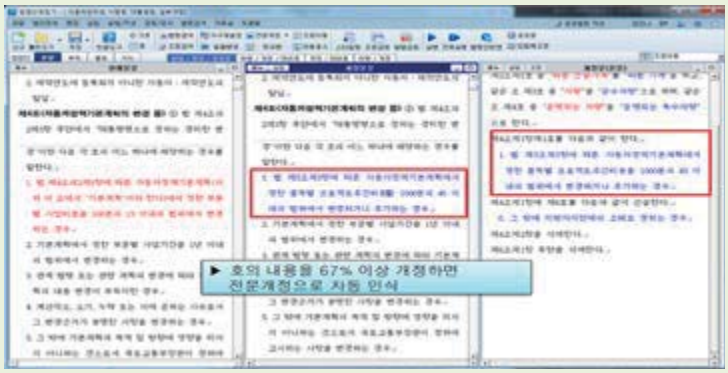


5) 조문의 전문개정

» 조문의 전문개정 또는 조문 전부개정은 단어단위로 개정하는 것이 아니라 조·항·호·목 전체를 개정하는 것임.

– “제0조제0항제0호를 다음과 같이 한다.”고 개정문이 작성되고 그 호의 내용을 새로 작성함.

» 호의 내용을 67% 이상 개정하는 경우 자동으로 전부개정으로 인식함.



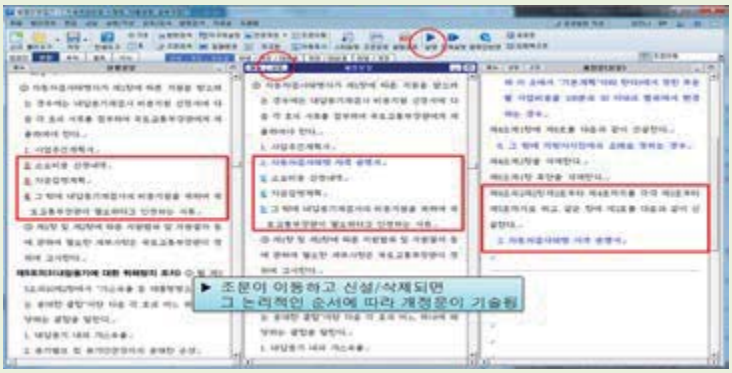
» 조문 수정 후(①) [전문개정]을 클릭(②), [실행]을 클릭하면(③), 개정문에서 전문개정의 형태로 개정지시문*이 생성됨.

* 제4조제2항제1호를 다음과 같이 한다.

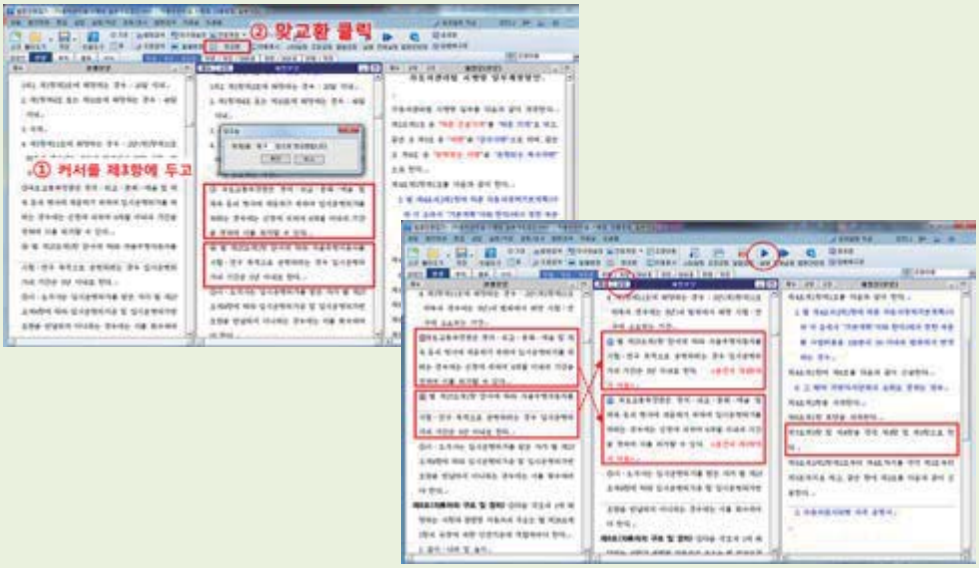


6) 조문의 이동과 맞교환

» 조문 편집 창에서 이동(또는 맞교환)할 내용을 직접 원하는 위치에 복사하여 조문 번호를 수정하고 [실행]을 클릭하면 자동으로 개정문과 신·구조문대비표가 생성됨.

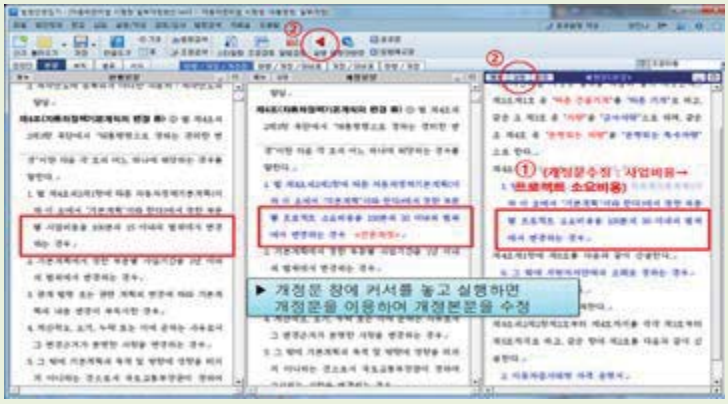


» 맞교환의 경우, 커서를 맞교환할 조항에 두고(①), [맞교환]을 클릭(②) - 교환할 조항을 입력 - [실행]하는 방식으로도 맞교환이 이루어짐.



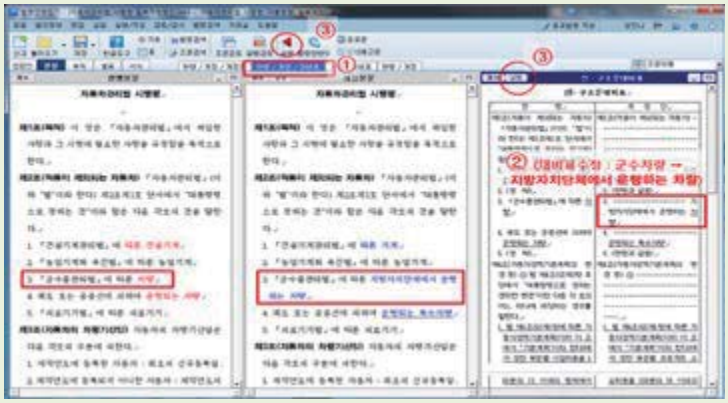
7) 개정문을 직접 수정하여 개정본문 수정

» 오른쪽 [개정문(본문)] 창에서 수정할 내용을 입력하고(①), 실행(②)하면 가운데 창의 [개정본문]이 수정됨.



8) 신·구조문대비표를 직접 수정하여 개정본문 수정

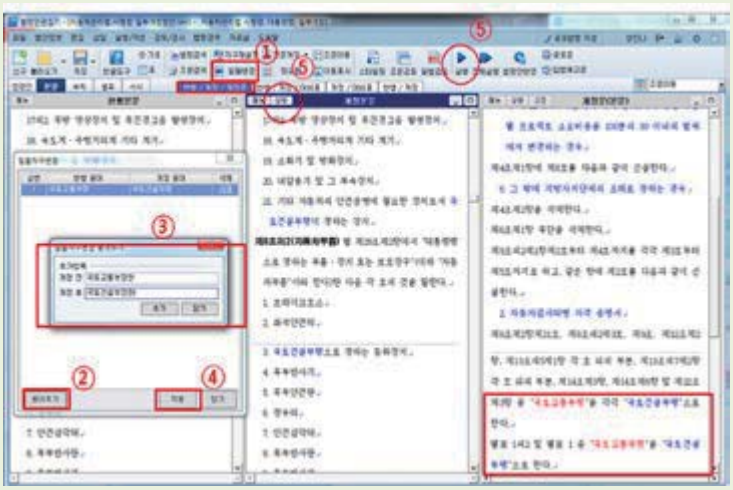
» [현행/개정/대비표] 탭을 선택하여(①) 신·구조문대비표를 오른쪽 창에 띄우고, 신·구조문대비표 창에서 수정할 내용을 입력하여(②) [실행]을 클릭하면(③) 가운데 창의 개정본문이 수정됨.



9) 일괄자구 변경

» 여러 번 반복되는 동일한 자구를 수정할 경우 일괄변경 기능을 사용하여 간편하게 변경 가능함.

» [일괄개정]버튼 클릭(①) - 새 창에서 [용어추가] 클릭(②) – 변경할 용어를 입력한 후 [추가](③) – [적용]을 클릭(④) 하고 개정문에 반영하려면 [실행] 버튼 클릭(⑤)



10) 별표의 개정

» [별표] 탭을 클릭하면 해당 법령의 별표목록이 뜸(①)

※ 조례는 별표의 내용이 [서식]에 있는 경우도 있으니 유의

» (개정) 별표 개정 시, 해당 별표를 더블클릭한 후(②) 가운데 창 [개정별표]에서 수정하여(③) [실행](④)

» (신설·삭제 등) 별표를 신설·삭제·이동·전문개정하고자 하는 경우 별표 목록 하단의 [신설], [삭제] 등 버튼을 클릭하여 가운데 창에서 작업하고 [실행]을 클릭



※ 서식도 [서식]탭을 클릭하여 동일한 방식으로 작업

11) 부칙의 개정

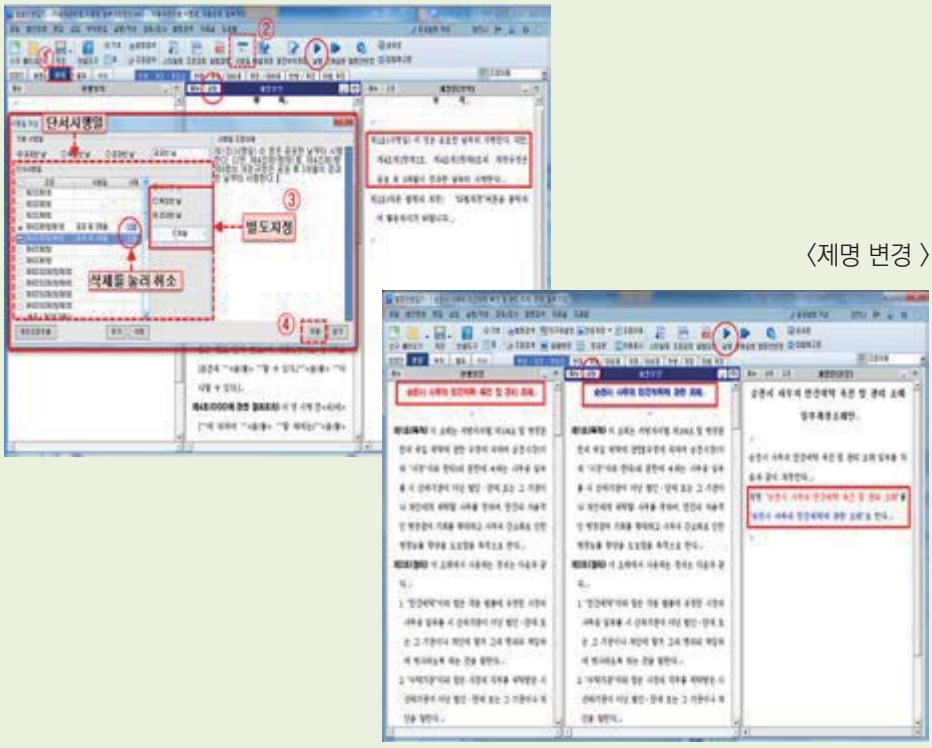
» (시행일) [부칙]탭 클릭 후(①) – 상단의 [시행일] 버튼을 클릭(②) – [시행일 작성] 창의 [단서 시행일]에서 특정 조문 선택하여 특정 조문의 시행일 별도 지정(③)하거나 [삭제]를 클릭하여 취소 – [적용] 클릭(④) – [실행]

※ 시행일 작성 창의 개정조문은 자동으로 추출되며, 하단의 추가·삭제 버튼을 통해 개정조문 추가·삭제 가능함.

※ 시행일을 공포일로 하는 경우에는 별도로 조작하지 않아도 됨.

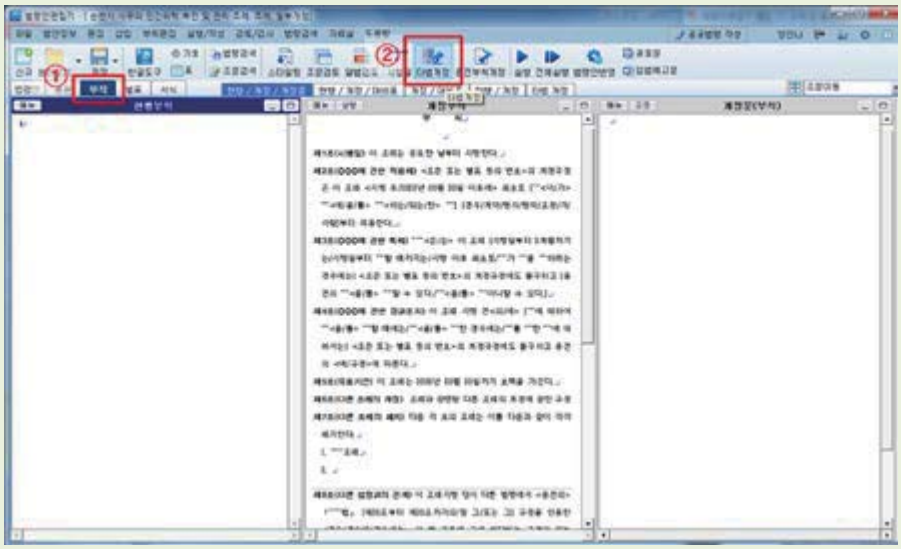
» (타법개정) 해당 조례의 제명이 변경되어 이를 인용하고 있는 다른 조례의 단순한 개정이 필요한 경우, 다른 조례에 대한 개정지시문을 부칙에 작성해 주는 기능

– [부칙] 탭 클릭(①) – [타법 개정] 클릭(②) – [타법개정] 창 하단의 [개정문 분석] 클릭(③) – 추출된 용어를 바탕으로 [타법 목록 추출] 클릭(④) – [반영] 버튼 클릭(⑤) – [실행]을 클릭하면 부칙에 반영

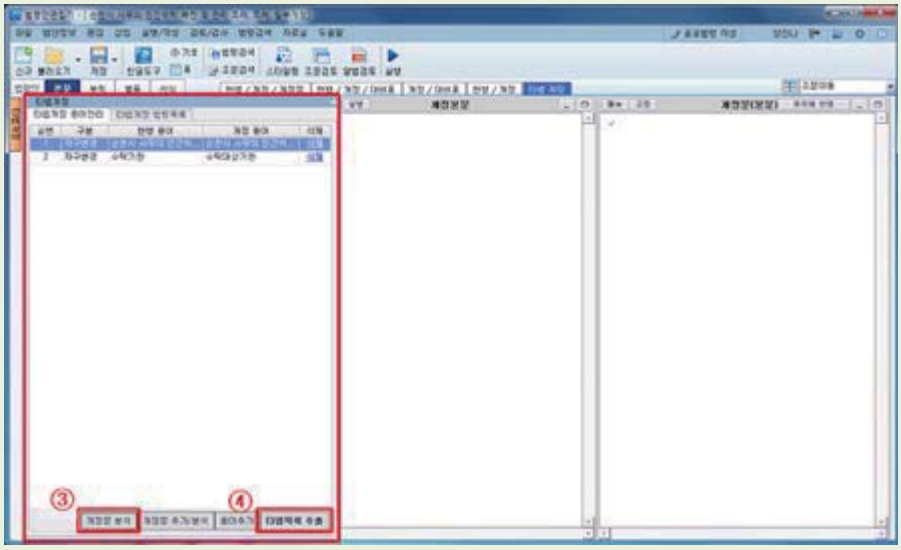


〈제명 변경 〉

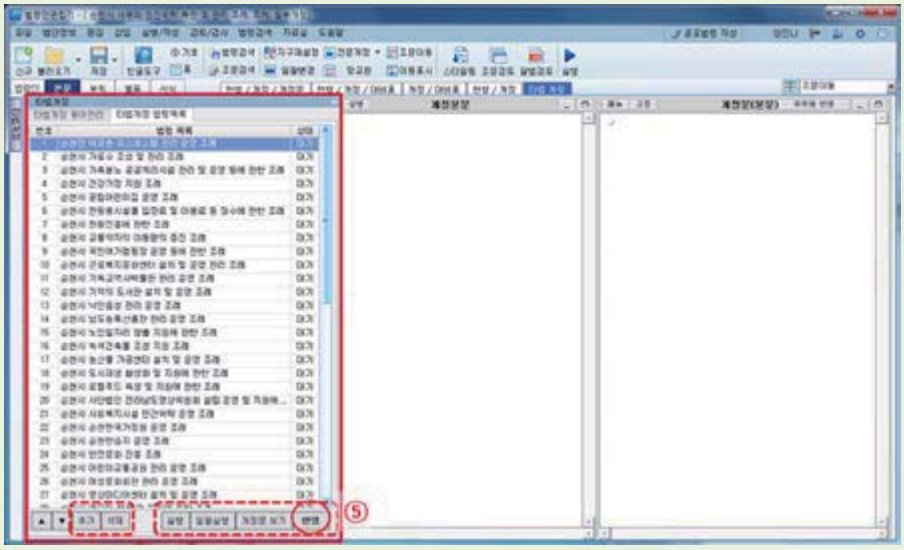
[부칙] 탭 선택 후 [타법개정] 클릭

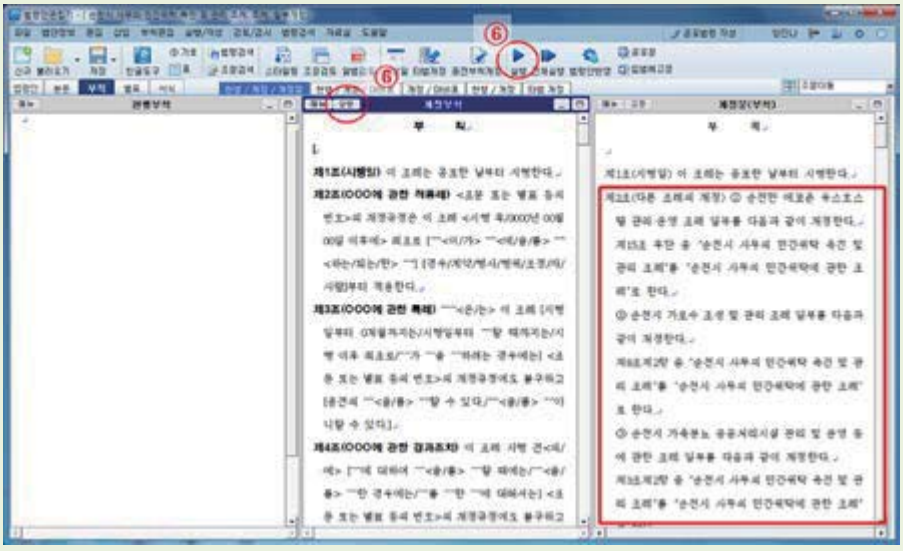


※ [타법개정] 창 하단의 ③ [개정문 분석]을 클릭하여 추출된 용어 중 타법개정과 관계없는 용어는 [삭제] 버튼을 클릭하여 삭제



※ ⑤ [반영]버튼을 활용하는 경우 창의 모든 법령이 한꺼번에 부칙에 반영되므로 추출된 타법(조례) 목록 중 관계없는 조례는 [타법개정] 창 하단의 [삭제] 버튼을 클릭하여 목록에서 삭제



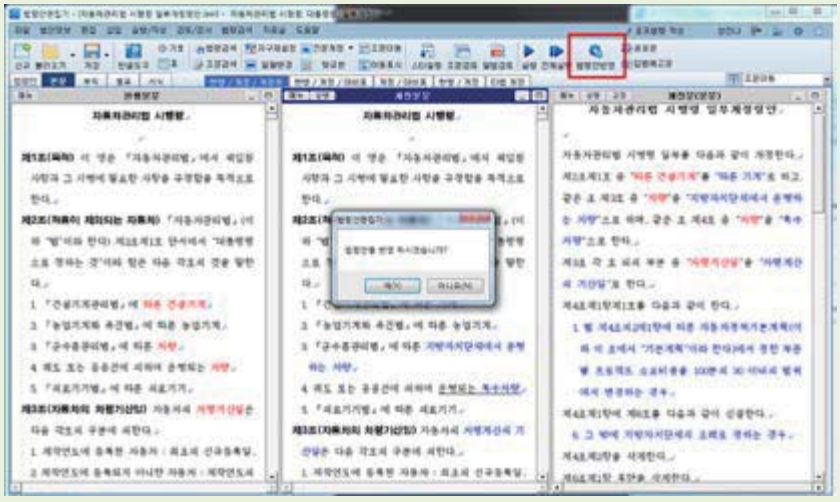


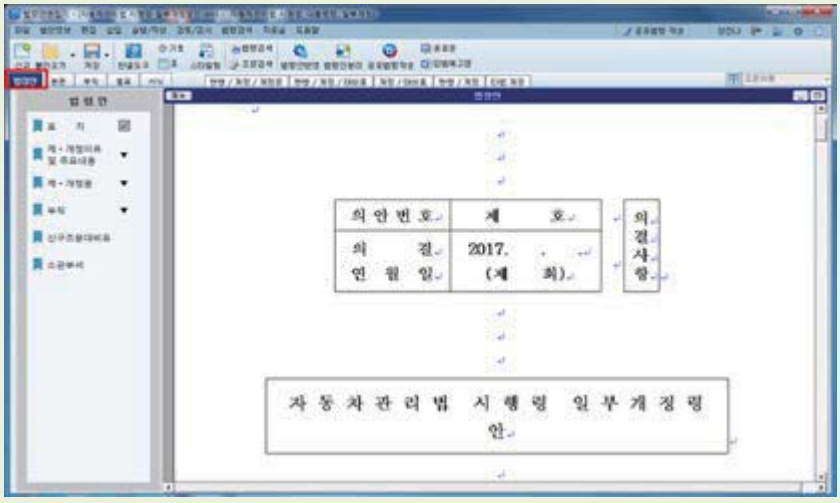
» 부칙에서 추가할 기타 조항(적용례, 경과조치 등)은 직접 입력

12) 법령안(조례안) 자동작성

» 본문, 부칙, 서식 등의 개정이 완료되면 [법령안반영] 버튼을 클릭하여 작업한 내용을 법령안(조례안)에 반영

- 본문과 부칙 등에서 작성한 개정지시문과 신·구조문대비표가 하나로 합쳐짐.
- 조례안 반영 후에도 다시 탭을 전환하여 개정작업



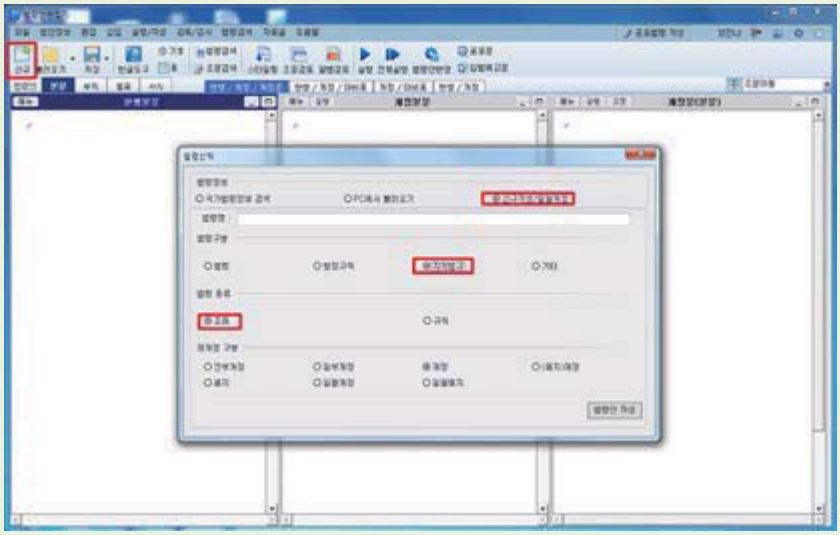


나. 제정안 작성

» (제정) 화면 왼쪽 상단의 [신규] 버튼을 클릭한 후 [법령선택] 창에서 [신규작성/일괄개정], [자치법규], [조례]를 클릭하고 조례제명을 입력하면 제정안을 작성할 수 있도록 창이 생성됨.

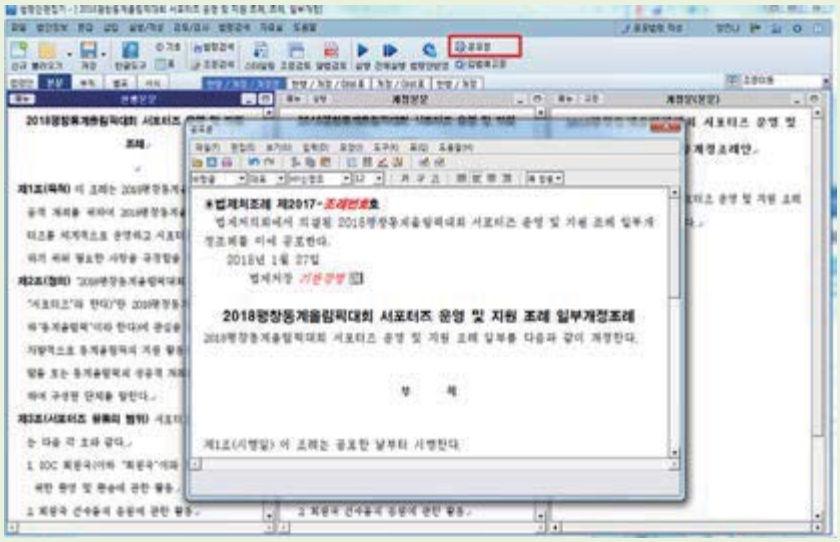
» 본문은 가운데 창인 [개정본문] 창에서 작성하고, 부칙·별표·서식 등의 신설은 개정안과 동일하게 진행함.

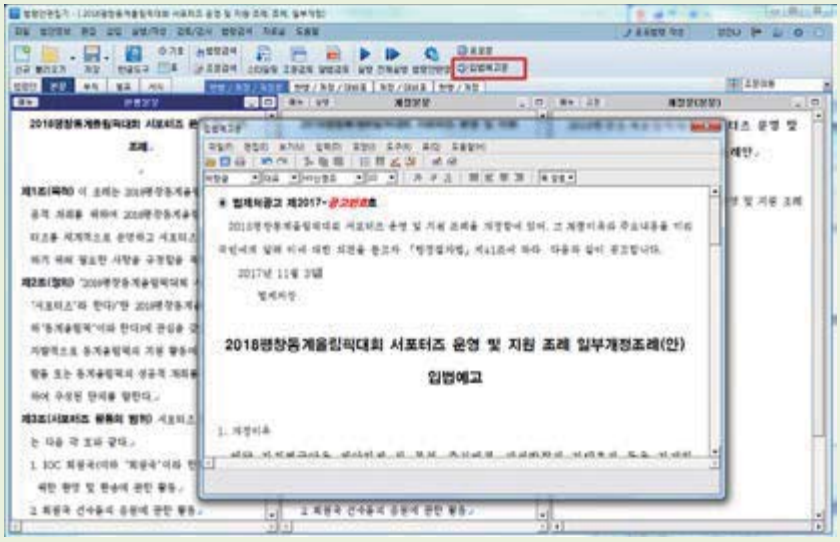
» 본문·부칙·별표 등 작성이 완료되면 [법령안 반영] 클릭



다. 공포문과 입법예고문

» 화면 상단의 [공포문] 또는 [입법예고문]을 클릭 - 팝업창에서 내용 수정





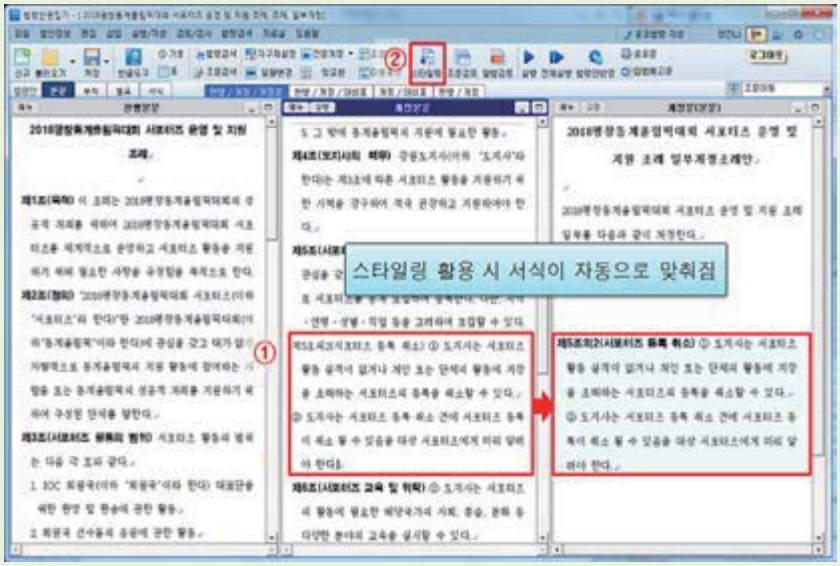
5. 그 밖의 기능

가. 스타일링

» 제정·개정 작업한 조문의 형식(들여쓰기, 내어쓰기, 폰트 서식 등)을 자동으로 맞추는 기능

- 조문의 중복, 누락 등 형식이 맞지 않을 경우 조문형식 오류 메시지가 출력되며 조문편집과 스타일링을 반복적으로 실행하여 오류를 해결할 수 있음.

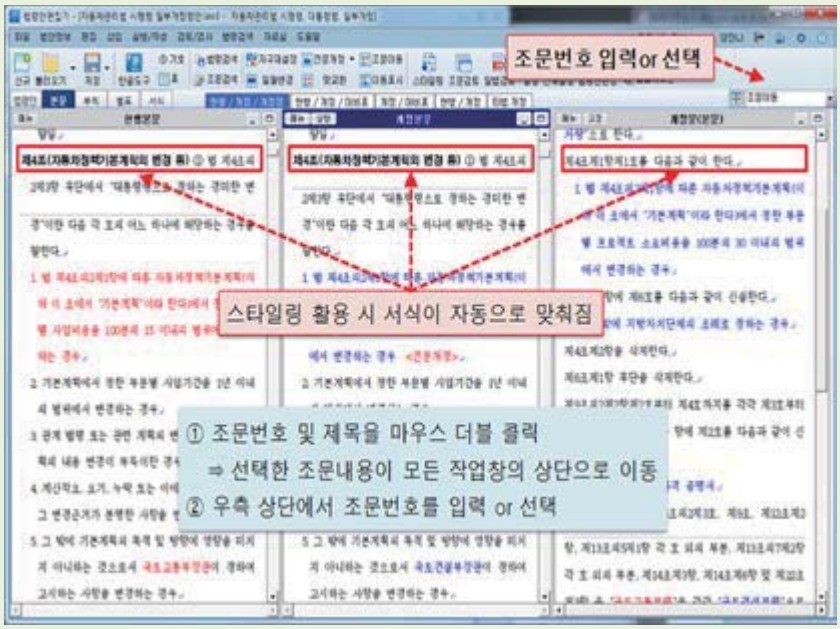
» [개정본문]에서 조문 수정(①) - [스타일링] 클릭(②)



나. 화면정렬 (내용 일직선에 맞추기)

» 조문번호 및 제목을 마우스 더블클릭하면 각 창의 조문 내용이 작업창의 상단으로 이동

» 화면 우측 상단의 [조문이동]란에서 조문번호를 입력하거나 선택해도 조문 내용을 일직선으로 맞출 수 있음.

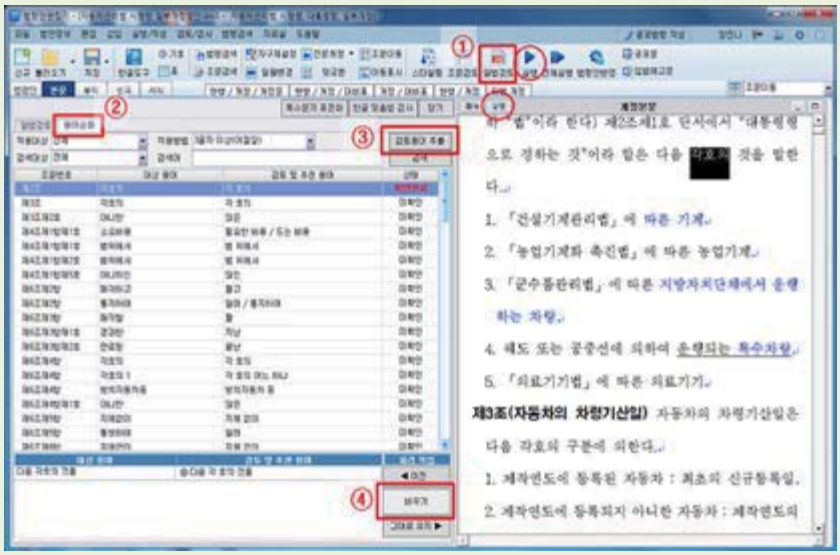


다. 알법검토 (알기 쉬운 법령 만들기)

» 편집한 조문의 용어를 알기 쉬운 법령 만들기 정비 용어 기준에 따라 검토하는 기능임.

- 부적합하게 사용된 용어/문장을 추출하여 대체할 용어/문장을 제공하고 쉽게 수정할 수 있도록 지원함.

» 화면 상단의 [알법검토] 버튼 클릭(①) → 새 창에서 [용어순화] 버튼 클릭(②) → [검토용어 추출]을 클릭(③) → 해당 용어에 대하여 [바꾸기] 버튼을 클릭하여 반영한 후(④) → [실행]버튼 클릭

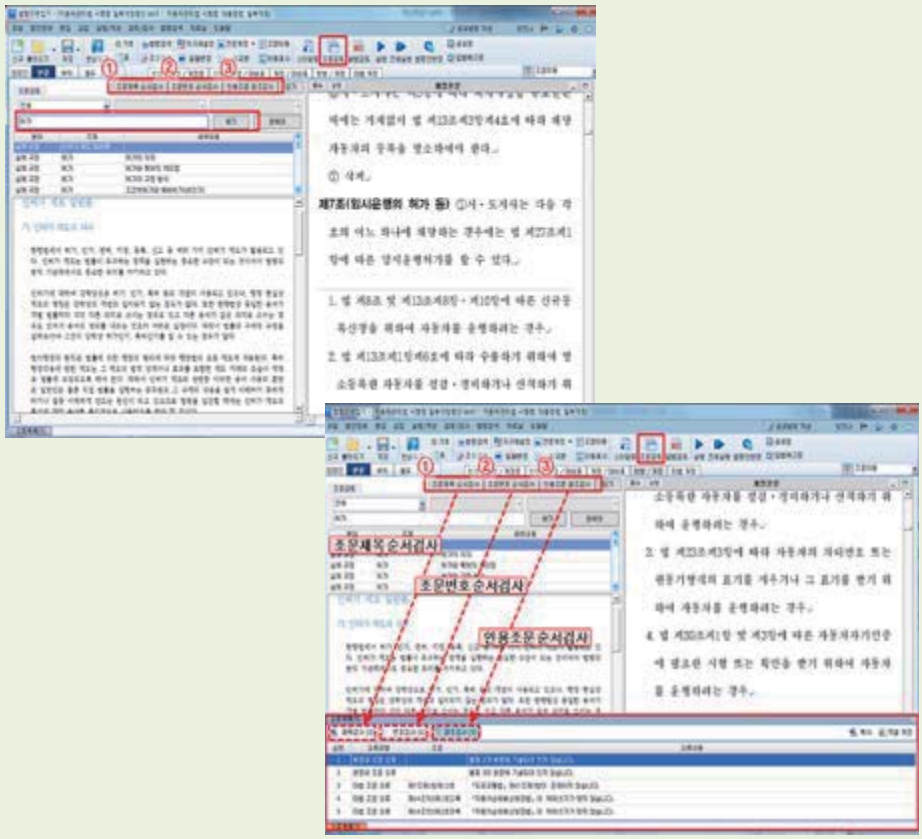


※ [용어순화] 창에서 해당 용어를 클릭하면 오른쪽 [개정본문]창에서 바로 해당 용어의 위치로 이동함.

라. 조문검토

» 조문 제목 또는 주제에 관한 입법지식을 제공하고 조문이 적합하게 구성되어 오류가 없는지 검토해 줌.

- (입법지식) 예를 들어, 상단의 [조문검토] 버튼을 클릭하고 '허가'를 입력하면 오른쪽 [개정본문] 창에서 허가 관련 조문이 뜨고, 왼쪽 [조문검토] 창에서 허가와 관련된 입법지식을 제공함.

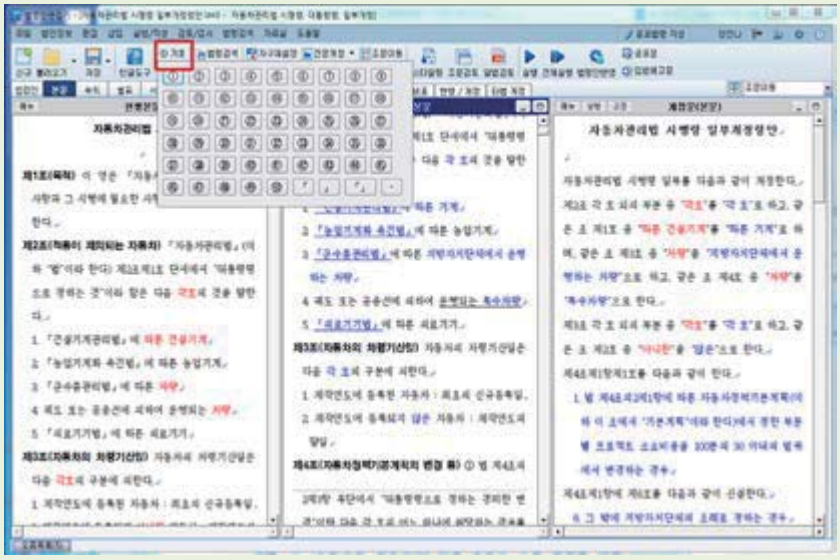


- (조문오류) ① [조문제목 순서검사] 조문 제목 순서/논리에 대한 적합성, ② [조문번호 순서검사] 조문 번호에 대한 중복 및 누락, ③ [인용조문 참조검사] 인용 조문의 오류 여부에 대한 검사를 제공함.

마. 특수문자 입력

» 자주 쓰이는 특수문자(항기호, 가웃뎃점, 낫표)는 문자가 깨지는 경우가 있어, 특수문자 기능을 활용하는 것이 유용함.

- 특수문자를 입력하려는 위치에 마우스 커서를 두고 [특수문자] 버튼을 클릭하여 입력함.



자 치 법 규
정비사례집
(2 0 2 0 년 판)



제1장

자치법규 기획정비 개관

Ⅰ. 자치입법권 행사에 대한 통제

Ⅱ. 자치입법 지원을 위한 자치법규 정비

Ⅲ. 자치입법권 행사에 대한 통제

2020 Manual of Self-Governing Case Book

제1장 자치법규 기획정비 개관

Ⅰ 자치입법권 행사에 대한 통제

1. 개 론

「지방자치법」에 따라 중앙행정기관의 장 등 상급기관은 적절한 자치입법권 행사 여부를 판단하여 통제할 수 있도록 권한을 부여받고 있다. 특히 자치법규의 핵심이라 할 수 있는 조례의 적법성과 관련하여, 의결된 조례의 경우 「지방자치법」 제172조에 따른 재의요구나 제소지시 등을, 규칙의 경우 「지방자치법」 제169조 등에 따른 시정명령 등을 할 것인지를 판단하여야 한다. 상급기관이 이러한 조례의 적절성을 판단할 수 있도록 하기 위해 「지방자치법」 제28조에서는 사전보고를 하도록 규정하고 있다.

2. 사전보고

「지방자치법」 제28조에서는 조례를 제·개정 또는 폐지할 경우 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하도록 규정하고 있다. 보고를 받은 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하도록 하고 있으며, 실무적으로는 조례안 전문 외에 제명, 제·개정내용, 관련 중앙행정기관(및 소관부서), 공포예정일, 해당 조례안 담당자 연락처 등이 포함된 목록을 전문과 함께 제출하도록 하고 있다.

「지방자치법」

제28조(보고) 조례나 규칙을 제정하거나 개정하거나 폐지할 경우 조례는 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 규칙은 공포예정 15일 전에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

3. 재의요구 지시 및 제소지시, 직접제소 등

지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 주무부장관은 시·도에, 시·도지사는 시·군 및 자치구에 재의를 요구하도록 지시할 수 있다. 재의요구를 받은 자는 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구해야 한다. 이에 따라 재의를 요구한 지방자치단체의 장은 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원 제소 및 집행정지결정 신청을 할 수 있다.

만일 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는데도 해당 지방자치단체의 장이 소(訴)를 제기하지 않고 있으면 주무부장관 및 시·도지사는 지방자치단체의 장에게 제소 지시를 할 수 있으며, 주무부장관이 둘 이상이거나 불분명한 경우에는 행정안전부장관이 제소를 지시할 수 있다. 주무부장관 등의 제소 지시는 해당 지방자치단체장이 직접 제소할 수 있는 기간(재의결된 날부터 20일)이 지난 날부터 7일 이내에 이루어져야 하며, 제소 지시를 받은 지방자치단체장은 해당 지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소를 하여야 한다. 제소를 지시 받은 지방자치단체의 장은 제소 및 집행정지결정 신청이 가능하다.

재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는데도 해당 지방자치단체의 장이 소송을 제기하지 않고 있거나 제소 지시에 응하지 않으면 주무부장관은 직접 제소할 수도 있다.

「지방자치법」

제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송 받은 날부

터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

② 제1항의 요구에 대하여 재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되면 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

④ 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소(訴)를 제기하지 아니하면 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

⑤ 제4항에 따른 제소의 지시는 제3항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 하고, 해당 지방자치단체의 장은 제소지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 한다.

⑥ 주무부장관이나 시·도지사는 제5항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 제소할 수 있다.

⑦ 제1항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관이나 시·도지사는 제1항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

⑧ 제1항에 따른 지방의회의 의결이나 제2항에 따라 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 재의요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

Ⅱ 자치입법 지원을 위한 자치법규 정비

자치입법권의 행사는 법령의 범위, 즉 '법령에 반하지 않는 범위'에서만 가능하고 법률의 근거 없이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용 등을 만들 수 없는 제약이 있다. 자치입법권의 행사의 적절성 여부는 결국 그 결과물로서의 자치법규가 상위법령에 반하거나, 자치법규로 입법할 수 없는 사항을 규정한 것인지에 대한 판단에서부터 시작한다. 이러한 기준에 반하는 자치법규는 결국 국민에게 과도한 부담을 주거나 근거 없는 불편을 끼치는 등의 결과를 가져오며, 법체계상의 혼란을 가져올 수 있다.

아울러 지난 20년 이상의 지방자치제도의 발전 방향은 지방자치단체의 자치권을 얼마나 확보해 줄 수 있는지에 맞춰져 있었다. 자치권의 확보는 시행 초창기 제도의 안정적 정착을 위해 필수불가결한 부분이기도 했다. 그러나 이제 시행 20년을 넘어 안정적으로 정착해 가고 있는 지방자치제도가 헌법정신을 실현하고 국민의 삶을 행복하게 하는데 기여하기 위해서는 지금까지와 같은 '자치권의 확보' 노력에 더불어 새로운 시각과의 접목도 필요하다고 생각된다.

특히 자치제도를 통한 헌법정신 실현 등을 고려할 때 이제는 '지방자치의 보장'뿐 아니라 '자치권 행사의 적법성'을 고려할 필요가 있다. 자치권의 확대가 지방자치단체의 독점적 관할권을 확고하게 하는 것만으로 이루어지는 것은 아니다. 자치권이 확대되는 만큼 그에 대한 책임성을 확보하여야 하는 것이 더욱 중시되며, 이를 위하여 지방자치단체 외의 주체에 의해 자치권 행사가 적법한지를 확인받는 것은 어느 정도 불가피한 사항이다.

하지만 자치입법권에 대한 통제의 경우 지방자치법이나 그 밖의 개별 법령에서 보장한 통제 방안 -직접 제소 및 제소지시 등- 외에 또 다른 통제 수단을 활용하는 것은 지방자치단체의 자치권을 침해하는 문제가 될 수 있다. 그리고 직접제소 및 제소지시 등은 정치적으로 부담이 있을 뿐 아니라 현실적으로 감독청에서 관리하는 범위가 너무 많아서 사소한 위법 사항을 놓치는 경우가 다수 발생할 수 있다는 점에서 한계가 있다.

위에서 살펴본 사항을 종합하여 보면 자치권의 핵심 사항 중 하나인 자치입법권의 적절한 행사 여부 판단은 현 시점에서 매우 필요한 상황이며, 이러한 통제 수단이 법적으로 보장되어 있는 것 역시 사실이나, 현실적인 문제로 한계가 있는 상황이다.

이러한 문제에 대한 대안으로, 자치입법권 행사에 문제가 있을 경우 지방자치단체 스스로 수정하거나 개선할 수 있도록 하는 것이 바람직하며, 이러한 차원에서 지방자치단체 스스로 위법한 자치법규를 찾아 정비하도록 지원하거나 상급기관에서 자치법규에 대한 검토를 통해 위법한 자치법규를 알려주고 이를 스스로 정비할 수 있도록 하는 것이 자치권을 침해하지 않는 범위에서 체계의 적합성을 제고하는 데 기여하는 방안이 될 것이다.

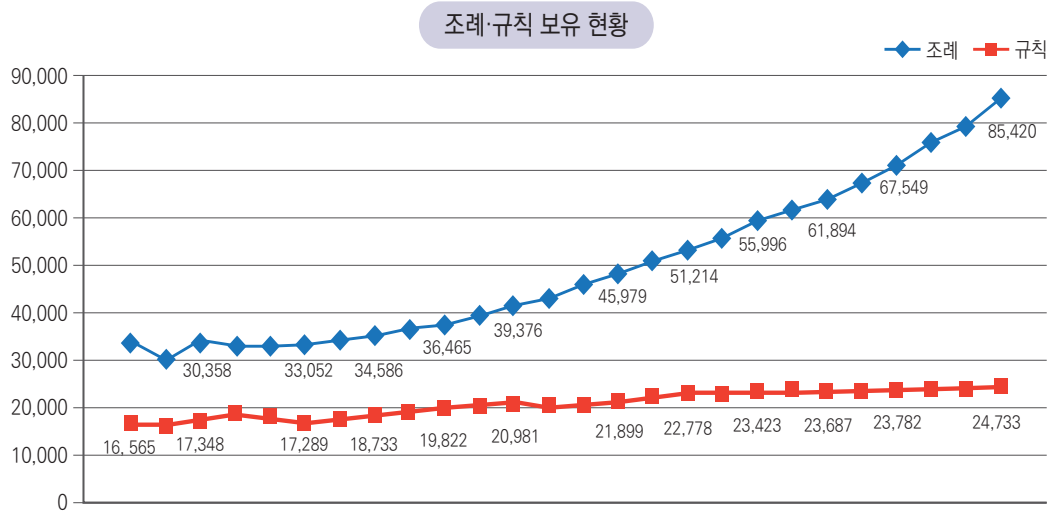
행정안전부에서는 이러한 측면에서 자치법규 정비과제를 발굴하여 지방자치단체 스스로 정비과제를 정비할 수 있도록 지원함으로써 지방자치단체의 법령 적합성 제고에 기여하고, 알기 쉬운 자치법규로의 개선을 통한 주민 편의성 제고에 기여하고 있다.

Ⅲ 자치입법권 행사에 대한 통제

2019. 12. 기준으로 110,153건의 자치법규가 마련되어 있는 상태이다. 2019년 한 해에만 32,448건의 자치법규가 제정·개정 또는 폐지되었으며, 지속적으로 자치법규는 증가하고 있는 추세이다. 이러한 제·개정 및 폐지 건수는 연평균 29천 건 내외로서, 상당히 많은 자치법규가 만들어지고, 고쳐지며, 사라지고 있다.

문제는 이 과정에서 모든 지방자치단체의 제·개정 및 폐지되는 자치법규를 실시간으로 모니터링하는 것은 한계가 있으며, 이미 시행된 자치법규에 대해서는 검토할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않은 상태라는 점에 있다. 이에 더하여 자치법규 제정의 근간이 되는 상위법령 역시 매년 약 3천여 건 내외의 제·개정이 이루어지는데, 상위법령의 개정사항이나 제정사항을 고려하여 실시간으로 자치법규를 제·개정하는 것 역시 한계가 있다. 이러한 과정에서 상위법령에 일치하지 않는 자치법규가 발생하고 있다는 점에서 지속적인 정비가 필요한 실정이다.

〈 표 1 – 연도별 자치법규 보유 현황(12. 31. 기준) 〉



〈 표 2 – 2019년도 자치법규 운영현황 〉

구분		2018년 보유①	운영총계 (②+③+④)	제정②	개정③	폐지④	기타⑤	증감 ②–④–⑤	2019년 현재보유 (①+증감)
총계		103,679	32,448	7,839	23,322	1,287	78	6,474	110,153
조례	소계	79,288	25,253	7,116	17,242	895	89	6,132	85,420
	광역	9,264	3,402	1,081	2,230	91	20	970	10,234
	기초	70,024	21,851	6,035	15,012	804	69	5,162	75,186
규칙	소계	24,391	7,195	723	6,080	392	–11	342	24,733
	광역	2,410	668	72	559	37	2	33	2,443
	기초	21,981	6,527	651	5,521	355	–13	309	22,290

자치법규 기획정비란 사전보고로 올라온 내용 검토 및 언론 모니터링 등의 수단을 이용하여 정비과제를 발굴하고, 이를 소관부처나 지방자치단체와 협업하여 과제를 정비하는 것을 말한다. 기획정비는 그 자체로 자치입법권을 통제하려는 목적은 아니며, 다만 지방자치단체가 스스로 거르지 못한 부적합 자치법규를 찾아주고, 이를 정비하도록 하여 자치법규의 체계 적합성을 제고하기 위한 것이다.

2016년 12월 행정안전부에서 자치법규 입법에 대한 지원을 위해 자치법규과를 신설한 이래, 행정안전부에서는 자치법규 기획정비를 통해 주민에게 불편을 끼치거나 상위법령에 반하는 자치법규를 지방자치단체가 정비할 수 있도록 지원하고 있다.

제2장

자치법규 기획정비 주요 사례

제1절 주민의 권리를 침해하는 자치법규 정비

제2절 적절한 법률용어 및 법체계에 부합하는 자치법규 정비

2020 Manual of Self-Governing Case Book

제2장 자치법규 기획정비 주요 사례

제1절 주민의 권리를 침해하는 자치법규 정비

Ⅰ 서 론

「지방자치법」 제22조 단서에서는 주민의 권리를 침해하거나 의무를 부과하는 내용의 조례를 정할 때에는 반드시 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 이에 대해서 해석상 논란이 있으나, 판례의 태도 등을 고려할 때 통상적으로 해당 규정은 입법정책적 고려로서 기본권 제한에 대해 법률유보원칙을 선언한 「대한민국헌법」 제37조제2항에 부합하는 규정이며, 헌법상 기본권 제한에 대한 법률유보의 원칙을 확인하는 의미로 볼 수 있을 것이다.

해당 규정은 결국 헌법과 법률에 근거가 있거나 이를 구체적으로 위임받지 않는 한 어느 하위법령도 국민의 권리로 침해된다고 주장할 수 없다는 사실을 확인해주는 것으로 볼 수 있다. 따라서 자치입법권은 상위법령에 위임 규정이 없는 한 주민의 권리를 함부로 침해할 수는 없다는 제약을 받게 된다.

하지만 이러한 제약에도 불구하고 행정의 편의성을 이유로 상위법령의 위임 근거가 사라졌음에도 불구하고 자치법규에서 이러한 규정을 두고 있는 경우가 있다. 이러한 자치법규는 사실상 위법할 뿐 아니라 결과적으로 주민의 권리를 침해하는 효과를 발생시킨다는 점에서 신속한 정비가 필요한 사항이라 할 것이다.

행정안전부에서는 주민의 권리를 침해하는 자치법규로서 ① 법령에 근거가 없이 과태료를 부과할 수 있도록 하여 주민의 재산권을 침해하거나 법률에서 규정한 부과 절차와 상충되어 법체계상 문제가 있는 과태료 관련 자치법규, ② 민법 등 손해배상 원칙에 따라야 하는 상황에서도 배상 원칙을 무시하거나 주민에게 책임을 전가하는 등의 내용의 손해배상 관련 자치법규, ③ 사업시행자에 대하여 부지매입비용을 전가하는 주민의 경제적 권익을 침해하는 자치법규를 정비과제로 선정한 바 있다.

Ⅱ 과태료 관련 자치법규 정비

1. 추진배경

과태료란 행정상의 질서에 장해를 야기할 우려가 있는 의무 위반에 대해 부과하는 금전상 제재를 의미한다. 과태료는 행정질서 유지를 위해 광범하게 사용되는 행정질서벌의 하나이면서도 동시에 일반 국민의 재산권을 제한한다는 점에서 그 부과기준에서부터 절차에 이르기까지 엄격한 통제가 필요하다. 이에 따라 「질서위반행위규제법」에서 과태료 부과 절차를 마련하고 있는 바, 「질서위반행위규제법」은 특별법 성격의 법률로서 이 법률에 규정된 사항은 어떤 법률보다도 우선하여 적용하도록 규정되어 있다.

과태료는 법률에 근거가 있어야 할 뿐 아니라 법령에 반하지 않는 범위에서만 규정·집행할 수 있다. 그런데 법령과 다르게 과태료 금액을 규정하거나 법령보다 과도한 금액을 부과할 수 있도록 규정한 경우 또는 「질서위반행위규제법」에 규정된 사항과 다르게 규정한 자치법규가 많았다. 이러한 규정은 법체계상 혼란을 주거나 주민의 권리를 부당하게 침해할 수 있는 바, 관련 자치법규를 정비하여 법률적합성을 제고하고, 주민의 권리 침해를 해소할 필요가 있다.

2. 발굴 과제 사례

1) 법령에 없는 사유로 과태료 부과

상위법령이 개정되었음에도 불구하고 이를 반영하지 않거나 행정 편의를 이유로 상위법에 근거 없는 사유로 과태료를 부과하는 경우가 있다.

국토의 이용 및 계획에 관한 법률

제144조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 〈개정 2009. 12. 29.〉

1. 제44조의3제2항에 따른 허가를 받지 아니하고 공동구를 점용하거나 사용한 자
2. 정당한 사유 없이 제130조제1항에 따른 행위를 방해하거나 거부한 자
3. 제130조제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 허가 또는 동의를 받지 아니하고 같은 조 제1항에 따른 행위를 한 자

4. 제137조제1항에 따른 검사를 거부·방해하거나 기피한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제56조제4항 단서에 따른 신고를 하지 아니한 자
2. 제137조제1항에 따른 보고 또는 자료 제출을 하지 아니하거나, 거짓된 보고 또는 자료 제출을 한 자

③ (생 략)

00시 도시계획 조례

제80조(과태료의 징수절차) 과태료는 별표 27에 따라 부과하고, 절차 등은 지방세 징수의 예를 따른다.

위반내용	관련법조항	부과기준	한도금액
1. 법 제124조제1항에 따라 허가받은 목적대로 이용하지 아니하고 아래 기간동안 방치한 경우(다만, 관계 법령에 따라 인허가등에 소요된 기간을 산입하지 아니함)	법 제144조 제2항제2호		
가. 1개월 초과 1년6개월 이내		토지가격의 4/100	200만원
나. 1년6개월 초과 2년 이내		토지가격의 8/100	400만원
다. 2년 초과		토지가격의 10/100	500만원

2) 과태료 금액을 잘못 규정하거나 과도하게 규정

상위법령에서 구체적인 범위를 정하도록 규정했는데, 이에 대한 범위를 벗어나게 규정하는 경우가 간혹 있다. 예컨대, 「산림보호법 시행령」은 산림인접지역에서 불을 피우는 경우 위반횟수 등에 따라 세분하여 최대 50만원까지 부과할 수 있도록 규정하고 있는데 상위법령의 기준을 배제하고 최대 75만원까지 부과할 수 있는 것으로 규정한 자치법규가 있다.

산림보호법 시행령 별표 4

위반행위	근거 법조문	과태료 금액		
		1차 위반	2차 위반	3차 이상위반
마. 법 제34조제1항제1호를 위반하여 허가를 받지 않고 산림이나 산림인접지역에서 불을 피운 경우(같은 조 제2항의 허가를 받은 경우는 제외한다)	법 제57조 제3항제2호	30	40	50

OO군 산림인접지역에서의 소각행위 금지 등에 관한 조례

제8조(과태료 등) ① 군수는 산림인접지역에서의 소각금지 위반자에 대하여 「산림보호법」 제57조제3항에 따라 75만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 산림부서 담당과장과 읍·면장은 별지 제1호서식에 따라 위반자 명단을 작성·관리하여야 한다.

③ 산림부서 담당과장은 소각금지 위반자 명단을 농업관련 담당부서에 매년 12월말까지 통보하여 각종 영농·축산 보조금 및 친환경농업 기자재 지원시 참고할 수 있도록 하여야 한다.

3) 가산금을 과다하게 부과

「질서위반행위규제법」에서는 과태료 납부에 관한 강제절차로서 당사자가 과태료를 체납하면 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수하도록 규정하고 있다. 그런데 조례에서 이러한 가산금 범위를 초과하여 가산금을 부과하도록 규정한 경우가 있다.

질서위반행위규제법

제24조(가산금 징수 및 체납처분 등) ① 행정청은 당사자가 납부기한까지 과태료를 납부하지 아니한 때에는 납부기한을 경과한 날부터 체납된 과태료에 대하여 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.

OO시 지역보건법 위반 과태료 부과 · 징수 조례

제7조(가산금 징수 및 체납처분) ① 시장은 … 체납된 과태료에 대하여 100분의 5에 상당하는 가산금을 징수한다.

4) 이의신청기간을 짧게 규정

「질서위반행위규제법」에서는 과태료 부과에 이의가 있는 경우 60일 이내에 이의를 제기하도록 근거를 마련해두고 있다. 그런데 행정청의 과태료 부과에 이의가 있는 경우 이를 제기할 수 있는 기간을 60일에서 30일로 줄여서 규정한 자치법규가 있다.

3. 개선방안

위에서 살펴본 자치법규의 경우 자치입법권 존중 및 자치법규의 완결성을 고려하여 정비 대상을 삭제·폐지하는 대신 상위법령과 동일한 문언으로 개정할 수도 있을 것이다. 그러나 상위법령을 그대로 기재하는 것은 실익이 없다는 점에서 가급적 삭제 또는 폐지하여 정비하도록 권고하였다. 이에 더하여 중앙에서 일일이 확인하기 어려운 자치법규나 서식, 행정규칙이 많아 모든 대상을 확인하여 정비대상으로 포함시키기는 어려우므로 지방자치단체가 스스로 서식 등에 정비가 필요한 내용이 없는지를 확인하고 별도의 정비계획을 수립하도록 하였다.

Ⅲ 손해배상 관련 자치법규 정비

1. 추진배경

영조물을 이용하거나 공공시설을 이용하면서 주민에게 손해가 발생하는 경우가 생길 수 있고, 반대로 지방자치단체가 손해를 입는 경우도 발생할 수 있다. 실제로 이러한 손해 문제가 종종 발생하여 이에 대한 책임 문제가 자주 거론되고 있다.

지방자치단체에서는 이러한 손해배상 문제에 선제적으로 대응하고 책임을 명확하게 하기 위해 자치법

규에 손해배상 규정을 두는 경우가 많다. 이러한 경우에는 대부분 영조물 이용이나 그 밖의 상황에서 손해가 발생하는 경우 지방자치단체나 수탁자, 주민의 책임 및 손해배상 원칙 등을 정한 것이 대부분이다. 그런데 지방자치단체가 자치법규로 책임을 규정하는 것은 법리적으로 문제가 있을 수 있다.

특히, 자치법규에 규정되어 있는 손해배상 관련 조문은 「국가배상법」 또는 「민법」 등 상위법령에 반할 수 있는 여지가 많다.

2. 발굴 과제 사례

1) 지방자치단체 면책규정 또는 주민에게 모든 책임 부과

기본적으로 손해배상은 법률에 따라 처리해야 하는 문제이지 자치법규로 규정할 수 있는 사항은 아니다. 상위 법령을 살펴보면 지방자치단체의 시설이나 설비(영조물) 이용 과정에서 발생한 손해 등은 「국가배상법」 제2조 및 제5조에 따라 배상책임을 지고, 그 밖의 손해는 「민법」 제750조에 따르는 등 법률에 따라 처리하도록 규정하고 있는 것으로 보인다.

특히, 판례는 국가 또는 지방자치단체라 할지라도 공권력의 행사가 아니고 단순한 사경제의 주체로 활동하였을 경우에는 그 손해배상책임에 국가배상법이 적용될 수 없고 민법상의 사용자책임 등이 인정되며, 사경제 활동 과정에서 발생한 사고에 공무원이 관여하였다고 하더라도 국가배상법을 적용할 것이 아니고 일반 민법의 규정에 따라야 할 것이라고 판시하였다(대법원 2017. 2. 3. 선고 95다6991 판결).

결국, 지방자치단체가 어떤 영역에서 한 활동인가에 따라 구분될 수는 있으나 지방자치단체의 행동이나 시설물에 하자가 있어 손해가 발생한 경우 기본적으로 「국가배상법」이나 일반 「민법」의 규정에 따라 지방자치단체가 책임질 부분을 책임지도록 규정한 것으로 보인다. 따라서 자치법규에서 면책 또는 책임을 정하는 것은 상위법령의 특례로서 「지방자치법」 제22조 위반으로 볼 수 있다.

00시 영상미디어센터 설치 및 운영 조례

제9조(사용자의 책임) ③ 시장은 사용자 자신의 부주의로 인하여 입은 손해에 대해서는 책임을 지지 아니한다.

00구 부설주차장 관리 규칙

제13조(주차장 이용자 준수사항) 해당 주차장을 이용하는 사람은 별표 제3호 주차장 이용 안내를 숙지하고 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1.·2. (생 략)

3. 차량 내 귀중품의 보관 관리소홀 등으로 발생한 도난 및 분실 사고에 대하여 관리인은 일체의 책임을 지지 않는다.

00시 농기계 임대은행 설치와 운영 조례

제20조(책임 및 변상) ④ 농기계 출고 후 발생하는 사고에 따른 인적·물적 피해 등에 대하여는 사용자가 모든 책임을 진다.

2) 수탁자에게 책임을 전가하는 규정

시설을 운영·관리하는 과정에서 발생한 모든 사고에 대한 책임을 전부 수탁자에게 지우는 경우가 있다. 그런데 수탁자가 공무수탁사인인 경우 「국가배상법」 제2조에 따라 지방자치단체가 배상해야 할 수 있고, 사경제주체로서 계약을 맺은 경우에는 「민법」에 따라야 할 것이지 조례로 규정할 사항은 아니다.

그런데 일부 자치법규에서는 수탁자에게 모든 제반 사고에 대해 모든 책임을 지도록 규정하는 경우가 있다.

00센터 설치 및 운영 조례

제25조(수탁자의 의무 및 책임) ④ 수탁자는 시설을 관리 운영하면서 발생되는 제반 사고에 대하여 모든 책임을 진다.

3) 국가사무에 대해 자치법규 제정

지방자치단체에서 영조물 하자로 인한 손해배상을 조례로 정하는 경우가 있다. 그런데 해당 조례는 국가배상이라는 국가사무를 자치법규로 정한 것으로서 그 자체로 위법하다. 법제처에서도 영조물의 설치·관리상의 하자로 인한 지방자치단체의 손해배상에 관한 사무는 국가사무인 점과 「국가배상법」과 달리 별도의 배상기준과 절차 등에 따라 손해를 배상을 하도록 할 경우 「국가배상법」에 위배될 소지가 있다는 점을 고려할 때, 지방자치단체 영조물의 설치·관리상 하자로 인하여 다른 사람에게 경미한 손해가 발생한 경우 지방자치단체가 자체적으로 배상할 수 있도록 조례에 규정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보인다고 한 바 있다(법제처 2017. 2. 3. 회신 17-0023 의견제시 사례).

또한 「국가배상법」에 따를 때 국가 배상 대상으로 보이는 경우 그 배상 정도 등을 심의하는 것은 법무부 소관으로서, 그 절차나 규정을 종합해서 보면 배상에 관하여 지방자치단체의 장이 정할 수 있을 만한 것이 거의 없다고 할 것이다.

그런데 지방자치단체에서 영조물 관리 하자로 인한 배상을 내용으로 조례를 정하는 경우가 있다.

00시 영조물 관리 하자로 인한 배상 조례

제1조(목적) 이 조례는 「국가배상법」 제5조에 따라 시의 영조물 관리하자로 인한 배상에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

3. 개선방안

「국가배상법」에 규정하여야 할 사항을 자치법규에 규정하거나 수탁자에게 모든 책임을 지도록 하는 것은 부적절하므로 해당 사항을 삭제하도록 하거나, 당사자 일방에게 책임을 전부 부과하지 않도록 문언을 개정하도록 하였다. 다만, 영조물 배상 자치법규는 자치법규로 정할 수 없는 사항에 관한 것이므로 폐지하도록 하였다.

현 행	예 시 안
제00조(책임 및 변상) 사용자는 시설 사용시 발생한 사고에 따른 인적·물적 피해를 모두 책임진다.	**제00조(책임 및 변상)** ---------- 피해에 대하여 책임을 질 수 있다.

현 행	예 시 안
제00조(수탁자의 의무 및 책임) 수탁자는 시설을 관리·운영하면서 발생되는 제반 사고에 대하여 모든 책임을 진다.	**제00조(수탁자의 의무 및 책임)** ---------- ---------- 책임을 질 수 있다.

Ⅳ 주민의 경제적 권익 증진을 위한 자치법규 정비

1. 추진배경

위법한 자치법규는 법치주의 원리에 위반되고 권리 침해 등 주민생활에 불편을 가져올 수 있으므로 지속적인 정비가 필요하다. 특히 어려운 경제 상황 하에서 주민의 경제적 권익을 증진하고 나아가 지역경제 활성화에 이바지하기 위하여 주민의 재산권, 직업의 자유와 같은 경제적 권익을 위법하게 침해하는 자치법규를 선정하여 정비를 추진하였다.

2. 발굴 과제 사례

1) 사업시행자에 대한 부지매입 비용 전가규정

「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제6조제1항 및 같은 법 시행령 제4조에서는 폐기물처리시설 부지 매입비용 산정에 관한 사항만을 조례로 위임하고 있고, 주민편익시설은 폐기물처리시설에 포함되지 않는다.

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률

제6조(택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 등) ① 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공동주택단지나 택지를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 대통령령으로 정하는 폐기물처리시설을 설치하거나 그 설치 비용에 해당하는 금액을 해당 지역을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 내야 한다.

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령

제4조(택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 등) ③ 법 제6조제1항에 따른 설치 비용에 해당하는 금액(이하 이 조에서 "납부금액"이라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 산정한다.

1. 시설부지의 매입에 드는 비용의 산정: 제2항에 따른 소각시설과 음식물류폐기물처리시설의 부지매입에 드는 비용

④ 제3항에 따른 납부금액의 산정에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 그 지역을 관할하는 특별자치시·특별자치도·시·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 조례로 정한다.

그런데 일부 자치법규에서는 사업시행자가 부담해야 하는 "폐기물처리시설" 부지 매입비용에 "주민편익시설" 부지 매입비용을 포함하도록 규정하는 경우가 있다.

[정비대상사례] △△폐기물 처리시설 설치비용 징수 등에 관한 조례

제5조의2(시설부지 매입비용 산정) 부지매입에 드는 비용은 부지매입단가와 부지면적을 곱한 금액으로 하되, 다음 각 호의 구분에 따라 산정한다.

2. 부지면적은 시설설치와 주민편익시설 설치 및 주변녹지대 설치에 필요한 면적을 합하여 산출하되, 구체적인 기준은 별표 1과 같다.

2) 법적 근거 없는 강제징수 규정

주민이 금전납부의무를 불이행한 경우 법률의 근거 없이 지방세 체납처분 절차에 따른 강제징수를 규정한 자치법규는 주민의 재산권에 대한 제한으로 위법하다. 즉 헌법 제37조제2항에 따른 법률유보원칙에 비추어 볼 때, 법률의 근거 없이 조례에 둔 강제징수 규정은 위법하여 그 효력을 인정할 수 없으며, 다른 법률의 강제징수 규정을 조례에서 확대하거나 유추적용하는 것도 불가능하다.

3) 공공요금 미반환규정

공공시설사용료 등 각종 공공요금과 관련하여 납부한 요금은 반환하지 않는다는 규정의 경우 상위법령에

위반될 소지가 있을 뿐 아니라 소극행정을 유발하여 주민의 불편 및 권익 침해를 초래하는 사례가 있어왔다.

그중 절대적 미반환규정의 경우 해당 규정을 삭제하거나 반환사유를 예시적으로 규정하는 방식으로 개정을 추진하였다. 공공요금의 미반환을 원칙으로 하는 규정의 경우도 위법소지를 없애고 적극적으로 반환을 검토할 수 있도록 하기 위하여 반환사유를 예시적으로 규정하는 방식으로 개정을 추진하였다.

3. 개선방안

폐기물처리시설 부지면적을 산정할 때 주민편익시설 면적을 포함하여 산정하도록 한 부분은 삭제하는 것이 타당하다. 대법원에서는 폐기물시설촉진법령 규정의 문언 및 체제 등에 비추어 보면 사업시행자가 설치하여야 하는 폐기물처리시설에는 주민편익시설이 포함되지 않고, 설치비용 해당금액에도 주민편익시설 설치비용이 포함되지 않는다고 보았고, 조례에서 사업시행자에게 주민편익시설 설치비용에 상응하는 금액까지 납부할 의무를 규정하고 있는 경우 이러한 조례규정이 유효하기 위해서는 법률의 위임이 있어야 하고, 그러한 위임 없이 제정되었다면 그 효력이 없다고 판시하였다(대법원 2019. 1. 10. 선고, 2016두54039 판결). 그렇다면 폐기물처리시설 부지면적을 산정할 때 주민편익시설 면적을 포함하여 산정하도록 한 부분은 삭제하는 것이 타당하다.

한편, 법률의 근거 없이 조례에 강제징수 규정을 둔 것은 헌법상 법률유보원칙에 비추어 볼 때, 위법하여 그 효력을 인정할 수 없으므로 해당 규정은 삭제하는 것이 타당하다.

공공요금의 미반환규정도 해당 규정을 삭제하거나 반환사유를 예시적으로 규정하는 방식으로 개정하는 것이 타당하다.

제2장 자치법규 기획정비 주요 사례

제2절 적절한 법률용어 및 법체계에 부합하는 자치법규 정비

Ⅰ 서 론

오랜 한자 문화의 영향과 일본 법령의 영향 등의 역사적 배경으로 인해 우리의 법령은 어려운 한자어와 어색한 일본어 투 표현으로 이루어져 있다. 또한 언어의 의미나 표현은 시간이 지나면서 조금씩 바뀌기 마련인데, 예전에 사용한 단어가 현재 다른 의미로 쓰이고 있거나 조금은 다른 뉘앙스로 변질된 경우도 충분히 있을 수 있다. 그런데 법 개정이 이러한 언어 환경 변화를 따라가지 못해 사용하기 적절하지 않은 용어가 계속 개선되지 않고 남아 있는 경우가 발생할 수 있다.

이에 더하여 법치국가에서 자치법규를 포함한 모든 법령 문장은 일반 국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬 수 있도록 해야 함은 물론이고 국민의 올바른 언어생활을 위한 본보기가 되어야 하는데 우리의 법 문장에는 용어 등이 어려워 이해하기 힘든 경우가 많아 국민의 일상적인 언어생활과 거리가 있다는 지적이 많다.

이러한 문제를 개선하기 위하여 의무교육을 받은 주민이면 누구나 쉽게 자치법규를 읽거나 잘 이해할 수 있도록 하고, 국민의 언어생활에도 맞는 법률이 되도록 하여 종래 공무원이나 법률 전문가 중심의 법률 문화를 국민 중심의 법률 문화로 바꾸려는 데에 기여하기 위한 다양한 시도가 있어 왔다. 특히 법제처는 법률과 대통령령, 부령 및 총리령 개정과 관련하여 이러한 시도를 하여온 바 있다.

하지만 자치법규의 경우에는 지방자치단체에서 어느 정도 개선 노력을 하고는 있으나, 여전히 그 개선의 정도가 높지 않아 아직도 자치법규 개선을 위한 지원이 필요한 실정이다. 행정안전부는 이러한 점에서 ① 일본식 한자어 및 ② 어려운 한자어가 포함된 자치법규 등을 정비한 바 있다.

한편, 성문법체계를 채택한 국가의 법체계는 헌법을 정점으로 하여 법규의 종류별로 효력의 우열이 있는 법규범의 체계로 이루어진다. 그리고 법체계에서는 동일 규범 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조와 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 "체계정당성의 원칙"이 적용된다. 자치법규는 상위법령에 반해서는 안 되며, 상위 법령과 다른 내용을 담을 수 없다. 따라서 자치법규는 법체계상 상위법령의 내용을 잘 살펴 법체계에 적합한지 여부를 지속적으로 점검할 필요가 있다. 이에 행정안전부에서는 「장애인복지법」 및 하위법령 개정에 따라 2019. 7. 1.부터 기존 장애등급을 폐지하고 장애정도 기준을 도입함에 따라 장애등급을 인용하고 있는 자치법규를 정비과제로 선정하여 상위법령 시행일에 맞추어 정비를 추진한 바 있다.

Ⅱ 어려운 한자어 및 일본식 한자어 관련 자치법규 정비

1. 추진배경

일본식 한자어는 직역된 일본어나 일본식 한자어를 뜻이 아닌 한자의 음으로 표기하는 것을 말한다. 일본 역시 한자문화권에 있기 때문에 한자를 사용한다. 하지만 한국과 일본은 서로 다르게 한자를 사용하는 경우가 많으므로, 일본에서 사용하는 한자어의 경우 한자로 적은 것을 보더라도 이를 단순히 음차할 것이 아니라 뜻을 기준으로 한국에서 사용하는 용어로 번역하여야 한다.

하지만 한국의 경우 이러한 일본식 한자어를 우리식 한자음으로 그대로 읽어내 사용하는 경우가 많다. 특히 지난 역사적 경험으로 인해 일본식 한자어를 그대로 사용하는 경우가 많다. 이러한 일본식 한자어는 일반인의 관점에서 해당 용어의 의미를 제대로 이해하기 어렵게 하는 요인임에도 불구하고 행정용어 차원에서 관습적으로 고착화되어 사용하고 있는 것이 현실이다.

비단 일본식 한자어가 아니라 하더라도 한자를 함께 표기하지 않는 한 일반인이 알기 어려운 한자어나 나아가 한자를 함께 표기하더라도 일반인이 그 뜻을 알기 어려운 용어를 사용하면서 한자를 병기하지도 않고 표기하는 경우가 종종 있다.

이러한 일본식 한자어나 어려운 한자어가 법체계에 반하는 것은 아니지만 「국어기본법」 및 「행정 효율 및 협업 촉진에 관한 규정」에서 법률문서를 포함한 공문서는 어문 규범에 맞고 알기 쉽게 작성해야 한다고 규정한 취지에 비추어 볼 때 적절한 것은 아니며, 대부분의 사람들이 이해하기 어려운 단어로 법령이 작성되어 있으면 이러한 법령에 구속되는 행정청이나 일반 주민이 알기 어려워 혼란을 가져올 수도 있다는 문제가 있다.

2. 발굴 과제 사례

법제처에서 상위 법령을 대상으로 정비했던 어려운 한자어나 일본식 한자어를 중심으로 지방자치단체에서도 사용을 많이 하고 있는 한자어를 분석한 결과 2018년과 2019년에 각각 다음과 같은 한자어가 정비 대상으로 선정되었다.

용어	순화어	용어	순화어	용어	순화어
가료	치료	납골당	봉안당	시말서	경위서
가식	임시식재	녹비	풋거름	일부인	날짜도장
갑상선	갑상샘	미불	미지급	주말하다	붉은 선으로 지우다
게기	규정	부락	마을	지득하다	알게 되다
견습	수습	불입	납입	지참	지각
곤색	감색	불하	매각	하구언	하구둑
몽리자	수혜자, 이용자 등	기장	기록	구배	경사
계리	회계처리, 처리	사력	자갈	구좌	계좌
끽연	흡연, 담배를 피우는 행위	정양	요양	사리	자갈
조견표	일람표	칭량	무게 측정	시건	잠금
주서	붉은 글자, 붉은 글씨	행선지	목적지		

〈2018년 정비 대상〉

용어	순화어	용어	순화어	용어	순화어
내경(內徑)	안지름	사계(斯界)	해당 분야, 해당 방면	입방(立方) 미터	세제곱미터
도과(徒過)	지남, (기간을) 넘김	상오(上午), 하오(下午)	오전, 오후	지주목 (支柱木)	버팀목

도말(塗抹) 하다	지워 없애다	수피(樹皮)	나무껍질	진달(進達)	전달
미연(未然)에	미리	쌍태아 (雙胎兒)	쌍둥이	체차(遞差)	차례로
부책(簿冊)	문서, 장부	앙등(昂騰) 하다	(가격이) 오르다	통리(統理) 하다	총괄하다
분기(分岐) 하다	갈라지다, 나누어지다	앙양(昂揚) 하다	드높이다, 북돋우다	폭원(幅員)	너비, 땅 넓이
분립(分立) 되다	(의견이)나뉘다, (의견이)갈리다	여타(餘他)의	그 밖의 (다른 것)	해득(解得)	이해(理解)
분여(分與), 분여하다	분배, 분배하다, 나눠 주다	유우(乳牛)	젖소	호창(呼唱) 되다	불리다
불구(不具), 불구자	신체장애인, 장애인	이환(罹患) 되다	(질병에) 걸리다		

〈2019년 정비 대상〉

3. 개선방안

이러한 용어 변경은 법령의 내용을 변경하는 것이 아니고 비교적 단순한 개정사항이며, 다수의 자치법규를 동시에 개정해야 한다는 점에서 필요한 경우 일괄개정 방식으로 개정하도록 권고하였다. 또한 한자어를 예시한 순화어로 대체하되 혹시라도 해당 자치법규의 위임 근거가 되는 상위법령에서 동일한 용어를 사용하고 있다면 정비하지 않을 수 있도록 하여 법령의 체계 적합성을 제고할 수 있도록 하였다.

Ⅲ 장애등급제 개편에 따른 자치법규 정비

1. 추진배경

「장애인복지법」 및 하위법령의 개정에 따라 2019년 7월 1일부터 기존 '장애등급'을 폐지하고 '장애정도' 기준이 도입되었다. 즉, 등록 장애인 구분을 기존 6등급 구분에서 '심한 장애'(기존 1~3등급)와 '심하지 않은 장애'(기존 4~6등급)의 2단계 구분으로 변경하는 내용이었다. 개편취지는 장애인 개개인의 필요에 대응하는 서비스 제공을 위한 제도적 기반을 마련하려는 것이라고 한다. 현행 자치법규 중 상당수가 지방세·사용료 감면 기준, 장애인 대상 각종 지원·보조 기준 등으로 장애등급을 인용하고 있어 행정상 혼란과 이로 인한 주민불편이 초래될 우려가 있어 자치법규의 정비가 필요한 상황이었다.

2. 장애등급 인용방식에 따른 유형별 검토

가. 현행규정이 개편되는 장애 기준과 일치하는 경우

"장애등급 1~3급", "장애등급 4~6급"과 같이 개편 후 장애정도 기준과 일치하도록 장애등급 구간을 인용한 경우는 제도 개편에 따른 변경 사항이 없는 경우이므로 기존 장애등급에 대응되는 장애정도 기준을 인용하면 된다.

OO시 장애인가정 출산지원금 지원에 관한 조례

제4조(지원액) ① 지원금은 예산의 범위 내에서 다음 각 호와 같이 지급한다.

1. 장애등급 1급 ~ 3급 : 00만원 이내
2. 장애등급 4급 ~ 6급 : 00만원 이내

OO군 문화재 관람료 징수 조례

제5조(관람료의 면제) 관람료는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 제3조의 규정에 따른 관람료를 징수하지 아니한다.

1. 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인 중 장애등급 3급 이상인 장애인

현 행	예 시 안
제4조(지원액) ① 지원금은 예산의 범위 내에서 다음 각 호와 같이 지급한다. 1. 장애등급 1급 ~ 3급 : 00만원 이내 2. 장애등급 4급 ~ 6급 : 00만원 이내	**제4조(지원액)** ① ---------- ----------. 1. 장애의 정도가 심한 장애인 : ---- 2. 장애의 정도가 심하지 않은 장애인 : --

나. 현행규정이 개편되는 장애 기준과 일치하지 않는 경우

"장애등급 4급", "장애등급 2급 이상"과 같이 개편 후 장애정도 기준과 일치하지 않는 장애등급을 인용한 경우에는 장애정도 기준에 맞추어 지방자치단체의 기존 제도 변경여부를 개별 검토할 필요가 있다. 검토결과에 따라 기존 제도를 변경하는 경우에는 제도 변경 내용을 반영하여 장애정도 기준에 맞게 종전 규정을 개정하도록 하고, 기존 제도를 유지하는 경우에는 현행 자치법규 상의 장애등급 인용 규정을 개정하여 개별 자치법규에 장애기준 직접 규정하도록 하는 방식으로 개정하도록 하였다.

현 행	예 시 안
제2조(시각장애인 소유자동차에 대한 감면) ① 「장애인복지법」에 따라 등록한 장애인으로서 시각장애등급 4급에 해당하는 장애인이 본인 명의로 등록…(중략)…하는 법 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자동차로서 취득세 또는「지방세법」 제125조제1항에 따른 자동차세 중 어느 하나의 세목(稅目)에 대하여 먼저 감면을 신청하는 1대에 대해서는 취득세를 0000년 00월 00일까지 면제한다.	**제2조(시각장애인 소유자동차에 대한 감면)** ① 「장애인복지법」 제32조에 따라 "장애의 정도가 심하지 않은 장애인"으로 결정되어 등록된 시각장애인 중 장애정도가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애인---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
〈신 설〉	1. 좋은 눈의 시력이 0.06초과 0.1 이하인 사람
〈신 설〉	2. 두 눈의 시야가 각각 모든 방향에서 5도 초과 10도 이하로 남은 사람

다. 단순용어인용 등의 경우

구체적인 장애등급 인용 없이 "장애등급" 용어만을 인용하거나, "장애등급 1 ~ 6등급"과 같이 등급 전체를 인용한 경우 "장애정도", "등록 장애인" 등과 같이 개편되는 장애정도 기준에 맞는 용어로 변경하도록 하였다.

현 행	예 시 안
제4조(기준 및 지원금) ① 군수는 예산의 범위에서 신생아 1명마다 다음 각 호의 기준에 따라 지원금을 지급할 수 있다. 1. 장애등급 1 ~ 2급: 00만원 2. 장애등급 3 ~ 4급: 00만원 3. 장애등급 5 ~ 6급: 00만원	**제4조(기준 및 지원금)** ① ---------- ---------- ----------. 1. 장애의 정도가 심한 장애인: 00만원 2. 장애의 정도가 심하지 않은 장애인: 00만원

3. 개선방안

앞서 밝힌 바와 같이 체계정당성의 원칙이나 법체계의 기본원리에 비추어 볼 때, 자치법규는 상위법령에 반해서는 안 되며, 상위법령과 다른 내용을 담을 수 없다. 따라서 상위법령의 개정되는 경우 그 개정 내용을 잘 살펴 자치법규를 제때에 개정하여 자치법규를 법체계에 부합하도록 하는 것이 필요하다. 장애등급제 개편에 따른 개정의 경우 실체적 내용의 변경이 없다면 다수의 자치법규를 동시에 개정하는 경우이므로 일괄개정의 방식으로 개정하는 것도 가능하다.

부록

- 자치법규 기획정비 추진 현황
- 2019년 선고 자치법규 관련 주요 대법원 판례

자치법규 기획정비 추진 현황

2018년 정비를 추진한 ① 호주제, ② 과태료, ③ 손해배상, ④ 한자어 등 관련 자치법규 정비 과제 6,583건에 대한 정비 실적은 다음과 같다.

〈2019. 12. 기준〉

구 분		계(A) A=C+D	정비율(B) B=C/A	합계		추진 중(D)인 과제의 추진 상황		
				완료 건수(C)	추진 중 건수(D)	본회의의결	의회제출	입법예고
1	서울	359	47.90%	172	187	7	–	–
2	부산	123	78.00%	96	27	–	3	1
3	대구	194	63.40%	123	71	–	–	–
4	인천	171	54.40%	93	78	–	–	5
5	광주	108	86.10%	93	15	–	–	–
6	대전	53	71.70%	38	15	–	–	–
7	울산	28	100.00%	28	–	–	–	–
8	세종	39	71.80%	28	11	–	–	–
9	경기	1,142	74.30%	849	293	6	–	4
10	강원	729	70.90%	517	212	–	–	34
11	충북	395	90.60%	358	37	–	–	–
12	충남	598	78.10%	467	131	–	–	–
13	전북	508	85.20%	433	75	–	–	–
14	전남	753	77.60%	584	169	–	–	5
15	경북	792	63.40%	502	290	–	–	–
16	경남	566	92.40%	523	43	–	2	–
17	제주	25	68.00%	17	8	–	–	–
계		6,583	59.01%	4,921	1,662	13	315	326

2019년 선고 자치법규 관련 주요 대법원 판례

I 건축복합민원허가신청서불허가처분취소

[대법원 2019. 1. 31. 선고 2018두43996 판결]

❶ 조례가 위임의 한계를 준수하고 있는지 판단하는 방법:

당해 법령 규정의 입법 목적과 규정 내용, 규정의 체계, 다른 규정과의 관계 등을 종합적으로 살펴야 하고, 위임 규정의 문언에서 의미를 명확하게 알 수 있는 용어를 사용하여 위임의 범위를 분명히 하고 있는데도 그 의미의 한계를 벗어났는지, 수권 규정에서 사용하고 있는 용어의 의미를 넘어 그 범위를 확장하거나 축소함으로써 위임 내용을 구체화하는 데에서 벗어나 새로운 입법을 한 것으로 볼 수 있는지 등도 아울러 고려해야 함.

❷ 가축분뇨법 제8조 제1항 제1호의 규정 취지:

가축분뇨법 제8조 제1항 제1호에서 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원 수질보전이라는 목적을 위하여 가축사육 제한구역을 지정할 수 있도록 하면서 지정 대상을 주거밀집지역, 수질환경보전지역 등으로 한정하되, 지정기준으로는 주거밀집지역에 대하여는 '생활환경의 보호가 필요한 지역', 수질환경보전지역에 대하여는 '상수원보호구역 등에 준하는 수질환경보전이 필요한 지역'이라고 하여 추상적·개방적 개념으로만 규정하고 있는 취지는 가축사육 제한구역 지정으로 인한 지역주민의 재산권 제약 등을 고려하여 법률에서 지정기준의 대강과 한계를 설정하되, 구체적인 세부기준은 각 지방자치단체의 실정 등에 맞게 전문적·기술적 판단과 정책적 고려에 따라 합리적으로 정하도록 한 것임.

❸ '금산군 가축사육 제한구역 조례' 제3조 제1항 제1호 [별표 2] '주거밀집지역 설정에 따른 가축종류별 거리제한'이 위임조항의 위임범위를 벗어난 것인지 여부:

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조 제1항 제1호의 위임에 따라 닭의 가축사육제한구역을 '주거밀집지역으로부터 900m'로 규정한 '금산군 가축사육 제한구역 조례' 제3조 제1항 제1호 [별표 2] '주거밀집지역 설정에 따른 가축종류별 거리제한' 조항은 위임조항의 '지역주민의 생활환경보전'을 위하여 '주거밀집지역으로 생활환경의 보호가 필요한 지역'을 그 의미 내에서 구체화한 것이고, 위임조항에서 정한 가축사육 제한구역 지정의 목적 및 대상에 부합하고 위임조항에서 위임한 한계를 벗어났다고 볼 수 없음.

II 폐기물처리시설설치비용부담금부과처분취소

[대법원 2019. 7. 10. 선고 2016두61051 판결]

❶ 국가의 법체계는 그 자체로 통일체를 이루고 있으므로 상·하규범 사이의 충돌은 최대한 배제하여야 하고, 또한 규범이 무효라고 선언될 경우에 생길 수 있는 법적 혼란과 불안정 및 새로운 규범이 제정될 때까지의 법적 공백 등으로 인한 폐해를 피하여야 할 필요성에 비추어 보면, 하위법령의 규정이 상위법령의 규정에 저촉되는지 여부가 명백하지 않은 경우에, 관련 법령의 내용과 입법 취지 및 연혁 등을 종합적으로 살펴 하위법령의 의미를 상위법령에 합치되는 것으로 해석하는 것이 가능한 경우라면, 하위법령이 상위법령에 위반된다는 이유로 쉽게 무효를 선언할 것은 아님.

❷ 시장이 구 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제6조 등에 따라 폐기물처리시설 설치비용에 해당하는 금액을 납부하기로 한 혁신도시 개발사업 시행자에게 '전주시 폐기물처리시설 설치비용 징수와 기금설치 및 운용에 관한 조례' 규정에 따라 폐기물처리시설 설치비용 산정의 기준이 되는 부지면적에 '관리동'과 '세차동 등 기타시설'의 면적을 포함시켜 부지매입비용을 산정한 폐기물처리시설 설치비용 부담금을 부과한 사안에서, 위 조례 규정 중 '관리동', '세차동 등 기타시설'의 부지면적 산정에 관한 부분은 상위법령을 구체화한 것에 불과하고 상위법령의 위임의 한계를 벗어나 무효라고 볼 수 없음.

III 개발행위불허가처분취소

[대법원 2019. 10. 17. 선고 2018두40744 판결]

❶ 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있으므로, 자치사무와 관련한 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 구체적으로 범위를 정하여서 할 엄격성이 반드시 요구되지는 않음. 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하지 않은 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임한 경우에도 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 각 지역의 실정에 맞게 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있음.

❷ 주요도로와 주거 밀집지역 등으로부터 일정한 거리 내에 태양광발전시설의 입지를 제한함으로써 토지의 이용, 개발을 제한하고 있는 청송군 도시계획 조례 제23조의2 제1항 제1호, 제2호의 법률상 위임근거가 있는지 문제된 사안에서, 비록 국토계획법이 태양광발전시설 설치의 이격거리 기준에 관하여 조례로써 정하도록 명시적으로 위임하고 있지는 않으나, 조례에의 위임은 포괄 위임으로 충분한 점, 도시·군계획에 관한 사무의 자치사무로서의 성격, 국토계획법령의 다양한 규정들의 문언과 내용 등을 종합하면, 위 조례 조항은 국토계획법령이 위임한 사항을 구체화한 것임.

❸ 청송군 도시계획 조례 제23조의2 제1항 제1호, 제2호가 상위법령의 위임한계를 일탈하였는지 문제된 사안에서, 위 조례 조항의 위임근거가 되는 국토의 계획 및 이용에 관한 법령 규정들의 문언과 내용, 체계, 입법 취지 및 지방자치단체가 개발행위에 관한 세부기준을 조례로 정할 때 형성의 여지가 보다 넓게 인정되어야 하는 점, 태양광발전시설이 가져올 수 있는 환경훼손의 문제점과 청송군의 지리적 환경적 특성, 조례 조항에 따른 이격거리 기준을 적용하지 않는 예외사유를 인정하고 있는 점, 국토의 계획 및 이용에 관한 법령에서 개발행위허가기준의 대강과 한계만을 정하고 구체적인 세부기준은 각 지방자치단체가 지역의 특성, 주민 의견 등을 고려하여 지방자치단체의 실정에 맞게 정할 수 있도록 위임하고 있는 취지 등을 관련 법리에 비추어 살펴보면, 위 조례 조항이 '고속도로, 국도, 지방도, 군도, 면도 등 주요도로에서 1,000미터 내'와 '10호 이상 주거 밀집지역, 관광지, 공공시설 부지 경계로부터 500미터 내'의 태양광발전시설 입지를 제한하고 있다고 하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법령에서 위임한 한계를 벗어난 것이라고 볼 수 없음.

자 치 법 규
업무매뉴얼
(2 0 2 0 년 판)

| **발 행 일** | 2020년 3월 2일
| **발 행 처** | 행정안전부 자치법규과
| **편집·제작** | 덕성기획