

● 제319회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제2차 운영위원회

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안  
검 토 보 고 서

2023. 6. 23.

운 영 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## **[서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안]**

### **I. 조례안 개요**

#### **1. 제안자 및 제안경과**

- 가. 제안자 : 최재란 의원 대표발의(김성준 의원 등 13명 찬성)
- 나. 제안일 : 2023. 5. 21.
- 다. 회부일 : 2023. 6. 21.
- 라. 의안번호 : 758

#### **2. 제안이유 및 주요내용**

##### 가. 제안이유

- 집행기관이 중앙정부에 제출하는 법령 제·개정 건의사항은 시민의 권리·의무 관계에 큰 영향을 미칠 수 있지만 이에 대한 통제나 정보의 공개가 미흡하므로 개선하고자 함.

##### 나. 주요내용

- 시장 및 교육감이 국가기관에 시민의 권리·의무와 직접 관련된 법령의 제·개정을 건의하는 경우 그 의견을 제출한 후 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제54조의2제1항).

- 시장 및 교육감이 법령 제·개정 의견을 제출하기 전에 시민의 의견을 수렴·반영하기 위해 노력하도록 함(안 제54조의2제2항).
- 지방공사·공단 및 출자·출연기관이 법령 제·개정을 건의하는 경우 의회가 보고를 요청할 수 있도록 함(안 제54조의2제3항).

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상사유서 참조).

다. 기 타 : 해당 없음.

## Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이병수)

### 1 개정안의 개요 및 취지

- 개정안은 시장 및 교육감이 국가기관에 법령 제·개정 등을 건의하는 경우 그 의견을 제출한 후 지체없이 사후 보고토록 하는 한편,
- 지방공사·공단 및 출자·출연기관의 경우에도 의회가 사전 또는 사후에 그 보고를 요청할 수 있도록 함으로써 집행기관에 대한 의회의 견제·감시 기능을 강화하고자 제안되었음.

### 2 시장·교육감, 지방공사·공단 및 출자·출연기관 등에 대한 보고 의무 신설(안 제54조의2 신설)

- 「헌법」 제117조 제1항과 「지방자치법」 제28조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안, 즉 상위법령에 위반되지 않는 범위에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있음.
- 「지방자치법」은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 단체장의 사무집행을 감시·통제할 수 있고 단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있음.
- 따라서, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 할 것이고(대법원 2013. 4. 11. 선고 2012추22 판결 참조),

나아가 지방의회가 단체장의 고유권한이 아닌 사항에 대하여도 그 사무집행에 관한 집행권을 본질적으로 침해하는 것은 허용될 수 없다고 할 것임(대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결 참조).

- 개정안은 시장 및 교육감이 시민의 권리·의무 또는 시민 생활과 직접 관련된 법령의 제정·개정 또는 폐지에 관해 국가기관에 건의사항을 제출하는 경우 그 의견을 제출한 후 지체없이 소관 상임위원회에 보고하도록 하고, 지방공사·공단, 출자·출연기관의 경우에도 이와 같은 건의사항에 대하여 의회가 사전 또는 사후에 보고 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

**제54조의2(법령 제·개정 건의사항의 보고)** ① 시장 및 교육감은 시민의 권리·의무 또는 시민생활과 직접 관련된 법령(「행정기본법」 제2조제1호가목1)에 따른 법령을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 제정·개정 또는 폐지에 관하여 국가기관에 건의사항을 제출하는 경우 그 의견을 제출한 후 지체 없이 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

② 시장 및 교육감은 제1항에 따른 법령 제·개정 및 폐지에 관한 건의사항을 제출하기 전에 시민의 의견을 수렴·반영하도록 노력하여야 한다.

③ 의회는 「지방공기업법」에 따른 지방공사·공단 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 출자·출연기관이 제1항과 같은 건의사항을 국가기관에 제출하는 경우 사전에 소관 상임위원회에 보고하거나 부득이한 사유로 사전 보고가 곤란한 경우 사후에 보고하도록 요청할 수 있다.

1) 「행정기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “법령 등”이란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 법령: 다음의 어느 하나에 해당하는 것

1) 법률 및 대통령령·총리령·부령

2) 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙

3) 1) 또는 2)의 위임을 받아 중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 이하 같다)의 장이 정한 훈령·예규 및 고시 등 행정규칙

- 개정안과 같이 특정 사안에 대한 보고의 시기와 방법 등을 조례에 명시할 경우 보고체계 정례화를 통한 의회 차원의 대집행기관 견제·감시 기능이 제고될 것으로 기대되는 등 그 취지와 목적은 타당함.
- 또한 안 제54조의2제1항에서는 법령개정사항의 상임위원회 보고 시기를 사후적으로 가능하도록 규정하고 있는바, 이는 시민의 권리·의무에 영향을 미치는 변동 사항을 시민의 대표기관인 의회가 미리 알 수 있도록 함으로써 집행기관에 대한 민주적 통제를 강화하고 있음.
- 나아가, 국가기관에 시민의 권리·의무 또는 시민생활과 직접 관련된 법령의 제정·개정 또는 폐지에 관해 건의사항을 제출하는 것이 단체장에게 전속적으로 부여된 고유의 권한으로 보기 어려울 뿐만 아니라 그 보고 요청이 단체장에 대한 강제력을 부과하는 것도 아니라는 점에서 이를 지방의회에 보고토록 하는 것은 단체장의 권한을 본질적으로 침해한다고 볼 수도 없음(대법원 2013.4.11. 선고 2012추22 판결 참조).
- 한편, 서울특별시 법무담당관(붙임 참조)은 본 개정안의 개정 취지에 공감하면서도, ‘지체 없이’라는 표현은 불명확한 개념으로 시기가 특정되지 않으므로 보고 시기와 가장 가까운 회기에 보고할 수 있도록 해당 문구를 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.
- 하지만, 「법제처 법령입안심사기준(2022)」의 법령 용어와 표현 해설에 따르면, ‘지체 없이’는 시간적 즉시성이 강하게 요구되지만 정당하거나 합리적인 이유에 따른 지체는 허용되는 것으로 해석되고 사정이 허락하는 범위에서 가장 신속하게 해야 한다는 뜻으로 사용한다고 명시하고 있으므로 동 조항의 ‘지체 없이’라는 표현이 서울시의 주장과 같이 모호하고 다의적이라거나 추상적이어서 불명확하다고 보기는 어려울 것으로 판단됨.

**[붙임]**

## 서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안 검토의견

'23. 6. 12.(월) | 법무담당관: 정선미 ☎2133-6680 규제개혁팀장: 이준봉 ☎6682 담당: 이용호 ☎6677

### □ 조례안 개요

- 의안번호 : 758
- 발 의 자 : 최재란 의원(운영위원회, 더불어민주당)
- 주요내용
  - 집행기관이 국가기관에 제출하는 법령 제·개정 건의사항에 대해 건의 후 지체없이 소관상임위원회에 보고하도록 함

### □ 검토의견

- 본 개정안은 집행기관이 법령 제·개정에 관한 건의사항을 국가기관에 제출하는 경우 사후보고 의무를 부과하고, 시민의 의견을 수렴·반영하도록 하는 내용으로 본 개정 취지에는 공감함
- 다만, 의견 제출 후 '지체 없이' 상임위에 보고하도록 규정하고 있으나, '지체 없이' 라는 표현은 불명확한 개념으로 시기가 특정되지 않으므로 보고시기와 가장 가까운 회기에 보고할 수 있도록 해당 문구 삭제 필요함
  - 「서울특별시의회 기본 조례」 제55조의3은 조례에서 상임위에 보고하도록 한 사항에 대해 **보고시기와 가장 가까운 회기에 보고하도록 기 규정하고 있음**

#### 서울특별시의회 기본 조례

제55조의3(조례상 보고 등) 시장 및 교육감은 법령 또는 조례에서 의회와 상임위원회에 보고하도록 한 사항에 대해 보고의 건으로 **보고시기와 가장 가까운 회기에 보고**하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.