

● 제305회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 운영위원회

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

2022. 2. 7.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안¹⁾】

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 조상호 의원 외 12명
- 나. 제안일 : 2022. 1. 14.
- 다. 회부일 : 2022. 1. 25.
- 라. 의안번호 : 3031

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 전부개정 「지방자치법」이 2022년 1월 13일부터 시행됨에 따라 정책 지원전문인력 등 상위법령 개정사항을 조례에 반영함으로써 법령 적합성을 확보하고, 한강수질 회복, 에너지 자립화, 친환경 시민 공간 조성 등을 추진하기 위하여 2021년 1월 1일 출범한 ‘서울물재생시설공단’을 소관하는 상임위원회를 정하고자 함.
- 한편 특별위원회의 운영효율화를 위해 관련 규정을 정비하고, 본회의와 상임위원회에 출석하는 시장 및 교육감, 관계 공무원에 대한

1) 제304회 임시회(2021.12.31.)에서 가결된 「서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안」(의안번호 2996)에 대해 시장이 재의요구를 해 왔고, 본 개정안은 재의요구 이유와 관련된 일부조항을 삭제 또는 부분 수정하여 발의된 것임.

회의장내 질서 유지관련 규정을 정비하고자 함.

나. 주요내용

- 의장은 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있으면 임시회를 소집하도록 함(안 제7조제2항 신설).
- 정례회 집회일의 근거 법령을 삭제함(안 제8조).
- ‘서울물재생시설공단’을 도시안전건설위원회 소관으로 추가함(안 제33조제1항제7호 사목 신설).
- 특별위원회 구성 및 심의 시 반드시 관련 상임위원회와 협의 또는 의견을 듣도록 하고, 활동기간 연장을 1회, 6개월 이내로 한정함(안 제37조).
- 윤리심사자문위원회 규정을 삭제함(안 제39조의2 삭제).
- 의원의 의정활동 지원을 위한 정책지원관 배치 근거를 신설함(안 제48조의2 신설).
- 시장과 교육감, 관계 공무원에 대한 회의장 내 질서유지 규정을 정비함(안 제52조 및 제60조).
- 상위법령 개정에 따라 관련 인용 조문을 현행화 함(안 제9조 등).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 지방자치법 및 같은 법 시행령 등

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 미첨부사유서 참조).

다. 기 타 : 해당 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 김선희)

1 개정안의 개요 및 취지

- 본 개정안은 「지방자치법」(이하 “법”) 전부개정(2022.1.13.시행)에 따라 의원 정책지원전문인력 등 신설 또는 개정된 사항을 조례에 반영하고, 서울물재생시설공단을 도시안전건설위원회 소관으로 지정하며, 특별위원회 운영 효율화 및 출석 공무원에 대한 회의장내 질서 유지관련 사항을 정비하는 등 조례 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하고자 제안되었음.

2 임시회 소집 및 의안발의 정족수 근거 규정 신설(안 제7조제2항 및 제22조의2)

- 과거 임시회 소집 요구와²⁾ 의원의 의안발의 정족수는³⁾ 법에서 직접 규율하고 있었으나, 현행법에서는 지방의회 운영의 자율성 확보 차원에서 그 정족수를 조례로 정하도록 위임하고 있음.⁴⁾
- 이에 따라, 본 개정안은 임시회 소집 요구와 의원의 의안 발의 정족수를 각각 재적의원 3분의 1 이상, 10명 이상으로 기존과 같은 수준으로 정하고 있다는 점에서 특별한 문제는 없음.
- 다만, 이와 관련한 의회의 자율성이 있는 만큼 의회 내부의 정책적 판단에 따라 달리 정할 수 있을 것임.

2) 재적의원 3분의 1 이상

3) 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상

4) 제54조(임시회) ③ 지방의회의 의장은 지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원이 요구하면 15일 이내에 임시회를 소집하여야 한다. (이하 생략)

제76조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원의 찬성으로 발의한다.

<신·구 조문 대비표>

현 행	개 정 안
제7조(회기) ① (생략) <u><신 설></u>	제7조(회기) ① (현행과 같음)
②·③ (생략) <u><신 설></u>	② 의장은 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있으면 임시회를 소집하여야 한다. ③·④ (현행 제2항 및 제3항과 같음) 제22조의2(의안 발의) ① 의원은 10명 이상의 찬성으로 의안을 발의한다. ② 의안 발의 요건과 절차 등에 관한 사항은 「서울특별시의회 회의규칙」(이하 “회의규칙”이라 한다)에서 정하는 바에 따른다.

3 서울물재생시설공단을 도시안전건설위원회 소관으로 지정(안 제33조제1항제7호사목)

- 안 제33조제1항제7호사목은 한강수질 회복, 에너지 자립화, 친환경 시민 공간 조성 등을 추진하기 위하여 2021년 1월 1일 출범한 ‘서울물재생시설공단’을 도시안전건설위원회 소관으로 정하려는 것으로 그 업무의 성격과 관리·감독부서(물순환안전국) 등을 감안할 때 특별한 문제는 없음.

<신·구 조문 대비표>

현 행	개 정 안
제33조(상임위원회의 소관) ① 상임위원회의 소관은 다음과 같다.	제33조(상임위원회의 소관) ① ----- -----.

1. 운영위원회 가. ~ 마. (생략) 바. <u>법 제111조제1항제1호에 따른 시장 권한 대행 사무에 관한 사항</u>	1. ----- 가. ~ 마. (현행과 같음) 바. <u>법 제124조제1항제1호</u> ----- -----
2. ~ 6. (생략)	2. ~ 6. (현행과 같음)
7. 도시안전건설위원회 가. ~ 바. (생략) <u><신설></u>	7. ----- 가. ~ 바. (현행과 같음) <u>사. 서울물재생시설공단에 관한 사항</u>
8. ~ 10. (생략)	8. ~ 10. (현행과 같음)
② (생략)	② (현행과 같음)

4 특별위원회 관련 규정 정비(안 제37조)

- 법 제64조⁵⁾에 따르면, 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회를 둘 수 있음.⁶⁾
- 안 제37조제2항은 특별위원회를 구성하려는 경우 관련 상임위원회와 사전협의 절차를 거치도록 하는 한편, 운영위원회의 특별위원회 구성안 심사 시에도 관련 상임위원회 의견을 듣도록 의무화하려는 것으로 특별위원회 본래의 구성 목적과 취지, 특별위원회 남설에 따른 의회 운영의 비효율성 등을 감안할 때 특별한 문제는 없음.

5) 제64조(위원회의 설치) ① 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다

② 위원회의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 소관 의안(議案)과 청원 등을 심사·처리하는 상임위원회
2. 특정한 안건을 심사·처리하는 특별위원회

6) 특별위원회 구성·운영과 관련해 기존에는 시행령에서 세부적인 사항을 규율하고 있었으나 법 제28조에 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다는 조항이 신설됨에 따라 특별위원회와 관련된 시행령 규정이 삭제되어 지방의회가 자율적으로 운영할 수 있도록 변경되었음.

- 안 제37조제9항은 특별위원회의 활동기간을 연장하려는 경우 본회의 의결로 1회, 6개월 범위 안에서 연장할 수 있도록 규정함.

<신·구 조문 대비표>

현 행	개 정 안
제37조(특별위원회) ① (생략) ② 제1항에 따라 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의하여야 한다.	제37조(특별위원회) ① (현행과 같음) ② 제1항에 따라 특별위원회를 구성하고자 하는 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의해야 하며, 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우에도 관련된 상임위원회의 의견을 들어야 한다.
③ ~ ⑧ (생략) <u><신 설></u>	③ ~ ⑧ (현행과 같음) ⑨ 제8항에 따라 특별위원회의 활동기간을 연장하는 경우 본회의 의결로 한 차례에 한정하여 6개월을 넘지 않는 범위에서 연장할 수 있다.

- 제10대 서울시의회 특별위원회 운영 현황을 살펴보면, 행정사무조사 특별위원회 2개를 비롯해 총 24개의 특별위원회가 구성·운영되었으며, 그 활동기간별 현황은 다음과 같음.

<제10대 서울시의회 특별위원회 활동기간>

(단위 : 개)

구 분	6개월	1년	1년 6개월	1년 6개월 이상	합 계
특별위원회 수	6	12	5	1	24

※ 예산결산특별위원회와 윤리특별위원회는 제외

- 특별위원회는 관례적으로 최초 구성 당시 6개월을 활동기간으로 정하고, 종료일 이전 본회의 의결을 통해 활동기간 연장을 해오고 있으나, 두 차례 이상 그 기간을 연장하여 1년 이상 활동한 특별위원회가 전체의 25%(전체 24개 중 6개)를 차지하고 있음.
- 안 제37조제9항은 특별위원회 활동기간 등에 관한 과도한 제한이라는 견해도 있을 수 있으나, 연장 횟수, 활동기간 등을 일부 제한하더라도 특별위원회 활동 자체를 제한하는 것은 아님.⁷⁾
- 따라서 동 조항은 특별위원회 상설화를 방지하고 상임위원회 중심주의 원칙을 강화함으로써 의회 운영의 효율성을 도모하려는 것으로 그 목적과 취지가 타당함.
- 다만, 특별위원회 구성·운영과 심사절차, 활동기간 등은 자치법규인 조례로 정하는 사항으로 의회 자율성의 범위 안에서 정책적 판단에 따라 달리 정할 수 있을 것임.

5 의원 정책지원관 근거조항 신설(안 제48조의2)

- 안 제48조의2는 법 제41조⁸⁾ 및 같은 법 시행령 제36조⁹⁾에 따른

7) 실무적 측면에서 특별위원회의 지속적인 운영이 필요하다면 활동기간 종료 이후 새롭게 구성결의안을 심의·의결을 거쳐 구성·운영하면 될 것임.

8) 제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.

② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

9) 제36조(정책지원 전문인력의 직무 등) ① 법 제41조제1항에 따른 정책지원 전문인력(이하 “정책지원전문인력”이라 한다)은 지방의회의원의 의정자료 수집·조사·연구, 법 제47조부터 제52조까지와 제83조에 관련된 의정활동을 지원한다.

② 정책지원전문인력의 직무범위와 관련된 세부사항은 제1항의 범위에서 조례로 정할 수 있다.

③ 정책지원전문인력의 명칭은 정책지원관으로 한다.

의원 정책지원관(정책지원 전문인력)의 배치 근거와 그 직무범위 등에 관해 조례에 위임된 사항을 정하되, 그 운영과 사무에 필요한 세부 사항은 규칙으로 정하도록 재위임한 것으로 특별한 문제는 없음.

<신·구 조문 대비표>

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	<p>제48조의2(의원 정책지원관) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 정책지원관을 두며, 그 소관사무에 대하여 의원의 지휘를 받는다.</p> <p>② 정책지원관은 법 제47조부터 제52조까지와 제83조 및 그에 관련된 의정활동 지원을 그 소관사무로 한다.</p> <p>③ 제1항의 운영 및 제2항의 사무에 필요한 세부사항은 규칙으로 정한다.</p> <p>④ 의장은 의원의 효율적인 의정활동을 지원하기 위하여 의원정수 이상의 의원 정책지원관 배치를 위해 노력하여야 한다.</p>

- 다만, 2021년 12월 17일 시장이 제출한 「서울특별시의회사무처 설치 조례 일부개정조례안¹⁰⁾」(의안번호 2292)에도 의원 정책지원관 배치와

10) 제4조(정책지원관) ① 「지방자치법」 제41조에 따른 정책지원 전문인력(이하 “정책지원관”이라 한다)을 사무처에 둔다.

② 정책지원관은 소관 사무에 대하여 지방의회의원의 지휘를 받으며, 다음 각 호의 사무를 분장한다.

1. 조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의회의 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원
2. 의원의 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원
3. 행정사무 감사 및 조사 지원
4. 의원의 시정 질의서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원

직무범위 등에 관한 사항이 규정되어 있으므로 본 개정안이 통과될 경우에는 자치법규 간 중복성 제거를 위한 조정이 이뤄져야 할 것임.

6

시장·교육감 등 관계공무원의 회의 질서 위반 시 제재 규정(안 제52조 및 제60조제4항)

- 법 제5장 제10절(질서)은 지방의원에 대한 회의 질서유지(제94조¹¹⁾), 모욕 등 발언금지(제95조¹²⁾), 발언 방해 등의 금지(제96조¹³⁾)에 관해 규정하고 있으며, 방청인에 대해서도 각종 의안에 대한 찬반 표명 또는 소란 행위를 금지하고 회의 질서 방해 시 퇴장 조치(제97조¹⁴⁾)를 취할 수 있도록 정하고 있으나, 시장·교육감 등 관계공무원(이하 “공무원 등”)의 회의 질서 방해 행위에 대해서는 특별한 규정이 없음.
- 또한 법 제58조에서 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며,

5. 의원의 공청회·세미나·토론회 등 개최, 자료 작성, 참석 등 지원

6. 그 밖에 「지방자치법」 제47조부터 제52조와 관련된 자료 수집·분석·조사 및 의정활동 지원

- ③ 정책지원관은 제2항에 따른 사무 이외에 일반적인 사무에 대하여는 사무처장의 지휘·감독을 받는다.
- 11) 제94조(회의의 질서유지) ① 지방의회의 의장이나 위원장은 지방의회의원이 본회의나 위원회의 회의장에서 이 법이나 회의규칙에 위배되는 발언이나 행위를 하여 회의장의 질서를 어지럽히면 경고 또는 제지를 하거나 발언의 취소를 명할 수 있다.
 - ② 지방의회의 의장이나 위원장은 제1항의 명에 따르지 아니한 지방의회의원이 있으면 그 지방의회의원에 대하여 당일의 회의에서 발언하는 것을 금지하거나 퇴장시킬 수 있다.
 - ③ 지방의회의 의장이나 위원장은 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 어려우면 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있다.
- 12) 제95조(모욕 등 발언의 금지) ① 지방의회의원은 본회의나 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대하여 발언해서는 아니 된다.
 - ② 본회의나 위원회에서 모욕을 당한 지방의회의원은 모욕을 한 지방의회의원에 대하여 지방의회에 징계를 요구할 수 있다.
- 13) 제96조(발언 방해 등의 금지) 지방의회의원은 회의 중에 폭력을 행사하거나 소란한 행위를 하여 다른 사람의 발언을 방해할 수 없으며, 지방의회의 의장이나 위원장의 허가 없이 연단(演壇)이나 단상(壇上)에 올라가서는 아니 된다.
- 14) 제97조(방청인의 단속) ① 방청인은 의안에 대하여 찬성·반대를 표명하거나 소란한 행위를 하여서는 아니 된다.
 - ② 지방의회의 의장은 회의장의 질서를 방해하는 방청인의 퇴장을 명할 수 있으며, 필요하면 경찰관서에 인도할 수 있다.
 - ③ 지방의회의 의장은 방청석이 소란하면 모든 방청인을 퇴장시킬 수 있다.
 - ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 방청인 단속에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다고 규정하고 있고, 법 제71조에서는 위원회에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 조례로 정한다고 규정하고 있음.

- 이에 따라 제290회 정례회에서 「서울특별시의회 기본 조례」(2020.1.9 공포·시행)를 일부 개정해 공무원 등이 ‘국가 또는 지방자치단체의 기관이나 의회의 위신을 손상시키는 언동’을 할 경우 발언을 금지하거나 회의장에서 퇴장시킬 수 있도록 하는 규정을 신설했음.
- 이에 대해 행정안전부는 “회의장의 질서 유지에 필요한 합리적인 절차와 내용에 따른 질서유지권 발동에 관한 사항을 의원이나 방청인 외에 시장, 교육감, 그 밖의 집행부 공무원에 대해 새로 규정한다고 하여 이를 법령에 위반된다고 하기 어렵다”는 유권해석을 내린 바 있음(2019.10.15).
- 본 개정안은 첫째, 공무원 등이 본회의나 위원회에서 발언하려고 할 경우에는 미리 의장 또는 위원장의 허가를 받아야 하며, 만일 허가를 받지 않고 발언하는 경우 의장 또는 위원장은 발언을 중지시키거나 퇴장을 명할 수 있도록 규정함(안 제52조). 둘째, ‘국가 또는 지방자치단체의 기관이나 의회의 위신을 손상시키는 언동’ 이외 의원에게 금지된 행위 나머지 6가지¹⁵⁾에 대해 공무원 등에게도 동일하게 적용하도록 함(안 제60조제4항).

15) 제60조(회의의 질서유지) ① 의원은 회의장에서 다음과 같은 행위를 하여서는 아니된다.

1. 국가 또는 지방자치단체의 기관이나 의회의 위신을 손상시키는 언동
2. 의사진행을 지연시키거나 방해할 목적으로 신문, 잡지, 간행물, 그 밖의 문서를 낭독하는 행위
3. 의장의 허가를 받지 아니한 이석
4. 의장의 허가를 받지 아니한 자료, 문서 등의 인쇄물 배포 및 녹음녹화 촬영행위
5. 음식물을 먹거나 담배를 피우는 행위
6. 회의와 관계없는 물품의 휴대 반입
7. 본회의장 의장석 또는 위원회 회의장 위원장석 점거 (이하 생략)

- 이는 지방의회 회의 참여 3주체(의원, 공무원 등, 방청객) 중 공무원 등에게도 회의장 내 질서 유지 의무를 부과하고 이를 이행하지 않은 경우 제재방안을 조례상 규정함으로써 민주적이고 원활한 회의 진행을 도모하는 한편, 회의장 내 질서유지를 강화하기 위한 것으로 그 목적과 취지가 타당함.

<신·구 조문 대비표>

현 행	개 정 안
<p>제52조(시장 등의 발언) <u>시장 및 교육감 또는 관계공무원 등이 본회의나 위원회에서 발언하려고 할 경우에는 미리 의장 또는 위원장의 허가를 받아야 한다.</u></p>	<p>제52조(시장 등의 발언) <u>시장 및 교육감 또는 관계공무원 등이 본회의나 위원회에서 발언하려고 할 경우에는 미리 의장 또는 위원장의 허가를 받아야 하며, 만일 허가를 받지 않고 발언할 경우 의장 또는 위원장은 발언을 중지시키거나 퇴장을 명할 수 있다.</u></p>
<p>제60조(회의의 질서유지) ① ~ ③ (생략)</p> <p>④ 의장 또는 위원장은 시장, 교육감, 그 밖의 집행부 공무원이 <u>제1항제1호에 따른 행위를 할 경우에는 당일의 회의에서 발언을 금지하거나 회의장에서 퇴장시킬 수 있다.</u></p>	<p>제60조(회의의 질서유지) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ ----- ----- <u>제1항</u> <u>각 호의</u> ----- ----- -----.</p>

- 한편, 법 제28조 본문에 따라 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음.
- 이때 ‘법령의 범위에서’¹⁶⁾의 의미는 반드시 법령의 위임이 있어야

한다는 것이 아닌 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’를 의미하고¹⁷⁾, 조례가 법령에 위반되는지 여부는 법령과 조례 각각의 규정취지, 규정의 목적과 내용, 효과 등을 비교해 양자 사이에 모순·저촉이 있는지의 여부에 따라 개별적·구체적으로 결정해야 함.¹⁸⁾

- 이와 관련해 첫째, 지방의회는 그 권위와 독자성을 존중하기 위해 의회 내부의 조직과 회의 운영 등에 관해 일정한 범위 내에서 의회 스스로 규율할 수 있는 자율권을 가지고 있다는 점, 둘째, 의장 또는 위원장의 회의장 질서유지권은 의원과 방청인을 포함한 공무원 등 회의장 안에 있는 모든 사람에 대해 동일하게 적용되어야 한다는 점, 셋째, 법 제94조부터 제97조까지의 내용과 취지 등을 고려할 때 의장 또는 위원장의 질서유지권 발동 시 공무원 등을 배제하려는 것으로 보이지 않는다는 점, 넷째, 행정안전부의 유권해석 결과 등을 종합적으로 감안해 볼 때 본 개정안은 특별한 문제는 없음.

16) 기존 지방자치법은 ‘법령의 범위 안에서’로 규정되었으나, 전부개정 지방자치법에서는 ‘법령의 범위에 서’로 개정됨.

17) 대법원 2005.4.26.선고 2002추23, 2004.7.22.선고 2003추51 판결 등

18) 대법원 2004.4.23.선고 2002추16 판결 등