

서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제2111호

나. 발 의 자 : 한기영 의원(찬성의원 11명)

다. 발의일자 : 2021년 1월 19일

라. 회부일자 : 2021년 2월 9일

2. 제안이유

- 서울특별시의 적절한 조례 정비기준의 불명확한 점검사항을 명확히 하고 조례정비기준표를 만들어 정기적인 조례정비의 실효성을 확보하고자 함.

3. 주요내용

- 기존의 불명확했던 자치법규 정비 기준 4가지를 6가지로 명확히 하고 새로운 조항을 신설하여 서울특별시 조례정비기준표를 반영함.

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 2년마다 자치법규 정비계획을 수립토록 하고, 점검기준의 체계화와 ‘조례정비기준표’의 신설을 통해 서울시의 법규 정비를 내실화하고 입법역량을 제고하고자 발의되었음.

나. 자치법규 정비 계획 수립과 추진 현황

- 주민생활과 지방행정을 규율하는 자치법규는 정책에 대한 법적 근거와 정책 실현의 규범이 되기 때문에 관계법령의 개정, 정책의 변경 등 입법 환경의 변화가 발생하는 경우에 신속하게 정비해 법적 안정성과 타당성을 확보하여야 함.
- 최근에는 법령에서 조례로의 위임 사항 증가, 국가사무의 지방 이양 등에 따른 자치입법권의 확대와 주민의 삶에 직결되는 조례의 증가 등으로 자치법규 정비의 중요성이 더욱 커지고 있음.
- 서울시는 「서울특별시 자치법규 입법에 관한 조례」(이하 “조례”)에 따라, 정기적으로 자치법규 정비계획을 수립하고, ▶ 법규의 현실 부적합성, ▶ 상위법령의 개정, ▶ 시민의 불편 야기 등에 해당되는 지를 점검해 정비하고 있음(제20조).

- 소관부서별 입법추진 계획과 법무담당관의 일괄정비계획 등을 포함한 종합계획을 매년 수립하고, 주요 사항은 소관부서에서 추진 하되 경미한 사항은 일괄정비조례안으로 자치법규를 정비하고 있음.
- 그러나, 관계법령의 제·개정사항이나 서울시의 정책결정·집행과정 상의 변화 등을 적기에 반영하지 못하고, 시민이 쉽게 읽고 정확 하게 이해할 수 없는 한자어나 일본식 한자어, 전문용어, 외국어 등이 자치법규에 그대로 사용되고 있음.

< 최근 3년간 서울시의 일괄정비조례안 추진 현황 >

연번	조례명(의안번호)	주요내용	정비조례대상
			발의일
			처리결과
1	서울특별시 조례 상위 법령 인용조문 정비 등 일괄개정조례안	상위법령의 제명 및 조문 등이 변경된 사항 및 어려운 한자어 순화 사항을 조례에 반영함. - 「주택법 시행령」 제3조 → 제10조 등 - “미연(未然)에 → 미리 등	105개
			2020.10.16
			원안가결
2	소방공무원 국가직 전환에 따른 서울특별시 조례 일괄개정 조례안	소방공무원의 국가직 전환으로 「소방공무원법」 등 관련 법령 개정 사항을 일괄정비함. - 「지방공무원법」에 따른 공무원 → 「지방공무원법」에 따른 공무원 및 「국가공무원법」에 따른 소방공무원 등	5개
			2020.4.3
			원안가결
3	서울특별시 조례의 상위 법령 인용조문 일괄 정비를 위한 조례안	상위법령의 제명 등이 변경된 사항을 조례에 반영함. - 「다중이용시설 등의 실내공기질 관리법」 → 「실내공기질관리법」 등	42개
			2019.5.24
			원안가결
4	서울특별시 자치법규 일괄정비를 위한 조례안	‘중앙행정기관’ 명칭 변경을 반영하고 법령 정비 기준에 따라 용어를 정비함. - “중소기업청” → “중소벤처기업부” 등	65개
			2018.2.6
			원안가결

- 이에 의원발의 형태로 일괄정비하는 조례안이 크게 늘어나고 있으나,¹⁾ 개정대상의 누락 등으로 대부분 수정 처리되고 있는 상황임.

< 최근 3년간 의원발의 일괄정비조례안 현황 >

연번	조례명(의안번호)	주요내용	정비조례대상
			발의일 처리결과
1	서울특별시 조례 일본어식 용어 일괄정비에 관한 조례안	조례의 일본어식 한자어 표현을 시민이 이해하기 쉬운 우리말 또는 통용되는 한자어로 일괄정비함. - 감안→고려, 명기→명확하게 적을 것 등	21개
			2021.2.5
			계류중
2	서울특별시 자치법규 일본식 표현 일괄정비 조례안	조례의 일본식 한자어와 표현을 우리말 또는 통용되는 한자어로 개선함. - 기타(其他)→그 밖에, 당해(當該)→해당 등	201개
			2019.8.23
			수정가결
3	양성평등기본법 개정에 따른 서울특별시 자치법규 일괄 정비를 위한 조례안	‘여성발전기본법’이 ‘양성평등기본법’으로 개정되면서(2015.7)· 실질적 양성평등 실현을 위해 조례의 “모성(권리) 보호”를 “모성(권) 보장”으로 일괄정비하는 것임.	4개
			2019.8.6
			수정가결
4	옥외광고물 등 관리법 등의 제명 변경에 따른 서울특별시 자치법규 일괄 정비를 위한 조례안	개정으로 변경된 상위법의 제명이 반영되지 않은 조례를 일괄 개정하려는 것임. - 「옥외광고물 등 관리법」 → 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 등	4개
			2019.8.6
			수정가결
5	서울특별시 자치법규 “심신장애” 용어 일괄 정비 조례안	조례에서 위원회 위원 해촉 사유로 규정한 “심신장애”가 장애에 대한 편견과 차별로 작용할 우려가 있어 “장기간의 심신쇠약”으로 일괄개정하려는 것임.	8개
			2019.5.8
			수정가결
6	서울특별시 행정기구 설치조례 개정에 따른 서울특별시 조례 일괄 정비 조례안	‘행정기구 설치 조례’에 따라 기존의 행정기구 명칭을 인용하고 있는 37개 조례에서 변경된 사항을 일괄 반영함. - 경영기획관→재정기획관, 경제진흥본부→경제정책실 등	37개
			2019.3.27
			수정가결
7	서울특별시 조례 띄어쓰기 일괄정비 조례안	조례 제명의 띄어쓰기를 한글 어문 규정에 따라 정확하게 표기하도록 일괄 개정함. - ‘간접흡연 피해방지조례’→ ‘간접흡연 피해방지 조례’ 등	54개
			2019.1.29
			수정가결
8	서울특별시 조례 일괄 정비를 위한 조례안	노동의 가치와 존엄성을 존중하기 위해 조례 제명과 조문 중 ‘근로(勤勞)’라는 용어를 ‘노동(勞動)’으로 각각 변경함.	55개
			2018.10.25
			수정가결

1) 최근 서울시의 조례 일괄정비 현황을 살펴보면, 제7대 의회에서 총 2건(의원 1, 단체장 1), 제9대 의회에서 총 7건(의원 4, 단체장 3), 제10대 의회에서 총 15건(의원 11, 단체장 3)임.

9	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 등의 제명 변경에 따른 서울특별시 자치법규 일괄 정비를 위한 조례안	상위법 제명 변경 사항을 서울특별시 조례에 일괄 반영하려는 것임 - 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 → 「물환경보전법」 등	8개
			2018.10.16
			수정가결

- 개정안은 불합리하고 불명확한 법규로 인한 혼선을 사전에 예방하고 주민의 불편을 해소하고자 자치법규 정비계획 수립 주기를 2년으로 명시해 법규 정비의 지속성과 실효성을 제고하고 있음.
- 다만, 현재 서울시의 법규정비계획이 매년 수립·추진되고 있어 개정안이 행정 현실에 부합하지 않고, 자치법규 정비계획을 매년 정기적으로 수립토록 한 행정안전부의 “자치법규 입법 등에 관한 지침” (이하 “지침”)에 부합하지 않으므로 수정이 필요함.

자치법규 입법 등에 관한 지침 제18조(정비계획의 수립·시행) 지방자치단체의 장은 매년 정기적으로 또는 제17조에 따른 정비의 필요성이 인정되는 경우에는 자치법규 정비계획을 수립·시행하여야 한다.

다. 자치법규 점검 기준

- 개정안은 자치법규 정비에 필요한 점검 기준을 ▶ 상위법령 제·개정 사항 미반영, ▶ 상위법령 위반, ▶ 법령상 위임근거 부존재, ▶ 자치법규 입안 기준 위반, ▶ 알기쉬운 법령 정비 기준 위반, ▶ 그 밖에 시장이 정한 사항으로 규정하고 있음.

- 또한, 점검기준별로 세부적인 점검내용을 명시한 ‘조례정비기준표’를 별표로 신설하고 조례 정비시에 이 기준을 따르도록 하여 자치법규 정비의 구체성과 체계성을 제고하고 있음.

< 조례정비기준표의 점검기준별 세부내용 >

구분	세부항목
1. 상위법령 제·개정 사항 미반영	<ul style="list-style-type: none"> - 상위법령에서 신설된 내용을 조례가 반영하지 않는 경우 - 상위법령에서 변경된 내용을 조례가 반영하지 않는 경우 - 상위법령에서 폐지되었는데 조례에서 이를 반영하지 않는 경우
2. 상위법령 위반	<ul style="list-style-type: none"> - 상위법령에서 허용한 사항을 조례에서 금지하거나 제한하는 경우 - 상위법령에서 불허한 사항을 조례에서 허용한 경우 - 위의 내용 이외의 상위법령에서 규정한 사항과 조화를 이루지 못한 내용을 조례에서 규정하고 있는 경우
3. 법령상 위임근거 부존재	<ul style="list-style-type: none"> - 법령상 위임근거 없이 주민의 권리 제한하는 경우 - 법령상 위임근거 없이 의무를 부과한 경우 - 위의 내용 이외의 법령상 위임근거 없는 내용이 존재하는 경우
4. 자치법규 입안 기준 위반	<ul style="list-style-type: none"> - 입법목적의 정당성을 위반한 경우 - 조례의 정책적 타당성을 상실한 경우 - 조례가 지역 실정에 맞지 않는 경우 - 조례가 규정한 사항이 실현 불가능한 경우 - 자치사무의 부분을 제대로 반영하지 않는 경우 - 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정한 경우 - 조례제정이 필요한 사항임에도 불구하고 미제정된 경우 - 사업종료/재단해산, 특별회계폐지/위원회 미구성 등 적용대상이 없는 경우 - 제정 후 장기간 도과되어 현실에 맞지 않는 경우 - 제정 후 유효기간이 만료되어 적용대상이 없는 경우 - 수년간 조례 운영 실적이 전무한 경우
5. 알기쉬운 법령정비 기준 위반	<ul style="list-style-type: none"> - 어려운 한자어나 일본식 한자어를 사용한 경우 - 번역 투 문장을 사용한 경우 - 띄어쓰기를 제대로 하지 않는 경우 - 조(條) 및 항(項) 등 체계가 통일되어 있지 않는 경우 - 주어와 목적어가 분명히 밝히지 않았거나 명확하지 않는 경우 - 의미의 혼선을 가져오는 수식어 또는 다의적 해석이 가능한 경우 - 사용하는 용어는 일관성이 없는 경우 - 상위법령에서 사용하는 용어와 모순되는 용어를 사용한 경우
6. 그 밖의 위반	<ul style="list-style-type: none"> - 단순 인용조문 오류/장관명칭 미변경/기관명칭 미변경 등 - 절차적 정당성을 위반한 경우 - 집행기관과 의결기관간 견제와 균형의 원리 등 위반한 경우 - 조례의 시행과정에서 다른 조례와 충돌이나 모순되는 경우 - 다른 유사 조례와의 통합 내지 분리가 필요가 경우

- 특히, 개정안은 점검기준에 ‘알기쉬운 법령정비 기준 위반’을 추가함으로써 자치법규의 법적 적합성 제고와 함께 주민의 이해도와 접근도를 높일 수 있어 바람직한 입법조치로 판단됨.

< 현행 조례와 지침의 점검기준 >

현행 조례	자치법규 입법 등에 관한 지침
<p>제20조(자치법규 정비) 시장은 정기적으로 자치법규 정비계획을 수립하고 다음 각 호의 사항을 점검하여 자치법규를 정비하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입법 후 오랜 기간 보완되지 아니하여 현실에 맞게 정비할 필요가 있는지 여부 2. 상위법령의 개정 등에 따라 정비할 필요가 있는지 여부 3. 시민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 절차 등으로 불편을 끼치는지 여부 4. 행정환경의 변화에 대응하고 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 정비가 필요한지 여부 	<p>제17조(자치법규 정비) ① 지방자치단체의 장은 현행 자치법규가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 자치법규를 검토·정비하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제정 또는 개정 후 오랜 기간 동안 자치법규의 주요 부분이 수정·보완되지 아니하여 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우 2. 상위 법령 및 자치법규의 개정 등에 따라 정비할 필요가 있는 경우 3. 주민의 일상생활과 기업·영업 활동에 지나친 부담을 주거나 불합리한 자치법규를 정비할 필요가 있는 경우 4. 지역 여건 변화에 대응하여 중요한 정책을 효율적으로 수행하기 위하여 자치법규의 검토·정비가 필요한 경우 5. 주민이 알기 쉽도록 자치법규를 정비할 필요가 있는 경우 6. 그 밖에 현행 자치법규에 대한 검토·정비가 필요하다고 인정하는 경우

담당 조사관	연락처
김성만	02-2180-8055