발 간 등 록 번 호
11-1741000-000412-01

자치법규 업무매뉴얼

(2022년판)

www.mois.go.kr
Ministry of the Interior and Safety

행정안전부

일러두기

자치법제 업무방식 및 절차는 「지방자치법」 및 그 시행령이 정하는 사항 외에는 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.

2022.01.

목 차 | Contents

제1장 자치법규 개관 1

Ⅰ. 개 요 ····· 3

Ⅱ. 자치법규의 종류 ····· 5

1. 조 례 ····· 5
2. 규 칙 ····· 6
3. 의회규칙과 회의규칙 ····· 7

Ⅲ. 자치법규의 효력 ····· 9

1. 공간적 효력 ····· 9
2. 시간적 효력 ····· 9
3. 인적 효력 ····· 9

Ⅳ. 자치법규 입법절차의 개요 ····· 10

제2장 조례의 제정 절차 13

제1절 조례안의 입안 및 발의 ····· 15

Ⅰ. 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안 ····· 15

1. 조례안의 입법 추진 주체 ····· 15
2. 입법계획(입법방침) 수립 ····· 15
3. 관계기관 협의 ····· 18
4. 규제심사 ····· 20
5. 공청회 ····· 21
6. 입법예고 ····· 23
7. 법제담당부서 심사 ····· 33
8. 조례·규칙심의회 심의 및 조례안 확정 ····· 34
9. 조례안 공고·지방의회 제출 ····· 36

참고서식 ····· 39

Ⅱ. 지방의회 의원이 발의하는 조례안 ····· 55
1. 조례안 제출 ····· 55
2. 조례안 입법예고 ····· 56
Ⅲ. 주민조례발안 ····· 58
1. 의 의 ····· 58
2. 청구권자 ····· 58
3. 청구대상 ····· 60
4. 청구절차 ····· 63
제2절 조례안의 의회 심의 및 의결 ---- 79
1. 조례안의 접수 ····· 79
2. 조례안의 위원회 심사 ····· 80
3. 본회의 심의 및 조례안 이송 ····· 86
제3절 조례안의 공포 및 효력 발생 ---- 90
1. 조례·규칙심의회의 심의 ····· 90
2. 사전보고 ····· 91
3. 재의요구 및 재의요구 지시 ····· 92
4. 의결에 대한 대법원 제소 ····· 97
5. 재의요구 절차 ····· 99
6. 재의결에 대한 대법원 제소 ····· 104
7. 공 포 ····· 110
8. 효력 발생 ····· 115
참고서식 ····· 119

제3장 규칙의 제정 절차 125

1. 규칙안 제정 절차의 개요 ····· 127
2. 사전보고 ····· 128
3. 공포 및 효력 발생 ····· 128
4. 규칙안에 대한 시정명령 ····· 129
5. 규칙에 대한 제정·개정·폐지 의견제출 ····· 130



제1장

자치법규 개관

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

제1장 자치법규 개관

Ⅰ 개 요

지방자치제도는 일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무, 재산관리에 관한 사무, 기타 법령이 정하는 사무를 그들 자신의 책임 하에서 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.

지방자치단체는 정책을 통해 자신이 수행해야 하는 사무를 처리한다. 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. 따라서 지방자치제도를 통해 지방자치단체는 자신의 사무를 처리할 수 있는 범위, 즉 자신의 정책을 구현해 낼 수 있는 범위에서 그에 필요한 권한을 가지며 그 권한은 헌법 및 법률에 따라 보장 되고 있다.

「대한민국헌법」 제117조, 「지방자치법」 제28조 및 제29조에서는 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. 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 행정의

법적 근거를 스스로 마련할 수 있는 권한은 지방자치단체의 자율성을 보장하는 핵심권한이다.

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」 제28조는 "지방자치단체는 법령의 범위에서 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 법체계 하에서는 조례 뿐 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 헌법과 법률에 따라 지방자치단체가 주민의 복리 등을 위하여 직접 수행하도록 정한 사무이다. 자치사무에는 「지방자치법」 제13조 제1항에 따른 사무 및 같은조 제2항이 예시하고 있는 사무, 법령의 규정형식과 취지, 사무의 성질 및 전국적으로 통일적 처리가 요구되는지 여부, 비용부담이나 책임귀속의 주체를 고려할 때 자치사무로 볼 수 있는 사무가 포함될 수 있다. 단체위임사무는 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 법령에 따라 지방자치단체가 위임 받은 사무를 말한다. 지방자치단체는 위에서 살펴본 자치사무와 단체위임사무에 대해 조례를 제정할 수 있다. 실무상 단체위임의 형식으로

사무가 위임된 경우는 많지 않다.

기관위임사무는 법률의 근거에 따라 “지방자치단체의 장”에게 위임된 사무를 말한다. 위임하는 형태를 구체적으로 보면 크게 두 가지가 있다. 우선, 법률에서 명시적으로 국가 또는 국가기관의 사무로 하고, 그 사무를 법률의 위임 근거에 따라 대통령령 등 법령에서 “지방자치단체의 장”에게 위임하는 경우가 있다. 그리고 법률에서 직접 “지방자치단체의 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 기관위임사무에 관해 자치법규를 정하기 위해서는, 지방자치단체의 장이 자기의 사무를 처리하기 위해서 제정할 수 있는 자치법규 형식인 규칙으로 정해야 할 것이다. 다만, 이 경우에도 법령에서 조례로 정하도록 하고 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」 제29조는 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

「지방자치법」 제29조의 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〉

구분	근거조문	내 용
지방자치법	제117조 제118조	• 사무의 위임·위탁 • 소속공무원의 복무, 징계, 교육훈련
지방자치법 시 행 령	제68조 제72조제1항 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 임 용 령	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」 제52조), 이를 의회규칙이라 한다. 또 지방의회는 회의의 운영에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있는데(「지방자치법」 제83조) 이를 회의규칙이라 한다. 의회규칙 등에도 지방의회 회의에 대한 방청의 허가 등과 같이 주민의 권리와 관련된 내용이 포함된 경우가 있어 그 성격이나 입법절차, 자치법규 내에서의 체계적 지위에 대해 논란이 있다. 「지방자치법」의 관계규정을 고려할 때 의회규칙과 회의규칙은 지방의회가 지방의회 스스로를 수범자로 하여 정한 자치규범으로 그 운영에 필요한 사항을 규율하는 기관 내부적 규정으로 볼 수 있다.

〈법령에서 의회규칙·회의규칙으로 정할 수 있도록 규정한 사항〉

구분		근거조문	내 용
의회규칙	지방자치법	제52조 제103조제2항	• 지방의회 내부운영에 관하여 필요한 사항 • 지방의회 의장의 지방의회 사무직원에 대한 지휘·감독 및 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항
	지방자치법 시행령	제59조	• 청원에 필요한 사항
회의규칙	지방자치법	제83조 제66조 제74조 제77조제2항 제97조제4항 제101조	• 지방의회 회의 운영에 관하여 필요한 사항 • 윤리심사자문위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항 • 의회 표결방식 • 지방의회가 발의하는 조례안 예고의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항 • 회의 방청인 단속에 필요한 사항 • 지방의회의원 징계에 관하여 필요한 사항
	지방자치법 시행령	제56조	• 회의록에 관하여 필요한 사항
	주민조례발안에 관한 법률	제12조 제13조	• 청구의 수리절차에 관하여 필요한 사항 • 청구의 심사절차에 관하여 필요한 사항

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」 제117조제3항), 공공시설을 관계 지방자치단체의 동의를 받아 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치한 경우(「지방자치법」 제161조제3항), 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 하는 경우(「지방자치법」 제168조제5항) 등 예외적인 경우에는 그 지방자치단체의 구역 외에서도 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 특별허가 사용자 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 입법과 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 지방의회의 의장이 발의할 수도 있다. 발의자가 누구인지에 따라 첫 번째 단계인 조례안의 입안 및 발의 절차가 달라진다.

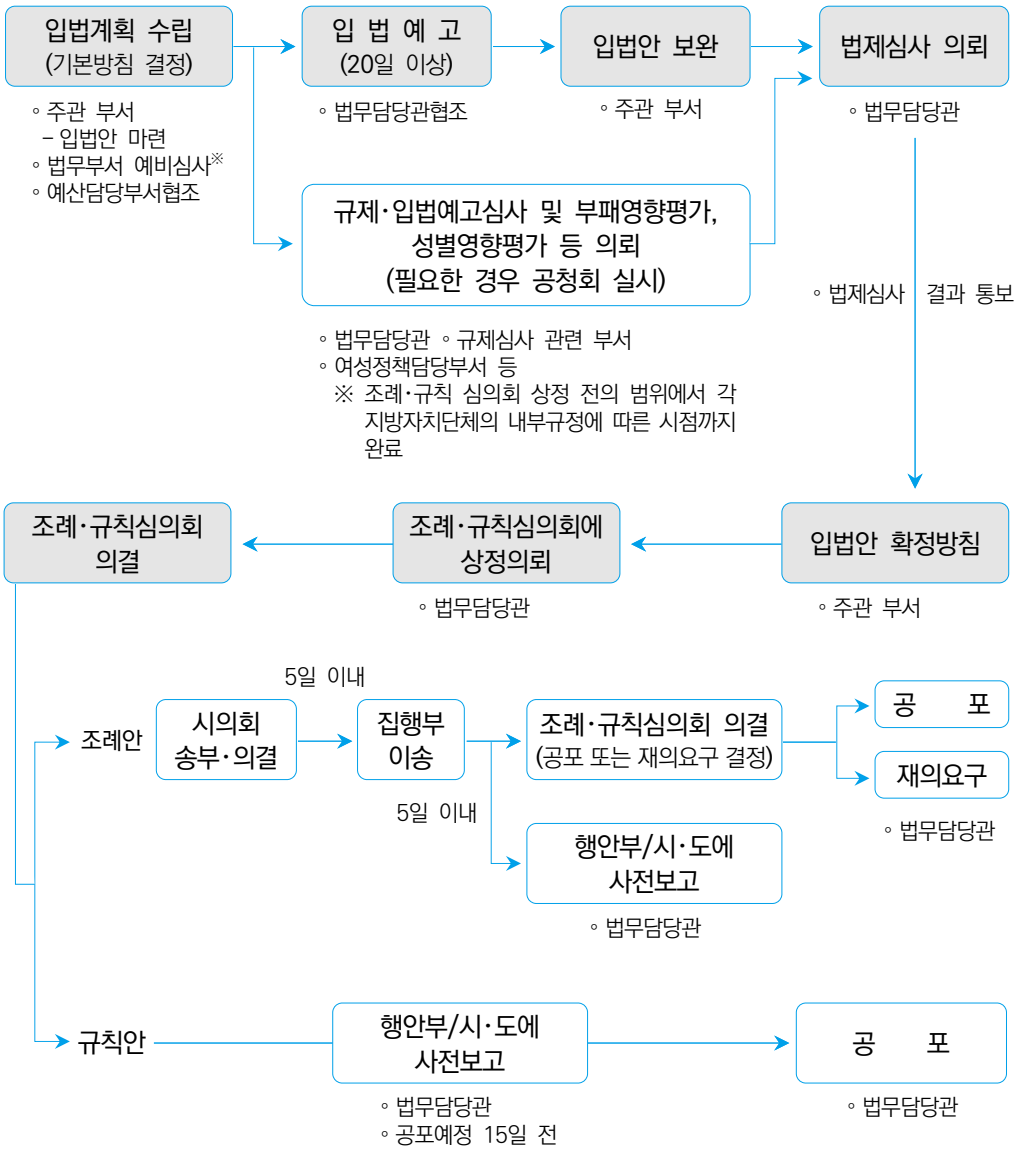
먼저 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안의 경우 그 조례안의 소관부서에서 입법계획(입법방침)을 수립하고 관계기관과 협의하여 입법안에 대하여 규제심사·부패영향평가·성별영향평가 등을 거치며 입법예고를 실시하여 주민의 의견을 수렴하고 법제심사를 거쳐 조례·규칙심의회에 상정하여 심사를 받게 된다. 반면 지방의회 의원이 발의하는 조례안의 경우 입법계획 수립, 규제심사·부패영향평가· 성별영향평가 등 집행부 내부 심사, 조례·규칙심의회의 심사 과정을 거치지 않으며 의원이 조례안을 발의하면 바로 소관 위원회에 회부된다. 이는 자치입법권은 기본적으로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

청구는 「지방자치법 제19조」에 따라 주민에게 보장되는 권리로서, 「주민조례발안에 관한 법률」에서 정하는 절차에 따라 이루어진다.

조례안이 발의되면 의회의 심의절차를 거치게 된다. 의회의 소관 위원회의 심사를 거쳐서 본회의의 심의를 거치게 되며 본회의에서 의결된 조례안은 다시 집행부로 이송되어 공포절차를 밟게 된다. 공포 전에 조례안은 조례·규칙심의회의 심의를 다시 한 번 거치게 되는데 이전에 조례·규칙심의회를 거쳐 의회에서 원안 의결된 조례안은 이 절차를 생략할 수 있다. 조례·규칙심의회의 심의 결과에 따라 지방자치단체의 장은 지방의회에 조례안의 재의를 요구할 수 있다. 한편 조례·규칙심의회의 심의를 거친 조례안은 행정안전부 등 중앙행정기관에 사전보고를 하여야 하며, 사전보고 받은 중앙행정기관은 조례안의 위법성 등을 검토하여 재의요구 지시 여부를 결정하여야 한다. 조례·규칙심의회 심의와 사전보고 절차를 거친 결과 재의요구나 재의요구 지시를 하지 않기로 했다면 조례안은 공포 되어 조례로서 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 결재여부 등이 상이할 수 있으며 여기서는 대표적인 흐름도를 소개함에 유의하기 바람.



제2장

조례의 제정 절차

제1절 조례안의 입안 및 발의
제2절 조례안의 의회 심의 및 의결
제3절 조례안의 공포 및 효력 발생

제2장 조례의 제정 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 참고조례안 또는 의견이 있는 경우 이를 참고함.
- (공포일·시행일) 조례가 주민생활 및 권리·의무에 직접적인 영향을 미치는 경우 조례의 공포일과 그 시행일을 달리할 필요성이 있으며, 공포일에 시행하는 경우에도 「지방자치법」 제35조에 따른 사전보고제도의 취지를 고려 가급적 재의요구·재의요구 지시기한 종료 후에 공포하는 것이 바람직함.

○ 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·개정시에 참고조례안이 있는 경우 참고조례안의 내용 그대로 입안해야 하는지?**

회답 일반적으로 참고조례안이란 지방자치단체가 자치법규를 제정할 때에 어떻게 제정할 것인지에 대해 참고할 예시안에 불과하고 지방자치단체의 조례제정권을 기속하는 효력은 없다고 할 것이므로, 지방자치단체의 구체적인 사정에 따라 해당 참고조례안과 다른 내용으로 입안할 수 있음. 또한 참고조례안 자체에 문제가 있는 경우도 있으므로 아무런 검토 없이 참고조례안의 내용을 그대로 입안하는 것은 바람직하지 않음.

❢ 참고사례

【참고조례안 자체에 문제가 있었던 사례】

- 상위법령에서 '폐기물처리시설' 부지 매입비용 산정에 관한 사항만을 조례로 위임하였는데 중앙부처 참고조례안에는 '주민편익시설' 부지 매입비용을 사업시행자가 부담하도록 하는 규정을 둠.
- 참고조례안과 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 참고조례안은 참고적 효력을 가질 뿐이므로 지방자치단체에서 참고조례안을 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」 §7①)
예) 사회보장제도의 신설 또는 변경(「사회보장기본법」 §26②)

지방자치법

제7조(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 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.

※ 「사회보장기본법」제26조에 따른 협의 대상과 관련해서 사회보장사업 시행의 근거가 되는 법률안 또는 조례안 자체는 협의대상에서 제외되나 사업대상 및 지급액 등이 구체적으로 명시된 처분성 조례안에 담긴 사업은 협의대상임(보건복지부 「2020 사회보장제도 신설 변경 협의 운용지침」 참조)

○ 관계기관 또는 부서와 협의나 승인을 필요로 하는 사항인 경우에는 그 절차를 거쳐야 함.

- 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」 §78)

- 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

제78조(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치가 필요한 의안을 제출할 경우에는 그 의안의 시행에 필요할 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 그에 따른 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.
② 제1항에 따른 비용의 추계 및 재원조달방안에 관한 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.

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

제38조의2(전자공청회) ① 행정청은 제38조에 따른 공청회와 병행하여서만 정보통신망을 이용한 공청회(이하 "전자공청회"라 한다)를 실시할 수 있다.

② 행정청은 전자공청회를 실시하는 경우 의견제출 및 토론 참여가 가능하도록 적절한 전자적 처리능력을 갖춘 정보통신망을 구축·운영하여야 한다.

③ 전자공청회를 실시하는 경우에는 누구든지 정보통신망을 이용하여 의견을 제출하거나 제출된 의견 등에 대한 토론에 참여할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 전자공청회의 실시 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제38조의3(공청회의 주재자 및 발표자의 선정) ① 행정청은 해당 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있거나 그 분야에 종사한 경험이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 공청회의 주재자를 선정한다.

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 입법참여기회를 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」 등에 따라 관보 등에 입법예고를 실시하고 있음.

나. 입법예고 방법

- 지방자치단체의 장이 발의하는 자치법규안은 공보를 통해 입법예고 하여야 하며 인터넷 홈페이지, 신문·방송 등 전체 주민이 쉽게 접할 수 있는 방법을 추가로 이용할 수 있고 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 그 다음날로 만료됨에 유의하여 기간을 정해야 함.

Q & A

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

회답

- 「법제업무운영규정」 제20조 및 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
- 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.
- 입법예고를 단축할 수 있는 “특별한 사정”이란 20일 이상의 예고기간을 준수하는 것이 입법예고 제도의 취지에 비추어 오히려 그 공익적 목적에 반하는 등 입법예고의 생략 사유에 준하는 사정이 인정되는 경우를 의미함.
- 입법예고는 국민의 권리 의무 또는 일상생활과 관련이 있는 자치법규를 제정·개정·폐지하는 경우 그 취지 및 주요내용을 미리 예고하여 입법내용에 대한 문제점을 검토하고 주민의 의사를 수렴·반영하여 주민의 입법 참여 기회를 확대하고, 법령의 실효성을 높이는데 목적이 있는 제도이므로, 제도의 취지를 고려할 때, 입법예고의 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.

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

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.

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.

법제업무운영규정

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 일부내용에 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 **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 **이미 입법예고 절차를 마친 일부개정조례안에 대하여, 당초 개정계획 및 입법예고안에 없는 내용을 추가하고자 하는 경우 각종 성별영향평가 및 규제 심사 등의 절차를 다시 이행하야 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

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).
- 조례를 포함한 자치법규의 입법예고기간은 특별한 사정이 없으면 20일 이상으로 하여야 하며(「행정절차법」 제43조), 제도의 취지를 고려할 때, 입법예고의 생략 및 단축은 예외적으로 신중하게 허용되어야 할 것임.
- 한편, 관련부서 협의, 규제영향 평가 등도 다시 실시하되 입법예고 기간 중에 진행함으로써 소요기간을 최소화할 수 있음.

- 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 거쳐야하는지, 재입법예고 절차 없이 수정한 내용대로 의회에 제출하면 되는 것인지?**

회답 「행정절차법」제41조제4항에 따르면 입법안을 마련한 행정청은 입법예고 후 예고 내용에 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우에는 해당 부분에 대한 입법예고를 다시 하여야 한다고 규정하고 있고「법제업무규정」제14조제3항에 따르면 대통령령으로 정하는 중요한 변경이 발생하는 경우란 '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 중인 조례안을 취소하고 수정 후 재입법예고 하고자 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).

❢ 참고판례

【서울행정법원 2018. 10. 12. 선고, 2017구합88671 판결】

(1) 행정상 입법예고에 관한 법령

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 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 있는바, 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 확보 의무와 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 의견 제출자에게 처리결과를 통지하여야 하는지?**

회답 「행정절차법」 제44조제4항에 따라 의견을 제출한 모든 자에게 처리결과를 개별 통지하는 것이 바람직하고, 필요한 경우 공보, 인터넷 홈페이지 등에 게시. 다만, 입법예고 시스템 등을 통해 단순히 찬성 또는 반대의 의사표시만 한 경우에는 개별적으로 처리결과를 통지할 필요 없음.

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	심 사 내 용
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

항 목	심 사 내 용
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 제출·제정·개정·폐지 및 공포 등을 하려는 경우에 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 해당 지방자치단체의 장 소속으로 조례·규칙심의회(이하 이 장에서 "조례·규칙심의회"라 한다)를 둔다.

1. 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 조례안
2. 지방의회의 의결을 거친 조례 공포안. 다만, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하여 원안 의결된 조례 공포안은 제외한다.
3. 지방자치단체의 장이 제정·개정·폐지하려는 규칙안
4. 예산안·결산 등 지방의회에 제출하는 안건 중 지방자치단체의 장이 조례·규칙심의회의 심의·의결이 필요하다고 인정하는 안건

② 조례·규칙심의회의 의장은 지방자치단체의 장으로 하고, 부의장은 지방자치단체의 부지사·부시장(부지사 또는 부시장이 2명 이상인 경우에는 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 부지사 또는 부시장으로 한다)·부군수·부구청장으로 하며, 위원은 실장·국장 또는 실장·과장으로 한다.

③ 조례·규칙심의회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 이 영에서 규정한 사항 외에 조례·규칙심의회의 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 규칙으로 정한다.

Q & A

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

회답 「지방자치법 시행령」 제28조제1항의 규정에서는 단순명칭 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 하는바, 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」 §55)
  - 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」 §76③).

지방자치법

제55조(제출안건의 공고) 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출할 안건은 지방자치단체의 장이 미리 공고하여야 한다. 다만, 회의 중 긴급한 안건을 제출할 때에는 그러하지 아니하다.

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

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

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

④ 제1항에 따라 지방의회의원이 조례안을 발의하는 경우에는 발의 의원과 찬성 의원을 구분하되, 해당 조례안의 제명의 부제로 발의 의원의 성명을 기재하여야 한다. 다만, 발의 의원이 2명 이상인 경우에는 대표발의 의원 1명을 명시하여야 한다.

⑤ 지방의회의원이 발의한 제정조례안 또는 전부개정조례안 중 지방의회에서 의결된 조례안을 공표하거나 홍보하는 경우에는 해당 조례안의 부제를 함께 표기할 수 있다.

Q & A

질의요지 **「지방자치법」 제55조에 따라 지방자치단체의 장이 제출할 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 제출된다는 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 개정 절차를 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.

참고서식

입법계획(입법방침)안, 조례안, 입법예고안 등 의회 제출 이전까지의 조례 제정 절차 과정에서의 서식은 각 지방자치단체 자치법규 입법 관련 조례나 법제사무 관련 규칙, 내규 등에 따라야 함을 알려 드립니다.

해당 서식은 지방자치단체마다 상이할 수 있으며, 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 : 2022년 ○월
○ 입법예고(20일 이상) : 2022년 ○월
○ 규제심사 및 부패영향평가 : 2022년 ○월
○ 법제심사 및 조례규칙심의회 심의 : 2022년 ○월
○ 시의회 제출 및 심의 : 2022년 ○월
○ 행정안전부 보고 및 공포·시행 : 2022년 ○월

Ⅴ. 기대효과

○

붙임 1. 조례(규칙)안 1부
2. 중앙부처 참고안 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) (제도 도입의 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(2022. ○. ○. ~ ○. ○.) 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)

◦ ◦ 시 · 도 (시 · 군 · 구) 조 례 ∨ ∨ 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

vvvvvvvvvv(1)v|⇐ Shift+Tap 또는 첫줄 내어 쓰기 87.8pt----------
----------.

vvvvvvvvvvv(가)v----------
|⇐ 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

vv제00조를 삭제한다.

vv제00조를 다음과 같이 한다.

vv제00조(ㅇㅇㅇㅇㅇ)v①v----------.
|⇐ Shift+Tap

vvvv②v----------.
|⇐ Shift+Tap

vv제00조제4항을 다음과 같이 한다.

vvvv④ ----------.
|⇐ Shift+Tap

vv제00조 단서를 다음과 같이 한다.

vvvv----------.
|⇐ 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 : ㅇㅇㅇ 국 ㅇㅇㅇ과장 ㅇㅇㅇ

(뒷쪽)

〈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 제2022-　　호

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 00개정법률/령(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 　년 월 일까지 기관장호칭(참조 : 입안부서)에게 제출하여 주시기 바랍니다.

가. 입법예고 사항에 대한 항목별 의견(찬·반 의견과 그 이유)

개 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.epeople.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.

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(찬·반 여부 및 그 사유)

라. 제출기관

○ 주 소 : 해당 기관 주소

○ 전 화 : ※자치법규안의 입법예고 주관담당관·과·소의 전화번호

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)

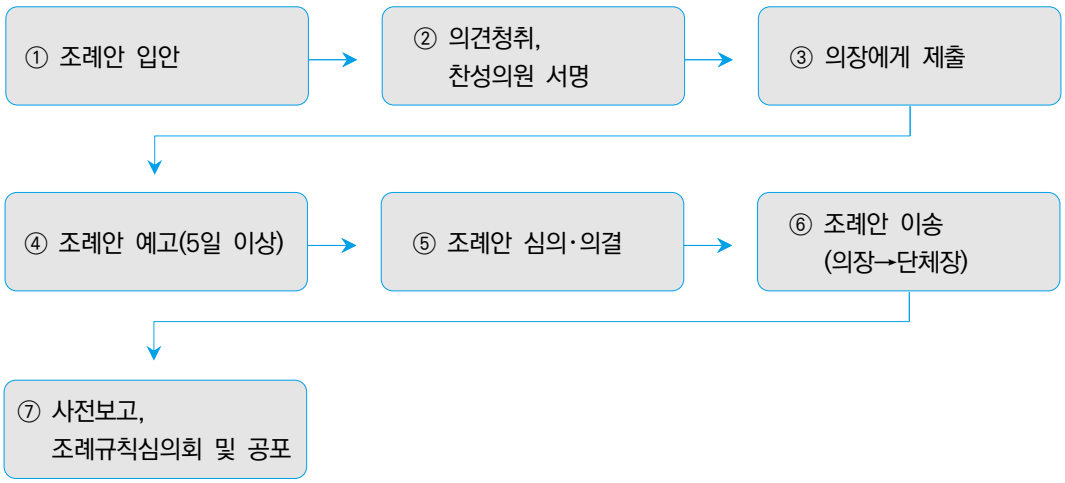
〈서식 6 - 입법예고 결과〉

〈입법예고결과〉

의견제출자	제 출 의 견	조 치 내 용
00시 장애인 시설협회 (○○○)	○ 제9조(요금의 산정기준 및 징수방법) 공연장에 단체 입장시에는 입장후에 입장료를 징수할 수 있도록 단서규정 신설 요구	○ 미반영 - 조례가 명시한 단체입장은 일반적인 경우를 규정한 것이며, 제출의견에 대하여는 공연장 운영시 고려할 사항임.
	○ 〈별표 2〉 공연장 사용료 중 장애인에게는 사용료 면제 요구	○ 반 영 - 장애인복지법에 의한 등록된 장애인에게는 장애인복지법의 공공시설이용 요금의 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.
- 위원회 또는 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원의 찬성이 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」 §77).

  ※ 의원발의 조례안은 「지방자치법」제77조에 따라 5일 이상 입법예고 함. 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안과 달리 「행정절차법」제3조 제2항 제1호 등에 따라「행정절차법」제41조에 따른 입법예고(20일 이상)규정이 적용되지 않음.

지방자치법

제76조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원의 찬성으로 발의한다.
② 위원회는 그 직무에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다.
③ 제1항 및 제2항의 의안은 그 안을 갖추어 지방의회의 의장에게 제출하여야 한다.
④ 제1항에 따라 지방의회의원이 조례안을 발의하는 경우에는 발의 의원과 찬성 의원을 구분하되, 해당 조례안의 제명의 부제로 발의 의원의 성명을 기재하여야 한다. 다만, 발의 의원이 2명 이상인 경우에는 대표발의 의원 1명을 명시하여야 한다.
⑤ 지방의회의원이 발의한 제정조례안 또는 전부개정조례안 중 지방의회에서 의결된 조례안을 공표하거나 홍보하는 경우에는 해당 조례안의 부제를 함께 표기할 수 있다.

제77조(조례안 예고) ① 지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다.
② 조례안 예고의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

Q & A

질의요지

지방의회의 의원 또는 위원회가 발의할 수 있는 조례안에는 제한이 없는지?

회답

- 지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분립되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니함(대법원 2001. 12. 11. 선고 2001추64 판결 참조).
- 지방자치법령은 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체의 대표자로서 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리·집행하는 데 필요한 행정기구를 설치할 고유권한과 이를 위한 조례안의 제안권을 가지도록 하는 반면 지방의회로 하여금 지방자치단체장의 행정기구 설치권한을 견제하도록 하기 위하여 지방자치단체의 장이 조례안으로써 제안한 행정기구를 축소·통폐합할 권한을 가지도록 하고 있음(대법원 2005. 8. 19. 선고 2005추48 판결 참조).
- 舊지방자치법 제116조에 그 설치의 근거가 마련된 합의제 행정기관은 어디까지나 집행기관에 속하는 것이지 지방의회에 속한다거나 집행기관이나 지방의회 어디에도 속하지 않는 독립된 제3의 기관에 해당하지 않는 점, 지방자치단체의 장은 집행기관에 속하는 행정기관 전반에 대하여 조직편성권을 가지는 점을 고려할 때, 지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함됨.
- 따라서, 지방의회와 지방자치단체장은 상호간의 고유권한을 침해하거나 사전적·적극적으로 개입하는 내용의 조례안을 발의할 수 없음(대법원 2009. 9. 24., 선고, 2009추53, 판결).

Ⅲ 주민조례발안

1. 의 의

「지방자치법」 제19조 및 「주민조례발안에 관한 법률」에 따른 주민조례청구 제도는 일정 수 이상의 주민이 연대 서명하여 해당 지방의회에 일정한 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있는 제도이다.

2. 청구권자

가. 18세 이상의 주민으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권 없는 사람 제외)

- 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
- 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

주민조례발안에 관한 법률

제2조(주민조례청구권자) 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 "청구권자"라 한다)은 해당 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구(이하 "주민조례청구"라 한다)할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주(永住)할 수 있는 체류자격 취득일 후 3년이 지난 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

공직선거법

선거권이 없는 자

제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 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. 18세 이상의 주민 총수

1) 산정방식

- 18세 이상의 주민 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 따라 산정함(「주민조례발안에 관한 법률」 §5②).

  - 전년도 12월 31일 현재 18세 이상 주민수에서 선거권 없는 자를 제외한 수

2) 주민 총수의 공표

- 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 조례의 제정이나 개폐청구를 위하여 18세 이상의 주민 총수를 공표함(「주민조례발안에 관한 법률」 §5③).

주민조례발안에 관한 법률

제5조(주민조례청구 요건) ② 청구권자 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 따라 산정한다.

③ 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제2항에 따라 산정한 청구권자 총수를 공표하여야 한다.

다. 연대 서명 주민수

1) 18세 이상 주민총수(청구권자 총수) 중 다음의 인구규모별 기준이내에서 해당 지방자치단체의 조례에서 정하는 주민수 이상의 연대 서명이 필요함.

- 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도: 청구권자 총수의 200분의 1
- 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시 : 청구권자 총수의 150분의 1
- 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 100분의 1
- 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 70분의 1
- 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 50분의 1
- 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 20분의 1

※ 제주특별자치도와 세종특별자치시는 각 특별법에서 별도 규정됨.

3. 청구대상

가. 청구대상

- 「지방자치법」 제28조에 따라 조례로 규정할 수 있는 사항이어야 함.
- 조례의 제정 외에 기존 조례의 개정·폐지 청구도 가능함.

나. 청구제외대상(「주민조례발안에 관한 법률」 §4)

- 법령을 위반하는 사항
- 지방세·사용료·수수료·부담금을 부과·징수 또는 감면하는 사항
- 행정기구를 설치하거나 변경하는 사항
- 공공시설의 설치를 반대하는 사항

주민조례발안에 관한 법률

제4조(주민조례청구 제외 대상) 다음 각 호의 사항은 주민조례청구 대상에서 제외한다.

1. 법령을 위반하는 사항
2. 지방세·사용료·수수료·부담금을 부과·징수 또는 감면하는 사항
3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 사항
4. 공공시설의 설치를 반대하는 사항

Q & A

질의요지

「주민조례발안에 관한 법률」 제6조에 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」 제28조에 위배되는지?

회답

- 댐건설로 인한 해당 지방자치단체 내의 피해를 조사하는 위원회가 「지방자치법」 제125조 및 그 위임을 받은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 설치된 행정기구인 위원회라면 「주민조례발안에 관한 법률」 제4조제3호에 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」 제125조 및 제130조에서 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」 제163조 및 「지방공기업법」 제76조에 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 「주민조례발안에 관한 법률」 제4조에 따른 조례 제·개폐 청구 제외대상인 "행정기구"와 "공공시설"에 해당하지 않으므로 00시 시설관리공단의 폐지를 내용으로 하는 주민청구는 가능할 것으로 판단됨.

(행정안전부-1279('07.06.07))

Q & A

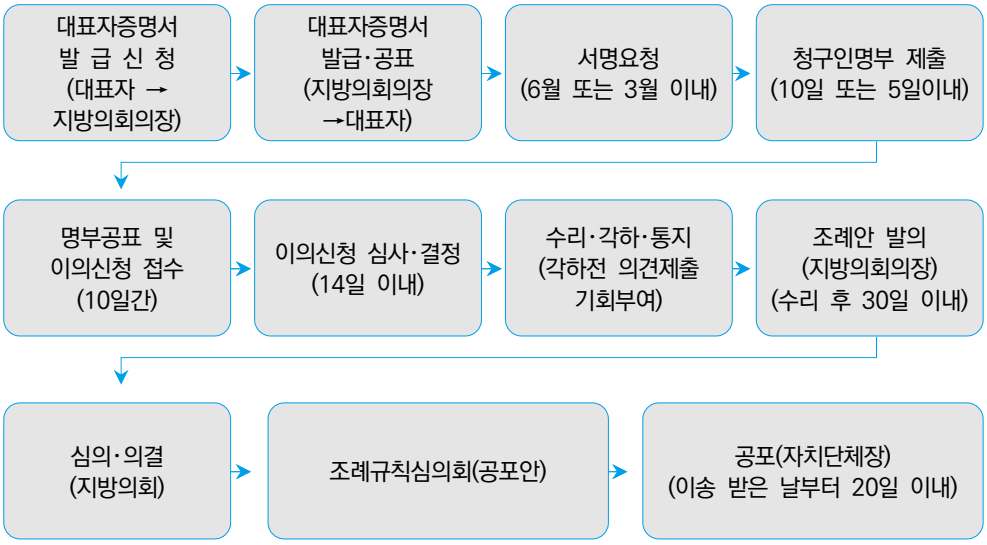
질의요지

「주민조례발안에 관한 법률」 제4조의 주민조례 제정·개정·폐지 청구 제외대상에 「ㅇㅇ시 지방공무원 정원 조례」가 해당되는지 여부

회답

- 「주민조례발안에 관한 법률」 제4조 제3호는 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. 조례안 제출·대표자선정 및 증명서 발급

- 18세 이상의 주민이 조례의 제정·개정·폐지를 청구하려면 청구인의 대표자를 선정함(「주민조례발안에 관한 법률」 §6①).
- 청구인의 대표자는 조례의 제정안·개정안 및 폐지안을 제출하여야 함. (「주민조례발안에 관한 법률」 §6①).
- 조례의 제정이나 개폐를 청구하려는 청구인의 대표자는 청구의 취지와 이유 등을 적은 조례의 제정·개정·폐지청구서와 조례의 제정안·개정안 및 폐지안을 덧붙여 해당 지방의회의 의장에게 문서로 대표자증명서의 발급을 신청함 (「주민조례발안에 관한 법률」 §6①).

주민조례발안에 관한 법률

제6조(대표자 증명서 발급 등) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 청구인의 대표자(이하 "대표자"라 한다)를 선정하여야 하며, 선정된 대표자는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 지방의회의 의장에게 대표자 증명서 발급을 신청하여야 한다. 이 경우 대표자는 그 발급을 신청할 때 제7조제4항에 따른 전자서명의 요청에 필요한 제3조제2항에 따른 정보시스템(이하 "정보시스템"이라 한다)의 이용을 함께 신청할 수 있다.

1. 주민조례청구의 취지·이유 등을 내용으로 하는 조례의 제정·개정·폐지 청구서(이하 "청구서"라 한다)
2. 조례의 제정안·개정안·폐지안(이하 "주민청구조례안"이라 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 「주민조례발안에 관한 법률」 제2조에서 18세 이상의 주민이 조례의 제정과 개·폐 청구를 할 수 있도록 하면서, 「공직선거법」 제18조에 따른 '선거권 없는 사람'은 청구권자에서 제외하도록 규정하고 있으므로, '선거권이 없는 자'가 대표자 또는 수임자로서 서명을 받은 경우는 권한 없는 자의 행위로써 '선거권이 없는 사람'이 된 날부터 받은 서명은 법률적 효력이 없는 것으로 보아야 할 것임.

나. 대표자증명서 발급 및 공표

- 신청이 있는 때에는 해당 지방의회의 의장은 대표자가 청구권자임을 확인 후 대표자증명서를 발급함(「주민조례발안에 관한 법률」 §6②).
  - 대표자증명서의 교부는 선거권 있는 18세 이상 주민인지 확인하는데 필요한 최소한의 기간 후에 지체 없이 이루어져야 함.
- 발급사실 공표
  - 대표자 성명·주소, 청구의 취지 및 이유, 서명요청 기간
- 대표자가 정보시스템의 이용을 신청한 경우 지방자치단체의 장은 「주민조례발안에 관한 법률」 제6조제2항 각 호의 사항을 함께 공표 및 게시함 (「★주민조례발안에 관한 법률」 §6②).
  - (공표사항) 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소 및 전자서명을 하는 방법과 전자서명 취소 방법
  - (정보시스템 게시) 청구서, 주민청구조례안, 대표자증명서 및 위임신고증

정보시스템의 주소는 www.juminegov.go.kr

주민조례발안에 관한 법률

제6조(대표자 증명서 발급 등) ② 지방의회의 의장은 제1항에 따른 신청을 받으면 대표자가 청구권자인지를 확인하여 대표자 증명서를 발급하고 그 사실을 공표하여야 한다. 이 경우 제1항 각 호 외의 부분 후단에 따라 정보시스템의 이용 신청을 받은 지방의회의 의장은 다음 각 호의 사항을 함께 공표하고, 정보시스템에 제7조제3항 각 호의 서류를 게시하여야 한다.

1. 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소
2. 전자서명 방법 및 제9조제3항에 따른 전자서명 취소 방법

Q & A

질의요지

조례의 제정·개정 또는 폐지를 청구하려는 내용이 「주민조례발안에 관한 법률」 제4조 각 호에 따른 청구대상 제외사유에 해당하는 것이 명백한 경우, 해당 지방의회의 의장은 대표자증명서를 발급하지 않아도 되는지?

회답

- 「주민조례발안에 관한 법률」 제2조는 조례의 제정 및 개폐청구를 하려면 대표자가 대표자증명서의 발급을 신청하는 경우 발급요건으로 그 대표자가 청구권자여야 한다는 규정만 두고 있을 뿐 그 외의 제한 사유를 두고 있지 않으므로 해당 지방의회의 의장은 신청자가 청구권자인 경우 다른 사유를 이우로 대표자증명서의 발급을 거부할 수 없다 할 것임.
- 또한 「주민조례발안에 관한 법률」 제12조에 따르면, 지방의회의 의장은 주민조례 청구를 수리하거나 각하하도록 하고 있고 각하 하는 경우에도 대표자에게 미리 알리고 의견을 제출할 기회를 주어야 한다고 규정하고 있는바, 이와 같은 규정의 취지는 대표자가 주민조례발안에 관한 법률」 제4조 각 호에 해당하는 사항에 대해 조례의 제정, 개정 또는 폐지청구를 한 경우에도 그 청구가 청구대상 제외사유에 해당한다고 판단하여 각하하기 전에 대표자의 의견을 듣고 수리 또는 각하 여부를 결정하도록 한 것으로, 그러한 절차를 거치지 전에 조례의 제정, 개정 또는 폐지 청구를 하기 위한 준비단계에서 대표자증명서 발급을 거부하여 청구절차를 중단하는 것은 법의 취지에 맞지 아니함.

Q & A

질의요지

18세 이상의 주민이 조례의 제정·개정·폐지를 청구하기 위해 2021년 12월 대표자 증명서 발급 신청을 할 경우(청구인명부의 제출 시기는 2022년 이후가 됨) 주민 총수의 기준 시점은 언제인지?

회답

- 「주민조례발안에 관한 법률」에 따르면 일정 수 이상의 주민의 연대 서명으로 조례 제정 등을 청구할 수 있고(제5조), 이를 청구하려면 청구인명부를 작성·제출하여야 하여(제9조) 조례 제정 등의 '청구'는 청구인명부의 제출을 요건으로 하고 있음.
- 18세 이상의 주민 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 의하여 산정하고(「주민조례발안에 관한 법률」 제5조제2항) 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 조례의 제정이나 개폐청구를 위하여 연서할 수 있는 18세 이상의 주민 총수를 공표하여야 하는바(주민조례발안에 관한 법률」 제5조제3항), 조례 제정 등의 '청구'는 대표자증명서 발급 신청시점이 아닌 청구인명부 제출까지를 의미하는 것으로 보아야 함. 따라서 청구인명부의 제출 시점을 기준으로 주민총수 및 필요한 주민 수를 산정하는 것이 타당하고, 2022년내 제출되는 것이라면 2021. 12. 31.을 기준으로 2022. 1. 10.에 공표된 주민 총수가 그 기준이 되어야 할 것임.

Q & A

질의요지

주민조례 제정·개정 및 폐지 청구와 관련하여 「주민조례발안에 관한 법률」 제6조에 의하여 청구인의 대표자증명서 발급을 신청할 경우 대표자가 1인이 아닌 다수(공동대표 형식으로 20인 이상)가 될 수 있는지?

회답

「주민조례발안에 관한 법률」에는 청구인의 대표자를 1명으로 제한하여야할 명시적인 규정을 두고 있지 않으며, 청구인 대표자를 1명으로 제한하는 것이 오히려 주민조례 제정·개정 및 폐지 청구와 관련된 주민의 의사를 결집하고 서명활동을 하는데 제약이 될 수 있으므로 필요하다면 주민은 청구인대표자를 2명 이상의 사람으로 선정할 수 있고, 해당 지방의회의 의장은 다수의 대표자에게 대표자증명서를 교부할 수 있을 것임.

Q & A

질의요지

다수가 대표가 될 수 있는 경우 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 청구인 대표자로서 행위를 하는 것으로 보아야 할 것이며, 대표자증명서는 서명요청시 주민들이 대표자의 자격을 확인할 수 있는 자료이므로 각 대표자의 성명 등이 모두 표시되는 것이 바람직함.

따라서 둘 이상의 청구인대표자가 선정된 경우에는 청구인의 대표자증명서를 발급할 때, 공동대표임을 명시적으로 알 수 있도록 공동대표자 모두에 관한 사항을 명기하여야 할 것임(인적사항 등 기재를 위해 필요한 경우 별지 등을 사용하는 것도 가능해 보임).

다. 서명요청

1) 서명요청 및 서명요청권의 위임

- 대표자는 18세 이상의 주민에게 서명을 요청할 경우에는 청구인명부에 청구서, 주민청구조례안, 대표자증명서 또는 각각의 사본을 덧붙여야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §7③).
- 대표자는 청구권자에게 서명요청권을 위임할 수 있으며 이를 위임한 경우에는 수임자의 성명 및 위임 연월일을 해당 지방의회의 의장에게 신고하여야 하고, 이 경우 지방의회의 의장은 즉시 위임신고증을 발급하여야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §7②).
  - 위임신고증의 "즉시" 발급의 의미는 "수임사실 및 수임자의 청구권자 여부 확인 후 곧바로"를 의미하는 것으로 위임신고 접수 즉시 위임신고증을 발급하여야 하는 것은 아님.
- 수임자가 서명을 요청하는 경우에는 청구인명부에 청구서, 주민청구조례안, 대표자증명서 또는 각각의 사본 및 위임신고증을 덧붙여야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §7③).
- 대표자 또는 수임자로서 대표자증명서 및 위임신고증을 발급받은 사람만 서명요청을 할 수 있음.

주민조례발안에 관한 법률

제7조(서명요청 등) ① 대표자(제2항에 따라 서명요청권을 위임한 경우에는 같은 항에 따른 수임자를 포함한다)는 청구권자에게 청구인명부에 서명할 것을 요청할 수 있다.

② 대표자는 청구권자에게 제1항에 따른 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임한 경우에는 수임자의 성명 및 위임 연월일을 해당 지방의회의 의장에게 신고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 즉시 위임신고증을 발급하여야 한다.

③ 대표자 또는 제2항에 따른 수임자(이하 "수임자"라 한다)는 제1항에 따라 서명을 요청하는 경우에는 청구인명부에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 청구서나 그 사본
2. 주민청구조례안 또는 그 사본

3. 제6조제2항에 따른 대표자 증명서(수임자의 경우 이 조 제2항 후단에 따른 위임신고증을 포함한다)나 그 사본

⑤ 대표자 또는 수임자는 제6조제2항 각 호의 사항을 청구권자에게 알릴 수 있다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 서명요청 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

Q & A

질의요지 **대표자 서명요청권 수임자의 수를 제한할 수 있는지?**

회답 「주민조례발안에 관한 법률」 상 조례의 제정과 개폐 청구 제도의 대표자의 서명요청권 위임에 관해서는 수임자의 수를 한정하는 규정을 두고 있지 않음. 따라서 대표자는 다수의 수임자에게 위임이 가능함.

2) 전자적 방식의 서명 요청

- 대표자는 서명에 갈음하여 주민에게 전자적 방식으로 생성된 청구인명부에 정보시스템을 이용하여 「전자서명법」제2조 제2호에 따른 전자서명을 할 것을 요청할 수 있음(「주민조례발안에 관한 법률」 §7④).
- 대표자는 대표자증명서 발급신청시 전자서명요청에 필요한 정보시스템의 이용을 신청할 수 있음(「주민조례발안에 관한 법률」 §6①).

주민조례발안에 관한 법률

제7조(서명요청 등) ④ 대표자는 청구권자에게 제1항에 따른 서명을 갈음하여 전자적 방식으로 생성된 청구인서명부에 정보시스템을 이용하여 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명(이하 "전자서명"이라 한다)을 할 것을 요청할 수 있다.

3) 서명요청기간

- 대표자 및 수임자는 「주민조례발안에 관한 법률」 제6조 제2항에 따른 대표자 증명서 발급사실에 관한 공표가 있은 날부터 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 경우에는 6개월 이내, 시·군·자치구에 있어서는 3개월 이내의

기간 동안 서명을 요청할 수 있음(「주민조례발안에 관한 법률」 §8①).

- 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간 중에는 서명을 요청할 수 없으며 서명요청기간을 계산함에 있어서 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간은 산입하지 않음(「주민조례발안에 관한 법률」 §8②).

- 서명요청 및 서명 모두 서명요청기간 내에 이루어져야 유효함.

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

주민조례발안에 관한 법률

제8조(서명요청 기간 등) ① 대표자 또는 수임자는 제6조제2항에 따른 공표가 있은 날부터 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 경우에는 6개월 이내에, 시·군 및 자치구의 경우에는 3개월 이내에 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청하여야 한다. 이 경우 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명의 요청 기간을 계산할 때 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간은 산입하지 아니한다.

② 대표자 또는 수임자는 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간에는 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청할 수 없다.

③ 대표자 또는 수임자가 아닌 자는 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청할 수 없다.

공직선거법

제33조(선거기간) ①선거별 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

4) 서명방법

- (청구인명부에 직접 서명) 청구권자인 주민은 성명·생년월일·주소 및 서명일자를 적고 서명하거나 도장을 찍음(「주민조례발안에 관한 법률」 §9①).
  ※ 도장이나 손도장 모두 가능함.
- (전자서명) 청구권자인 주민은 정보시스템을 통한 전자서명이 가능함 (「주민조례발안에 관한 법률」 §9①).
  - 전자서명시 성명·생년월일·주소 및 서명일자를 적은 것으로 봄.

주민조례발안에 관한 법률

제9조(청구인명부의 작성 등) ① 청구인명부에 서명하려는 청구권자는 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적고, 서명하거나 도장을 찍어야 한다. 다만, 청구권자가 전자서명을 하는 경우에는 전자문서로 생성된 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적은 것으로 본다.

1. 성명
2. 생년월일
3. 주소 또는 체류지
4. 서명 연월일

Q & A

질의요지 **조례에 규정된 청구인명부 서식을 일부 변경하여 주민들의 서명을 받은 경우, 그러한 서명의 효력 유무**

회답 주민조례청구의 경우 조례로 정한 청구인명부 서식을 사용하는 것이 원칙이나, 서식이 일부 변경되었다 하더라도 그것이 조례로 정한 서식과 비교하여 비본질적이고 사소한 부분이 변경된 것이고, 변경된 서식이 법령상 필수기재사항을 모두 포함하고 있다면, 유효하지 않은 서식으로 보기는 어렵다고 판단됨.

Q & A

질의요지 **청구인명부에 서명한 18세 이상의 주민 판단 시점은?**

회답 청구인명부를 제출한 날을 기준으로 함.

5) 서명의 취소

- 서명을 한 자가 그 서명을 취소하려면 대표자가 해당 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출하기 전에 대표자에게 취소를 요청하여야 하며, 대표자는 요청을 받은 즉시 청구인명부에서 해당 서명을 삭제하여야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §9②).

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

- 전자서명의 경우, 서명을 한 주민이 대표자가 청구인명부를 제출하기 전에 정보시스템을 통하여 직접 취소함(「주민조례발안에 관한 법률」 §9③).

주민조례발안에 관한 법률

제9조(청구인명부의 작성 등) ② 서명을 한 청구권자가 그 서명을 취소하려면 제10조제1항 본문에 따라 대표자가 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출하기 전에 대표자에게 서명 취소를 요청하여야 한다. 이 경우 요청을 받은 대표자는 즉시 청구인명부에서 그 서명을 삭제하여야 한다.

③ 전자서명을 한 청구권자가 그 전자서명을 취소하려는 경우에는 제10조제1항 단서에 따라 대표자가 해당 지방의회에 청구인명부 활용을 요청하기 전에 정보시스템을 통하여 직접 취소하여야 한다.

라. 청구인명부 작성 및 제출

- 청구인명부의 작성(「주민조례발안에 관한 법률」 §9④)
  - 시·군·자치구의 경우에는 읍·면·동별로 작성
  - 시·도의 경우에는 시·군·자치구별로 읍·면·동으로 구분하여 작성
- 청구인명부의 제출(「주민조례발안에 관한 법률」 §10①)
  - 대표자는 청구인명부에 서명한 18세 이상의 주민의 수가 조례로 정한 제정·개폐 청구에 필요한 주민 수 이상이 되면 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출할 수 있음.

- 전자서명의 경우 대표자가 지방의회의 의장에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청할 수 있음.

○ 청구인명부 제출기한(「주민조례발안에 관한 법률」 §10①)

- 서명요청 기간이 지난날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에, 시·군·자치구의 경우에는 5일 이내에 지방의회 의장에게 제출하여야 함.

주민조례발안에 관한 법률

제9조(청구인명부의 작성 등) ④ 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 청구인명부는 시·군 및 자치구의 경우에는 읍·면·동별로 작성하고, 시·도의 경우에는 시·군·자치구별로 읍·면·동으로 구분하여 작성하여야 한다.

제10조(청구인명부의 제출 등) ① 대표자는 청구인명부에 서명(전자서명을 포함한다. 이하 같다)한 청구권자의 수가 제5조제1항에 따른 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 되면 제8조제1항에 따른 서명요청 기간이 지난 날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에, 시·군 및 자치구의 경우에는 5일 이내에 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출하여야 한다. 다만, 전자서명의 경우에는 대표자가 지방의회의 의장에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청하여야 한다.

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 대표자는 청구인명부에 서명한 18세 이상의 주민의 수가 조례로 정한 제정·개폐 청구에 필요한 주민 수 이상이 되면 서명 요청 기간내라도 청구인명부를 제출할 수 있음.

(법제처 해석례16-0138)

마. 청구인명부 열람 및 이의신청

1) 공표

- (공표) 지방의회의 의장은 청구인 명부를 제출받거나 전자서명 된 청구인명부의 활용을 요청 받은 날부터 5일 이내에 청구인명부의 내용을 공표함 (「주민조례발안에 관한 법률」 §10②).
- (공표방법) 지방자치단체의 공보, 전자시스템, 홈페이지 또는 일간신문에 게시 또는 게재함.

Q & A

질의요지 **청구인명부 제출 후 청구인명부 등을 지방자치단체의 홈페이지에 게시하는 경우에도 꼭 공보에 게재해야 하는지?**

회답 공표의 구체적인 방법은 각 지방자치단체의 조례로 정할 수 있으므로 그 방법에 따라야 할 것임.

2) 열람 장소·기간

- 청구를 공표한 날부터 10일 간 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §10②).

주민조례발안에 관한 법률

제9조(청구인명부의 작성 등) ② 지방의회의 의장은 제1항에 따라 청구인명부를 제출받거나 청구인명부의 활용을 요청받은 날부터 5일 이내에 청구인명부의 내용을 공표하여야 하며, 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 청구인명부의 제출 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 지방의회의 의장은 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.

3) 이의신청

- 이의신청권
  - 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 청구인명부 열람기간(청구를 공표한 날부터 10일간) 이내에 해당 지방의회의 의장에게 이의를 신청할 수 있음.
- 이의신청의 심사·결정
  - 지방의회의 의장은 청구인명부 열람기간이 끝난 날부터 14일이내에 이의신청에 대하여 심사·결정하여 처리함.
  - (이유 있는 경우) 청구인명부 수정, 대표자 및 이의신청자에 통지
  - (이유 없는 경우) 결정 및 사유를 이의신청자에 통지

주민조례발안에 관한 법률

제11조(이의신청 등) ② 청구인명부의 서명에 이의가 있는 사람은 제10조제2항에 따른 열람기간에 지방의회의 의장에게 이의를 신청할 수 있다.

③ 지방의회의 의장은 제2항에 따른 이의신청을 받으면 제10조제2항에 따른 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 이를 심사·결정하여야 한다. 이 경우 이의신청이 이유 있다고 결정하는 경우에는 청구인명부를 수정하고, 그 사실을 이의신청을 한 사람과 대표자에게 알려야 하며, 이의신청이 이유 없다고 결정하는 경우에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 사람에게 알려야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

Q & A

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

회답 현행법상 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 조례안을 발의하는 경우, 지방의회에 의견을 제출하는 것은 가능할 것임.

바. 서명 유 · 무효 심사·결정

- 지방의회의 의장은 청구인명부의 서명이 무효에 해당하면 무효로 결정하고 청구인명부를 수정하고 그 사실을 즉시 대표자에게 알려야 함.
- 무효에 해당하는 서명(인장 포함)
  - 청구권자가 아닌 사람의 서명
  - 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
  - 대표자나 수임자 외에 적법한 서명요청권이 없는 사람이 받은 서명
  - 한 사람이 2개 이상의 서명을 한 경우, 그 중 하나 외의 나머지 서명
  - 서명요청 기간 외(선거기간 포함)에 받은 서명
  - 강요·속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 서명
- 청구인명부가 보정된 경우에도 다시 서명 확인 절차를 거쳐야 함.

Q & A

질의요지 **청구인명부가 제출된 경우, 청구인이 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어 있는지 여부 확인 시 청구인명부 제출일자와 청구인 서명일자 중 어떤 것을 기준으로 하여야 하는지**

회답

- 「주민조례발안에 관한 법률」 제11조제1항에 따르면 정당한 서명인지 여부는 청구인명부가 제출된 후 심사하여 수리하게 되므로, 서명인이 서명 당시에는 해당 지방자치단체에 주민등록 등이 되어 있었더라도 청구인명부의 심사시 주민등록 등이 되어있지 않은 경우 그 서명의 유효여부 및 판단기준 시점이 문제됨.
- 「주민조례발안에 관한 법률」 제2조제1호의 “해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람”에 대하여 정당한 서명인지 여부를 확인하는 판단하는 시점은 청구인명부를 제출한 날로 하는 것이 바람직함.
- 따라서 청구인명부의 서명을 유효한 서명으로 보기 위해서는 해당 서명을 한 사람이 청구인명부 제출시점에 지방자치단체의 주민이어야 함.

사. 청구인명부의 보정

- 청구인명부의 심사 또는 이의신청의 처리결과 청구인명부의 서명한 청구권자의 수가 「주민조례발안에 관한 법률」 제5조 제1항에 따른 청구요건에 미치지 못할 때에 지방의회의 의장은 대표자로 하여금 보정하게 할 수 있음.
- 보정기간은 시·도의 경우에는 15일 이상, 시·군·자치구의 경우에는 10일 이상의 기간중 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기간을 부여

주민조례발안에 관한 법률

제11조(이의신청 등) ④ 지방의회의 의장은 제1항 및 제3항에 따른 결정으로 청구인명부에 서명한 청구권자의 수가 제5조제1항에 따른 청구요건에 미치지 못할 때에는 대표자로 하여금 다음 각 호의 구분에 따른 기간의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기간 내에 보정하게 할 수 있다.

1. 시·도: 15일 이상
2. 시·군 및 자치구: 10일 이상

⑤ 제4항에 따라 보정된 청구인명부의 제출, 공표 및 이의신청 등에 관하여는 제10조 및 이 조 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 제10조제1항 본문 중 "제8조제1항에 따른 서명요청 기간"은 "제11조제4항에 따른 보정 기간"으로 본다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

Q & A

질의요지 **조례의 제정·개정·폐지청구에 필요한 유효한 서명자의 수가 미달된 경우, 청구인명부의 보정기간에 당초 청구인명부에 서명하지 아니한 주민으로부터 새로운 서명을 받아 보정하는 것이 가능한지?**

회답 조례의 제정·개정·폐지 청구에 필요한 유효한 서명자의 수가 미달된 경우, 청구인명부의 보정기간이 부여된 경우 종전의 서명요청 기간에 청구인명부에 서명하지 않은 주민으로부터 새로운 서명을 받아 보정하는 것이 가능함.

(법제처 해석, 10-0005)

아. 청구의 수리 또는 각하

- 지방의회의 의장은 청구인명부의 서명에 관하여 이의신청이 없거나 이의절차가 끝나고 「주민조례발안에 관한 법률」 제4조, 제5조, 제10조 제1항(제11조 제5항에서 준용하는 경우 포함)의 청구요건을 갖춘 경우에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 수리를 각하하여야 하며, 청구의 수리 또는 각하 사실을 대표자에게 알려야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §12①).
- 청구를 각하하려면 각하 전에 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §12②).

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 「주민조례발안에 관한 법률」에서 청구 제외 대상으로 규정하고 있는 사항외에는 법령에서 정한 일정한 요건을 갖추어 청구된 주민조례청구는 수리를 거부하거나 반려할 수 없음.

자. 조례안의 작성 및 지방의회 부의

- 지방의회의 의장은 청구를 수리한 날부터 30일 이내에 지방의회의 의장 명의로 주민조례청구안을 발의하여야 함(「주민조례발안에 관한 법률」 §12③).

주민조례발안에 관한 법률

제12조(청구의 수리 및 각하) ③ 지방의회의 의장은 「지방자치법」 제76조제1항에도 불구하고 이 조 제1항에 따라 주민조례청구를 수리한 날부터 30일 이내에 지방의회의 의장 명의로 주민청구조례안을 발의하여야 한다.

Q & A

질의요지 **지방의회 의장이 주민조례제정 또는 개정 청구된 내용을 수정하여 의회에 부의하는 것이 가능한지?**

회답 조례안의 형식을 갖추어 청구된 경우 청구취지 및 내용을 해치지 않는 범위내에서 법조문 형식 및 체계 정리 차원의 경미한 자구 수정은 가능할 것임.

Q & A

질의요지 **같은 조례명으로 주민조례청구에 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.

☼ **주민조례청구에 관한 자세한 내용은 주민조례청구 업무 매뉴얼(행정안전부)을 참고하시기 바랍니다.**

제2절 조례안의 의회 심의 및 의결

조례안의 지방의회 제출 후 절차는 지방의회 내에서 심의되고 의결되는 과정에 관한 절차로 집행부 공무원이 직접 참여하거나 관여할 수 있는 부분은 제한적이다. 하지만 앞서 본 3가지 형태의 조례안은(지방자치단체의 장이 발의, 의원 발의 조례안, 주민조례개폐 청구에 의한 조례안) 모두 이 절차를 거쳐야 한다. 조례안의 의회 심의 및 의결절차는 세부적으로는 각 지방자치단체 의회에서 정한 회의규칙에 따르게 되므로 다음의 내용은 의회규칙 또는 의회 회의규칙에 해당 규정이 있음을 전제로 한 것이다. 지방자치단체의 실정에 따라 의회규칙 또는 회의규칙에서 정하는 내용은 다를 수 있으며 그러한 경우 각 지방자치단체의 규정을 준수하여야 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」 §76③) 의회 사무처(사무국·과)에서 접수함.

지방자치법

제76조(의안의 발의) ① 지방의회에서 의결할 의안은 지방자치단체의 장이나 조례로 정하는 수 이상의 지방의회의원의 찬성으로 발의한다.
② 위원회는 그 직무에 속하는 사항에 관하여 의안을 제출할 수 있다.
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」 §64②).

지방자치법

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
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 소관 별로 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.
- 주민조례청구에 의한 조례안의 경우 지방의회 의장이 발의자가 되어 설명하나 지방의회 회의규칙으로 정하는 바에 따라 청구 대표자를 회의에 참석시켜 청구의 취지를 들을 수 있음.

라. 전문위원의 검토보고

- 지방의회에는 전문위원을 두어 위원회의 의안을 심사하고 의사진행을 보좌하도록 하고 있음(「지방자치법」 §68).

지방자치법

제68조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 지방의회 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 빨간색 글씨로 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」 §148).

지방자치법

제148조(재정부담이 따르는 조례 제정 등) 지방의회는 새로운 재정부담이 따르는 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 찬·반 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 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 대신할만한 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」 §81).

지방자치법

제81조(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 지방의회의 의장이나 재적의원 3분의 1 이상이 요구하면 그 의안을 본회의에 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.
  - 주민조례청구에 따른 조례안의 경우 대표자를 참석시켜 본회의에서 그 청구 취지(청구인의 대표자와의 질의·답변 포함)를 설명하도록 할 수 있음(「주민조례발안에 관한 법률」 §13②).

주민조례발안에 관한 법률

제13조(주민청구조례안의 심사 절차) ② 지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구의 취지(대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있다.
④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 주민청구조례안의 심사 절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회의 회의규칙으로 정한다.

Q & A

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

회답

- 「주민조례발안에 관한 법률」 제13조의 제2항은 "지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지(대표자와의 질의답변을 포함한다)를 들을 수 있다"고 규정하고 있음.
- 이에 따르면 대표자의 회의 참석 및 설명은 지방의회의 판단에 맡겨야 할 사항임.
- 또한 주민이 청구한 조례안의 경우 지방의회에서 발의자는 지방의회의 의장이 됨.

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

- 조례안은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결함 (「지방자치법」 §72, §73).

지방자치법

제72조(의사정족수) ① 지방의회는 재적의원 3분의 1 이상의 출석으로 개의(開議)한다.
② 회의 참석 인원이 제1항의 정족수에 미치지 못할 때에는 지방의회의 의장은 회의를 중지하거나 산회(散會)를 선포한다.

제73조(의결정족수) ① 회의는 이 법에 특별히 규정된 경우 외에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.
② 지방의회의 의장은 의결에서 표결권을 가지며, 찬성과 반대가 같으면 부결된 것으로 본다.

- 표결의 방법은 조례와 회의규칙으로 정한 표결방식을 따르되 기록표결로 가부를 결정하고 「지방자치법」 제74조 각 호의 사항에 대해서는 무기명투표로 표결함(「지방자치법」 §74).

지방자치법

제74조(표결방법) 본회의에서 표결할 때에는 조례 또는 회의규칙으로 정하는 표결방식에 의한 기록표결로 가부(可否)를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 무기명투표로 표결한다.

1. 제57조에 따른 의장·부의장 선거
2. 제60조에 따른 임시의장 선출
3. 제62조에 따른 의장·부의장 불신임 의결
4. 제92조에 따른 자격상실 의결
5. 제100조에 따른 징계 의결
6. 제32조, 제120조 또는 제121조, 제192조에 따른 재의 요구에 관한 의결
7. 그 밖에 지방의회에서 하는 각종 선거 및 인사에 관한 사항

Q & A

질의요지 **선거기간 중 의회의원의 성원이 부족하다면 의회 의결이 불가능한지?**

회답 「지방자치법」 제73조에서는 "회의는 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.

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

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」 §32).

지방자치법

제32조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ① 조례안이 지방의회에서 의결되면 지방의회의 의장은 의결된 날부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다.

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

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

○ (이송) 사무처(또는 사무국)는 자구수정 부분의 날인여부를 확인한 후 지방자치단체 장에게 이송할 유인물을 준비하여 이송함.

지방의회 운영에 관한 자세한 내용은 지방의회 운영 가이드북(행정안전부)을 참고하시기 바랍니다.

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 것이므로 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) ① 지방자치단체의 장이 조례·규칙의 제출·제정·개정·폐지 및 공포 등을 하려는 경우에 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 해당 지방자치단체의 장 소속으로 조례·규칙심의회(이하 이 장에서 "조례·규칙심의회"라 한다)를 둔다.

1. 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하는 조례안
2. 지방의회의 의결을 거친 조례 공포안. 다만, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하여 원안 의결된 조례 공포안은 제외한다.
3. 지방자치단체의 장이 제정·개정·폐지하려는 규칙안
4. 예산안·결산 등 지방의회에 제출하는 안건 중 지방자치단체의 장이 조례·규칙심의회의 심의·의결이 필요하다고 인정하는 안건

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

- 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」 §35).
- 보고를 받은 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계 중앙행정기관은 소관 사항에 대하여 법령위반 및 공익침해여부 검토함.
- 사전보고시에는 조례안 전문 외에 제명, 제·개정내용, 관련 중앙행정기관 및 소관부서, 공포예정일, 담당자 연락처 등이 포함된 목록과 각 조례안에 대한 심사보고서, 검토보고서, 참고자료, 소관부서 의견 등의 참고자료를 첨부하여 재의요구지시 기한내에 조례안에 대한 검토가 효율적으로 이루어질 수 있도록 함.
- 주무부장관이나 시·도지사는 의결된 조례의 경우 「지방자치법」 제192조에 따른 재의요구 지시나 제소지시 등을, 규칙의 경우 「지방자치법」 제188조 등에 따른 시정명령 등을 할 것인지를 판단하여야 함.

지방자치법

제35조(보고) 조례나 규칙을 제정하거나 개정하거나 폐지할 경우 조례는 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 규칙은 공포 예정일 15일 전에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고하여야 하며, 보고를 받은 행정안전부장관은 그 내용을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

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.
- 주무부장관은 해당 지방자치단체의 장이 이송받은 날부터 20일내에는 재의요구 지시를 할 수 있고, 그 기간내에 재의요구 지시를 한 경우에는 해당 조례안을 이미 지방자치단체의 장이 공포 한 경우에도 제소할 수 있음.

3. 재의요구 및 재의요구 지시

가. 지방자치단체장의 재의요구

- 지방자치단체의 장은 이송 받은 조례안에 대하여 다음의 사유가 있으면 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부(還付)하고, 재의(再議)를 요구할 수 있음.
  - 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있는 경우(「지방자치법」 §32③)
  - 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되는 경우(「지방자치법」 §120①)
  - 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되는 경우(「지방자치법」 §121①)
  - 지방의회의 의결이 법령에 따른 의무부담 경비·비상재해시설 응급복구경비를 줄이는 경우(「지방자치법」 §121②)

- (유의사항) 조례안 전체에 대해서만 재의를 요구할 수 있고, 조례안의 일부에 대해 또는 조례안을 수정하여 요구할 수 없음(「지방자치법」 §32③).
- (유의사항) 재의요구 후 재의결된 조례안에 관하여 후술하는 대법원 제소절차를 밟게 될 경우 대법원의 심리대상은 재의요구 당시에 지방자치단체장이 재의요구 사유로 지적하여 지방의회의 재의결시 심의의 대상이 된 내용에 국한되게 되므로 지방자치단체의 장은 재의요구서에 재의요구 사유(이의, 월권, 위법, 현저한 공익 침해 등)의 누락이 없도록 하여야 함.

지방자치법

제32조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ③ 지방자치단체의 장은 이송받은 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.

제120조(지방의회의 의결에 대한 재의 요구와 제소) ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권이거나 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

제121조(예산상 집행 불가능한 의결의 재의 요구) ① 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 그 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다.

② 지방의회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비를 줄이는 의결을 할 때에도 제1항과 같다.

1. 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비
2. 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비

Q & A

질의요지

지방자치단체의 장이 지방의회에서 의결된 조례안에 대하여 「지방자치법」 제32조 제3항에 따른 재의요구권을 행사하기 위해서 같은법 제120조 및 제121조에 따른 재의요구 사유가 있어야 하는지?

회답

- 「지방자치법」 제32조 제3항에 따른 재의요구권은 자치입법권의 일부로서 지방자치단체의 장이 지방의회가 의결한 조례안에 대하여 행사할 수 있는 거부권 성격의 재의요구권으로 지방의회의 조례안 심의·의결권에 대해 집행기관이 가지는 견제수단에 해당하고, 이러한 권한의 특성상 그 요건을 이송된 조례안에 이의가 있는 경우로 폭넓게 규정하여 지방자치단체의 장에게 그 권한행사에 상당한 재량을 부여한 것으로 보입니다.
- 반면, 「지방자치법」 제120조 제1항에 따른 재의요구권은 조례에 대한 사전적·추상적 규범통제 장치로서 기능하므로 지방의회의 의결사항이 월권이거나 위법 또는 현저히 공익을 침해하는 경우에 행사할 수 있으며, 그 권한의 성격상 재의요구 지시 또는 제소권 행사의 요건(「지방자치법」 제192조)과 연관지어 규정되어 있는 것을 알 수 있습니다.
- 결론적으로, 지방자치단체의 장은 지방의회로부터 이송된 조례안에 대하여 이의가 있으면 「지방자치법」 제32조 제3항에 따라 재의요구권을 행사할 수 있고, 그 이의의 구체적인 사유가 「지방자치법」 제120조나 제121조가 정한 월권이나 위법 등의 사유로 제한되는 것은 아닙니다.

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 구「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).

나. 재의요구 지시에 따른 지방자치단체장의 재의요구

- 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의요구 지시를 할 수 있음(「지방자치법」 §192①).
- 주무부장관이나 시·도지사의 재의요구 지시 권한은 지방자치단체장이 행사하는 재의요구권과는 별개의 독립된 권한으로 지방자치단체의 재의요구권 행사 여부와 무관하게 지방의회 의결에 법령위반 등의 사유가 있는지를 판단하여 그 행사 여부를 결정하여야 함.
  - 해당 지방자치단체장이 조례안을 이송받은 날부터 20일 이내라면 주무부장관이나 시·도지사는 해당 지방자치단체장이 재의요구나 공포를 이미 하였더라도 재의요구 지시를 할 수 있음.
- 시·군 및 자치구의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 시·도지사가 재의요구 지시를 하지 아니한 경우 주무부장관이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의요구 지시를 할 수 있음(「지방자치법」 §192②).
- 지방의회의 의결이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 행정안전부 장관이 재의요구 지시를 할 수 있음(「지방자치법」 §192⑨).
- 재의요구 지시를 받은 자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 함(「지방자치법」§192①②).
- 주무부장관이나 시·도지사가 지방자치단체의 장에게 재의요구 지시를 한 경우 행정안전부장관에게 즉시 통지·보고해야 함(「지방자치법 시행령」 §114, §115).

지방자치법

제192조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

② 시·군 및 자치구의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따라 재의를 요구하게 하지 아니한 경우 주무부장관이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의 요구 지시를 받은 시장·군수 및 자치구의 구청장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

③ 제1항 또는 제2항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

⑨ 제1항 또는 제2항에 따른 지방의회의 의결이나 제3항에 따라 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 재의 요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있다.

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」 제32조제3항), 지방의회는 재의에 부쳐 재적 과반수 출석, 출석 3분의 2의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 조례로서 확정되고(「지방자치법」 제32조제4항), 재의결에 필요한 찬성표를 얻지 못하면 해당 조례안은 폐기됨(「지방자치법」 제32조제4항의 반대해석).
- 재의요구된 조례안은 지방의회에 제출된 의안으로 볼 수 있고, 재의절차를 거쳐야 하는데 의회가 재의절차를 거치지 않은 채로 지방의회의원의 임기가 종료되는 경우에도 지방의회에 환부된 의안은 폐기되는 것으로 보아야 할 것임(「지방자치법」 제79조 단서).

Q & A

질의요지 **지방자치단체장의 이미 재의요구를 한 경우에 주무부장관이나 시·도지사가 재의요구 지시를 할 필요성이 있는지?**

회답

- 헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2012헌라1 결정 취지에 따르면, 지방자치단체장의 재의요구권과 주무부장관이나 시·도지사의 재의요구 지시권은 상호독립된 별개의 권한으로 지방자치단체장이 재의요구를 하였다고 해서 주무부장관이나 시·도지사가 자신의 독립된 권한인 재의요구 지시를 하지 못할 법률상 장애가 있다고 볼 수 없고, 지방자치단체장이 스스로 재의요구를 했다가 이를 철회하였더라도 그 기간동안 주무부장관이나 시·도지사의 재의요구 지시 권한을 행사할 수 있는 기간의 진행이 중단된다고 볼 수 없음.
- 지방자치단체장이 재의요구를 하였다는 이유로 주무부장관이나 시·도지사가 재의요구 지시를 하지 않고, 조례안 등을 이송 받은 날부터 20일이 경과한 후 지방자치단체장이 재의요구를 철회한 경우 주무부장관이나 시·도지사의 재의요구 지시권 행사기간도 이미 경과(재의요구 지시권의 행사기간은 지방자치단체장의 재의요구권 행사기간과 동일하게 지방자치단체장의 조례안 등을 이송 받은 날부터 20일이내임)하여, 주무부장관이나 시·도지사는 해당 조례안 등에 대해 더 이상 재의요구 지시나 대법원 제소를 할 수 없게 됨.
- 그러므로 주무부장관이나 시·도지사는 조례안을 이송 받은 지방자치단체장의 재의요구권 행사와는 독립적으로 자신의 재의요구 지시권 행사 여부를 결정하고 행사하여야 하며, 이미 해당 지방자치단체장이 재의요구를 한 경우에도 재의요구 지시를 할 수 있음.

4. 의결에 대한 대법원 제소

가. 주무부장관 등의 대법원 제소·집행정지 결정 신청

○ 주무부장관이나 시·도지사가 지방의회에서 의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되어 재의요구 지시를 하였음에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 재의요구를 하지 않은 경우 주무부장관이나 시·도지사는 대법원에 직접 제소·집행정지결정 신청을 할 수 있음(「지방자치법」 §192⑧).

- 이 경우 직접 제소는 지방자치단체의 장이 해당 의결을 이송 받은 날부터 20일 이내(지방자치단체장의 재의요구 가능기간)에 주무부장관이나 시·도지사가

재의요구 지시를 하였어야 가능하며, 그 기간이 지난 날부터 7일 이내에 제소하여야 함(「지방자치법」 §192⑧).

- 주무부장관이나 시·도지사가 해당 지방자치단체장이 조례안을 이송받은 날부터 20일 이내에 재의요구 지시를 하였으나 이미 조례안이 공포된 경우에도 대법원에 직접 제소·집행정지 결정 신청을 할 수 있음(「지방자치법」 §192⑧).
- 「지방자치법」 제192조 제2항에 따라 주무부장관이 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 직접 재의요구 지시를 하였으나 재의요구를 하지 않았거나 이미 공포한 경우에는 주무부장관이 해당 의결에 대해 대법원에 직접 제소·집행정지 결정 신청을 할 수 있음.

- 시·도지사가 「지방자치법」 제192조 제8항에 따라 직접 제소하거나 집행정지 결정 신청을 한 경우 또는 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우에는 행정안전부 장관과 주무부장관에게 즉시 그 내용을 보고하여야 함(「지방자치법 시행령」 §114).
- 주무부장관이 「지방자치법」 제192조 제8항에 따라 직접 제소하거나 집행정지 결정을 신청한 경우 또는 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우에는 행정안전부 장관에게 즉시 그 내용을 통보해야 함(「지방자치법 시행령」 §115).
- 대법원 제소·집행정지 결정 신청에 따라 공포된 조례 등의 효력에 영향을 미치는 대법원의 판결·결정이 있는 경우 해당 지방자치단체장은 그 내용을 공보·게시판·전산망 또는 일간신문을 통해 공시하여 주민에 알려야 함(「지방자치법 시행령」 §116).

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).

5. 재의요구 절차

가. 조례안 환부

- 지방자치단체의 장이 조례안에 대한 재의를 요구할 때에는 그 조례안에 이유를 붙여 지방의회에 환부해야 함(「지방자치법」 §32③).
- 재의요구는 지방의회가 폐회 중일 때에도 할 수 있음.

지방자치법

제32조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ③ 지방자치단체의 장은 이송받은 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

제69조(지방의회의 재의 및 절차) ① 법 제32조제3항, 제120조제1항, 제121조제1항 또는 제192조제1항 및 제2항에 따른 재의의 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 중이거나 휴회 중인 기간은 산입하지 않는다.
② 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결의 일부에 대하여 재의를 요구하거나 그 의결을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

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 첫 날은 산입되지 않고(「민법」 제157조), 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일에 해당한다면 만료일은 그 다음날이 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(「행정기본법」 §6) 초일 불산입의 원칙에 따라 기간의 첫 날은 산입되지 않고(「민법」 §157) 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일에 해당하는 경우 만료일은 그 다음날이 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).

나. 재의요구 보고

- 지방자치단체의 장은 다음의 경우 행정안전부장관과 주무부장관에게 즉시 그 내용을 보고해야 함(「지방자치법 시행령」 §114).
  - 재의를 요구한 경우 또는 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우
  - 시·도지사가 시·군 및 자치구의 지방의회 의결에 대하여 재의요구를 하게 한 경우 또는 그에 따른 지방의회 의결이 있는 경우
  - 시장·군수 및 자치구청장은 시·도지사를 거쳐 보고함.

    ※ 자치법규안 사전보고시와 달리 시·도지사가 주무부장관에도 직접보고

지방자치법 시행령

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

1. 법 제32조제3항, 제120조제1항 또는 제121조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 장이 재의를 요구한 경우나 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우
2. 법 제120조제3항 및 제192조제4항에 따라 지방자치단체의 장이 재의결된 사항에 대하여 대법원에 소를 제기하거나 집행정지결정을 신청한 경우나 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우
3. 법 제192조제1항 및 제3항에 따라 시·도지사가 시·군 및 자치구의 지방의회 의결에 대하여 재의를 요구하게 한 경우나 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우
4. ~ 5. (생략)

다. 지방의회 접수 및 배부

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

라. 본회의 상정

- 재의를 요구받은 지방의회는 부득이한 사유가 없는 한 재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내에 그 조례안을 재의에 부쳐야 함(「지방자치법 시행령」 §69①).
  - 이 경우 "10일"이란 지방의회 본회의 개최일수를 의미하고, 폐회 또는 휴회 중인 기간과 초일은 산입하지 않음.

지방자치법 시행령

제69조(지방의회의 재의 및 절차) ① 법 제32조제3항, 제120조제1항, 제121조제1항 또는 제192조제1항 및 제2항에 따른 재의의 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 중이거나 휴회 중인 기간은 산입하지 않는다.

마. 본회의 표결

- 재의요구된 조례안은 위원회에 회부하지 않고 바로 본회의에 "○○조례안 재의의 건"으로 의사일정을 잡아 상정·처리함.
  - 본회의에 재의요구 조례안이 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」 §32④).
  - 재의에 부친 결과 위와 같이 의결되지 않을 경우 그 조례안은 폐기됨.

지방자치법

제32조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ④ 지방의회는 제3항에 따라 재의 요구를 받으면 조례안을 재의에 부치고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전(前)과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로서 확정된다.

- 재의요구된 조례안은 수정의결 할 수 없음.
  - 재의요구가 타당하여 조례안을 수정할 필요가 있다고 판단된다면 재의요구된

조례안은 부결시키고 수정사항을 포함한 새 조례안을 입안하여 처리할 수는 있을 것임.

Q & A

질의요지 **재의결 기간을 도과하여 이루어진 재의결의 효력 유무?**

회답 '재의를 요구받은 지방의회는 부득이한 사유가 없으면 재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내에 재의에 부쳐야 한다.'(지방자치법 시행령 §69①)는 규정은 훈시규정이므로 해당 기간을 도과한 이후 재의에 부쳐 재의결하여도 그 의결의 효력에는 영향을 미치지 아니함(다만 의원 임기가 만료되는 경우에는 자동으로 폐기됨).

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 수정 의결된 안은 새로운 조례안으로 각 보아야 하므로 지방자치단체의 장 등은 수정의결 조례안에 대하여는 다시 재의요구할 수 있음.

바. 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 재의요구에 대해 지방의회의 의결이 있는 경우 그 내용을 행정안전부장관과 주무부장관에게 즉시 보고해야 함(「지방자치법 시행령」 §114).
  - 시장·군수 및 자치구청장은 시·도지사를 거쳐 보고함.

6. 재의결에 대한 대법원 제소

가. 지방자치단체장의 제소·집행정지결정 신청

- 지방자치단체의 장은 지방의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있음.
  - 제소를 하는 경우 지방의회 의장의 공포 등 후속 절차 정지 또는 공포된 조례 등의 효력정지를 위해 집행정지 결정 신청을 할 수 있음.
- 대법원 제소·집행정지 결정 신청에 따라 공포된 조례 등의 효력에 영향을 미치는 대법원의 판결·결정이 있는 경우 해당 지방자치단체장은 그 내용을 공시하여 주민에 알려야 함(「지방자치법 시행령」 §116).
- 지방자치단체의 장은 재의결된 사항에 대해 대법원 대법원에 소를 제기하거나 집행정지 결정을 신청한 경우 또는 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우 행정안전부 장관과 주무부장관에 즉시 그 내용을 보고하여야 함(시장·군수·구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 함)(「지방자치법 시행령」 §114).

지방자치법

제120조(지방의회의 의결에 대한 재의 요구와 제소) ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 인정되면 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다. 이 경우에는 제192조제4항을 준용한다.

제192조(지방의회 의결의 재의와 제소) ④ 지방자치단체의 장은 제3항에 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.

나. 제소 지시에 따른 지방자치단체장의 제소·집행정지결정 신청

- 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하면 시·도에 대해서는

주무부장관이 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시할 수 있음.

- 「지방자치법」 제192조 제2항 및 제9항에 따라 주무부장관이 시장·군수 및 자치구청장에게 직접 재의 요구 지시를 하여 재의결된 사항에 대해서는 주무부장관이 시장·군수 및 자치구청장에게 제소 지시 할 수 있음(「지방자치법」 §192⑤).

- 제소 지시는 재의결된 날부터 20일이내(지방자치단체의 장의 제소 가능기간)의 기간이 지난 후 7일 이내에 하여야 함(「지방자치법」 §192⑥).
- 지방자치단체의 장은 제소 지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 함(「지방자치법」 §192⑥).
  - 제소를 하는 경우 공포 등 후속 절차의 정지 또는 공포된 조례안 등의 효력 정지를 위해 집행정지 결정 신청을 할 수 있음.
- 지방의회의 재의결이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 제소 지시를 할 수 있음(「지방자치법」 §192⑨).
- 대법원 제소·집행정지 결정 신청에 따라 공포된 조례 등의 효력에 영향을 미치는 대법원의 판결·결정이 있는 경우 해당 지방자치단체의 장은 그 내용을 공시하여 주민에 알려야 함(「지방자치법 시행령」 §116).
- 주무부장관은 제소 지시를 한 경우 즉시 행정안전부 장관에게 통보하여야 하며, 시·도지사는 제소 지시를 한 경우 즉시 행정안전부 장관과 주무부장관에게 그 내용을 보고하여야 함(「지방자치법 시행령」 §115).

다. 주무부장관 등의 대법원 제소·집행정지 결정 신청

- 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하면 시·도에 대해서는 주무부장관이 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 직접 대법원 제소·

집행정지 결정 신청을 할 수 있음.

- 「지방자치법」 제192조 제2항 및 제9항에 따라 주무부장관이 시장·군수 및 자치구청장에게 직접 재의 요구 지시를 하여 재의결된 사항에 대해서는 주무부장관이 직접 제소 할 수 있음(「지방자치법」 §192⑤).
- 제소를 하는 경우 공포 등 후속 절차의 정지 또는 공포된 조례안 등의 효력정지를 위해 집행정지 결정 신청을 할 수 있음.
- 이 경우 직접 제소·집행정지결정 신청은 「지방자치법」 제192조 제6항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 하여야 함(「지방자치법」 §192⑧).

- 지방의회의 재의결이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 제소·집행정지 결정 신청을 할 수 있음(「지방자치법」 §192⑨).
- 대법원 제소·집행정지 결정 신청에 따라 공포된 조례 등의 효력에 영향을 미치는 대법원의 판결·결정이 있는 경우 해당 지방자치단체장은 그 내용을 공시하여 주민에 알려야 함(「지방자치법 시행령」 §116).
- 주무부장관은 직접 제소하거나 집행정지결정 신청을 한 경우 또는 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우 즉시 행정안전부 장관에게 통보하여야 하며(「지방자치법 시행령」 §115), 시·도지사는 직접 제소하거나 집행정지결정 신청을 한 경우 또는 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우 즉시 행정안전부장관과 주무부장관에게 그 내용을 보고하여야 함(「지방자치법 시행령」 §114).

지방자치법

제192조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 해당 지방자치단체의 장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구 지시를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

② 시·군 및 자치구의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따라 재의를 요구하게 하지 아니한 경우 주무부장관이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구 지시를 받은 시장·군수 및 자치구의

구청장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.

③ 제1항 또는 제2항의 요구에 대하여 재의한 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.

④ 지방자치단체의 장은 제3항에 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.

⑤ 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소를 제기하지 아니하면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사(제2항에 따라 주무부장관이 직접 재의 요구 지시를 한 경우에는 주무부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

⑥ 제5항에 따른 제소의 지시는 제4항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 하고, 해당 지방자치단체의 장은 제소 지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 한다.

⑦ 주무부장관이나 시·도지사는 제6항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 제5항에 따른 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

⑧ 제1항 또는 제2항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의 요구 지시를 받은 해당 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의 요구 지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관이나 시·도지사는 제1항 또는 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있다.

⑨ 제1항 또는 제2항에 따른 지방의회의 의결이나 제3항에 따라 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 재의 요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지 결정을 신청할 수 있다.

지방자치법 시행령

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

1. 법 제32조제3항, 제120조제1항 또는 제121조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 장이 재의를 요구한 경우나 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우
2. 법 제120조제3항 및 제192조제4항에 따라 지방자치단체의 장이 재의결된 사항에 대하여 대법원에 소를 제기하거나 집행정지결정을 신청한 경우나 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우
3. 법 제192조제1항 및 제3항에 따라 시·도지사가 시·군 및 자치구의 지방의회 의결에 대하여 재의를 요구하게 한 경우나 그에 따른 지방의회의 의결이 있는 경우
4. 법 제192조제5항에 따라 시·도지사가 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 제소를 지시하거나 직접 제소하거나 집행정지결정을 신청한 경우나 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우
5. 법 제192조제8항에 따라 시·도지사가 대법원에 직접 제소하거나 집행정지결정을 신청한 경우나 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우

제115조(주무부장관의 통보) 주무부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 행정안전부장관에게 즉시 그 내용을 통보해야 한다.

1. 법 제192조제1항에 따라 주무부장관이 시·도지사에게 재의를 요구하게 한 경우
2. 법 제192조제2항에 따라 주무부장관이 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 재의를 요구하게 한 경우
3. 법 제192조제5항에 따라 주무부장관이 해당 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소하거나 집행정지결정을 신청한 경우나 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우
4. 법 제192조제8항에 따라 주무부장관이 대법원에 직접 제소와 집행정지결정을 신청한 경우나 그에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우

제116조(판결 등의 공시) 제114조제2호·제4호 및 제5호와 제115조제3호 및 제4호에 따른 대법원의 판결·결정이 있는 경우 해당 지방자치단체의 장은 공보·게시판·전산망 또는 일간신문에 그 사실을 즉시 공시해야 한다.

Q & A

질의요지

구「지방자치법」제19조 제3항(현행 제32조제3항)에 따라 재의결된 조례에 대해 제소할 수 있는지?

회답

구「지방자치법」제19조 제3항(현행 제32조제3항)은 지방의회의 의결사항 중 하나인 조례안에 대하여 지방자치단체의 장에게 재의요구권을 폭넓게 인정한 것으로서 단체장의 재의요구권을 일반적으로 인정한 구「지방자치법」제98조 제1항(현행 제120조제1항)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 제120조제1항)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(구「지방자치법」제172조제4항, 현행 제192조제5항). 다만 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 재의요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소와 집행정지결정을 신청할 수 있다(구「지방자치법」제172조 제8항, 현행 제192조제9항). 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 구 「지방자치법」 제159조제4항(현행 제192조제5항)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 구 「지방자치법」 제159조 제6항(현행 제192조제7항)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)

재의·제소에 관한 자세한 내용은 재의·제소 업무매뉴얼(행정안전부)을 참고하시기 바랍니다.

7. 공 포

공포란 조례의 효력을 발생시키는 절차를 말한다. 이미 확정된 조례라고 해도 이를 공포하지 않으면 자치법규로서 대외적인 효력이 발생하지는 않음.

가. 공포권자 및 공포시기

1) 지방자치단체의 장의 공포

- 지방의회는 조례안이 의결된 날부터 5일 이내에 해당 조례안을 지방자치단체장에게 이송하며, 지방자치단체장은 이송 받은 날부터 20일 이내에 조례안을 공포함.
- 지방자치단체장이 이송 받은 조례안을 공포하지 않고 재의요구 한 경우 지방의회가 재의결을 하면 그 조례안은 조례로 확정되어 집행부로 이송되며 지방자치단체장은 이를 지체 없이 공포해야 함.

2) 지방의회 의장의 공포

- 다음과 같은 경우에는 지방의회 의장이 이를 공포할 수 있음
  - 지방자치단체의 장이 조례안을 이송 받은 후 20일 이내에 공포나 재의요구를 하지 않은 경우
  - 재의요구된 조례안이 재의결되어 이송된 후 5일이내에 지방자치단체장이 공포하지 않은 경우

지방자치법

제32조(조례와 규칙의 제정 절차 등) ① 조례안이 지방의회에서 의결되면 지방의회의 의장은 의결된 날부터 5일 이내에 그 지방자치단체의 장에게 이송하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 조례안을 이송받으면 20일 이내에 공포하여야 한다.

⑥ 지방자치단체의 장은 제4항 또는 제5항에 따라 확정된 조례를 지체 없이 공포하여야 한다. 이 경우 제5항에 따라 조례가 확정된 후 또는 제4항에 따라 확정된 조례가 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니하면 지방의회의 의장이 공포한다.

⑦ 제2항 및 제6항 전단에 따라 지방자치단체의 장이 조례를 공포하였을 때에는 즉시 해당 지방의회의 의장에게 통지하여야 하며, 제6항 후단에 따라 지방의회의 의장이 조례를 공포하였을 때에는 그 사실을 즉시 해당 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다.

⑧ 조례와 규칙은 특별한 규정이 없으면 공포한 날부터 20일이 지나면 효력을 발생한다.

제33조(조례와 규칙의 공포 방법 등) ① 조례와 규칙의 공포는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 한다. 다만, 제32조제6항 후단에 따라 지방의회의 의장이 조례를 공포하는 경우에는 공보나 일간신문에 게재하거나 게시판에 게시한다.

② 제1항에 따른 공보는 종이로 발행되는 공보(이하 이 조에서 "종이공보"라 한다) 또는 전자적인 형태로 발행되는 공보(이하 이 조에서 "전자공보"라 한다)로 운영한다.

③ 공보의 내용 해석 및 적용 시기 등에 대하여 종이공보와 전자공보는 동일한 효력을 가진다.

④ 조례와 규칙의 공포에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

Q & A

질의요지 **지방자치단체의 장의 선거 입후보 등을 이유로 부재시 부단체장이 권한대행으로 자치법규를 공포할 수 있는지?**

회답 「지방자치법」 제124조 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」 제124조에 해당하는 경우 부단체장 등이 권한 대행을 할 수 있으며 대행할 권한에는 조례공포권도 포함될 것임.

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」 제32조제6항에 따라 조례가 확정된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니한 경우 지방의회의 의장이 이를 공포할 수 있음.

나. 공포방법

1) 지방자치단체의 장의 공포

- 조례안은 해당 지방자치단체의 공보(시보·공보·군보 등)에 게재하는 방법으로 공포하여야 함.
- 공포문에는 제정·개정 및 폐지하는 뜻과 지방의회의 의결을 얻은 사실 등을 기재한 전문을 붙이며, 지방자치단체의 장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 명기함.
  - 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」에 따라 공포문 및 그에 대한 지방자치단체의 장의 서명 및 직인 날인은 전자문서 형태로 전자이미지서명, 전자문자서명 및 행정전자서명, 전자이미지관인을 통해 서명 및 날인하여도 유효함.

2) 지방의회 의장의 공포

- 지방의회의 의장은 공보나 일간신문에 게재하거나 게시판에 게시하는 방법으로 공포함.
  - 공포문 전문에는 지방의회의 의결을 얻은 사실과 법 제32조제6항 후단에 따라 공포한다는 사실을 적고, 지방의회의 의장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록함.

지방자치법

제33조(조례와 규칙의 공포 방법 등) ① 조례와 규칙의 공포는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 한다. 다만, 제32조제6항 후단에 따라 지방의회의 의장이 조례를 공포하는 경우에는 공보나 일간신문에 게재하거나 게시판에 게시한다.

② 제1항에 따른 공보는 종이로 발행되는 공보(이하 이 조에서 "종이공보"라 한다) 또는 전자적인 형태로 발행되는 공보(이하 이 조에서 "전자공보"라 한다)로 운영한다.

③ 공보의 내용 해석 및 적용 시기 등에 대하여 종이공보와 전자공보는 동일한 효력을 가진다.

④ 조례와 규칙의 공포에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방자치법 시행령

제29조(조례와 규칙의 공포절차) ① 조례와 규칙의 공포문에는 전문(前文)을 붙여야 한다.

② 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 받은 사실을 적어야 한다.

③ 법 제32조제6항 후단에 따라 지방의회의 의장이 공포하는 조례의 공포문 전문에는 지방의회의 의결을 얻은 사실과 같은 후단에 따라 공포한다는 사실을 적고, 지방의회의 의장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 기록한다.

Q & A

질의요지 **「지방자치법 시행령」 제29조제1항에서 조례와 규칙의 공포문에는 '전문'을 붙여야 한다고 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 전체 문장이 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 공포 절차를 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.

다. 조례의 공포일

- 조례의 공포일은 적법성 검토기한(주무부장관의 재의요구 지시권 행사 가능 기한)을 고려하여 조례안을 지방의회로부터 이송 받은 날부터 20일의 기간이 종료하면 공포하는 것이 바람직함.
- 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 판매센터에 배치 또는 관보취급소에 발송된 날임(대법원 1970. 7. 21, 선고 70누76 판결).

지방자치법 시행령

제31조(공포일) 법 제33조에 따른 조례와 규칙의 공포일과 이 영 제30조에 따른 공고·고시일은 그 조례와 규칙 등을 게재한 공보나 일간신문이 발행된 날이나 게시판에 게시된 날로 한다.

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

8. 효력 발생

- 자치법규는 다른 법령과 마찬가지로 부칙에서 시행일*을 정하는데, 그러한 경우 해당 자치법규안은 부칙에 명시된 시행일부터 효력이 발생함.
  - 시행일을 정하지 아니한 경우에는 공포한 날로부터 20일이 경과하면 효력이 발생함.

    * 통상 공포한 날부터 시행한다거나 공포 후 일정 기간이 지난 날부터 시행한다고 규정함.
- 자치법규의 시행일을 정하거나 계산할 때에는 「행정기본법」 제7조의 기준에 따름
  - 공포한 날부터 시행하는 경우에는 공포한 날을 시행일로 함.
  - 공포한 날부터 일정 기간이 경과한 날부터 시행하는 경우 공포한 날을 첫날에 산입하지 아니함.
  - 공포한 날부터 일정기간이 경과한 날부터 시행하는 경우 그 기간의 말일이 토요일 또는 공휴일인 때에는 그 말일로 기간이 만료함.
- 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 **조례안 부칙 제1조에서 "이 조례는 2022년 9월 1일부터 시행한다."고 규정하고 있었는데, 공포가 늦어져서 해당 조례안이 2022년 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」 제32조제8항에 따라 공포한 날부터 20일이 지나면 효력이 발생하게 됨. 따라서 해당 조례의 시행일은 공포일부터 20일이 경과한 2022년 9월 24일임.

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 공포시 지방자치단체장의 직인과 서명까지 받았으나 공포일자에 공보에 게재하지 못했다면 이 조례는 유효한 것인지?**

회답

- 「지방자치법」 제33조제1항은 조례와 규칙의 공포는 해당 지방자치단체의 공보에 게재하는 방법으로 한다고 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 거쳐야하는지, 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 게재시이므로 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.

❢ 참고사례 - 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·개정시 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

참고서식

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

해당 서식은 지방자치단체마다 상이할 수 있으며, 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 : ㅇ건

- 조례 : ㅇ건(제정 ㅇ, 일부개정 ㅇ, 전부개정 ㅇ, 폐지 ㅇ)
- 규칙 : ㅇ건(제정 ㅇ, 일부개정 ㅇ, 전부개정 ㅇ, 폐지 ㅇ)

연번	제명	주요내용	관련 중앙행정기관		공포 예정일	담당자 및 연락처
			기관명	부서명		
1		ㅇ ㅇ			. . .	◦◦◦ (☎)

※ 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		
관련 중앙행정기관	◦◦◦◦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	◦		

※ 지방의회로부터 이송 받은 날부터 20일의 기간을 계산하여 그 마지막날을 기재

※ 사전보고 목록 및 사전보고 서식 외에 각 조례안, 심사보고서, 검토보고서, 집행부 의견 등을 첨부

〈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 「지방자치법」 제32조제3항/제120조제1항/제121조제1항/제121조제2항/제192조제1항/제192조제2항에 따라 귀 의회에 재의요구합니다.

이 유

1.
2.
3.

※ 붙임
1. 해당 조례안
2. 관계법령
3. 기타 참고사항

〈서식 3 - 조례·규칙 공포문(예시)〉

◉ **OO 시조례 제2022-*조례번호* 호**

OO 시의회에서 의결된 OO시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 일부개정 조례를 이에 공포한다.

0000년 00월 00일

기관장명 인

OO 시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 일부개정조례

OO 시 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)〉

OO 광역시의회에서 의결된 대전광역시 녹지기금 조성 및 운용조례 일부개정조례를 이에 공포한다.

(신명조 16pt 가늘게, 줄간격 160%, 양쪽정렬)

OO 광역시장

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

0000년 00월 00일

(신명조 16pt 가늘게, 줄간격 230%, 가운데정렬)

OO 광역시 조례 제4805호

(공포번호: 신명조 14pt 가늘게, 줄간격 160%, 양쪽정렬)

OO광역시 녹지기금 조성 및 운용조례 일부개정조례

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

OO 광역시 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 제정 절차

제3장

규칙의 제정 절차

1. 규칙안 제정 절차의 개요

- (개관) 규칙은 「지방자치법」 제29조에 따라 지방자치단체의 장이 제정하는 자치법규로서 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안의 입안절차와 공포절차는 규칙의 입법절차에 그대로 적용됨.
  - 규칙안의 경우에는 지방의회 의결을 거치지 않음.
- (범위) 규칙으로 정할 수 있는 사항
  - 법령에 의하여 규칙으로 제정할 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」 §30).

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」 §35).

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」 §32⑧).

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[시행2013.12.12.][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 재의요구 지시 및 제소 제도가 있으나 규칙안에 대해서는 현행 「지방자치법」은 명문으로 상급기관의 통제제도를 언급하고 있지는 않음. 다만 규칙제정을 행정기관의 명령이나 처분으로 볼 수 있어 「지방자치법」 제188조에 따라 시정명령을 통하여 통제할 수 있음.

  - 지방자치단체의 사무에 관한 지방자치단체의 장(제103조제2항에 따른 사무의 경우에는 지방의회의 의장을 말함. 이하 이 조에서 같음)의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대해서는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대해서는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있음(자치사무에 관해서는 법령에 위반하는 것에 한함. 이하 이 조에서 같음.)(「지방자치법」 §188①).
  - 주무부장관은 지방자치단체의 사무에 관한 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해침에도 불구하고 시·도지사가 제1항에 따른 시정명령을 하지 아니하면 시·도지사에게 기간을 정하여 시정명령을 하도록 명할 수 있다(「지방자치법」 §188②).

- 주무부장관은 시·도지사가 제2항에 따른 기간에 시정명령을 하지 아니하면 제2항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장관이 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 수 있음(「지방자치법」 §188③).
- 주무부장관은 시·도지사가 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 제1항에 따라 시정명령을 하였으나 이를 이행하지 아니한 데 따른 취소·정지를 하지 아니하는 경우에는 시·도지사에게 기간을 정하여 시장·군수 및 자치구의 구청장의 명령이나 처분을 취소하거나 정지할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 주무부장관이 이를 직접 취소하거나 정지할 수 있다(「지방자치법」 §188④).
- 지방자치단체의 장은 제1항, 제3항 또는 제4항에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분을 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있음(「지방자치법」 §188④).

5. 규칙에 대한 제정·개정·폐지 의견제출

- 주민은 권리·의무와 직접 관련된 사항에 대해 규칙의 제정·개정 또는 폐지와 관련된 의견을 지방자치단체장에게 제출할 수 있음(「지방자치법」 §20).
  - 법령위반 또는 조례 위임범위를 벗어나는 사항은 의견 제출대상이 아님.
- 지방자치단체장은 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토결과를 제출자에게 통보하여야 함.
- 의견제출 및 결과 통보방법 및 절차는 “규칙의 제정과 개정 폐지 의견 제출 등에 관한 조례” 등 각 지방자치단체의 조례로 정함.

지방자치법

제20조(규칙의 제정과 개정·폐지 의견 제출) ① 주민은 제29조에 따른 규칙(권리·의무와 직접 관련되는 사항으로 한정한다)의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다.

② 법령이나 조례를 위반하거나 법령이나 조례에서 위임한 범위를 벗어나는 사항은 제1항에 따른 의견 제출 대상에서 제외한다.

③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 그 의견을 제출한 주민에게 통보하여야 한다.

④ 제1항에 따른 의견 제출, 제3항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

자치법규 업무매뉴얼[2022년판]

발 행 일 2022년 1월
발 행 처 행정안전부 지방자치분권실 선거의회자치법규과
편집·제작 성원드림사업단
(T. 044-863-2923)