



2016 공통교재

# 자치법규



## 공무원 헌장

우리는 자랑스러운 대한민국의 공무원이다.

우리는 헌법이 지향하는 가치를 실현하며 국가에 헌신하고 국민에게 봉사한다.

우리는 국민의 안녕과 행복을 추구하고 조국의 평화 통일과 지속 가능한 발전에 기여한다.

이에 굳은 각오와 다짐으로 다음을 실천한다.

하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다.

하나. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다.

하나. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.

하나. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.

### 〈공무원 헌장 실천강령〉

하나. 공익을 우선시하며 투명하고 공정하게 맡은 바 책임을 다한다.

- 부당한 압력을 거부하고 사사로운 이익에 얽매이지 않는다.
- 정보를 개방하고 공유하여 업무를 투명하게 처리한다.
- 절차를 성실하게 준수하고 공명정대하게 업무에 임한다.

하나. 창의성과 전문성을 바탕으로 업무를 적극적으로 수행한다.

- 창의적 사고와 도전 정신으로 변화와 혁신을 선도한다.
- 주인 의식을 가지고 능동적인 자세로 업무에 전념한다.
- 끊임없는 자기 계발을 통해 능력과 자질을 높인다.

하나. 우리 사회의 다양성을 존중하고 국민과 함께 하는 민주 행정을 구현한다.

- 서로 다른 입장과 의견이 있음을 인정하고 배려한다.
- 특혜와 차별을 철폐하고 균등한 기회를 보장한다.
- 자유로운 참여를 통해 국민과 소통하고 협력한다.

하나. 청렴을 생활화하고 규범과 건전한 상식에 따라 행동한다.

- 직무의 내외를 불문하고 금품이나 향응을 받지 않는다.
- 나눔과 봉사를 실천하고 타인의 모범이 되도록 한다.
- 공무원으로서의 명예와 품위를 소중히 여기고 지킨다.

# Contents

제 1 장 지방자치제도와 자치권 .....	1
제1절 지방자치제도의 의의 .....	3
제2절 지방자치단체의 자치권 .....	4
1. 의미 .....	4
2. 근거 .....	4
3. 유형 .....	6
제 2 장 자치입법 개론 .....	9
제1절 자치입법권 .....	11
1. 의의 .....	11
2. 형식 .....	12
제2절 자치법규의 종류 .....	13
1. 조례 .....	13
2. 규칙 .....	15
3. 의회규칙과 회의규칙 .....	15
제3절 자치법규의 효력 .....	16
1. 자치법규 상호간의 효력 .....	16
2. 자치법규 효력범위 .....	17
제4절 자치입법 관계법령 .....	18
1. 헌법 .....	18
2. 지방자치법, 지방자치법 시행령, 시행규칙 등 .....	19
3. 지방교육자치에 관한 법률 및 지방교육자치에 관한 법률 시행령 .....	19
4. 행정절차법, 법제업무운영규정 등 .....	19

<b>제 3 장 자치법규 입법절차</b>	21
<b>제1절 조례 입법절차</b>	23
1. 서설	23
2. 조례안 입법절차	23
<b>제2절 조례안의 입안</b>	24
1. 조례안의 입안자	24
2. 의견청취	24
<b>제3절 조례안의 제출</b>	25
1. 제출권자	25
2. 제출절차	25
<b>제4절 조례안의 접수</b>	32
1. 접수부서 및 접수 시 확인사항	32
2. 제출부수	32
3. 보완사항	32
<b>제5절 조례안의 심의</b>	33
1. 위원회의 심사	33
2. 본회의 심의	35
<b>제6절 조례의 공포</b>	37
1. 상급기관에 보고	37
2. 조례안의 공포	38
3. 조례의 효력발생	40
<b>제7절 규칙의 입법절차</b>	41
1. 규칙안의 작성 : 업무주관과	41

2. 규칙안의 심사 : 법제담당부서 .....	41
3. 조례규칙심의회 심의·의결 .....	41
4. 규칙안의 사전보고 : 공포예정일 15일 전(안전행정부 또는 시·도) .....	41
5. 규칙안의 공포 .....	41
6. 규칙의 효력발생 .....	41
<b>제8절 자치법규에 대한 재의요구와 제소 .....</b>	<b>42</b>
1. 재의요구권자 .....	42
2. 재의요구 이유 .....	43
3. 재의요구 절차 .....	44
4. 대법원 제소 .....	46
<b>제9절 조례의 제정·개폐 청구제도 .....</b>	<b>49</b>
1. 청구주체 .....	49
2. 대상 .....	51
3. 청구절차 .....	52
<b>제 4 장 자치법규의 입안 .....</b>	<b>59</b>
<b>제1절 자치법규 입안 시 유의사항 .....</b>	<b>61</b>
1. 입법의 필요성 .....	61
2. 입법내용의 정당성 및 법적합성 .....	61
3. 입법내용의 통일성 및 조화성 .....	62
4. 표현의 명료성 및 평이성 .....	62
<b>제2절 자치법규의 형식 .....</b>	<b>63</b>
1. 자치법규안의 형식 .....	63
2. 조문의 형식 .....	64

제3절 자치법규안의 구성요소 .....	66
1. 제안서식 .....	67
2. 법령문 .....	69
제4절 자치법규 개정방식별 조례안의 형식 .....	73
1. 자치법규 개정방식 .....	73
2. 제·개정 방식별 조례안 형식 .....	74
3. 제정·개정 방식별 규칙안 형식 : “조례안 형식”과 같음 .....	83
제5절 자치법규안의 내용구성 .....	84
1. 총칙적 규정 .....	85
2. 실체적 규정(기본적 규정) .....	89
3. 보칙 규정 .....	92
4. 벌칙 규정 .....	95
5. 부칙 규정 .....	97
제 5 장 자치입법의 범위와 한계 .....	107
제1절 개요 .....	109
제2절 조례와 법률우위 .....	110
1. ‘법령의 범위 안에서’의 의미 .....	110
2. 법률우위와 법률선점론 .....	114
3. 초과조례의 제정 가능여부 .....	115
4. 조례 제정의 사항적 범위(소관사항의 원칙) .....	116
5. 상급 자치단체 조례와의 관계 .....	123
6. 집행기관과 의결기관과의 권한분리 및 배분원리 .....	126

제3절 조례와 법률유보 .....	134
1. 법률유보의 의의 .....	134
2. 지방자치법 제22조 단서의 위헌성 논의 .....	136
3. 조례에 의한 벌칙규정 .....	139
4. 조세법률주의와 법률유보 .....	140
제4절 규칙의 제정 범위 및 한계 .....	141
1. 규칙의 의의 및 종류 .....	141
2. 규칙으로 정할 수 있는 사항 .....	142
〈부    록〉 .....	143
[1] 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준 .....	145
I. 법령 용어 정비기준 .....	145
II. 법령 문장 다듬기 .....	145
[2] 서울특별시 자치법규입안심사기준표 .....	155
〈참고문헌〉 .....	162





# 제1장

## 지방자치제도와 자치권



## 제 1 장 지방자치제도와 자치권

### 제 1 절 지방자치제도의 의의

지방자치제도란 ‘지방의 문제를 주민 스스로 처리하는 민주적인 지방제도’로, 이를 좀 더 구체적으로 정의한다면 「① 일정한 지역의 주민이 ② 그 지방의 행정사무를 ③ 스스로의 의사와 자기책임 하에 처리하는 제도」<sup>1)</sup>이며, 지역성과 민주성을 그 실천이념으로 하고 있다.

이를 나누어 살펴보면,

첫째, 일정한 지역을 단위로 하는 지방자치단체가 그 주체가 된다. 지방자치단체에는 기초자치단체로서 시·군·자치구와 광역자치단체로서 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가 있다.

둘째, 지방자치단체를 단위로 하여 그 지방의 행정사무를 수행한다. 지방의 행정사무란 공공사무(公共事務)로서 지역적 이해관계가 깊고 주민의 관심이 높은 사무, 그리고 지역 주민의 생활의 질을 높이고 편익을 증진하기 위한 사무를 말한다.

셋째, 지방 주민이 스스로의 책임하에 자치행정을 수행한다. 자기 책임이란, 의사의 결정과 경비의 부담은 물론이고, 그 결과에 대한 책임까지를 의미한다.

지방자치제도는 민주국가의 실현에 있어서 그 중요성이 인정되는 것으로 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 함으로써 민주주의가 육성·발전 될 수 있다는 소위 “풀뿌리 민주주의”를 그 이념적 배경으로 하고 있으며, 민주국가의 기본 원리인 권력분립 및 법치주의, 기본권 보장 등의 제 원리를 주민의 직접적인 관심과 참여 속에서 구현시킬 수 있게 된다.

정부는 「지방분권특별법」을 제정 [(‘04.1.16.) 현재는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(2013.5.28)]하여 지방분권의 기본원칙과 추진과제 및 추진체계 등을

1) 헌법재판소 1991.3.11. 91헌마21 전원재판부 【지방의회의원선거법 제36조제1항에 대한 헌법소원】 지방자치제도라 함은 일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방주민의 복리에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무(헌법 제117조제1항)를 그들 자신의 책임 하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도이다.

법제화 하였는데, 같은 법 제7조에서 지방분권의 기본이념을 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.”고 규정함으로써 “지방자치”의 내실을 구체화하고 있다.

## 제 2 절 지방자치단체의 자치권

### 1. 의미

지방자치권이란 자치사무를 지방자치단체가 개별적인 법률의 수권없이 자주적으로 규율하고 처리할 수 있는 권한, 또는 지방자치단체가 법인격을 가진 통치단체로서 그 구역과 주민을 지배하고 그 소관 사무를 자기의 창의와 책임하에 처리할 수 있는 법률적 능력을 말한다. 즉 지방자치권이란 지방자치단체가 자치사무를 자율적으로 처리할 수 있는 포괄적 권리와 능력을 뜻한다.

이러한 지방자치권은 그 범위의 포괄성(일반성)과 권능행사의 자기책임성(독자성)과 함께 궁극적으로는 국가의 권한으로부터 주어진 것이라는 점에서 배분성(예속성) 등을 중요한 특성으로 한다.

### 2. 근거

#### 가. 고유권설

지방자치권은 자연법사상에서 마치 개인이 자연법적 권리를 가지는 것처럼 지방자치단체도 법인격체로서 고유하게 지방자치권을 지니고 있다는 것이다. 이러한 주장은 1789년 프랑스혁명을 통하여 주장된 지방권 사상과 독일에서 논의되던 고유권 사상의

표현이다. 이러한 주장은 자연권 사상의 퇴조로 논거를 잃었고, 또 자연인과 법인을 동일시할 수 없다는 비판을 받게 되자 논리를 바꾸어 지방자치단체는 국가가 나타나기 전부터 자치권을 행사해 오던 역사적 실체라고 주장하면서 이른바 고유권설을 주장하기도 하였다. 오늘날에는 퇴조한 주장이다.

## 나. 국가권설

‘전래설’, ‘자치위임설’로 주장되기도 한다. 지방자치권은 국가 승인의 산물로서 국가의 통치권으로부터 유래한다고 한다. 즉 원래 국가만이 가지는 통치권 중의 일부분을 국가가 지방자치단체의 권능으로 분배함으로써 자치권이 성립한다고 한다. 따라서 이 설의 입장에서 보면 당연히 지방자치단체는 국가에 종속하여 국가의 감독과 통제를 받게 된다.

그러나 지방정부는 국가가 대두하기 이전부터 존재해 온 역사적 실체로서의 의미도 있으며 국가 전체의 이익면에서 보더라도 권력의 국가 독점은 바람직하지 않다는 견해가 강력하다.

## 다. 제도적 보장설

제도적 보장설은 자치권은 국가의 통치권에서 유래된 것이나 헌법에 지방자치의 규정이 있기 때문에 지방자치제도가 보장된다고 주장한다. 국가권설과 다를 바 없으나, 역사적·전통적으로 확립된 일정한 공법상의 제도를 헌법으로 보장함으로써 입법에 의해서도 이를 변경하지 못하도록 한다는 데 큰 의의가 있다.

즉 헌법에 의하여 보장되고 있는 지방자치제도는 그 제도 자체를 침해하거나 실질적 내용을 파괴하거나 그 본질적 요소를 훼손하는 모든 입법은 헌법위반이 된다고 본다. 그래서 지방자치권은 국가권이지만 일정한 독자성을 갖는다는 입장이다.

이러한 견해는 고유권설과 국가권설의 극단적인 대립보다는 현실적이고 규범적인 관점에서 자치권을 인식하고 있다. 오늘날 이 학설이 지지를 받고 있으며, 헌법재판소도 헌법 제117조제1항을 같은 취지로 해석하고 있다.<sup>2)</sup>

2) 이기우·하승수 「지방자치법」, 대영문화사, 2007, p.46.

헌법 제117조제1항은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"고 규정하여 지방자치제도의 보장과 지방자치단체의 자치권을 규정하고 있다. 헌법이 규정하는 이러한 자치권 가운데에는 자치에 관한 규정을 스스로 제정할 수 있는 자치입법권은 물론이고 그밖에 그 소속 공무원에 대한 인사와 처우를 스스로 결정하고 이에 관련된 예산을 스스로 편성하여 집행하는 권한이 성질상 당연히 포함된다. 자치권은 자치임무의 효율적인 수행의 전제가 되므로 위와 같은 자치권의 보장은 자치제도의 보장과 분리하여 생각할 수 없기 때문이다. (헌재 2002.10.31. 2001헌라1. 강남구청과 대통령간의 권한쟁의)

### 3. 유형<sup>3)</sup>

#### 가. 자치입법권

지방자치단체가 지방자치에 필요한 법규를 스스로 정립하는 권능을 뜻하며 그 구체적인 내용은 조례와 규칙에 관한 입법기능을 의미한다.

지방자치단체의 자치입법권은 헌법(제117조제1항)의 규정에 따라 지방자치법 제3장에 조례와 규칙에 관한 입법근거, 입법한계, 그리고 제정절차 등에 관하여 구체적인 사항을 규정하고 있다.

지방자치단체의 자치입법권이 갖는 의미는 좀 더 주민에 근접한 자가 그 지방에 효력을 미치는 규범을 제정하도록 함으로써 규범을 제정하는 자와 수범자간의 간격을 좁히는데 있다. 이로써 지방자치단체가 당면한 사항을 그에 가장 정통한 자가 판단해서 결정할 수 있게 된다. 또한 자치입법권은 지역적인 다양성을 고려해야 할 입법자의 부담을 경감시키는 의미도 갖는다.

3) 독일에서는 자치권(자치고권)을 유형화하여 지역고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권, 조직고권, 입법고권 등으로 구분하고, 국내의 학술서도 이와 같은 분류를 따르고 있는 경우가 많다. (홍정선, 「지방자치법」, 박영사, 2002, 43-54)

## 나. 자치행정권

자치행정권이란 자치단체가 주민들을 위해 필요한 일들을 자주적으로 처리할 수 있는 권리와 능력을 뜻한다.

이러한 자치행정권은 헌법 제117조제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며…”라고 규정하고 있으며 이를 근거로 지방자치법 제9조제1항에는 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”고 규정하는 동시에 동조제2항에 이들 사무를 다시 구체적으로 예시하고 있다.

## 다. 자치재정권

자치재정권이란 지방자치단체가 자치사무를 처리하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 자주적으로 재원을 조달·관리하는 권능을 뜻하며, 지방자치단체가 독립된 행정주체로서의 자주성을 보장하기 위한 필수적인 자치권의 하나다.

자치재정권은 성질상 양면성을 갖고 있는 바, 하나는 지방자치단체가 재원을 조달하기 위하여 자치권에 입각, 주민에게 명령하고 강제하는 권력적 작용(지방세, 분담금, 사용료, 수수료 등의 부과·징수 등)이고, 다른 하나는 지방자치단체가 그의 재원을 관리하고 예산과 회계를 편성·집행하는 관리적 작용(예산편성, 기채, 재산관리, 회계업무 등)이다.

자치재정권에 관해서는 지방자치법 이외에 지방재정법, 지방세법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 지방자치단체 기금관리기본법 등이 있고 이에 근거하여 지방자치단체가 각각 구체적인 규정을 두고 권한을 행사한다.

## 라. 자치조직권

자치조직권이란 지방자치단체가 그 자치권에 근거해서 스스로의 조직, 즉 기관의 설치·운영 등을 정하거나 또한 그 기관을 구성하는 공무원을 임면하는 등의 권능을 말하며 광의의 자치행정권에 포함된다.

지방자치단체의 대강은 지방자치법 기타 법률로 정해져 있지만, 구체적인 사항에 대

해서는 조례, 규칙에 의해 지방자치단체의 실정에 알맞게 정해지는 것이 많고 대폭적인 자치조직권이 인정되어 있다.

자치조직권의 중요한 예로는

첫째, 지방자치단체의 행정구역에 관한 사항 중 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역의 변경 및 그 폐치 분합(지방자치법 제4조의2제1항), 법정리(法定里)의 명칭과 구역의 변경 및 그 폐치 분합(동법 제4조의2제2항) 등과

둘째, 지방의회에 관한 사항 중 위원회의 설치(동법 제56조제1항), 지방의회에 두는 사무직원의 정수(동법 제91조제1항) 등,

셋째, 집행기관의 행정조직 중에서 직속기관·사업소·출장소의 설치(동법 제113조부터 제115조까지), 합의회행정기관(동법 제116조), 자문기관의 설치(동법 제116조의2 및 동법 시행령 제80조, 제80조의2, 제80조의3), 시·도 및 시·군·구의 행정기구(동법 제112조) 등이 있다.





## 제2장 자치입법 개론



## 제 2 장 자치입법 개론

### 제 1 절 자치입법권

#### 1. 의의

지방자치단체는 자치권의 한 작용으로서 소관 사무에 대하여 일정한 규정을 정립할 수 있는 기능이 부여되어 있다. 이러한 기능을 국가의 입법권에 대하여 자치입법권이라 하며, 헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제22조(조례)·제23조(규칙)에서 규정하고 있다.

자치입법권에 의하여 정립된 법규를 국가가 입법권의 작용으로 정립하는 국가법과 구분하여 「자주법」이라고도 한다. 자주법은 지방자치단체의 자치권에 근거하여 정립되고 당해 지방자치단체의 구역 안에서만 유효하며, 지방자치단체의 독자적인 법체계를 구성한다.

그러나 자치입법권도 헌법에 의하여 지방자치단체에게 부여된 것으로서 헌법과 법률 등 국법체계의 일환을 이루고 있기 때문에 법치주의의 법률우위의 원칙상 자치입법도 국법체계와 일관성을 가져야 하는 것은 당연한 것이다. 따라서 국법질서의 통일성을 유지한다는 의미에서 자치법규를 국가적 법령의 하위에 두고, 또 자치법규의 규정내용에 따라 기초자치단체의 자치법규가 상급의 광역자치단체의 자치법규에 위배되지 않도록 하고 있다(지방자치법 제24조).

지방자치단체의 자치입법에는 법령의 범위 안에서 통상 그의 사무에 관하여 지방의회의 의결을 얻어 제정하는 「조례」와 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임하는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 「규칙」이 있으며, 그 외에 지방의회가 정하는 「의회규칙」과 「회의규칙」이 있다.

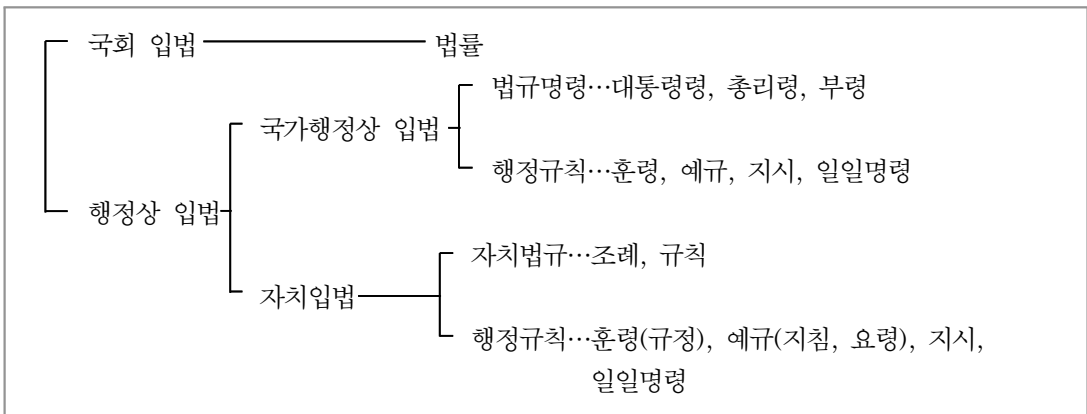
## 2. 형식

헌법은 자치입법의 형식을 명시하지 않고 다만 「자치에 관한 규정을 제정할 수 있다」(제117조제1항)고만 규정하고 있다. 이에 따라서 지방자치법 제22조는 지방자치단체의 조례제정권을, 동법 제23조는 지방자치단체의 장의 규칙제정권을 각각 인정하고 있고, 지방교육자치에 관한 법률 제25조는 교육감의 교육 규칙제정권을 또한 인정하고 있다. 이러한 조례와 규칙을 자치법규라 한다.

한편 광의의 자치입법은 조례·규칙 외에 훈령·예규·지시·일일명령 등 행정규칙에 속하는 것도 포함하고 있다. 훈령·예규 등이 준법규성을 띠는 경우가 많아 자치법규에 준하는 것으로 생각할 수 있으나 자치단체의 집행기관 내부의 행정규칙이므로 지방자치법 제22조 및 제23조에서는 조례와 규칙만을 자치법규의 형식으로 규정하고 있다.

행정상 입법의 종류는 아래 표와 같다.

### 〈행정상 입법의 종류〉



## 제 2 절 자치법규의 종류

자치법규란 지방자치단체가 제정하는 법규적 성격을 갖는 규범을 말하며, 일반적으로 조례와 규칙(교육규칙 포함)이 여기에 포함된다고 볼 수 있다.

### 1. 조례

#### 가. 의의

조례는 헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제22조에 규정된 바에 따라 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 자치법규이다.

조례는 제정근거에 따라 자치조례와 위임조례의 2가지 종류로 구분이 가능하다. 자치조례는 지방자치단체가 헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제22조에 직접 근거하여 제정하는 조례이고, 위임조례는 법률 또는 대통령령·부령 등 법령에서 직접 위임을 받아 제정하는 조례이다.

#### 나. 법령에 의하여 조례로 제정할 수 있도록 규정된 사항

법령구분	내 용	근거법령
지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치구 아닌 구, 읍·면·동의 폐치분합</li> <li>· 리의 명칭·구역의 변경, 폐치분합</li> <li>· 행정운영상 동·리 설치</li> <li>· 행정동·리의 하부조직의 설치</li> <li>· 사무소 소재지 변경, 설치</li> <li>· 조례 위반행위에 대한 1천만 원 이하의 과태료</li> <li>· 지방의원 의정활동비, 여비, 월정수당 지급기준</li> <li>· 지방의원 상해·사망 등의 보상 지급기준</li> <li>· 지방의원의 윤리강령과 윤리실천규범</li> <li>· 지방의회의 의결사항</li> </ul>	제4조의2제1항 제4조의2제2항 제4조의2제4항 제4조의2제5항 제6조제1항 제27조 제33조제1항 및 제2항 제34조제2항 제38조제1항 제39조

법령구분	내 용	근거법령
지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방의회, 위원회 출석·답변할 수 있는 공무원</li> <li>·지방의회 정례회 운영</li> <li>·지방의회 연간 회의 총 일수와 정례회 및 임시회 회기</li> <li>·지방의회 위원회의 설치</li> <li>·지방의회위원회에 관한 기타 사항</li> <li>·의회사무기구의 설치 및 구성</li> <li>·의회의 사무직원 정수</li> <li>·사무의 위임, 위탁</li> <li>·소속직원의 임면권</li> <li>·정무부시장·부지사의 자격기준</li> <li>·행정기구의 설치와 지방공무원의 정원</li> <li>·직속기관의 설치</li> <li>·사업소의 설치</li> <li>·출장소의 설치</li> <li>·합의제 행정기관의 설치</li> <li>·일반구·읍·면·동의 하부행정기구 설치</li> <li>·지방 채무 이행, 채권관리</li> <li>·특별회계의 설치</li> <li>·사용료, 수수료, 분담금 징수</li> <li>·사용료, 분담금 포탈자에 대한 과태료</li> <li>·재산의 보유, 기금의 설치와 관리</li> <li>·공공시설의 설치</li> <li>·지방분쟁조정위원회의 당연직위원</li> <li>·자치구의 재원 조정</li> </ul>	<p>제42조제3항 제44조제2항 제47조제2항 제56조제1항 제62조 제90조 제91조제1항 제104조 제105조 제110조제2항 단서 제112조제2항 제113조 제114조 제115조 제116조 제120조 제124조제4항, 제5항 제126조제2항 제139조제1항 제139조제2항 제142조제2항 제144조제2항 제149조제6항 제173조</p>
지방자치법 시 행 령	<ul style="list-style-type: none"> <li>·시·도 주민감사청구심의회 구성 및 운영</li> <li>·조례·규칙의 공포에 관한 사항</li> <li>·의정비심의위원회 구성 및 운영</li> <li>·행정사무 감사·조사 관련 증인의 불출석 및 증언거부에 대한 과태료 부과기준</li> <li>·행정사무 감사·조사 증인 및 참고인 여비지급</li> <li>·지방의원 의정활동비·여비 및 월정수당 지급기준</li> <li>·단체장 권한대행 사무의 처리</li> <li>·자문기관의 설치</li> <li>·결산감사위원의 선임 및 운영 등에 관한 사항</li> <li>·지방분쟁조정위원회의 구성 및 운영</li> </ul>	<p>제26조제8항 제32조 제34조제10항 제43조제4항  제44조제3항 제33조제1항 제74조제1항 제80조 제83조제1항 제94조제2항</p>

## 2. 규칙

### 가. 의의

헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제23조에 의하여 지방자치단체의 집행 기관인 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규정하는 자치법규이다.

### 나. 법령에 의하여 규칙으로 제정할 수 있도록 규정된 사항

법령구분	내 용	근거법령
지방자치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>·사무의 위임·위탁</li> <li>·소속공무원의 복무, 징계, 교육훈련</li> </ul>	제104조 제105조
지방자치법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방자치단체의 장의 사무인계</li> <li>·지방자치단체장 권한대행 사무의 처리</li> <li>·이장의 임명 등 인사운영에 관한 사항</li> </ul>	제70조 제74조제1항 제81조제2항
지방재정법	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국가의 공공시설에 관한 사용료 징수</li> <li>·세입의 징수와 수납</li> <li>·지출원인행위</li> <li>·현금 또는 물품의 출납·보관</li> </ul>	제31조 제61조 제67조제2항 제89조제2항
지방공무원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>·인사교류협의회 구성 등 기타 인사교류에 관한 사항</li> <li>·임용후보자 자격이 상실되는 훈련성적 기준</li> <li>·제안제도의 운영</li> </ul>	제30조의2 제37조제5항 제78조제3항
지방공무원 임용령	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방공무원임용령 시행규칙</li> <li>·인사위원회의 회의록 작성</li> <li>·공개경쟁신규임용시험 합격자의 등록에 관한 사항</li> <li>·신규임용후보자명부 작성</li> <li>·특별임용요건의 세부사항 규정</li> <li>·승진임용순위명부 작성</li> <li>·임용시험 응시자격</li> </ul>	제4조제1항 제9조제1항 제11조제1항 제12조 제17조제1항 제38조제5항 제52조

## 3. 의회규칙과 회의규칙

지방자치법 제43조의 의회규칙은 지방의회의 내부운영에 관하여 필요한 사항을 규정

하는 법규범으로 의회의 자율적인 사항을 규정하는 것이고, 동법 제71조의 회의규칙은 회의의 운영에 관한 규정이다. 회의규칙은 의회의 자율권에 기하여 제정되는 의회 내부 운영에 관한 규범이다.

통상 의회규칙에는 지방의회의 행정적인 사항에 관한 내부규율로 사무처의 직제규정, 의원 및 사무처 직원의 복무에 관한 규정 등이 포함되는 것으로 볼 수 있고, 회의규칙에는 의장과 부의장의 임기와 직무대리, 회의개최, 의안발의, 회의질서 등 회의운영에 관한 사항이 규정된다.

이는 규칙이라고 표기는 하고 있지만 자치법규인 규칙은 아니고 오히려 행정규칙이라는 점에 유의하여야 한다.

### 제 3 절 자치법규의 효력

#### 1. 자치법규 상호간의 효력

지방자치단체의 자치법규인 조례와 규칙 사이에는 일반적 의미에 있어서의 형식적 효력에는 그 우열의 차이가 없다. 즉 원칙적으로 조례로 규율할 사항과 규칙으로 규율할 사항이 각각 서로 다른 분야이므로 충돌할 이유가 없다는 것이다.

그러나 현실적으로 어떤 자치법규로 정할 사항인가에 대해 명확히 구분되어 있지 않은 사항이 많이 있기 때문에 서로 혼용되고 있고, 이들 사이에 서로 상충되는 사항이 있을 경우 문제가 발생하게 된다.

이때 원칙적으로 규칙은 ‘법령과 조례가 위임한 범위 안에서’, 즉 법령과 조례에 위반되지 아니하는 범위 안에서 허용되는 것이므로 자치법규 상호간의 효력은 조례가 우선이며 규칙이 다음으로 보는 것이 타당하다.

또한 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니 된다.(지방자치법 제24조)

그러나 지방자치법 제24조는 모든 사무에 적용되는 것이 아니라 광역자치단체로부터 위임받은 사무, 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 수행하는 사무, 법령에서 광



역자치단체의 자치법규로 정하도록 규정한 사무와 관련된 기초자치단체의 자치법규는 각각 상급 자치단체의 자치법규를 위반해서는 안 된다는 의미로 보아야 한다.

## 2. 자치법규 효력범위

### 가. 공간적 범위

법에는 일반적으로 속지법(일정한 지역 내 사람의 행위를 구속하는 법)과 속인법(특정범위의 사람에 적용되는 법)이 있다. 자치법규는 원칙적으로 속지법적 효력을 가진다. 따라서 그 효력의 범위는 당해 지방자치단체의 구역에 한정되고 구역 외에는 미치지 않는 동시에 구역 내에서는 원칙적으로 모든 사람에 대해서 효력을 가진다.

다만, 예외적으로 지방공무원에 관계되는 자치법규와 공공시설에 관계되는 자치법규는 지방자치단체의 구역 외에서도 속인적 효력을 가지는 것이 있다.

예를 들어 공공시설을 관계 지방자치단체의 동의를 얻어 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치한 경우(지방자치법 제144조제3항)나 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체 또는 그 장에게 위탁하여 처리하게 하는 경우(동법 제151조) 또는 지방자치단체의 장이 그 권한에 속하는 사무의 일부를 다른 지방자치단체의 구역에 있는 법인 또는 단체에 위탁하는 경우(동법 제95조제3항 참조) 등에는 조례가 그 지방자치단체의 구역 밖에서도 효력을 가질 수 있다.

### 나. 시간적 범위

자치법규는 일반법령과 마찬가지로 공포·시행되어서 실효 또는 폐지될 때까지 효력을 가진다. 조례와 규칙은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생하며, 조례는 그 효력이 발생한 날부터 그 이후에 발생한 사실에 대하여만 효력이 미치는 것이 원칙이다.

소급효의 문제는 소급입법의 내용이 침해적인지 수익적인지에 따라 그 내용이 다르다. 침해적 성격의 소급입법은 법적 안정성과 예측가능성을 이념으로 하는 법치국가의 원리에 위배되므로 원칙적으로 금지되나 일정한 경우 허용될 수도 있는데 이는 진정

소급입법과 부진정소급입법으로 구분하여 설명된다. 진정소급입법은 원칙적으로 소급효가 인정될 수 없으나 부진정소급효는 입법자의 입법형성권을 존중하여 원칙적 허용될 수 있다. 반면 수익적 성격의 소급입법은 주민의 권리를 제한하는 침해적인 소급입법과 달리, 입법의 목적, 수혜자의 상황, 자치단체의 예산 등 여러 가지 사항을 고려하여 입법형성의 자유가 비교적 넓게 인정된다.

#### 다. 인적 범위

조례는 당해 지방자치단체의 주민에 대하여만 효력이 미치는 것이 원칙이다. 그러나 예외적으로 당해 지방자치단체의 구역에 들어온 다른 지방자치단체의 주민이나 당해 지방자치단체와 특별한 관계를 가진 자, 즉 공공시설의 이용자, 공물의 특별허가 사용자 등에 대하여도 그 효력이 미친다.

## 제 4 절 자치입법 관계법령

### 1. 헌법

헌법에서는 자치입법에 관하여 기본적인 규정을 두고 있다. 헌법 제117조제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 하여 지방자치단체가 주민의 복리와 재산관리를 위하여 필요한 규정을 정할 수 있도록 하고 있다.

또한 헌법 제117조제2항 및 제118조에서는 이러한 자치입법을 담당할 지방자치단체의 종류·조직과 운영, 지방자치단체에 두는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법에 관한 사항은 법률로 정하도록 하고 있다.

## 2. 지방자치법, 지방자치법 시행령, 시행규칙 등

지방자치법 및 동법시행령에서는 지방자치단체에서 제정할 수 있는 자치법규를 조례와 규칙으로 규정하고 있으며, 조례는 지방의회가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 제정·개폐하되, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임에 의하여 제정하도록 하고 있으며, 규칙은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하도록 하고 있다. 그 밖에 자치입법에 관계된 하위법령으로 행정자치부령의 형식으로 「조례의 제정 및 개폐청구 등의 서식에 관한 규칙」 등이 제정되어 있다.

## 3. 지방교육자치에 관한 법률 및 지방교육자치에 관한 법률 시행령

지방교육자치에 관한 법률 및 동법시행령에서는 교육·과학 및 체육 기타 학예에 관한 사항에 대한 조례안은 교육감이 제안하거나 시·도의회 재적의원 5분의 1이상 또는 10인 이상의 연서로 발의하여 시·도의회 의장에게 제출하도록 하고 있다. 이 경우 교육감은 교육·학예에 관한 조례안으로서 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안을 의회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사과 협의하도록 하고 있다.

또한 교육감은 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 교육 규칙을 제정할 수 있다.

## 4. 행정절차법, 법제업무운영규정 등

행정절차법 제41조 내지 제45조에서는 주민의 자치입법예고의 직접 참여를 활성화하고 자치입법에 대한 민주성을 제고하기 위하여 입법예고 제도의 시행 등에 관하여 규정하고 있으며, 법제업무운영규정 제20조에서는 제출의견의 처리절차 외에 입법예고에 관하여 필요한 사항은 각 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다.





제3장

# 자치법규 입법절차



## 제 3 장 자치법규 입법절차

### 제 1 절 조례 입법절차

#### 1. 서설

조례는 지방자치단체의 공공사무를 수행하는 데 필요한 규범이 되는 한편 주민의 이해를 조정하는 측면이 있기 때문에 법률과 마찬가지로 그 입법절차·과정이 중요시된다.

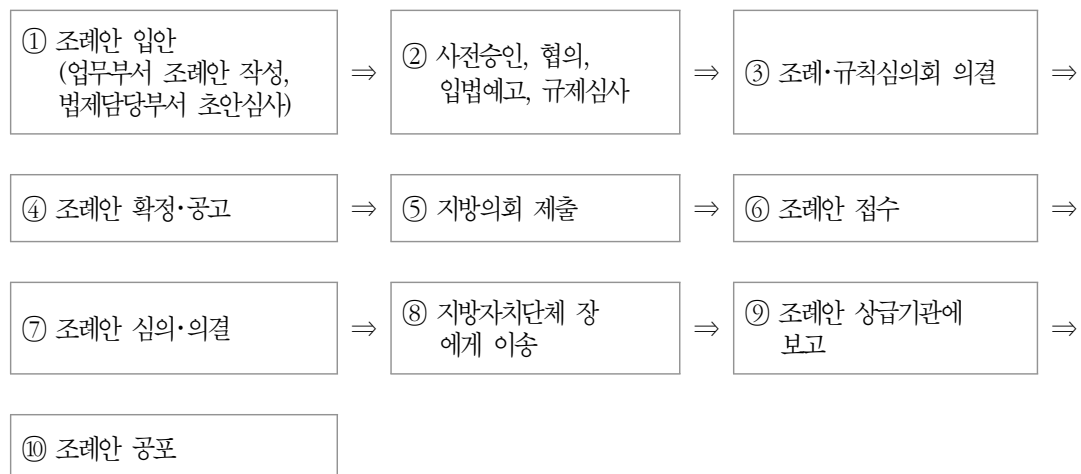
조례의 제정절차에 관하여 지방자치법은 제26조에서 이송 및 재의요구의 절차에 관하여, 동법시행령 제29조 내지 제32조에서 공포절차 등에 관하여 각각 규정하고 있을 뿐이며, 그 구체적인 절차는 각 지방의회의 회의규칙 및 위원회조례 등에서 정하고 있다.

지방의회의 의사절차는 지방의회 회의규칙에서 국회법의 내용을 대부분 그대로 본받고 있기 때문에 조례 제정절차는 법률 제정절차와 거의 유사하다.

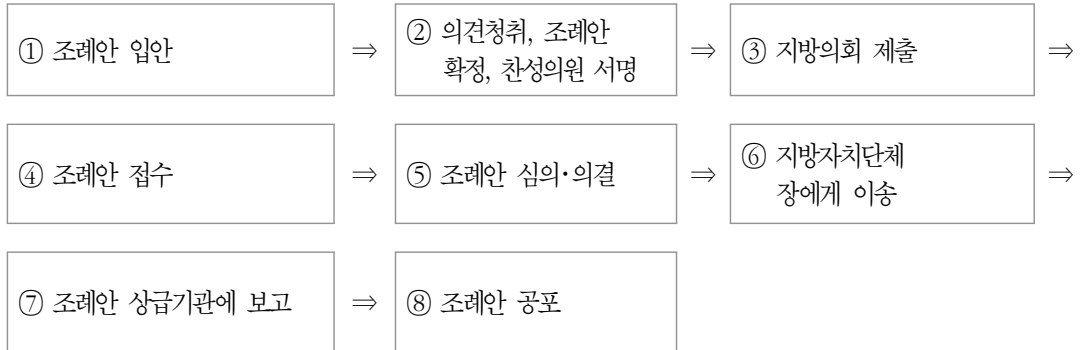
#### 2. 조례안 입법절차

##### 《지방자치단체의 장이 발의하는 조례의 입법과정》

※ 교육조례의 경우 법제심의위원회의 심의를 거친다.



### 《지방의회 의원이 발의하는 조례의 입법과정》



## 제 2 절 조례안의 입안

### 1. 조례안의 입안자

조례안의 입안자는 그 제안권자와 구별된다. 조례안은 그 제안권자가 지방의회 의원인가, 지방자치단체의 장(교육·학예에 관한 조례안의 경우에는 지방의원 또는 교육감)인가에 따라 그 입안자가 달라진다.

첫째, 지방의회의원(또는 교육위원)이 제안하는 조례안은 의원 본인이나 보좌관이 작성하는 경우가 많다.

둘째, 지방자치단체의 장(또는 교육감)이 제출하는 조례안은 주무부서에서 기초하거나 관련 연구기관·단체 등에 용역 또는 의뢰하거나 전문가들로 기초위원회를 구성하는 등의 방법으로 입안한다.

### 2. 의견청취

초안이 작성되면 다음 단계로서 당해 조례안을 제·개정 또는 폐지하는 이유, 주요내용, 주요토의과제, 예산조치 필요여부 등에 관한 요강을 작성한 후 관계전문가나 이해



관계인 등의 의견을 수렴하는 절차를 거치게 된다.

이는 해당 분야의 전문지식을 정책에 반영하고 조례의 민주성을 확보하고 조례의 시행과정에서 발생할 수 있는 문제점을 사전에 발견함으로써 집행상의 효율성을 제고하려는 데 그 목적이 있다.

의견수렴절차를 거친 후에는 조례안의 세부적인 검토를 거쳐 지방의회에 제출할 조례안을 최종적으로 작성하게 된다.

## 제 3 절 조례안의 제출

### 1. 제출권자

지방의회에 제출할 의안은 지방자치단체의 장이나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다(지방자치법 제66조제1항). 그리고 교육·학예사무에 관한 조례안은 교육감이 제출하거나 재적 지방의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의한다(지방교육자치에 관한 법률 제13조).

### 2. 제출절차

조례안이 입안되면 그 주무부서나 의원은 지방의회에 제출하기 위한 법적절차나 내부절차를 밟는다. 그 절차는 지방자치단체의 장 또는 교육감이 제출하는가, 지방의원이 발의하는가에 따라 차이가 있다.

#### 가. 지방자치단체의 장이 제출하는 경우

##### 1) 관계기관의 사전승인 또는 사전협의

조례의 제정·개정 또는 폐지 시에 개별법령에서 주무부장관이나 행정자치부장관 또

는 상급 지방자치단체의 장의 사전승인이나 사전협의를 받도록 규정하고 있는 경우에는 관계기관의 사전승인 또는 사전협의를 거쳐야 한다. 조례안의 내용이 다른 기관과 관련이 있어 협의(합의)를 필요로 하는 사항인 경우에도 입법예고를 하기 전에 먼저 협의절차를 거쳐야 한다.

## 2) 입법예고

### 가) 입법예고의 취지 및 근거

자치법규의 입법예고에 관하여는 각 시·도 및 시·군·구의 입법예고의 실시에 관한 규정에 의한다. 지방자치단체의 장은 주민의 일상생활과 직접 관련되는 자치법규를 정비하고자 할 때에는 주민에게 입법예고함으로써 자치법규안에 대한 주민의 알 권리를 충족시키고, 주민의 입법참여기회를 확대하여 입법의 민주화를 확보하는 동시에 자치법규의 실효성을 높여 지역발전의 효율화를 기하고 있다.

법제업무 운영규정은 자치법규안의 입법예고에 관하여 의견제출 처리결과에 대한 통지 외에는 조례로 정하도록 하고 있다.

### 나) 입법예고 사항

입법예고 사항은 주민의 일상생활과 직접 관련 있는 사항들이다. 즉 ① 공중위생, ② 환경보전, ③ 도시계획, ④ 건축, ⑤ 도로교통, ⑥ 시험제도, ⑦ 토지 기타 농지제도, ⑧ 기타 주민의 일상생활과 관련되는 중요분야의 사항 등이다. 이외에도 다수 주민의 일상생활과 직접 관련되는 사항, 주민에게 알리는 것이 시책수행에 도움이 된다고 인정되는 사항 및 예고함이 자치법규정비를 위한 현실과악을 위하여 필요하다고 인정되는 사항도 예고할 수 있다.

한편 이러한 입법예고 사항의 예외로서 ① 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우, ② 입법이 긴급을 요하는 경우, ③ 상위법령의 단순한 집행을 위한 경우, ④ 예고함이 공익에 현저히 불리한 영향을 미치는 경우, ⑤ 입법내용의 성질 그 밖의 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우에는 예고를 하지 않을 수 있다(행정절차법 제41조제1항).

### 다) 예고방법·기간

지방자치단체의 공보나 일간신문, 방송, 컴퓨터통신 등 전체주민이 쉽게 접할 수 있는 방법을 이용하되, 필요하다고 인정되는 경우에는 이해관계인과 단체에도 예고사항을 통지할 수 있으며, 주민 누구나 입법취지를 쉽게 알 수 있도록 상세하게 작성하여야 한다. 입법예고기간은 예고 시에 정하되 특별한 사정이 없는 한 주민의 의사표시가 가능하도록 20일 이상 예고하여야 한다.

질의회시	자치법규 입법예고 단축사유 등
<p>□ 질의내용</p> <p>① 구의회 의사일정에 맞추기 위하여 입법예고를 생략하거나 단축하고자 하는 바, 이것이 행정절차법 제41조 및 법제업무규정 제14조에 규정된 입법예고 생략 및 단축사유에 해당되는지 여부</p> <p>② 입법예고기간이 끝나기 전에 조례안을 의회에 상정할 수 있는지 여부</p> <p>③ 주민에게 이익이 되는 수익적·급부적 내용을 담고 있는 조례안에 대하여 입법예고를 생략할 수 있는지 여부</p> <p>□ 회 신</p> <p>① 구의회 의사일정에 맞추기 위하여 입법예고를 생략하거나 예고기간을 단축하는 것은 긴급입법여부와 관련되고, 의사일정에 맞추어 입법하지 아니하면 안 될 만큼 긴급한 사정이 있다면 입법예고를 생략하거나 예고기간을 단축할 수도 있다고 판단됨.</p> <p>② 입법예고는 원칙적으로 행정청이 하게 되어 있으므로, 입법예고 기간 중 제출된 의견에 대한 검토·반영 및 회신을 하여야 하기 때문에 입법예고기간이 종료되기 전에는 그 조례안을 지방의회에 제출할 수 없다고 하겠음.</p> <p>③ 주민에게 이익을 주는 수익적·급부적 내용의 조례안이라도 “다수 주민의 일상생활과 관련이 있는 사항”이라고 판단될 경우에는 입법예고를 생략할 수 있다고 보기는 어려움.</p>	

### 라) 의견제출 및 처리

입법 예고된 조례안의 내용에 관하여 이해관계인은 누구든지 의견을 제출할 수 있으며 제출된 의견은 주무부서에서 내용별로 정리·분석하고 중요한 사항에 대하여는 항목별로 찬반사항을 종합정리 하여 장에게 보고한다.

조례안 주무부서는 그 처리결과 및 처리이유 등을 지체 없이 의견제출자에게 통지하여야 한다(법제업무운영규정 제18조제1항 및 제20조제1항).

또한 입법예고 후 예고 내용이 국민생활과 직접 관련된 내용이 추가되는 등 중요한 변경이 발생한 경우 입법예고를 다시 하여야 하며(행정절차법 제41조제4항), 의원발의 조례안은 지방자치법 제66조의2에 따라 예고함에 유의할 필요가 있다.

### 3) 법제담당부서의 심사

조례안에 대하여 다른 기관과의 협조, 중앙행정기관의 인가·승인·협의절차를 거친 후 입법예고 등을 통하여 제시된 의견을 주무부서에서 반영·조정한 후, 그 조례안을 법무담당부서에 제출하여 그 심사를 받는다.

#### 《조례안 심사기준 예시》

항 목	심 사 내 용
1. 형식심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>·구비서류</li> <li>·소관사항(법령·조례 또는 규칙사항) 여부</li> <li>·예산확보 기타 필요한 조치 여부</li> <li>·규제심사 여부</li> <li>·관련부서와의 협의 여부</li> <li>·입법예고 여부와 그 반영 등</li> <li>·관계법령 또는 조례의 규정에 의한 사전승인 또는 협의 이행 여부</li> </ul>
2. 예비심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>·상위법령 또는 조례와의 관계</li> <li>·법체계·형식·자구상의 문제 (한글전용, 띄어쓰기·부호 사용 등 법규용어의 통일 및 자치법규체제)</li> <li>·입법선례와의 비교 (특히 사용료·수수료의 경우 타 조례와의 균형 유지)</li> <li>·타시·도 또는 타시·군·구의 입법례와의 비교·검토</li> </ul>
3. 본 심 사	<ul style="list-style-type: none"> <li>·조문의 축조검토</li> <li>·상위법령 또는 조례에 저촉사항의 수정·삭제 및 대안의 준비</li> <li>·조례입법상의 제 원칙(기준)에의 적합성</li> <li>·실효성·타당성이 없는 조항의 삭제 등 정리</li> <li>·기타 필요한 선행절차 이행 여부</li> </ul>

#### 4) 조례규칙심의회 심의

지방자치법시행령 제28조제1항에서는 지방자치단체의 장이 지방의회에 조례안을 제출하거나, 지방의회에서 의결된 조례안(다만, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하여 원안의결된 조례공포안은 제외)을 공포하고자 하는 경우 및 규칙을 제정·개폐하고자 하는 경우 이를 심의·의결하기 위해 지방자치단체의 장 소속하에 조례규칙심의회를 두도록 하고 있다.

이 심의회는 정부의 「국무회의」에 대비되는 지방자치단체의 최고 의사결정기관이다. 심의회의 의장은 지방자치단체의 장이 되고, 부의장은 지방자치단체의 부지사·부시장·부군수·부구청장이 되며 위원은 실장·국장 또는 실장·과장이 된다(동조 제3항). 심의회의 회의는 의장 및 부의장을 포함한 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동조 제4항). 기타 심의회의 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 규칙으로 정한다(동조 제5항).

#### 5) 조례안의 확정·공고

조례·규칙심의회의 의결을 거친 조례안은 지방자치단체장의 결재를 얻음으로써 지방자치단체장이 지방의회에 제출할 조례안으로 확정된다. 확정된 조례안은 지방자치단체의 장이 미리 공고하여야 한다. 다만, 지방의회의 회의 중 「긴급한 안건」을 부의할 때에는 그러하지 아니하다(지방자치법 제46조).

#### 《공고하지 아니하여도 되는 「긴급한 안건」》

1. 그 회기 중에 처리하지 아니하면 적정한 시행일을 경과할 우려가 있는 경우
2. 심사 중인 안건과 관련이 있어 함께 처리할 필요가 있는 경우
3. 상위법령의 시행과 관련하여 조례의 시행이 시급히 요청되는 경우 등

#### 6) 지방자치단체의 장의 선결처분(지방자치법 제109조)

지방자치단체의 장은 조례사항에 관하여 선결처분을 함으로써 일정한 요건 하에서는 의회의 의결 없이 실질적으로 조례제정과 같은 효과를 얻을 수 있다.

지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 아니한 때(법 제64조의 규정에 의한 의결 정족수에 미달하게 된 때)와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나, 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 선결처분을 할 수 있다. 지방자치법시행령 제72조제1항에서 “주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항”에 대하여 구체적으로 적시하고 있다.

한편 지방자치단체의 장은 선결처분을 한 때에는 지체 없이 지방의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 그리고 지방자치단체의 장이 선결처분을 한 때와 지방의회의 승인을 얻은 때에는 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군·자치구에 있어서는 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.

## 7) 조례안의 제출

조례안에 대한 앞의 절차를 모두 거치면 지방자치단체의 장은 지방의회 의장에게 조례안을 제출하게 된다(지방자치법 제66조제3항). 조례안을 제출하는 실무는 법제담당 부서에서 관장하는 것이 일반적이다.

## 나. 의원이 발의하는 경우

### 1) 찬성의원 또는 정당과의 협의

의원이 지방의회에 의안을 발의할 때에는 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 해야 하므로(지방자치법 제66조제1항), 조례안에 대하여 찬성의원과 충분한 협의가 있어야 한다. 시·도 의회와 같이 정당공천제가 인정된 선거에서 선출된 의원은 소속정당과의 협의도 있어야 할 것이다.

### 2) 의견청취

의원은 조례안에 대하여 주민의 여론을 듣거나 이해관계인·전문가의 의견을 들어 이를 조례안에 반영하도록 노력하여야 한다.

### 3) 조례안의 확정

조례안에 대한 의견 등을 반영하여 최종적으로 확정한다. 이때에는 지방의회에 제출할 수 있도록 그 제안형식에 맞추어 제안이유·주요내용 등을 간결하게 정리한다.

### 4) 찬성위원의 서명

조례안이 확정되면 이를 지방의회에 제출하기 위하여 발의자를 결정하고 찬성위원의 서명을 받아야 한다.

### 5) 지방의회 제출

조례안에 대한 찬성자의 서명을 모두 받으면 조례안 발의서에 필요한 사항을 기재한 후 서명서와 조례안 3부를 첨부하여 의장(시·도의 경우에는 사무처, 시·군·자치구의 경우에는 사무국 또는 사무과)에게 제출한다.

## 다. 교육감이 제출하는 경우

### 1) 제출절차

교육·학예에 관한 조례안은 교육감이 시·도의회에 제출한다.

### 2) 교육감의 선결처분

교육감은 시도의회 의결사항 중 시·도의회가 성립되지 아니한 때(시·도의회의원의 구속 등의 사유로 「지방자치법」 제64조의 규정에 따른 의결정족수에 미달하게 된 때를 말한다)나 학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 시·도의회가 소집될 시간적 여유가 없거나 시·도의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에 선결처분을 할 수 있다.(지방교육자치에 관한 법률 제29조).

그리고 “학생의 안전과 교육기관 등의 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항”에 대하여는 지방교육자치에 관한 법률 시행령 제4조에서 구체적으로 정하고 있다. 교육감이 선결처분을 한 때에는 다음 회기의 시·도의회에 보고하여 승인을 얻어야 한다. 교육감이 선결처분을 한 때와 그 승인을 얻은 때에는 교육부장관에게 보고하여야 한다.

## 제 4 절 조례안의 접수

### 1. 접수부서 및 접수 시 확인사항

조례안은 의회가 회기 중인 때에는 물론 폐회중인 때에도 제출할 수 있으며, 의장이 의안의 접수권을 가진다.(지방자치법 제66조제3항)

지방의회에 제출되는 조례안은 사무처(사무국·과)에서 접수하는데 조례안 접수 시에 접수직원(사무처·국·과 직원)은 조례안이 ① 소정의 형식 및 기재 사항(발의자, 발의일자, 서명, 날인, 제안이유, 주요내용, 내용, 대비표 등) ② 지방자치법 규정이나 제출절차상 하자 여부 ③ 필요한 부수가 첨부되어 있는지 여부 ④ 찬성자수·서명·날인여부 등을 확인한다.

### 2. 제출부수

지방자치단체의 장이 제출하는 조례안인 경우에는 조례안 ○○부(필요 부수)를 첨부하고, 의원발의 조례안인 경우에는 제출문(발의용지)에 조례안 3부를 첨부하여 제출하면 사무처(국·과)에서 필요한 부수를 인쇄한다.

### 3. 보완사항

사무처(국·과)는 조례안을 접수하면 이를 의안등록부에 등재하고 그 요지서를 작성한 후 의장에게 결재를 받는다. 지방자치단체의 장 및 의원발의 조례안의 접수 시 미비사항이 있을 경우에는 이를 보완하게 한 후에 접수한다.

## 제 5 절 조례안의 심의



## 1. 위원회의 심사

### 가. 위원회 회부

의장은 조례안이 발의 또는 제출된 때에는 이를 인쇄하여 의원에게 배부하고 소관위원회에 회부하여 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 발의 또는 제출된 조례안이 어느 상임위원회의 소관에 속하는지 명백하지 아니한 때에는 의회운영위원회와 협의하여 상임위원회에 회부하되, 협의가 이루어지지 아니 할 때에는 의장이 이를 결정한다.

조례안이 소관위원회에 회부되면 소속위원은 그 내용을 미리 검토하고 필요하면 수정안을 마련할 수 있다. 그리고 지방의회는 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하기 위하여 특별위원회를 둘 수 있으므로 의장은 특히 필요하다고 인정되는 조례안에 대하여는 본회의의 의결을 얻어 이를 특별위원회에 회부할 수 있다.

### 나. 위원회 상정

위원회에 조례안이 회부되면 위원장은 이를 의사일정에 넣어 위원회의 회의 시에 상정하고 심사한다. 위원회의 의사일정은 위원장이 간사와 협의하여 작성한다. 조례안이 의사일정에 상정되면 취지설명서, 조례안 전문위원의 검토보고서, 기타 참고자료가 위원에게 배부된다.

### 다. 제안자의 취지 설명

조례안이 위원회의 의사일정에 상정되면 제안자는 그 위원회에 출석하여 제안취지를 설명한다. 제안자는 미리 취지설명서를 위원회에 제출하고 그 조례안이 상정되면 위원에게 배부된다. 지방자치단체의 장이 제출한 조례안인 경우에는 지방자치단체의 장이 설명하고, 의원발의 조례안인 경우에는 발의한 의원이 설명하되 발의자가 다수인인 경우에는 그 중 1인이 대표하여 설명을 하며, 발의자가 설명을 할 수 없는 사정이 있을 때에는 발의에 찬성한 의원이 발의자를 대리하여 설명할 수도 있다.

또한 위원회는 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건에 대해서는 공청회를 열어 이해관계자나 전문가 등으로부터 의견을 들을 수 있다. 위원회에서 공청회를 열 때에는

안전·일시·장소·진술인·경비 기타 참고사항을 기재한 문서로 의장의 승인을 얻어야 한다.

## 라. 전문위원의 검토보고

지방의회에는 전문위원을 두고 위원회의 의안을 심사하며 의사진행을 보좌하도록 하고 있다. 따라서 위원회는 안전심사에 있어서 제안자의 취지 설명에 이어 반드시 전문위원의 검토보고를 들어야 한다. 전문위원의 검토보고는 조례안에 대한 체계·자구 등의 검토결과를 포함한다. 수정의견이 있을 때에는 조례안(대비표 포함)에 주서로 표시하여 의원들이 수정안 내용을 알아보기 쉽도록 하여 배부한다.

## 마. 질의·토론

조례안에 대한 질의는 그 제안자(취지 설명을 한 의원 또는 지방자치단체의 장)를 대상으로 한다. 그리고 의원이 발의한 조례안인 경우에는 지방자치단체의 장 또는 관련 공무원을 출석하게 하여 집행상의 문제점에 대하여 질의를 할 수 있다.

위원은 위원회에서 동일의제에 대하여 횟수·시간 등에 제한 없이 발언할 수 있으나, 별도의 발언방법을 의결할 수도 있다. 질의는 그 조례안에 관한 사항의 범위 안에서 하여야 한다. 질의·답변을 종료한 후 찬성과 반대의견이 나누어 질 때에는 찬반토론을 한다.

위원회의 위원은 조례안에 대한 수정동의를 할 수 있으며, 동의는 동의자 외 1인 이상의 찬성으로 의제가 된다. 소위원회를 구성하여 심사하도록 한 경우 그 소위원회도 조례안의 심사결과 수정안을 작성·보고할 수 있다.

## 바. 표결

토론이 종결되면 바로 표결에 들어가며, 표결에는 조례안을 조문(축조) 낭독하여 한 조항씩 표결해 나가는 축조심사방법을 채택할 수도 있으나 위원장은 이를 생략할 수 있다. 표결결과 위원회를 통과하면 조례안은 본회의에 부의한다. 위원회는 조례안의 심사를 마친 때에는 심사경과와 결과, 기타 필요한 사항을 의장에게 보고한다.

## 2. 본회의 심의

### 가. 심사보고서의 배부·의사일정의 작성

의장은 위원장의 심사보고서가 제출된 때에는 본회의에서 의제가 되기 전에 인쇄하여 의원에게 배부한다. 또한 의장은 본회의에 부의된 조례에 대하여 개의일시·부의안건과 그 순서를 기재한 의사일정을 작성한다.

의사일정의 작성에 있어서는 의회운영위원회와 협의하되 협의가 이루어지지 않을 때에는 의장이 이를 결정한다. 의장은 특히 긴급을 요한다고 인정할 때에는 회의의 일시만을 의원에게 통지하고 개의할 수 있다.

### 나. 본회의 보고

의사일정이 정해지면 그에 따라 본회의를 개의하며, 위원장은 소관위원회에서 심사를 마친 조례안이 본회의의 의제가 된 때에는 위원회의 심사경과와 결과를 본회의에 구두로 보고한다. 위원장은 다른 위원으로 하여금 이를 보고하게 할 수 있다. 같은 위원회에서 심사한 수개의 조례안이 일괄하여 의제로 상정된 때에는 위원장의 심사보고도 일괄하여 동시에 할 수 있다.

한편 조례안의 제안자는 본회의에서 당해 조례안의 제안이유·주요내용을 설명한다. 제안자가 시장·도지사 또는 교육감(시·도의회 의원인 경우)이거나 시장·군수·구청장(시·군·구의회 의원인 경우)일 경우 취지 설명의 충실을 위하여 필요한 때에는 관계공무원으로 하여금 대리하여 설명하게 할 수 있다.

## 다. 질의·토론

질의는 제안자에게 하며, 의원이 조례안을 발의한 경우에는 본회의는 그 의결로 지방자치단체의 장 또는 관계공무원을 출석하게 하여 집행상의 문제점을 묻거나 의견을 들을 수 있다. 시·군·자치구의회의 본회의에서 시장·군수·구청장이나 관계공무원의 출석을 요구할 때에는 재적의원 5분의 1이상, 시·도의회 본회의에서 시·도지사 또는 관계공무원의 출석을 요구할 때에는 재적의원 5분의 1이상 또는 의원 10인 이상의 이유를 명시한 서면으로 하여야 한다.

질의가 종료되면 의장은 그 종결을 선포한다. 의원이 질의종결을 동의 하고자 할 때에는 의원 2인 이상의 질의가 종료된 후에 하여야 하며, 질의에 참석하지 아니한 의원은 이를 동의할 수 없다.

질의와 답변을 마친 후 의견이 나누어질 때에는 찬반토론을 하며, 토론하고자 하는 의원은 미리 그 취지를 의장에게 통지하여야 한다. 의장은 토론이 끝났거나 토론종결의 동의를 의결된 경우에는 토론종결을 선포하며, 토론종결동의를 토론을 하지 아니하고 표결한다. 한편 위원회의 심사를 거친 안건에 대하여는 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수 있다.

## 라. 표결

토론이 종결되면 바로 표결에 들어가며, 표결절차·방법 등에 대하여는 지방자치법에 명문의 규정이 없고 시·군·구의회규칙 또는 시·도의회규칙에서 정하고 있다. 조례안을 의결하고자 할 때에는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.(지방자치법 제64조)

## 마. 조례안의 확인 및 이송

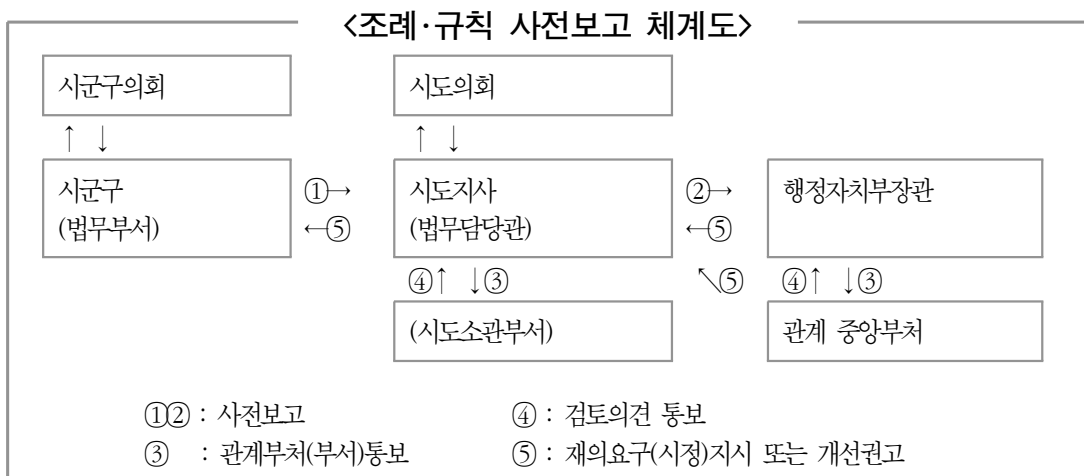
본회의에서 조례안이 의결되면 의결된 날로부터 5일 이내에 이송하여야 하며(지방자치법 제26조제1항), 지방자치단체의 장에게 이송하기에 앞서 조례안의 조항·자구·숫자나 맞춤법 등에 오류·누락 등이 없도록 확인절차를 밟는다. 이러한 확인절차는 지방의회의 사무국에서 주관한다. 조례안에 대한 일반적 확인사항으로는 유인과정에서 오자·

탈자·누락 등 착오발생유무, 소관위원회·본회의 수정사항의 포함 여부, 띄어쓰기·부호·한글·한자표기·맞춤법 등이 기준에 적합한지 여부 및 기타 입법기준에 관한 사항 등이다. 사무국은 자구수정 부분의 날인여부를 확인한 후 지방자치단체의 장에게 이송 유인물을 준비하는 등 조례안 이송절차를 밟게 된다.

## 제 6 절 조례의 공포

### 1. 상급기관에 보고

조례안이 지방의회에서 의결된 때에는 의장은 5일 이내에 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 이송한다. 조례안이 지방의회에서 이송된 5일 이내에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사에게 그 전문을 첨부하여 각각 보고하여야 하며 보고를 받은 행정자치부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다(지방자치법 제28조). 이것은 상급기관의 위법한 조례에 대한 재의요구절차의 실효성을 보장하기 위한 것이다.



## 2. 조례안의 공포

### 가. 공포권자

#### (1) 지방자치단체의 장 또는 교육감의 조례공포

지방의회에서 의결된 조례안이 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 이송된 때에는 조례안을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이를 공포하여야 하며(지방자치법 제26조제2항), 이로써 조례가 확정된다. 그러나 기간 내 공포 또는 재의요구를 하지 아니하거나 재의 요구한 조례안이 전과 같이 지방의회에서 의결되어 지방자치단체의 장 또는 교육감(재의요구자)에게 이송된 때에는 이를 지체 없이 공포하여야 한다(동조 제6항).

#### (2) 지방의회 의장의 조례공포

지방자치단체의 장 또는 교육감이 조례안을 이송 받은 후 20일 이내에 공포나 재의요구를 하지 아니하여 조례가 확정된 후 또는 재의 요구된 조례안이 전과 같이 의결·확정되어 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 이송된 후 5일 이내에 공포하지 아니할 때에는 지방의회 의장이 이를 공포한다(지방자치법 제26조제6항).

지방의회 의장의 조례 공포방법은 공보나 일간신문 게재 또는 게시판 게시로써 하며(지방자치법시행령 제30조제1항 단서), 공포하는 조례의 번호는 지방자치단체의 장이 공포하는 조례와 구별할 수 있도록 따로 표시를 하여야 한다.

(예) 조례공포대장상 제300호 다음의 조례를 지방의회의장이 최초로 공포하는 경우 : 조례 “제301-1호”로 부여

### 나. 조례공포안 작성

지방의회 의장으로부터 조례안이 이송되어 오면 이를 접수한 법무담당부서는 조례공포안을 작성한다.

공포안은 공포문 전문과 조례안으로 구성된다. 공포문에는 전문을 붙여야 한다. 전문에는 제정하거나 개정하는 뜻을 기재하여 지방자치단체의 장이 서명한 후 직인을 찍고 그 일자를 명기한다(지방자치법시행령 제29조).

## 《조례공포안 예시》

## 〈공포문〉

○○도의회에서 의결된 ○○○○○조례를 이에 공포한다.

○○도지사 △△△

(서명)

(직인)

201 . . .

## 〈조례안〉

○○도 조례 제○호

○○도○○○조례

제1조 .....

제2조 .....

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

## 다. 조례·규칙심의회 심의

조례공포안(다만, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하여 원안의결된 조례공포안은 제외)에 대하여 당해 지방자치단체에 설치되어 있는 조례·규칙심의회 심의를 거치도록 하고 있다.

## 라. 공보·일간신문에의 게재 등

조례안의 공포는 당해 지방자치단체의 공보(시보·도보·군보 등)의 게재로써 한다. 다만, 법 제26조제6항의 규정에 의하여 지방의회의 의장이 공포하는 경우에는 공보나 일간신문에 게재 또는 게시판의 게시로써 한다.

## 〈참 고 사 항〉

### ① 공포방법

조례·규칙은 법령보다 효력은 하위이지만 형식면에서 국회 또는 정부가 제정 운영하는 법률·시행령과 조금도 다를 바 없는 “법규”이다.

행정행위의 근거인 모든 법규는 공포되어야 효력이 발생하고, 공포방법이 명확하지 않을 경우 행정소송 제기 등 여러 문제점이 발생하게 된다.

따라서 그 효력을 명백하게 발생시키기 위해서는 엄격한 절차적 요건을 충족시켜야만 한다.

공포는 원칙적으로 정부처럼 “관보”형식으로 하는 것이 가장 바람직하고, 발행주기는 격일제, 주간, 순간 등으로 지역실정에 맞추어 정례화 하는 것이 좋다.

### ② 착오로 인하여 지방의회 의결과 다르게 공포된 경우

지방자치단체의 장은 조례 공포 시 착오나 잘못으로 인하여 지구나 내용이 변경되어 지방의회에서 의결된 내용과 달리 조례가 공포되었다면 그 공포 내용의 정정을 조속히 공보에 게재하여야 한다.

## 3. 조례의 효력발생

### 가. 조례의 효력발생시기

조례는 그 조례 부칙에서 정하고 있는 시행일에 효력을 발생한다. 시행일은 부칙에서 정하고 있다. 그러나 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다(지방자치법 제26조제8항).

### 나. 조례의 공포일

조례의 공포일은 그 조례를 게재한 공보나 신문이 발행된 날 또는 게시판에 게시된 날로 한다(동법시행령 제31조). 판례는 “공포일”을 “그 법령이 수록된 관보의 발행일자가 아니라 그 관보가 정부간행물 판매센터에 배치되거나 관보취급소에 발송된 날이다”이라고 판시한 바 있다(대판 1970. 7. 21, 70누76).



## 제 7 절 규칙의 입법절차

### 1. 규칙안의 작성 : 업무주관과

가. 관련부서(실과) 협조

나. 규칙안 사전입법예고(필요한 경우)

### 2. 규칙안의 심사 : 법제담당부서

### 3. 조례규칙심의회 심의·의결

### 4. 규칙안의 사전보고 : 공포예정일 15일 전(행정자치부 또는 시·도)

시·도 규칙 및 시·군·구 규칙은 관계부서 또는 상급(중앙)행정기관장에게 통보(시·도지사 또는 행정자치부장관)

### 5. 규칙안의 공포

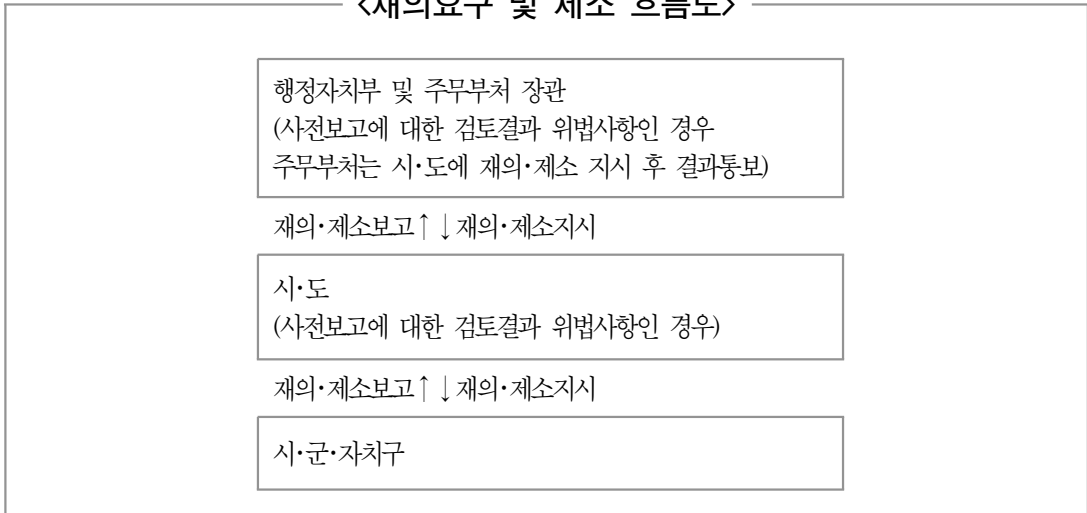
공포예정일 15일 전에 상급기관에 사전 보고한 후 상급기관으로부터 적법하다는 통보를 받으면 공포예정일에 법제담당부서에서는 공포안을 작성하여 조례·규칙심의회 심의를 거쳐 지방자치단체장의 결재를 얻어 공보실에 공포를 의뢰한다. 다만, 규칙은 조례의 경우처럼 공포시한이 없으나 특별한 사정이 없는 한 지체 없이 공포하여야 한다.

### 6. 규칙의 효력발생

규칙은 그 부칙에서 정하고 있는 시행일에 효력을 발생한다. 그러나 규칙에 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

## 제 8 절 자치법규에 대한 재의요구와 제소

### 〈재의요구 및 제소 흐름도〉



### 1. 재의요구권자

#### 가. 지방자치단체의 장의 재의요구

지방자치단체의 장은 지방의회에서 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있는 때에는 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대하여 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다(지방자치법 제26조제3항).

또한 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결이 월권 또는 법령에 위반된다고 인정되는 때, 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때 등에는 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 그 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있으므로(지방자치법 제107조 및 제108조) 조례안의 내용이 그러한 사항을 포함하고 있을 경우에는 역시 재의요구를 할 수 있을 것이다.

한편 지방자치법 제172조제1항은 “지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고 재의의 요구를 받은 지방자치단체의

장은 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.”고 규정하고 있다.

### 나. 교육감의 재의요구

교육감의 경우에도 시·도의회 의장으로부터 이송 받은 조례안에 대하여 이의가 있을 때에는 지방자치단체의 장과 마찬가지로 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회에 조례안을 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다.(지방교육자치에 관한 법률 제14조제4항) 그리고 시·도의회 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때에는 교육감 스스로 또는 교육부장관의 요청에 의하여 재의를 요구할 수 있다.(동법 제28조 제1항)

## 2. 재의요구 이유

재의를 요구할 때에는 그 조례안에 이유를 붙여 지방의회에 환부하여야 한다. 조례안이 지방의회에서 부결된 때에는 재의를 요구할 수 없으며 이때에는 일사부재의의 원칙에 위배되지 아니하는 범위 안에서 새로운 조례안을 다시 제출하면 될 것이다.

### 가. 조례안

이송 받은 조례안에 이의가 있을 때(지방자치법 제26조제3항 및 지방교육자치에 관한 법률 제14조제4항)

### 나. 일반 의안

- (1) 지방자치단체의 장의 경우에는 지방의회의 의결이 월권 또는 법령에 위반된다고 인정되는 때(지방자치법 제107조제1항)
- (2) 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있다고 인정되는 때(지방자치법 제108조제1항)
- (3) 다음의 각 경비를 삭감한 경우(지방자치법 제108조제2항)

- ① 법령에 의하여 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비
- ② 비상재해로 인한 시설의 응급복구를 위하여 필요한 경비
- (4) 교육감의 경우에는 시·도회의의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때(지방교육자치에 관한 법률 제28조제1항)

#### 다. 재의요구지시

지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때 주무부장관(또는 시·도지사)이 지방자치단체의 장(교육·학예에 관하여는 교육부장관이 교육감)에게 재의를 요구하게 할 수 있다(지방자치법 제172조제1항 및 지방교육자치에 관한 법률 제28조제1항).

### 3. 재의요구 절차

#### 가. 재의요구안 환부

조례안 재의요구안은 그 요구권자인 당해 지방자치단체의 장이나 교육감이 서명한 후 지방의회에 환부한다. 재의요구는 지방의회가 폐회 중인 때에도 할 수 있다(지방자치법시행령 제71조제1항).

#### 나. 재의요구 보고

지방자치단체의 장은 지방자치법 제26조·제107조 또는 제108조의 규정에 의하여 재의를 요구한 경우에 그 사실 및 재의결과를 시·도에 있어서는 행정자치부장관과 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 지체 없이 이를 보고하여야 한다. 그리고 지방자치법 제172조제1항의 규정에 의하여 시·도지사가 시·군 및 자치구의 지방의회 의결에 대해 재의를 요구하게 한 때에는 그 내용을 행정자치부장관과 주무부장관에게 보고하여야 한다(지방자치법시행령 제114조).

#### 다. 지방의회의 접수 및 배부

지방자치단체의 장 또는 교육감의 재의요구안이 지방의회에 접수되면(필요한 부수를 미리 유인하여 제출) 의장은 이를 지체 없이 소관위원회 기타 관련부서에 알리고 그 재의요구안을 의원에게 배부한다.

#### 라. 본회의 상정

재의를 요구받은 지방의회는 부득이한 사유가 없는 한 재의요구서가 도착한 날부터 10일 이내에 그 조례안을 재의에 붙여야 한다.

이 경우 폐회 또는 휴회 중인 기간과 초일은 이를 산입하지 아니하며 “10일 이내 재의”는 상위법의 근거 없는, 법적 기속력 없는 훈시규정으로 재의요구안은 위원회에 회부하지 아니하고 바로 본회의에 “○○○조례안재의의 건”으로 의사일정을 잡아 상정·처리한다. 본회의에 동 안건이 상정되면 재의요구자로부터 재의요구 이유 설명을 들은 후 질의·토론을 거쳐 표결한다.

#### 마. 본회의 표결

본회의는 재의 요구된 조례안을 재의에 붙여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 조례안은 조례로서 확정된다. 재의에 붙인 결과 위와 같이 의결되지 않을 경우에는 그 조례안은 폐기된다.

재의 시에 원칙적으로 수정가결을 할 수는 없으나, 재의요구가 타당하여 조례안을 수정할 필요가 있을 때에는 일단 재의 요구된 조례안은 부결시키고 새로운 조례안을 다시 제안하여 소관위원회의 심사와 본회의의 의결을 거쳐야 한다.

#### 바. 재의결과 이송 또는 통지

본회의에서 조례안이 재의결되어 그 조례안이 조례로서 확정되면 사무처(시·군·자치구는 사무국 또는 사무과)는 이를 재의요구를 한 지방자치단체의 장 또는 교육감에게 이송한다. 그러나 재의에 붙인 결과 의결정족수에 미달하여 찬성을 얻지 못한 경우에는 동 조례안은 폐기되었음을 재의요구자에게 통지한다.

지방자치단체의 장이 재의결정 통지를 받으면 그 재의결과를 시·도는 행정자치부장관과 주무부장관에게, 시·군·자치구는 시·도지사에게 지체 없이 이를 보고하여야 한다(지방자치법시행령 제114조).

## 사. 재의요구 현황과 조치결과

지난 20년(1995-2014)간 우리나라 지방자치단체에서 조례안에 대한 재의요구건수는 총 975건으로 이중 시·도가 18.9%, 시·군·구가 81.1%를 차지하고 있는데, 발의자를 기준할 때 단체장 발의 조례안이 37.2%, 의원발의가 62.8%를 차지하고 있다.

## 4. 대법원 제소

지방자치단체의 장 또는 교육감은 지방의회에서 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되는 때에는 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되는 때에는 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.

이 경우 대법원에 제기하는 소송을 행정소송법상 기관소송의 일종으로 보는 견해도 있으며, 소송절차에 대하여는 소송물에 따라 취소소송·무효등확인소송 등에 관한 규정을 준용한다(행정소송법 제3조제4호, 제46조).

지방자치단체의 장은 재의결된 사항만 대법원 제소가 가능하지만, 의결된 조례안에 대하여 자치단체장이 상급기관의 재의요구지시에 불응할 경우, 주무부장관 또는 시·도 지사가 대법원에 직접 제소할 수 있다(지방자치법 제172조).

지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관 또는 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 당해 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 기간이 경과한 날부터 7일 이내에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

또한 현행 지방자치법상 행정자치부장관으로 되어 있는 재의요구지시, 제소지시 및 직접제소, 집행정지 결정신청을 소관업무와 관련하여 책임 있는 답변과 권한행사를 할

수 있는 주무부장관으로 변경하였다.

따라서 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 판단될 때에는 시도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 주무부장관 또는 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 당해 자치단체장이 소를 제기하지 아니하는 때에는 당해 자치단체장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.

#### 질의회시    대법원 계류 중인 위법조례의 대체입법 가능여부

##### □ 질의요지

재의결된 조례안이 대법원에 제소되어 공포가 보류된 상태에서 무효 확인 판결이 날 경우 지방의회의 위상이 실추될 것을 우려하여 지방자치단체장에게 소 취하를 요구하면서, 그 대신 동 조례의 공포를 포기하고 새로 조례안을 발의하여 의결하겠다는 뜻을 표명하여 왔음. 이 경우 기존 조례의 공포가 보류된 상태에서 대체조례의 제정을 추진할 수 있는지의 여부 및 지방의회 측의 제안을 수용하는 것이 가능한지의 여부

##### □ 회    신

- 재의결된 조례는 조례로서 확정되어 있고, 그 공포만이 보류된 상태이기 때문에 동 조례가 공포·시행되지 아니한 상태에서 대체조례안을 발의하는 것은 불가능하다고 보며 다른 내용의 조례안을 발의하여 의결하더라도 확정 조례의 공포·시행을 저지할 수단이 없기 때문에 법적으로 불안정한 상태에 놓이게 됨.
- 결국 대법원 제소에 이르기 전에 지방의회와 집행부 측의 상호협의를 의하여 원만히 처리하여야 할 것이고 일단 대법원에 제소되었다면 대법원 판결을 기다려 그 조례가 무효로 확인된 후에 대체조례를 발의하는 것이 바람직하다고 하겠음.

지난 20년간(1995-2014) 조례안에 대한 대법원 제소 결과를 볼 때, 전체 158건 중에서 54%가 무효로 25%가 유효로 확정되었다.

〈지방자치법 제26조, 제107조·제108조, 제172조에 의한 재의요구 비교〉

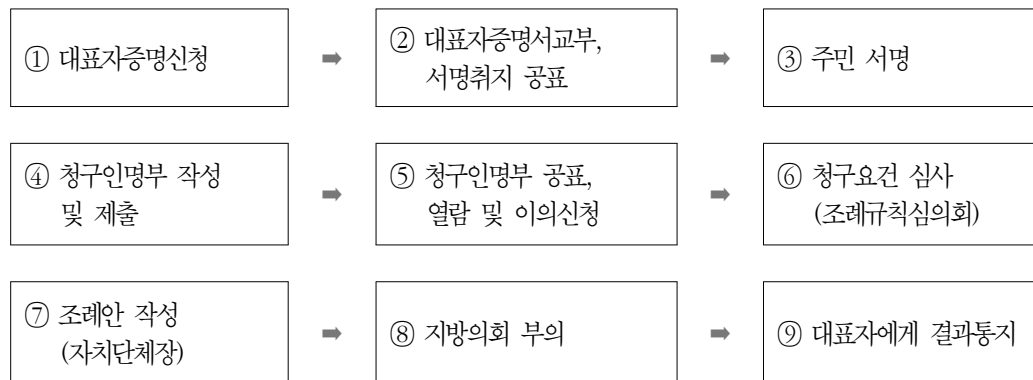
구 분	제26조에 의한 재의요구	제107조·제108조에 의한 재의요구	제172조에 의한 재의요구
재 의 대 상 요 건	조례안	지방의회의 의결	지방의회의 의결
재 의 요 건	-지방자치단체의 장 이 이의가 있을 때	-지방자치단체의 장이 월권, 법령위 반 또는 공익을 현저히 해한다고 인정되는 때(제107조) -예산상집행 불가능 경비 포함 의무 비 응급복구비 삭감(제108조)	-법령에 위반되거나 공익을 현저히 저해한다고 판단될 때
재 의 요 구 권 자	지방자치단체의 장	좌 동	주무부장관 (또는 시도지사)의 요구에 따라 지방자치단체의 장
재 의 요 구 기 간	조례안을 이송 받은 날부터 20일 이내	의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내	의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내
재 의 회 부 기 간	재의요구서 도착 일부터 10일 이내	좌 동	규정 없음
일부 또는 수 정 재 의	불 허	불허 (시행령 제71조제2항)	명문규정 없음
재 의 결 정 조 수	재적의원 과반수 출석, 출석의원 2/3이상 찬성	좌 동	좌 동
대 법 원 소 제	명문규정 없음	-재의결사항이 법령에 위반된다고 인 정되는 때, 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 제소	-의결이 법령에 위반된다고 판단될 때, 재의요구지시를 받은 단체장이 재의를 요구하지 않은 경우 의결사 항을 이송 받은 날부터 27일 이내 대법원에 제소 -재의결사항이 법령에 위반된다고 판단 될 때, 재의결된 날부터 20일 이내 에 대법원에 제소
집 행 정 지	-	※ 집행정지결정신청 가능	※ 집행정지결정신청 가능 자치단체장이 제소하지 않을 경우 주 무부장관 (또는 시·도지사)이 제소지 시하거나 직접 제소



## 제 9 절 조례의 제정·개폐 청구제도

### 〈주요내용〉

- 청구주체
  - 19세 이상 주민은 지방자치법 제15조제1항에서 정하는 범위 내에서 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 단체장에게 청구
  - 19세 이상 주민 총수는 연도별 산정·공표
- 청구대상 제외사항
  - 법령을 위반하는 사항
  - 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항
  - 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항
- 절차



### 1. 청구주체

- 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 지방자치법 제15조제1항에서 정하는 범위 내에서 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구
- 공직선거법 제18조의 규정에 의한 선거권이 없는 자는 제외
  - ※ 청구인대표자 및 서명요청권 수임자 포함하여 청구인명부에 서명하는 주민 모두 선거권이 있는 자에 한하여 조례 청구 가능

## 가. 19세 이상의 주민

(1) 19세 이상의 주민 중 다음 각 호의 어느 하나에 속하는 사람(지방자치법 제15조제1항)

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

(2) 선거권 없는 자 제외

### 〈선거권 없는 자〉

※ 공직선거법 제18조

- 금치산 선고를 받은 자
- 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자
- 선거범으로서, 100만 원 이상의 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(형이 실효된 자도 포함한다)
- 법원의 판결에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

## 나. 19세 이상의 주민 총수

(1) 19세 이상의 주민 총수는 연도별로 산정하되, 주민등록법의 규정에 의한 주민등록표에 의하여 조사한 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 재외국민내거소신고표, 외국인등록표에 의하여 산정(지방자치법 제15조제10항)  
- 전년도 12월 31일 현재 19세 이상 주민 수에서 선거권 없는 자를 제외한 수

## (2) 주민 수 공표

- 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 19세 이상의 주민 총수를 공표하여야 함(지방자치법 시행령 제11조)

## 다. 연서주민수

19세 이상의 주민(공직선거법 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다)은 시·도와 지방자치법 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 청구함(지방자치법 제15조제1항)

## 2. 대상

### 가. 청구대상

- (1) 지방자치법 제22조의 규정에 의한 조례로 규정할 수 있는 사항이어야 함
- (2) 조례의 제정 외에 기존 조례의 개정·폐지 청구도 가능함

### 나. 청구제외대상(법 제15조제2항)

- (1) 법령을 위반하는 사항
- (2) 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항
- (3) 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항

사 례	<b>인천광역시 부평구 미군부대 이전에 관한 주민투표조례안 재의결 무효 확인</b> (대법원 2002.4.26 선고, 2002추23 판결)
	<p>□ 조례내용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인천광역시 부평구에 주둔하고 있는 미군부대 이전에 관하여 주민의 의사를 밝히기 위해 주민투표를 실시하는 등 주민투표관리위원회의 설치 및 주민투표의 방법과 결과에 대한 조치사항을 규정함</li> </ul> <p>□ 관결요지</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미군부대 이전에 관한 본 사건 조례안은 지방자치법 제11조제1호의 “국방·외교 등 국가의 존립에 필요한 사무”임이 명백하고, 이를 지방자치단체가 처리할 수 있는 어떠한 규정도 찾아볼 수 없어 조례로 정할 수 있는 사항이 아님</li> <li>○ 주민투표 대상인 미군부대 이전은 구청장이 그 권한에 의하여 결정할 수 있는 사항이 아님이 명백하므로 구 지방자치법 제13조의2 제1항(현행법 제14조)의 주민투표 대상이 될 수 없음</li> </ul>

### 3. 청구절차

#### 가. 대표자증명서 교부신청

- (1) 19세 이상의 주민이 조례의 제정이나 개폐를 청구하는 때에는 청구인의 대표자를 선정하여야 함(지방자치법 제15조제3항)
- (2) 조례의 제정이나 개폐를 청구하고자 하는 청구인의 대표자는 청구의 취지와 이유 등을 기재한 조례의 제정이나 개폐청구서를 덧붙여 당해 지방자치단체의 장에게 문서로 대표자증명서의 교부를 신청(동법 시행령 제12조)

#### 나. 대표자증명서 교부 및 공표

- (1) 신청이 있는 때에는 당해 지방자치단체의 장은 대표자가 19세 이상의 주민에 해당하는 경우에 한하여 대표자증명서를 교부(동법 시행령 제12조제2항)
  - 대표자증명서의 교부는 19세 이상의 주민확인에 필요한 최소한의 기간 내에 이루어져야 함
  - ※ 대표자는 청구인명부에 청구서 또는 그 사본을 덧붙여 서명을 요청하여야 하므로 청구서 사본도 함께 교부해야 함

## (2) 교부사실 공표

○○○조례 제정·개정·폐지 청구취지, 대표자, 서명요청기간

## 다. 서명요청

### (1) 서명요청 및 서명요청권의 위임

- 19세 이상의 주민에게 서명요청을 할 때에는 청구서 또는 그 사본과 대표자증명서 또는 그 사본을 첨부하여야 함(영 제13조제1항)
- 19세 이상의 주민에게 서명요청권을 위임할 수 있으며 서명요청권을 위임한 때에는 수임자의 성명 및 위임 연월일을 당해 지방자치단체의 장에게 신고하여야 하고 이때 지방자치단체의 장은 즉시 위임 신고증을 교부하여야 함(영 제13조제2항).
- 서명요청을 하는 경우에 수임자는 청구인명부에 청구서나 그 사본, 대표자증명서나 그 사본 및 위임 신고증(사본)을 덧붙여야 함(영 제13조제3항)

### (2) 서명요청기간

- 공표가 있는 날부터 시·도에 있어서는 6월 이내, 시·군·자치구에 있어서는 3월 이내에 요청(영 제13조제4항)
- 공직선거법 제33조의 규정에 의한 선거기간 중에는 서명을 요청할 수 없음(서명요청기간을 계산함에 있어서 공직선거법 제33조 규정에 의한 선거기간은 이를 산입하지 아니함)(영 제13조제5항)
  - ※ 선거기간 : 후보자 등록마감일의 다음날부터 선거일까지
  - 대통령선거 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거 14일

### (3) 청구인 명부 작성방법(영 제14조)

- 청구인명부에 성명·주민등록번호·국내거소번호 또는 외국인등록번호, 주소·거소 또는 체류지 및 서명일자를 기재하고 서명·날인
  - ※ 날인은 인장이나 무인 모두 가능

#### (4) 서명의 취소(영 제14조제2항)

- 서명을 한 자가 당해 서명을 취소하고자 하는 때에는 대표자가 당해 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하기 전에 이를 취소(청구인명부에서 당해 서명을 삭제)하여야 함

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

### 라. 청구인명부작성 및 제출

#### (1) 청구인명부의 구분 작성(영 제14조제3항)

- 시·군·자치구에 있어서는 읍·면·동별로 작성
- 시·도에 있어서는 시·군·자치구별로 읍·면·동으로 구분하여 작성

#### (2) 청구인명부 제출기간(영 제15조제1항)

- 대표자는 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민의 수가 조례의 제정·개폐청구에 필요한 주민 수 이상이 된 때에는 지방자치단체의 장에게 청구인명부 제출
- 서명요청기간이 경과한 날부터 시·도에 있어서는 10일 이내에, 시·군·자치구에 있어서는 5일 이내 제출

※ 청구인명부 제출기간 전에 명부를 제출한 경우

시행령 상 서명요청기간을 6월 이내(시·군·자치구 3월 이내)로 규정하고 있으므로 이를 접수하고 이후 절차 진행

### 마. 청구인명부 열람 및 이의신청

#### (1) 공표

(가) 공표기간 : 청구를 받은 날로부터 5일 이내 공표

(지방자치법 제15조제4항)

(나) 청구인명부가 제출된 때에는 지방자치단체의 장은 대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서주민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청 방법 등을 공표하여야 함(동법 시행령 제15조제2항)

## (다) 공표방법

- 관보, 지방자치단체의 공보, 게시판·전산망 또는 일간신문에의 게시 또는 게재(동법 시행령 제24조)
- 게시판·전산망·일간신문은 관보 및 공보에 게재할 수 있는 시간적 여유가 없는 경우 공표의 수단으로 채택한 것임. 즉시 공표사항에 대하여는 게시판·전산망·일간신문을 활용하여 우선 공표하고 관보·공보에 게재
- 전산망은 자치단체 홈페이지 등 활용

## (2) 열람 장소·기간

- (가) 청구를 접수한 날부터 10일간 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 비치하여 열람할 수 있도록 하여야 함(법 제15조제4항)
- (나) 시·도에 있어서는 당해 지방자치단체와 시·군·자치구별로, 시·군·자치구에 있어서는 당해 지방자치단체와 읍·면·동별로 청구인명부 또는 그 사본을 공개된 장소에 비치하여 열람(영 제16조제1항)

## (3) 이의신청

- (가) 이의신청을 하고자 하는 때에는 그 사유를 기재하여 서면으로 하여야 함(영 제16조제2항).
- (나) 이의신청 기간(법 제15조제4항)
  - 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 청구인명부 열람기간 이내에 당해 지방자치단체의 장에게 이의신청(청구인명부 제출일로부터 7일간)

## 바. 청구요건 심사

## (1) 연서주민수

- (가) 이의신청 심사·결정(법 제15조제5항)
  - 이의신청이 있는 때에는 청구인명부 열람기간이 종료된 날부터 14일 이내에 심사·결정

- 이의신청이 이유 있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 대표자에게 통지
- 이의신청이 이유 없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 통지

(나) 서명 유효·무효 확인(영 제16조제4항)

- 유효서명 확인은 청구인 명부를 제출한 날을 기준으로 판단
  - 청구인명부에 기재된 서명이 정당한 서명자가 아니거나 누구의 서명인가를 확인하기 어려운 때에는 조례규칙심의회 심의를 거쳐 무효로 결정
  - 청구인명부를 수정한 후 이를 즉시 대표자에게 통지
- ※ 무효서명 : 서명요청 기간 외 서명, 사망자의 서명 등

(2) 청구대상

- 법 제15조제1항의 청구제외 대상이 아닌 경우에는 청구를 수리
- 제외대상인 경우 청구를 각하하여 이를 청구인의 대표자에게 통지

(3) 보정기간

- (가) 이의신청심사·결정 및 서명무효 결정에 의하여 청구인 명부에 서명한 19세 이상의 주민의 수가 청구에 필요한 연서주민수에 미달하는 경우 보정기간 부여가능(영 제16조제6항)
- 보정대상은 연서주민수에 한정되고 청구취지, 이유를 보정할 수 없음

(나) 시·도에 있어서는 5일 이내, 시·군·자치구에 있어서는 3일 이내

※ 보정기간 후에도 연서주민수에 미달한 경우에는 청구를 각하하고 대표자에게 통지

**사. 청구의 수리 또는 각하**

지방자치단체의 장은 청구인명부의 서명에 관하여 이의신청이 없거나 이의절차가 끝난 경우, 지방자치법 제15조제1항의 청구요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 수리를 각하하되, 수리 또는 각하사실을 청구인의 대표자에게 알려야 한다.(지방자치법 제15조제7항)



다만, 청구를 각하하려면 청구인의 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다(동법 제15조제8항).

#### 〈조례규칙심의회 심의·의결사항〉

- 서명에 관한 이의신청에 대한 심사·결정(법 제15조제6항, 영 제6조제5항)
- 서명 유·무효 확인(영 제16조제4항)
- 청구의 수리 또는 각하결정(영 제17조제1항)

#### 아. 조례안의 작성 및 지방의회 부의

- (1) 지방자치단체의 장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정 또는 개폐 안을 작성하여 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 통지(법 제15조제9항)
- (2) 조례 안에 대하여 의견이 있는 경우에는 조례 안에 그 의견을 덧붙여 지방의회에 부의할 수 있음(법제15조의2)
  - 청구내용과 정책적으로 의견을 달리하는 경우나 청구내용이 법령위반인 경우가 해당

#### 〈조례안의 작성 시 유의사항〉

- 조례안 작성은 반드시 청구내용에 충실하게 작성
- 조례안의 형식을 갖추어 청구된 경우 청구내용의 본질을 해치지 않는 범위 내에서 법조문 형식 및 체계 정리 차원의 경미한 자구 수정은 가능

#### 《주민 조례 제정·개폐 청구 현황 ('00~'14)》

구분	계	청구결과						
		원안 의결	수정 의결	부결	각하 (반려)	철회	폐기	진행 중
합 계	213	39	70	27	22	8	41	6





# 제4장 자치법규의 입안



## 제 4 장 자치법규의 입안

### 제 1 절 자치법규 입안 시 유의사항

자치법규도 법규에 해당하기 때문에 법규 제정 시 고려되어야 할 요소가 공통적으로 적용된다(법제업무 운영규정 시행규칙 제2조제1호).

#### 1. 입법의 필요성

자치법규를 제정하게 되는 동기는 정책개선 등을 위하여 부여된 과제의 실현을 위한 경우와 상위법령의 시행상 나타난 미비점을 보완하기 위한 경우로 나누어 볼 수 있으나, 부여된 과제의 실현을 위하여 자치법규를 제정하게 되는 경우에는 우선 새로운 입법조치가 과연 필요한 것인지(이 경우에는 시행의 효과와 시행에 따른 문제점 여부에 대한 면밀한 분석·검토가 있어야 한다.) 일반 행정조치로써도 가능한 것이 아닌지 여부에 관한 검토가 필요하다.

또한 새로운 입법조치가 필요한 경우에도 그 내용이 명확히 구체화될 수 있는 것인지 그리고 적용대상이 되는 일반주민의 준수를 기대할 수 있는 강제적 규범으로서의 실효성을 가지고 있는지 등에 대한 검토도 필요하다.

#### 2. 입법내용의 정당성 및 법적합성

자치법규에 있어서도 그 입법내용은 헌법이념을 구체화하는 정의와 공평을 실현하는 내용으로서 개인의 지위존중과 공공복리의 요청이 조화를 이루어야 하고, 권한행사의 절차와 방법이 공정하여 부당하게 국민의 자유와 권리를 제한하는 일이 없어야 하며, 국민생활에 급격한 변화를 주지 아니하도록 하는 등 사회질서의 안정성과 예측가능성을 보장하도록 하여야 한다.

또한 입법내용은 헌법과 상위법령에 모순·저촉되는 내용이 있어서는 아니 되며, 조

례에서 하위법규인 규칙에 위임하는 때에는 위임범위를 구체적으로 정하여 위임근거를 명확하게 하여야 한다.

### 3. 입법내용의 통일성 및 조화성

입법내용은 다른 법령과 조화와 균형이 유지되도록 하여야 하며, 법규 상호간에 중복·상충되는 내용이 있어서는 아니 된다. 이를 위하여 당해 입법조치로 인하여 영향을 받게 되는 다른 법령은 어떤 것이 있는지 등에 대한 검토가 필요하다.

또한 입법내용을 어떠한 법규형식에 담을 것인지 여부에 대한 충분한 검토를 통하여 적절한 법규형식을 선택하여야 하며, 새로운 법규를 제정할 것인지 기존법규를 개정할 것인지 여부에 대한 검토도 함께 할 필요가 있다.

### 4. 표현의 명료성 및 평이성

입법내용의 의미가 확실하게 이해될 수 있고 입법의도가 오해되지 않도록 하기 위해서는 정확한 표현을 사용하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 주어·술어·목적어의 관계를 명확하게 하여 문장을 작성하고 관용용어(또는·및, 경우·때, 이상·초과, 적용·준용, 안에서·내에서 등) 및 구두점·중간점을 정확하게 사용하여 문장을 작성하여야 한다.

또한 적용대상이 법령을 쉽게 이해할 수 있도록 알기 쉬운 용어를 사용하고 지나치게 압축된 표현을 지양하며, 쉽게 풀어 쓰려는 노력이 필요하다. 또한 전체내용을 쉽게 파악할 수 있도록 복잡한 문장은 조·항·호·목으로 적절히 구분하고 필요한 경우에는 표 또는 식으로 나타내는 방법을 고려하여야 한다.

제 2 절 자치법규의 형식

1. 자치법규안의 형식

자치법규안은 ① 법규형식 및 공포번호 ② 제명 ③ 본칙 ④ 부칙의 부분으로 구성된다.

법규형식 및 공포번호는 당해 법규의 법규형식별로 붙이는 누년 일련번호를 말하며, 제명은 당해 법규를 다른 법규와 구별하기 위하여 붙이는 법규의 이름을 말하고, 본칙은 당해 법규의 본체적 사항을 규정하는 부분을 말하며(법규안 중에 “본칙”이라는 표시는 하지 않는다), 부칙은 당해 법규의 본체적 규정사항에 부수되거나 경과적인 성격의 사항(예 : 시행일, 경과조치 등)을 규정하는 부분을 말한다.

《조례안의 형식 예시》

① 법규형식 및 공포번호	○ ○ 조례 제 호
② 제 명	○ ○ ○ 조례안
③ 본 칙	제1장 총칙 제1조(목적) _____. 제2조(○ ○) _____. . . 제2장 ○ ○ ○ 제○조(○ ○) ① _____. ② _____. 제○조(○ ○) _____.
④ 부 칙	부칙 제1조(시행일) _____. 제2조(경과조치) _____.

## 2. 조문의 형식

### 가. 조·항·호·목

조문형식이 어떠한 형식인지에 관하여 법령상 명시된 것은 없으나 일반적으로 규정 내용을 조, 항, 호, 목으로 구분하여 기술하고 있다. 다시 말하면, 규정내용은 우선 조로 나누어 작성하되(여러 가지 요건이나 내용을 바로 나열할 필요가 있을 때에는 항으로 세분하지 않고 호로 세분하기도 한다), 조의 내용을 보다 세분할 필요가 있는 경우에는 조를 항으로 세분하고, 항의 내용을 보다 세분할 필요가 있는 경우에는 항을 호로 세분하며, 호의 내용을 보다 세분할 필요가 있는 경우에는 호를 다시 목으로 세분하여 작성하는 형식이 바로 조문형식인 것이다.

조는 “제1조 제2조 제3조” 등으로 표시하고, 인용할 때에도 “제1조 제2조 제3조” 등으로 인용한다. 항은 “① ② ③” 등으로 표기하되, 인용할 때에는 “제1항 제2항 제3항” 등으로 인용한다. 호는 “1. 2. 3.” 등으로 표기하되, 인용할 때에는 “제1호 제2호 제3호” 등으로 인용한다. 목은 “가. 나. 다.” 등으로 표기하되, 인용할 때에는 “가목 나목 다목” 등으로 인용한다.

#### ※ 가지번호 ※

조와 호에는 가지번호를 붙일 수 있다. 그러나 항에는 붙이지 않는다. 조와 조 사이 새로운 조문을 추가할 경우 가지번호를 사용하는 경우가 많다. 조의 경우는 「제○조의2, 제○조의3…」등으로, 호의 경우는 「1의2, 1의3…」등으로 가지번호를 붙인다. 이러한 가지번호는 일부 개정 시에 사용하고, 제정하거나 전부 개정을 하는 경우에는 사용할 필요가 없다. 보완 : 장, 절, 편에 대한 설명을 추가할 필요가 있음

### 나. 부칙의 경우

위에서 언급한 조문형식이 그대로 적용되지 않음에 유의할 필요가 있다. 그러나 실무상으로는 대부분의 법규의 경우에 있어서 부칙에 규정할 사항이 시행일 규정밖에 없는 것이 대부분이어서 구분표시 없이 시행일만 규정하는 것이 대부분이다.



## 《부칙규정형식의 예시》

## 부 칙

## ii) 조로 구분한 경우

제1조(시행일) \_\_\_\_\_.

제2조(다른 조례의 폐지) \_\_\_\_\_.

제3조(〇〇에 관한 경과조치) ① \_\_\_\_\_.

② \_\_\_\_\_.

제4조(〇〇에 관한 경과조치) \_\_\_\_\_.

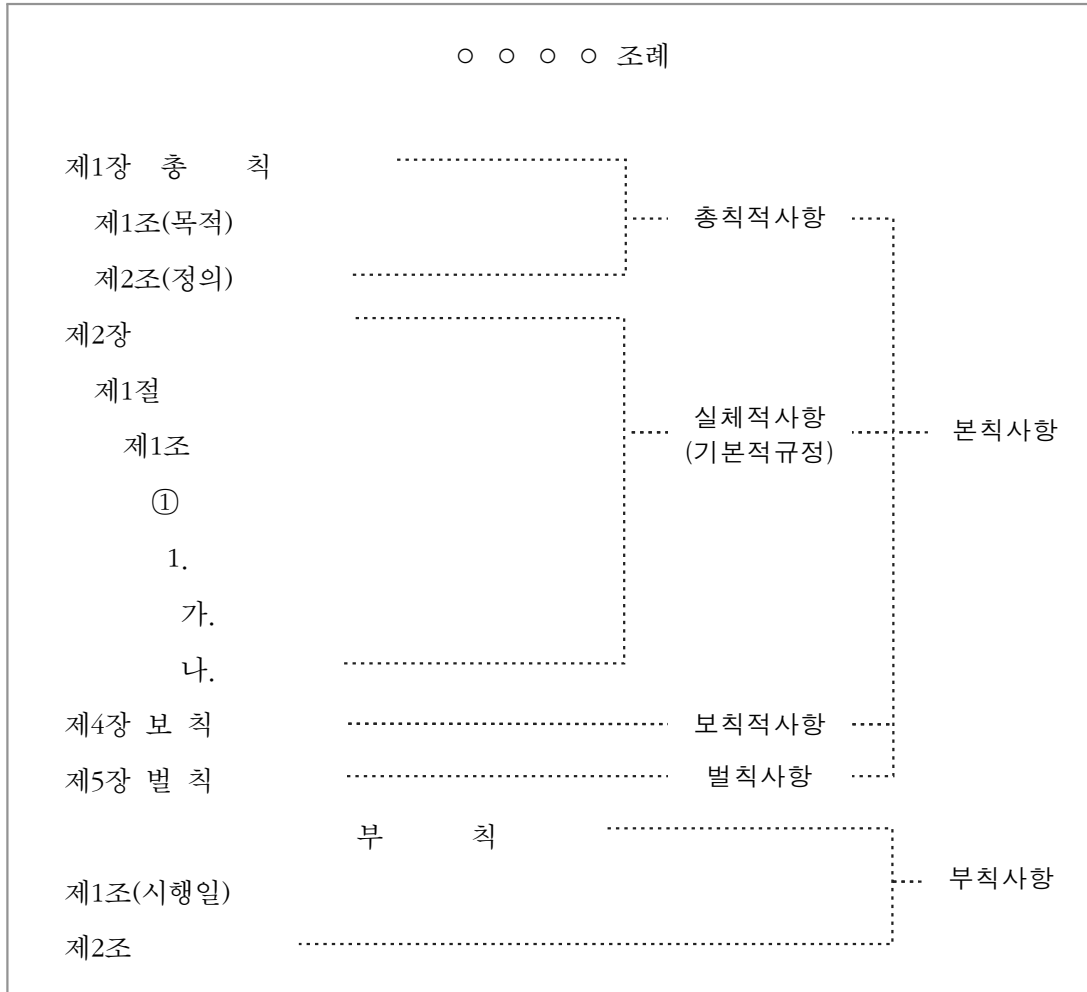
제5조(다른 조례의 개정) \_\_\_\_\_.

## iii) 조의 표시가 없는 경우

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

요약하면 법규안의 형식은 법규형식·공포번호와 제명부분을 제외하면 크게 본칙과 부칙(부칙 다음에 별표 또는 별지서식이 추가되는 경우도 있다)으로 나뉘는 바, 본칙은 조, 항, 호, 목의 순에 의한 조문형식으로 작성하되, 조문수가 많은 법규의 경우에는 여러 조를 장·절로 적절하게 구분할 수 있고, 부칙의 경우에는 조로 구분하는 것을 원칙으로 하되, 시행일만 규정하는 경우 조를 표시하지 않을 수 있다.

## 《장·절·조·항 등의 배열순서 예시》



## 제 3 절 자치법규안의 구성요소

의안이란 일반적으로 「의회의 의결 대상이 되는 안건」을 말한다. 의안발의권은 집행기관인 지방자치단체의 장과 의원에게 주어져 있으며(지방자치법 제66조) 의안의 제출절차는 지방자치법 및 회의규칙에 각각 규정되어 있다.

지방자치법 제66조제3항에 “의안은 그 안을 갖추어 의장에게 제출하여야 한다.”고 규정하고 있으며, 조례 안은 일정한 형식을 갖춘 문서로 제출토록 하고 있다.

지방자치단체장이 제출하는 조례안인 경우 제출연월일, 제출자, 제안이유, 주요내용 등을 기재한 제안서식에 조례안의 본체 부분을 규정한 법령문을 첨부하여야 하며, 의원 발의 조례안일 경우에는 찬성자와 연서하여 서명날인 한 찬성자 명단(조례안 발의 서명용지)을 첨부하여야 한다.

규칙의 경우에도 제정 또는 개정이유와 주요내용, 참고사항 등을 표시하여야 한다.

## 1. 제안서식

### 가. 제안이유

당해 자치법규의 중심이 되는 내용과 입법목적·배경을 조문 순서대로 간략하게 기재 하고, 문장은 간결하고 평이하게 작성하며, 구체적인 내용은 주요내용에 기재하도록 한다.

### 나. 주요내용

자치법규안의 내용 중 중요한 내용을 내용별로, 조문 순서대로 간결하게 작성하되, 관련 있는 수개 조항의 내용을 하나의 골자로 설명할 수도 있다. 주요내용 다음에는 근거조항을 괄호 안에 명기(안 제○조)하여야 한다.

### 다. 참고사항

참고사항란에는 당해 자치법규안과 관련되는 1) 관계법령, 2) 예산조치, 3) 합의, 4) 기타 신구조문 대비표 첨부여부, 입법예고 및 규제심사 등에 관한 사항을 기재한다.

## 《제안서식 예시》

### 1. 제안(폐지)이유

종전에는 양천구·노원구·강남구에 설치된 자원회수시설에서 다른 자치구의 생활폐기물을 반입·처리하는 경우에는 시설소재지 자치구청장 및 주민지원협의체와 합의하도록 되어 있고, 마포구의 경우에는 자치구청장과 합의하도록 되어 있으나, 앞으로는 시설소재지 자치구청장·주민지원협의체와 합의하도록 그 절차를 통일함으로써 자원회수시설 운영의 효율성을 도모하려는 것임.

### 2. 주요내용

가. —————(안 제O조 or 안 제O조 신설)

- (1) —————.
- (2) —————.
- (3) —————.

### 3. 참고사항

가. 관련법규 : OO법 제O조

—————.

(※ 관련조문이 많은 경우에는 별첨 가능)

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음(06년도 예산)

다. 기 타

- (1) 신·구조문대비표 : 별첨 1(O쪽 ~ O쪽)
- (2) 입법예고(2005. 8. 23 ~ 9. 7) 결과, 별첨 2(O쪽 ~ O쪽)
- (3) 규제심사 : 규제개혁위원회 협의결과, 이견 없음
  - 규제신설·폐지 등 : 없음
  - (or) — 규제신설 : 3건

## 2. 법령문

### 《제정조례안의 형식 예시》

법규형식 및 공포번호	○○조례 제      호
제    명	○○○조례안 (or ○○○에 관한 조례안)
본    칙	제1장 총칙  제1조(목적) _____. 제2조(○○) _____. · ·
	제2장 ○ ○ ○  제○조(○○) ① _____. ② _____. 제○조(○○) _____. ·
부    칙	부칙 제1조(시행일) _____. 제2조(경과조치) _____. ·

## 가. 법규형식 및 공포번호

좌측상단에 “○ ○ 조례”, “○ ○ 규칙” 등으로 법규형식을 쓰고 공포번호란은 “제 호” 형식으로 기재하여 번호부분은 공란으로 비워둔다.

## 나. 제명

법규의 제명은 법규의 내용을 요약하여 간결하게 작성하며, 필요할 때에는 “등” 또는 “.”을 사용하여도 무방하다.

그리고 제명은 한글 맞춤법의 예외로 인정하여 붙여 쓰도록 하고 있으나 법령명에 포함된 조사, 어미, 부사 및 의존명사에 이르기까지 모든 내용을 붙여 쓰고 있어 어문규범의 일반원칙에 어긋나고 가독성(可讀性)이 현저히 떨어져 일반국민들에게 불편을 초래하고 있으므로, 법제처에서는 2005년 1월 1일부터 제·개정되는 법령부터 그 제명을 띄어쓰기 기준을 마련하였다. 제명은 지방자치단체의 명칭을 앞에 붙인다.

### I. 법령제명 띄어쓰기의 기준

#### 1. 법령명은 단어 별로 띄어 쓴다.

- 법령 명에 포함된 조사 뒤, 어미 뒤, 부사 앞뒤, 의존 명사 앞(의존 명사 뒤에 조사가 오지 않으면 의존 명사 뒤에서도 띄)에서 반드시 띄어쓰기로 표기한다.
- 조사, 어미, 부사, 의존 명사가 없이 명사(복합명사)만으로 이루어진 법령명은 최대 8음절까지 붙여 쓰는 것을 원칙으로 한다.

※ 국립국어연구원의 의견에 의하면, 보통 사람이 한 번에 독해할 수 있는 적절한 음절의 수는 8음절 내외라고 함.

#### 2. 예외적으로 8음절을 초과하는 복합명사로 이루어진 조직 또는 단체(공단, 공사, 조합 등) 및 기금의 명칭을 포함하는 법령명의 경우에는 일반적으로 그 명칭을 붙여서 사용하고 있고, 하나의 명사로 인식되는 것이 통례이므로 붙여 쓴다.

예시) 대한민국재향군인회법 한국보훈복지의료공단법  
한국증권선물거래소법 한국국제교류재단법  
공공자금관리기금법 소비자생활협동조합법

#### 3. “시행령”, “시행규칙”, “규정” 등 도 하나의 명사의 성격을 갖고, “법률”의 제명과 같이 붙여 쓰는 경우 8음절 이상이 되는 경우가 많으므로, “법률”과 달리 “시행령”, “시행규칙”은 띄어쓰기로 표기한다.

4. 법령의 본문 중에서 다른 법령명을 인용하고 있는 경우에는 그 법령명 앞뒤에 낫표(「)를 사용하여 본문의 다른 부분과 구별할 수 있도록 한다.

- 일반 본문의 문장 내용과 구분할 수 있고, 법의 고유명사로서의 특성을 표시하기 위하여 낫표를 사용한다. 이는 법령명의 띄어쓰기로 인하여 하나의 고유한 법령명이 아닌 어떤 사항에 관한 일반적인 법률로 오해될 소지를 방지하기 위한 것임. (예컨대 액화석유가스에 관한 법률 ← ‘액화석유가스에 관한법률’이 아닌 ‘액화석유가스’에 관련된 일반적인 법률을 의미하는 것으로 오해될 우려)
- 띄어쓰기 대상이 아닌 붙여 쓰기로 표기하는 법령의 경우에도 본문에서 인용되는 경우 예외 없이 앞뒤에 낫표를 사용한다.

예시) 「민법」, 「증권거래법」, 「도로교통법」

- 본문 중 인용되는 법령명이 아닌 경우, 즉 법령집에서의 법령 제목, 개정지시문, 의결주문, 공포문 등에서는 낫표를 부기하지 아니한다.

예시)

- 법령 등 공포에 관한 법률 일부전부를 다음과 같이 개정한다. (개정지시문)
- 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안을 별지와 같이 의결한다. (의결주문)
- 국무회의의 심의를 거친 교통세법 시행령 일부개정령전부개정령을 이에 공포한다. (공포문)

## II. 제명 띄어쓰기 표기의 예시

### 1. 조사와 어미를 포함한 법령명

- 실화책임에관한법률 → 「실화책임에V관한V법률」

### 2. 부사를 포함한 법령명

- 박물관및미술관진흥법 → 「박물관V및V미술관V진흥법」

※ ‘미술관진흥법’은 모두 명사이지만, ‘진흥법’이 ‘박물관’과 ‘미술관’ 양쪽에 걸리는 성분이므로, ‘미술관’과 ‘진흥법’을 띄어 쓰도록 함.

### 3. 의존 명사를 포함한 법령명

- 옥외광고물등관리법 → 「옥외광고물V등V관리법」

### 4. 부사, 의존 명사, 조사, 어미를 포함한 법령명

- 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률  
→ 「가정폭력방지V및V피해자보호V등에V관한V법률」

- 대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4호에의한시설과구역및대한민국에있어서의합중국군대의지위에관한협정의시행에따른국가및지방자치단체의재산의관리와처분에관한법률  
→ 「대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4조에따른시설과구역및주한미군의지위에관한협정의시행에따른국가및지방자치단체의 재산관리와처분에관한법률」

#### 5. 8음절을 넘는 명사로 이루어진 법령명

- 일제강점하친일반민족행위진상규명에관한특별법  
→ 「일제강점하친일반민족행위진상규명에관한특별법」
- 수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률  
→ 「수도권매립지관리공사의설립및운영등에관한법률」  
(※ '수도권매립지관리공사의 경우 10음절이나, 하나의 명칭으로 사용되는 복합명사이므로 예외적으로 붙여 쓰기 인정)

## 다. 본칙

본칙부분은 앞에서 설명한 조문형식에 의하여 작성하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 부분개정인 경우에는 개정주문의 다음 줄에 기존 조문을 개정하는 내용의 개정문을 조문 순서에 따라 순차적으로 작성하되, 조문의 부분개정의 경우에는 「제○조 중 “—”를 “—”로 한다.」, 개정인 경우에는 「제○조를 다음과 같이 한다.」, 폐지의 경우에는 「제○조를 삭제한다.」 조문을 신설할 경우에는 「제○조를 다음과 같이 신설한다.」의 형식으로 조문의 개정문을 작성한다.

## 라. 부칙규정

시행일, 유효기간, 다른 법령의 폐지, 적용례, 경과조치, 다른 법령의 개정 등에 관한 사항을 작성한다.



## 제 4 절 자치법규 개정방식별 조례안의 형식

자치법규를 개정하거나 폐지하고자 하는 경우도 제정의 경우와 똑같이 기존 법규의 개정 또는 폐지를 목적으로 하는 법규를 새로 만들어야 한다. 개정 또는 폐지법규의 경우에도 본칙과 부칙으로 나누어지는 것은 제정의 경우와 동일하나 개정 또는 폐지법규의 경우에는 본칙을 조문형식으로 작성하지 않는 경우가 대부분이다. 다만, 전문 개정법규의 경우에는 개정문을 제외하고는 제정법규와 동일하다.

### 1. 자치법규 개정방식

#### 가. 부분(일부)개정과 전문(전부)개정

기존 자치법규를 개정하고자 하는 경우에는 원칙적으로 부분개정의 방법을 택하되 ① 개정되는 조문수가 2/3이상인 경우, ② 제정된 후 장기간이 경과되어 용어와 규제의 태도가 전체적으로 보아 형식에 맞지 않고, 수차의 개정을 거듭한 결과 삭제된 조항과 가지번호의 조·호가 많아 새로운 체제로 정비할 필요가 있는 경우 ③ 자치법규의 핵심 부분을 근본적으로 개정하는 경우 등에는 전문개정의 방식을 택한다. 부분개정의 경우에는 신·구조문 대비표를 부칙 또는 별표·별지서식 다음 페이지에 작성하여야 한다.

#### 나. 전문개정과 폐지·대체입법

조례나 규칙을 전면적으로 개정하는 경우에는 전문개정의 방식과 폐지·제정(대체입법)의 방식 중 어느 방식을 택할지 여부를 선택할 필요가 있다. 신·구조례 간 제도상 동질성을 강조할 필요가 있는 경우에는 전문개정 방식을 취하고, 제도 자체가 신·구조례 간에 전면적 또는 본질적으로 변형되는 경우에는 대체입법 방식(폐지)을 취한다.

기존 법령을 폐지하는 방식에는 ① 당해 법령의 폐지를 위한 법령을 제정하는 방식과 ② 관련되는 모든 법령의 부칙에서 폐지하는 방식이 있다. 전자의 경우에는 어느 법령이 제정되거나 개정되는 결과로서 기존의 법령을 폐지할 필요가 생긴 경우에 취하여지며, 후자는 다른 법령의 제정·개정과는 관계없이 어느 법령을 폐지할 필요가 생긴 경우

에 취하여진다.

※ 부칙에 의한 타 조례 개정과 여러 조례의 일괄 개정

조례 개정 시에는 개정대상 조례별로 개정조례의 입법을 따로 추진하는 것이 원칙이나 하나의 조례로 다른 조례를 일괄 개정하는 방식도 극히 제한된 여건 하에서 예외적으로 사용할 수 있다. 일괄개정 방식에는 부칙에서 다른 조례들을 일괄 개정하는 방식과, 일괄개정입법 추진방식이 있으며, 이중 부칙에서 개정하는 방식은 용어 등 경미한 사항의 정리 개정이 필요한 경우(예: ○○국 → △△국)에 사용되며 일괄개정입법 추진방식이란 부칙에 의한 다른 법령의 개정이 시간상 제약 등으로 인하여 곤란한 경우 또는 정책의 일괄실시를 위하여 관련조례의 일괄개정이 필요한 경우(예: A조례 등 일부개정조례 또는 A조례 등의 정비에 관한 조례) 사용할 수 있다.

## 2. 제·개정 방식별 조례안 형식

### 가. 제정 조례안

기존에 없던 새로운 조례를 만드는 것을 조례의 제정이라고 하며, 제정조례안은 제안 이유, 주요내용, 참고사항 등을 기재한 제안서식과 본칙부분을 규정한 법령문으로 구성된다. 법령문을 작성하는 방법은 다음과 같다.

#### 1) 법규형식 및 공포번호

조례안 첫 페이지 좌측 상단에 “○ ○ 조례 제 호”라고 기재하여 법형식이 “조례”라는 것과 당해 지방자치단체에서 공포한 조례의 일련번호를 기재할 수 있는 공포번호란을 기재하면 된다. 공포번호는 공포당시에 부여되는 것이기 때문에 입안당시에는 공란으로 비워두면 된다.

#### 2) 제명

조례의 제명은 당해 조례의 내용을 요약하는 내용을 간결하게 작성하며, 필요할 때에는 “등” 또는 “.”을 사용하여도 무방하며, “~조례안”으로 작성한다.

제명을 붙일 때 제명의 끝부분을 “--조례”로 하는 것이 타당한지 “--에 관한 조례”로 하는 것이 타당한지에 관하여 실무상 질의사례가 간혹 있으나 제명은 간결하게

붙여야 부르기 쉽기 때문에 “——조례”로 하는 것을 원칙으로 하되, 제명이 다소 길어 “——조례”로 할 경우 어감이 어색한 때에는 “——에 관한 조례”로도 할 수 있다.

또한 “——조례안”중 “안”의 표기를 “안”으로 하는 것이 맞는지, “(안)”으로 하는 것이 맞는지에 관한 실무상 질의사례도 종종 있으나 내부결재 과정에 있어서는 “(안)”으로 표기하더라도 무방하나 의회제출 문서에는 반드시 “안”으로 표기하여야 한다.

#### ※ 제정(주)문 작성여부

제정조례안을 작성할 때에는 제정문을 작성할 필요가 없다. 실무상 제명의 다음 줄에 “——조례를 다음과 같이 제정한다.”는 식으로 제정문을 작성하는 예를 종종 볼 수 있으나 이는 잘못된 것이다. 따라서 제정조례안의 경우에는 제명 다음 줄에 바로 당해 조례의 본칙을 바로 작성하면 된다.

### 3) 본칙

본칙부분은 앞에서 언급한 조문형식에 따라 작성하면 되며

- 자치법규의 본칙은 원칙적으로 『조』로 구분하며, 조에는 조의 제목을 붙여 “제○ 조(○○) —————.” 형식으로 작성한다.
- 조의 내용을 다시 구분할 필요가 있는 경우에는 조를 『항』으로 세분할 수 있으며, 항은 “①—————.” 형식으로 작성한다.
- 항의 내용을 다시 구분할 필요가 있는 경우에는 항을 『호』로 세분할 수 있으며, 호는 “1. —————” 형식으로 작성한다.
- 호의 내용을 다시 구분할 필요가 있는 경우에는 호를 『목』으로 세분할 수 있으며, 목은 “가. —————” 형식으로 작성한다.

### 4) 부칙

부칙에는 시행일, 유효기간, 다른 법규의 폐지, 적용례, 경과조치, 다른 법규의 개정 등에 관한 사항을 작성한다.

## 나. 전문개정 조례안

### 1) 법규형식 및 공포번호

### 2) 제명

전문개정 조례안의 경우에는 전문개정대상 조례명 다음에 “전부개정조례안”을 추가하는 형식으로 작성하며, “--조례 전부개정조례안”으로 작성한다.

### 3) 개정주문

전문개정 조례안의 경우에는 제명의 다음 줄에 “--조례 전부를 다음과 같이 개정한다.”는 형식으로 개정주문을 작성한다.

### 4) 본칙

본칙부분은 앞에서 언급한 조문형식에 따라 작성하면 되며, 개정주문의 다음 줄에 본칙부분을 작성할 때에는 개정대상 조례의 제명부터 작성하여야 한다.

### 5) 부칙

전문개정 조례안의 경우에는 종전 조례의 부칙사항의 효력존속 필요성 여부에 대한 검토를 통하여 계속 적용될 필요가 있는 부칙사항은 전문개정 조례 부칙에 포함시키도록 하는 세심한 고려가 필요하다.

법규형식 및 공포번호	○○조례 제      호
제      명	○○○조례 전부개정조례안 (or ○○○에 관한 조례 전부개정조례안)
개정주문	○○○조례 전부를 다음과 같이 개정한다.
본      칙	○○○조례 제1장 총칙 제1조(목적) -----. 제2조(○○) -----. .
부      칙	부칙 제1조(시행일) -----. 제2조 (경과조치) -----. .

부분(일부)개정 조례란 기존 조례의 내용을 부분적으로 개정하는 것으로, 부분개정조례안도 제안이유, 주요내용, 참고사항 등을 기재한 제안서식과 법규의 본체부분을 규정하는 법령문으로 구성되며, 법규를 작성하는 방법은 다음과 같다.

부분(일부)개정 조례안의 경우에는 부분개정 대상 조례명 다음에 “일부개정조례안”을 추가하는 형식으로 작성하며, “--조례 일부개정조례안”으로 작성한다.

### 3) 개정주문

부분(일부)개정조례안의 경우에는 제명의 다음 줄에 “--조례 일부를 다음과 같이 개정한다.”는 형식으로 개정주문을 작성한다.

### 4) 개정문

부분(일부)개정 조례안의 본칙은 다른 개정형식의 경우와 크게 다르다. 즉, 부분개정 조례안의 본칙부분은 조문형식에 따라 작성되는 것이 아니고 기존 조문을 개정하는 내용의 개정문을 조문순서에 따라 순차적으로 작성하는 형식으로 작성되게 된다.

기존 조문을 부분 개정하고자 할 경우에는 「제-조중 “--”를 “--”로 한다.」형식으로, 기존 조문을 삭제하고자 할 경우에는 「제-조를 삭제한다.」형식으로, 조문을 신설하고자 하는 경우에는 「제-조를 다음과 같이 〈신설〉한다.」형식으로 개정문을 작성하여야 한다.

#### 《부분(일부)개정조례안의 형식 예시》

법규형식 및 공포번호	○○조례 제 호
제 명	○○○조례 일부개정조례안 (or ○○○에 관한 조례 일부개정조례안)
개정주문	○○○조례 전부를 다음과 같이 개정한다.
개 정 문	제명 “○○○조례”를 “---조례”로 한다. 제2조중 “-----”를 “-----”로 한다. 제3조제1항중 “-----”를 “-----”로 하고, 동조에 제3항을 다음과 같이 신설한다. ③-----. 제7조제3항을 삭제한다.
부 칙	부칙 제1조(시행일) -----. 제2조(경과조치) -----. .

기존 조례의 부칙도 개정할 수 있는지에 관하여 실무상 질의사례가 있으나 부칙의 성격상 개정사례가 많지는 않지만 기존 조례의 부칙도 개정할 수는 있다. 다만, 기존 조례의 부칙을 개정하는 때에는 조례의 본칙을 개정하는 때와는 다소 다르게 개정문을 작성하여야 하는 바 기존 조례의 부칙부분은 제·개정 조례의 부칙이 추록 형식으로 따로 따로 수록되어 있기 때문에 부칙부분을 개정할 때에는 개정 대상 조례의 공포번호를 반드시 인용하여야 한다.

### 《기존 조례의 부칙 개정문 예시》

『○○조례 제○○호 --조례(일부개정조례) 부칙 제○항중 “--”를 “--”로 한다.』

별표 및 별지서식을 개정하고자 하는 경우에는 개정문 작성방법이 다소 다르다.

즉 별표나 별지서식을 개정하는 경우에는 그 별표나 서식이 인용되고 있는 조문의 위치에서 개정하지 않고, 실제 별표나 서식이 있는 위치에서 개정한다.

따라서 일반적으로 본칙의 맨 마지막 즉 부칙 바로 앞에 별표나 서식을 개정하는 부분을 쓰게 된다.

《별표의 개정문 예시》

[별표 1]

유료도로 노선명, 징수구간 및 기간

노 선 명	징 수 구 간	징 수 기 간
남산 1호 터 널	자. 중구 예관동 5의 6 지. 용산구 한남동 산 10의 1	자. 1970. 8. 지. 1994.12.
남산 2호 터 널	자. 중구 장충동 민족문화센터 지. 용산구 이태원동 군인아파트	자. 1971. 1. 지. 1990. 8.
북악터널	자. 종로구 평창동 산 6의 1 지. 용산구 이태원동 군인아파트	자. 1971. 7. 지. 1994. 1.
남 부 순환도로	자. 구로구 독산동 산 32 지. 강서구 신월동 16	자. 1977. 8. 지. 1988.12.
남산 3호 터 널	자. 중구 회현동 민족문화센터 지. 용산구 이태원동 군인아파트	자. 1978. 8. 지. 1999.12.

(1) 별표를 부분적으로 개정하고자 하는 경우

(가) 남산1호 터널의 징수기간란 중 “1994. 12.”를 “1999. 12.”로 개정하고자 하는 경우 별표1의 남산1호 터널의 징수기간란 중 “1994. 12.”를 “1999. 12.”로 한다.

(나) 남부순환도로란을 전부 개정하고자하는 경우 별표1의 남부순환도로란을 다음과 같이 한다.

남 부 순환도로	자. 강남구 일원동 10. 지. 강서구 신월동 16.	자. 1977. 9. 지. 1988.12.
-------------	----------------------------------	----------------------------

(다) 남부순환도로란 다음에 동부간선을 추가하고자 하는 경우 별표1중 남부순환도로란 다음에 동부간선도로란을 다음과 같이 신설한다.

동 부 간선도로	자. 노원구 상계1동 10 지. 성동구 성수동 2	자. 1996. 3. 지. 2000.12.
-------------	--------------------------------	----------------------------



- (2) 별표1을 전부개정 하고자 하는 경우  
별표1을 다음과(또는 별지와) 같이 한다.
- (3) 다른 별표를 추가하고자 하는 경우  
별표를 별표 1로 하고, 별표 2를 다음과(또는 별지와) 같이 신설한다.  
별표 1의2를 다음과(또는 별지와) 같이 신설한다.
- (4) 2개의 별표를 개정하여 하나의 별표를 통합하고자 하는 경우  
별표 2를 삭제하고, 별표 1을 별표로 하여 다음과(또는 별지와) 같이 한다.

## 5) 신·구조문 대비표

부분개정 조례안을 입안할 때에는 다른 경우와는 달리 신·구조문 대비표를 반드시 작성하여야 한다. 대비표의 작성요령은 다음과 같다.

가) 대비표는 현행 란과 개정안 란으로 구분한다.

나) 조문을 개정할 때에는 현행 란에는 개정대상 현행조문을 기재(항, 호, 목만 개정되는 경우에도 당해 조 제목을 포함한 조 전체를 기재하여야 한다)하고, 개정안 란에는 개정된 후의 개정조문을 기재하되, 현행 조문과 같은 부분은 ———으로 표시한다. 현행 란의 개정대상 현행조문부분과 개정안 란의 개정조문부분은 밑줄을 쳐서 개정조문의 변동현황을 쉽게 확인할 수 있도록 한다. 한편, 개정대상 항, 호, 목이 아닌 항, 호, 목의 경우에는 현행 란에는 “(생략)”으로 표시하고 개정안 란에는 “(현행과 같음)” 표시만 하면 된다.

다) 조, 항, 호, 목 등을 신설할 때에는 현행 란에는 “〈신 설〉”로 표시하고, 개정안 란에는 신설 조, 항, 호, 목 등을 기재하고 밑줄을 친다.

라) 조, 항, 호, 목 등을 삭제할 때에는 현행 란에 삭제대상 조, 항, 호, 목 등을 기재하고 밑줄을 치고, 개정안 란에는 “〈삭 제〉”로 표시한다.

## 《부분 개정조례안 신·구조문 대비표 예시》

보완 : 신구조문 대비표를 작성기준에 맞게 정비할 필요가 있음. 개정부분에 대한 밑줄 등 정비

현 행	개 정 안
<p><b>제2조(수상대상자)</b> ① 청소년대상 수상대상자는 공고일 현재 1년 이상 ○○시에 거주하고 있는 13세 이상 18세 이하의 청소년으로서 다음 각 호의 부문에서 공적이 뚜렷한 자로 한다.</p> <p>1. 대상 : 선행, 노력 등 여러 면에서 선행이 우수하여 모든 청소년의 귀감이 되는 자</p> <p>2. ~ 4. (생략)</p> <p>② (생략)</p> <p>〈신설〉</p>	<p><b>제2조(수상대상자)</b> ①----- -----3년 이상 계속-----9세 이상 24세 이하의----- -----.</p> <p>〈삭제〉</p> <p>2. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>②(현행과 같음)</p> <p>③수상인원은 제2호 내지 제4호 각 부분별 부문상 1명 및 장려상 1명을 선정하며, 수상대상자가 없는 부분은 시상하지 아니할 수 있다.</p> <p><b>제5조(시상)</b> ①-----매년 청소년의 달인 5월에----- -----.</p> <p>② (현행과 같음)</p>
<p><b>제5조(시상)</b> ① 청소년대상은 매년 1회 시상하며, 수상자에게는 표창장과 메달 및 부상을 수여한다.</p> <p>② (생략)</p>	

### 라. 폐지 조례안

기존조례를 폐지하는 방식에는 ① 당해 조례의 폐지를 위한 조례를 제정하는 방식과 ② 관련되는 다른 조례의 부칙에서 폐지하는 방식이 있다. 조례 자체에 당해 조례의 유효기간을 규정하고 있는 한시조례의 경우에는 유효기간 경과와 동시에 자동 실효되므로 폐지를 위한 별도의 입법을 요하지 아니한다.

폐지조례안도 제안이유, 주요내용, 참고사항 등을 기재한 제안서식과 법규의 본체부분을 규정한 법령문으로 구성되며, 법규를 작성하는 방법은 다음과 같다.

1) 법규형식 및 공포번호

2) 제명

폐지 조례안의 경우에는 폐지대상 조례명 다음에 “폐지조례안”을 추가하는 형식으로 작성하며, “--조례 폐지조례안”으로 작성한다.

3) 폐지주문

폐지조례안의 경우에는 제명의 다음 줄에 “--조례는 폐지한다.”는 형식으로 폐지주문을 작성한다.

《폐지 조례안의 형식 예시》

법규형식 및 공포번호	○○조례 제 호 ○○○조례 폐지조례안 ○○○조례는 폐지한다.  부칙 제1조(시행일) -----. 제2조(경과조치) -----. 제3조(다른 조례의 폐지) --조례는 폐지한다..
제 명	
폐지주문	
부 칙	

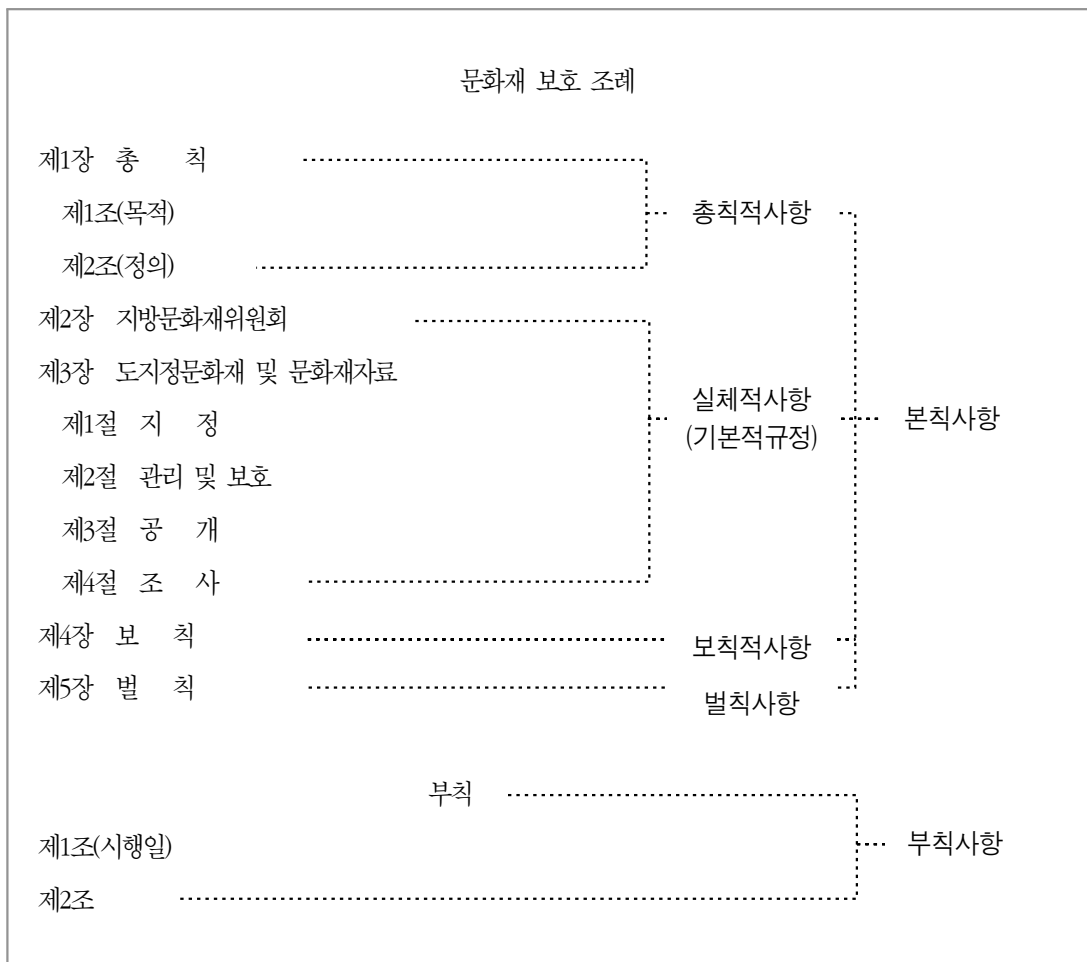
※ 부칙에서 폐지할 경우 부칙에 “○○조례는 폐지한다.”는 폐지문을 쓴다.

3. 제정·개정 방식별 규칙안 형식 : “조례안 형식”과 같음

## 제 5 절 자치법규안의 내용구성

일반적으로 맨 처음 그 자치법규 전반에 공통되는 규정을 두고, 그 다음에 그 자치법규의 본칙적 규정을 두며, 그 다음에 보칙적 규정, 그 다음에 본칙의 마지막으로 자치법규의 위반행위에 대한 제재에 관한 규정을 두는 것이 대체적인 원칙이며, 마지막으로 부칙을 붙인다.

### 《자치법규 배열순서 예시》



## 1. 총칙적 규정

### 가. 목적 규정

작성형식이 확립된 일정한 원칙이 있는 것이 아니나 입법의 직·간접적인 목적, 달성 수단, 입법의 동기 등을 논리적으로 작성하면 된다. 다만, 조례에서 위임한 사항이나 조례의 집행에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 하는 규칙의 경우에는 비교적 단순하게 작성할 수 있다.

#### 《조례안의 목적규정 예시》

**제1조(목적)** 이 조례는 ---에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.  
이 조례는 ---에 관한 사항을 규정함으로써 ---함을 목적으로 한다.  
이 조례는 ---함으로써 ---함을 목적으로 한다.

입법례) 서울특별시 문화재 보호 조례

#### 제1장 총 칙

**제1조(목적)** 이 조례는 「문화재보호법」, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 및 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따라 서울특별시 소재 문화재를 체계적으로 보존·관리 및 활용함으로써 시민의 문화적 향상을 도모하고 향토문화와 인류문화의 발전에 기여하기 위한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

규칙에 두는 목적규정은 독립된 별도의 자체적인 목적을 정한 조항이기 보다는 조례의 원활한 시행을 위하여 필요한 사항을 규정하기 위한 것이라는 취지를 명확히 하기 위하여 두는 것으로 조례의 목적규정과 그 성격이 다르다고 할 수 있다.

#### 《규칙안의 목적규정 예시》

**제1조(목적)** 이 규칙은 ---조례에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

## 나. 정의 규정

자치법규문에 쓰이는 주요한 용어 또는 당해 자치법규에서 일반적인 용법과 다소 다르게 쓰이는 특수용어에 대하여는 그 의미를 확실히 하여 의문이 생기지 않도록 하는 한편, 법 집행과정에서 일어날 수 있는 혼란을 방지하기 위하여 정의규정을 둔다.

정의규정을 작성하는 기본형은 「이 조례(또는 규칙)에서 “○ ○”란 ——을 말한다.」이다.

정의되는 용어가 2개 이상인 때에는 용어별로 몇 개의 호(항이 아님에 유의할 필요가 있다)로 나누어 열기하며, 그다지 중요하지 아니하거나 빈번히 사용하지 않는 용어는 자치법규의 앞부분에서 정의규정을 두지 않고 자치법규의 내용 중에 그 용어가 실제로 나오는 곳에서 가령 「제1항에서 “지역”이란 ○○○에 따라 지정된 지역을 말한다.」등의 형식으로 정의규정을 둘 수 있다.

조례에 용어정의 규정이 있는 경우, 조례의 위임에 의하여 제정되는 규칙에서는 조례에서 용어정리가 되어 있는 용어에 대하여는 중복하여 용어정의 규정을 두지 아니하는 것이 법체계상 타당하다. 다만, 규칙에서 사용되는 용어가 복잡다기하여 조례에 규정된 용어정의 규정을 참조하도록 하는 것이 필요한 때에는 다음과 같이 예외적으로 정의규정을 둘 수도 있다.

입법례) 서울특별시 문화재 보호조례

**제2조(정의)** ① 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지정문화재”란 「문화재보호법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2항제2호 및 법 제70조제1항에 따른 문화재 중에서 보존가치가 있다고 인정되어 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 지정한 “서울특별시 지정문화재”를 말한다.
2. “문화재자료”란 법 제2조제2항제3호 및 법 제70조제2항에 따라 지정되지 아니한 문화재 중 시장이 향토 문화 보존상 필요하다고 인정하여 지정한 “서울특별시 문화재자료”를 말한다.

3. “보호구역”이란 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정 문화재의 점유 면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다.
  4. “보호물”이란 문화재를 보호하기 위하여 지정한 건물이나 시설물을 말한다.
  5. “역사문화환경”이란 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말한다.
  6. “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 조경공사 또는 토지나 해저의 원형변경이 수반되는 공사로써 「문화재보호법 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제2조에서 정하는 공사를 말한다.
  7. “시외소재문화재”란 시외로 반출되어 현재 서울특별시 밖에 소재하는 문화재를 말한다.
- ② 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 제1항 각 호를 제외하고는 「문화재보호법」, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 및 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른다.

### 《규칙안의 정의규정 예시》

**제2조(정의)** 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 조례가 정하는 바에 의한다.  
이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 조례 제2조의 규정에 의하는 외에 다음과 같다.

1. (이하 생략)

### 다. 해석 규정

자치법규에서 목적규정이나 정의규정을 두는 것도 해석상의 의문을 없애려는 취지지만, 경우에 따라서는 보다 직접적으로 자치법규의 해석에 관한 규정을 두는 경우도 있다. 이러한 해석규정의 유형으로서는 ① 조례의 해석·운용의 지침을 단적으로 제시하는 것과 ② 조례의 적용한계를 명시하고 확장해석을 금지하는 것이 있다.

예시) 서울특별시 문화재 보호조례

### 《해석규정 예시》

**제3조(해석상의 주의)** 이 조례를 해석·적용함에 있어서는 주민의 권리가 부당하게 침해되는 일이 없도록 하여야 한다.

## 라. 적용범위 규정

자치법규의 전체 또는 특정조항의 적용범위를 일정범위로 한정하고자 할 때 또는 적용범위에서 일정 범위를 제외하고 적용하여야 할 경우에 사용하는 것이 적용범위 규정이다.

자치법규의 전체 또는 다수조항의 적용범위에 관한 규정은 총칙부분에서 규정하고, 특정조항의 적용범위를 정할 때에는 당해 조항에서 적용범위 규정을 둔다.

### 《적용범위 규정 예시》

**제7조(적용범위)** 이 조례는 -----에(대하여는) 적용한다(적용하지 아니한다)  
-----에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

#### 질의회시 부칙 중 「적용범위」와 「다른 법률과의 관계」의 구분

☐ 질의요지

「적용범위」에 관한 규정과 「다른 법률과의 관계」에 관한 규정의 차이점은

☐ 회 신

- 「적용범위」에 관한 규정은 법령전체 또는 법령중의 일정한 조항을 어떤 범위에 한정하거나 어떤 범위의 것을 제외하여 적용하고자 하는 경우에 두는 규정을 말하고, 「다른 법률과의 관계」에 관한 규정은 관계되는 다른 법률과의 적용 우선순위를 정하는 규정을 말함.
- 즉 「적용범위」는 당해 법률의 적용범위를 명확하게 하는데 주목적이 있는 반면, 「다른 법률과의 관계」에 관한 규정은 일정한 사항에 대하여 당해 법률과 다른 법률 중 어느 법률을 우선 적용하여야 하는지를 명확하게 하는데 그 주목적이 있음.

예시) 서울특별시 도시개발채비지 관리 조례

**제2조(적용범위)** 이 조례의 적용을 받는 채비지는 다음 각 호의 어느 하나와 같다. (개정 2009.07.30)

1. 서울특별시가 시행하는 도시개발사업에서 「도시개발법」(이하 “법”이라 한다) 제34조에 따라 지정된 채비지 (개정 2009.07.30)
2. 「토지구획정리사업법」 폐지 법률에 따라 서울특별시도시개발특별회계에 귀속된 채비지 (개정 2009.07.30)



## 2. 실체적 규정(기본적 규정)

실체적 규정은 당해 자치법규가 달성하고자 하는 입법목적을 구체적으로 실현하기 위한 가장 기본적인 내용을 규정하는 것으로서 자치법규의 본체적 부분을 이룬다.

실체적 규정의 내용을 분야별로 개관하면 다음과 같다.

- 가. 행정작용법 중 영업 관련 법령에 있어서는 일정한 영업을 적법하게 영위할 수 있는 권리의 취득, 변경에 관한 기본적인 사항을 규정한 다음, 영업자의 준수사항 등 영업의 운영에 관한 기본적 사항을 규정하며, 마지막 부분에 영업자에 대한 지도·감독사항으로서 출입·검사, 행정지도 및 개선명령, 위반 시의 영업정지 및 취소 등 행정처분 등을 규정한다.
- 나. 행정조직관련 법령 중 그 예가 가장 많은 법인의 설립에 관하여는 주로 법인격, 정관 및 설립동기, 이사회, 임원수, 임면, 결격사유, 사업 또는 업무범위, 사업계획, 자금차입 및 채권발행 등 당해 법인의 업무집행 및 재정에 관한 사항 등을 규정한다.
- 다. 국토이용, 환경, 농지 등 국토의 보전과 이용에 관한 법령에 있어서는 중장기 계획 등 행정계획, 필요한 용도지역·보전지역의 지정, 동 지역안의 각종 행위 제한, 제한행위의 인·허가, 훼손 시의 원상회복 등 개선조치 및 각종 부담금의 부과·징수 등을 규정한다.
- 라. 농어촌발전, 중소기업지원, 과학기술진흥 등 일정분야의 경제활동의 지원이나 개발촉진법령에 있어서는 그 규정내용이 너무 다양하여 예시하기 곤란하나 일반적으로 경제 분야에 대한 지원내용은 주로 보조·융자 등 금융지원, 세제 지원 및 기술지원 등에 관한 내용을 규정한다.
- 마. 사회보장이나 사회복지의 증진을 위한 법령에 있어서는 각종 생활지원수당, 자녀학비보조 등 교육보호 및 의료보호 등에 관한 내용을 규정한다.

입법례) 서울특별시 문화재 보호조례

## 제2장 문화재 보호 정책의 수립 및 추진

**제3조(문화재 보존 시행계획 수립)** ① 시장은 법 제7조에 따라 문화재기본계획에 관한 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따라 연도별 시행계획을 수립하거나 시행을 완료한 때에는 그 결과를 문화재청장에게 제출하여야 한다.

③ 시장은 연도별 시행계획을 수립한 때에는 이를 공표하여야 한다.

④ 연도별 시행계획의 수립·시행·공표 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

**제4조(문화재 보호 단체의 지원 및 육성)** 시장은 문화재의 보호, 보존, 보급 및 선양을 위하여 필요하다고 인정하면 관련 단체를 지원·육성할 수 있다.

## 제3장 문화재 보호의 기반 조성 -이하 조문내용생략

제5조(문화재 기초조사)

제6조(문화재 정보화의 촉진)

제7조(화재 및 재난방지)

## 제4장 문화재의 지정

제8조(지정문화재)

제9조(문화재자료)

제10조(보호물 또는 보호구역의 지정)

제11조(지정의 고시 및 통지)

제12조(지정서 등의 교부)

제13조(지정 또는 인정의 효력 발생 시기)

제14조(지정 또는 인정의 해제)

제16조(문화자원 보존지구의 지정)

## 제5장 문화재의 관리와 보호

제17조(소유자 관리의 원칙)

제18조(관리단체에 의한 관리)

제19조(역사문화환경 보존지역의 보호)

제20조(허가사항)

제21조(허가기준)

제22조(허가사항의 취소)

제23조(천연기념물 동물의 치료 등)

제24조(신고사항)

제25조(무형문화재의 보호·육성)

제26조(행정명령)  
제27조(기록의 작성·보존)  
제28조(정기조사)  
제29조(직권에 의한 조사)  
제30조(손실의 보상)  
제31조(보조금)  
제32조(경비 부담)

#### 제6장 문화재의 공개 및 관람료

제34조(지정문화재의 공개 등)  
제35조(관람료의 징수)  
제36조(무형문화재 보유자의 기·예능 공개)

#### 제7장 시 소유 문화재의 운영

제37조(시 소유 문화재의 관람료 징수)  
제38조(시 소유 문화재의 관람료 면제)  
제39조(시 소유 문화재의 사용허가 및 사용료)  
제40조(손해배상 등)  
제41조(시 소유 문화재의 운영위탁)

#### 제8장 문화재위원회

제42조(위원회의 설치)  
제43조(위원회의 구성)  
제44조(위원장의 직무)  
제45조(전문위원)  
제46조(해촉)  
제47조(회의)  
제48조(수당 등 지급)

#### 제9장 매장문화재 보호 및 조사

제49조(개발사업 계획·시행자의 매장문화재의 보호)  
제50조(매장문화재 지표조사)  
제51조(지표조사에 따른 보존조치의 명령)  
제52조(매장문화재의 기록·작성 등)  
제53조(매장문화재의 공고)

### 제10장 문화재수리 등

- 제54조(문화재수리 등의 기본원칙)
- 제55조(문화재수리 등의 시행계획 수립)
- 제56조(문화재수리업자 등의 등록)
- 제57조(문화재수리업의 양도 등)
- 제58조(문화재수리업의 상속)
- 제59조(문화재수리 등에 관한 도급의 원칙)
- 제60조(문화재수리 보고서의 작성)
- 제61조(문화재수리 현장의 점검 등)
- 제62조(문화재수리 현황의 검사 등)
- 제63조(시정명령 등)
- 제64조(문화재수리업자 등의 등록취소 등)
- 제66조(문화재수리업자의 평가 등)

## 3. 보칙 규정

자치법규의 실체적 규정의 전제로서 그 전반에 걸쳐 공통적으로 적용되는 사항으로서 총칙적 규정으로 하기에는 적합하지 않은 절차적, 기술적인 사항을 규정하는 것이 보칙 규정이다. 일반적으로 보칙 규정에서 규정하는 사항은 ① 보고 또는 자료의 제출, ② 출입검사 또는 조사, ③ 청문, ④ 행정심판·행정소송, ⑤ 손실보상, ⑥ 수수료, ⑦ 권한의 책임·위임, ⑧ 기타 자문기관 등의 설치·운영, 관계 행정기관과의 협조, 다른 조례와의 관계 등이다.

### 가. 수수료

지방자치단체는 당해 지방자치단체의 사무 또는 지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체의 위임을 받아 처리하는 사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있고(지방자치법 제137조제1항), 국가나 다른 지방자치단체의 위임사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다(동조 제2항).

수수료의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다. 다만, 국가가 지방자치단체나 그 기관

에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다(동법 제139조). 이에 따라「지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」으로 182종의 수수료의 금액을 정하고 있다.

#### 나. 보고 또는 자료의 제출, 출입검사 및 청문

일반주민으로부터 신고 등 일정한 보고를 의무적으로 하게 하는 규정과 출입검사 및 청문에 관한 규정 그리고 보고를 태만히 한 자 등에 대한 과태료 등의 벌칙 규정은 주민의 권리·의무와 벌칙에 관한 사항이기 때문에 법률의 위임 없이는 조례에서 규정할 수 없다.

#### 다. 권한의 위임·위탁

##### 1) 국가사무의 재위임

서울특별시장, 광역시장 또는 도지사(교육감 포함)가 위임받은 국가사무를 구청장, 시장, 군수(교육장 포함) 기타 소속기관의 장에게 재위임하는 경우에는 그 위임기관의 장의 승인을 얻어 규칙으로 이를 규정한다(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제4조).

##### 2) 지방사무의 위임, 재위임

지방자치단체의 장은 보조기관, 소속행정기관 또는 그 하부행정기관에게 그 권한에 속하는 사무를 위임하거나 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관 등에게 그 권한에 속하는 사무를 위탁하는 경우에는 이를 조례 또는 규칙으로 규정한다. 위임받은 사무를 재위임하는 경우에는 원래의 위임기관의 장의 승인을 얻어야 한다(지방자치법 제104조제4항).

### 3) 민간위탁

지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다. 이 경우 법인 또는 단체에 위탁하는 사무는 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 것에 한한다(지방자치법 제104조제3항).

즉 사인(私人)에 대한 권한의 위임을 위탁 또는 민간위탁이라고 하는데(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조제3항), 사인(私人)에 대한 권한의 위임은 주로 기능적·대량적·반복적 사무의 경우가 많다.

사인(私人)에게 권한을 위임한 지방자치단체는 수임사무의 처리에 관하여 수임자를 지도·감독할 수 있는 것이 원칙이다(동 규정 제14조).

입법례) 서울특별시 문화재 보호조례

**제65조(수수료)** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 「문화재수리 등에 관한 법률」 제51조에 따라 수수료료를 내야 한다.

1. 「문화재수리 등에 관한 법률」 제14조제1항에 따라 문화재수리업자 등의 등록을 신청하는 자
2. 「문화재수리 등에 관한 법률」 제14조제6항에 따라 문화재수리업자 등의 등록증 또는 등록수첩의 재발급을 신청하는 자

**제68조(준용)** 문화재수리 등에 관하여 이 조례에서 정하지 아니한 사항에 관하여는 「문화재수리 등에 관한 법률 및 시행령, 시행규칙」의 관련 규정을 준용한다.

### 제11장 보 칙

**제69조(권리의무의 승계)** ① 지정문화재(보호물, 보호구역과 가지정문화재를 포함한다) 등의 소유자가 변경된 때에는 새 소유자는 이 조례 또는 이 조례에 따라 시장이 행하는 명령·지시 그 밖의 처분으로 인한 전 소유자(前所有者)의 권리·의무를 승계한다.

② 제18조에 따라 관리단체가 지정되거나 그 지정이 해제된 경우에 관리단체와 소유자에 대하여는 제1항을 준용한다. 다만, 소유자에게 전속(專屬)하는 권리·의무는 그러하지 아니하다.

**제70조(사무의 위임)** 시장은 다음의 사무를 구청장에게 위임한다.

1. 제20조제1호에 따른 허가사항
2. 제20조제2호에 따른 지정문화재 등의 탁본·영인 또는 촬영의 허가

3. 제26조에 따른 지정문화재 등의 관리·보호를 위하여 필요한 행정명령 및 행정명령에 따른 조치
4. 제24조제1호부터 제8호까지의 규정에 따른 신고의 수리
5. 그 밖에 시장이 규칙으로 정하는 사항

**제71조(문화재 방재의 날)** ① 시장은 문화재 방재의 날 취지에 맞도록 문화재에 대한 안전점검, 방재훈련 등의 사업 및 행사를 실시한다.

② 문화재 방재의 날 행사에 관하여 필요한 사항은 시장이 따로 정할 수 있다.

**제72조(표창)** 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 표창할 수 있다.

1. 관리·보호의 책임이 없는 자로서 지정 또는 가지정문화재의 멸실, 유실, 도난, 훼손을 방지하는데 현저한 공로가 있는 자
2. 무형문화재의 보유자와 명예보유자 외의 자로서 무형문화재의 보호·육성에 현저한 공적이 있는 자
3. 지정 또는 가지정문화재를 관리, 보호 또는 공개할 책임이나 의무가 있는 자로서 그 관리, 보호 또는 공개서 다른 자의 모범이 된 자
4. 문화재 보존·관리 및 활용에 현저한 공로가 있는 자
5. 문화재 보존 관련 전람회와 경연대회 등에서 우수한 성적을 거둔 자

## 4. 벌칙 규정

### 가. 행정형벌 규정

벌칙이란 어떤 행위를 명하거나 제한·금지하는 행정법상의 의무위반에 대하여 일반 통치권에 의거하여 벌을 과하는 것을 정하는 규정을 말한다. 벌칙은 법률에서 정하는 것이 원칙이며 조례에서는 법률의 구체적 위임이 없는 한 벌칙을 정할 수 없고 과태료만 정할 수 있을 뿐이나, 법률에서 처벌대상의 대강을 정하고 그 구체적 위반행위를 위임하거나 처벌한도를 정하고 그 범위 안에서 형량을 위임하는 경우 등에는 구성요건 등에 해당하는 벌칙을 정할 수 있다.

## 나. 과태료 규정

과태료를 부과할 수 있는 행위는 ① 지방의회의 검사 및 조사와 관련되어 증인으로 출석요구를 받은 자가 정당한 이유 없이 출석하지 않거나 증언을 거부하는 경우(지방자치법 제41조제5항), ② 사기 기타 부정한 방법으로 사용료, 수수료 또는 분담금의 징수를 면하였거나 공공시설을 부정사용한 경우(지방자치법 제139조제2항), ③ 기타 개별 법령에서 위임된 경우이다.

②의 경우에는 지방자치법 제139조제3항에서 과태료의 징수절차 및 불복절차는 동법 제140조(사용료 등의 부과·징수, 이의신청)를 준용하도록 하고 있고, ③의 경우에는 개별법령에서 과태료의 징수절차와 불복절차를 규정하고 있기 때문에 조례에서 별도의 규정을 둘 필요는 거의 없다고 할 수 있다.

입법례) 서울특별시 문화재 보호조례

**제67조(의무위반에 대한 과태료)** ① 시장은 「문화재수리 등에 관한 법률」 제62조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 같은 법 시행령 제31조의 부과기준에 따라 250만 원 이하의 과태료를 부과·징수한다.

② 시장은 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 제1항의 과태료 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 가중하거나 감경할 수 있다.

**제73조(과태료)** ① 시장이 제24조에 따른 신고를 하지 아니한 사람에게 과태료를 부과하는 경우에는 법 제103조를 준용한다.

② 시장은 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 제37조 또는 제39조에 따른 관람료나 사용료를 내지 아니한 자에게는 내야 할 관람료나 사용료의 3배에 해당하는 과태료를 부과한다.

**제74조(과태료의 부과·징수)** ① 시장이 제73조에 따른 과태료를 부과·징수하는 경우에는 「질서위반행위규제법」을 따른다.

② 제1항에 따른 과태료는 「문화재보호법 시행령」 제48조제1항의 기준에 따라 부과한다.

③ 시장은 「문화재보호법 시행령」 제48조제2항에 따라 위반행위의 동기, 내용, 횟수 및 위반의 정도 등을 고려하여 제2항의 기준에 따른 과태료 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 가중하거나 감경할 수 있다. 다만, 가중하는 경우에도 과태료 총액은 법 제103조에 따른 과태료의 상한액을 초과할 수 없다.



## 5. 부칙 규정

자치법규의 규정은 본칙 규정과 부칙 규정으로 크게 구분된다고 앞에서 설명한 바 있다. 자치법규의 부칙 규정이란 자치법규의 본체적인 사항을 규정한 본칙 규정에 부수적이거나 경과적인 성격의 사항을 규정하는 부분으로, 이러한 사항들에는 일정한 기간에만 적용된다는지 특정된 몇몇 사람에게만 적용한다는지 또는 관련되는 법령을 개정해주는 조치로 법령의 일관성을 유지한다는지 하는 목적이 있는 것으로 본칙과는 달리 잠정적 성격을 갖거나 일시적 조치의 성격을 띠는 것들이다.

부칙 규정에 규정되는 사항은 대체로 다음과 같은 배열순서에 의해 규정되며 제정법규는 물론 개정·폐지 규정에도 존재한다.

- 1) 자치법규의 시행일에 관한 규정
- 2) 자치법규의 유효기간에 관한 규정
- 3) 기존 다른 자치법규의 폐지에 관한 규정
- 4) 자치법규의 시행에 따른 적용례·특례에 관한 규정(과거의 기준으로 필요성이 없음)
- 5) 자치법규의 시행에 따른 경과조치에 관한 규정
- 6) 자치법규의 시행과 직접 관련된 다른 자치법규의 개정에 관한 규정
- 7) 다른 자치법규와의 관계에 관한 규정 등 기타 규정

부칙도 본칙과 마찬가지로 조로 구분하고 조에 제목을 붙이되, 조 번호는 제1조부터 새로 시작하도록 한다. 다만, 부칙에서 시행일만을 규정하는 경우에는 조와 조의 제목을 표시하지 아니한다.<sup>4)</sup>

### 가. 시행일 규정

시행일 규정은 자치법규의 효력이 현실적으로 발동하게 되기 시작하는 날을 규정하는 조항으로서 시행일을 어떠한 내용으로 정할 것인지는 구체적 상황에 따라 다소간

4) 과거에는 부칙이 2개 이상 5개항 이하 이면 항으로 구분하도록 하였으나, 항을 내용별로 묶을 필요가 있는 경우도 있어 부칙도 원칙적으로 조로 구분하도록 한다. 법제처, 「법령입안 심사기준」 2007, p.508.

차이가 있다. 일반적으로 많이 사용되는 방식은, ① 공포일부터 즉시 시행하게 하는 방식, ② 공포 후 일정한 유예기간 경과 후에 시행하게 하는 방식, ③ 특정 일자부터 시행하게 하는 방식 등이 있다.

참고적으로 공포일부터 즉시 시행하게 하는 방식은 일반국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 자치법규의 경우에는 바람직하지 않으므로 공포 후 일정기간 경과 후에 시행할 수 있도록 유예규정을 두는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

※ 법령의 시행유예기간 (법령 등 공포에 관한 법률 제13조의2)

- 국민의 권리제한 또는 의무부과와 직접 관련되는 법률 · 대통령령 · 총리령 및 부령을 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공포일로부터 적어도 30일이 경과한 날로부터 시행하도록 하여야 한다.

### 《조례의 시행일 규정 예시》

- 1) 공포일로부터 즉시 시행하게 하는 방식  
이 조례는 공포한 날부터 시행한다.
- 2) 공포 후 일정한 기간경과 후에 시행하게 하는 방식  
이 조례는 공포 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.
- 3) 특정 일자부터 시행하게 하는 방식  
이 조례는 2002년 1월 1일부터 시행한다.
- 4) 다른 법령 또는 자치법규의 시행일로부터 시행하게 하는 방식  
이 조례는 1962년 12월 26일에 공포된 개정헌법의 시행일로부터 시행한다.
- 5) 특정한 사실의 발생과 관련시켜 시행하게 하는 방식  
이 조례는 조약이 우리나라에 대하여 그 효력을 발생하는 날부터 시행한다.
- 6) 조항별 시행일을 달리 규정하는 방식  
이 조례는 2002년 3월 1일부터 시행한다. 다만, 제6조 내지 제11조의 개정규정은 2002년 6월 1일부터 시행한다.  
이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제10조의 개정규정은 공포한 후 3월이 경과한 날부터 시행한다.
- 7) 시행일을 하위규칙에 위임하는 방식  
이 조례는 공포한 날부터 1년이 넘지 아니하는 범위 내에서 규칙이 정하는 날부터 시행한다.
- 8) 자치법규의 적용일과 시행일을 달리 규정하는 방식  
이 조례는 공포한 날부터 시행하되, 2002년 9월 1일부터 적용한다.

**질의회시 공포 후 미시행 법령의 개정여부 등**☐ 질의요지

공포는 되었지만 아직 시행되지 않고 있는 법령도 개정할 수 있는지, 개정할 수 있다면 개정문은 어떻게 작성하는지?

☐ 회 신

- 법령이 공포된 후에는 당해 법령이 아직 미시행 상태에 있다고 하더라도 그 내용은 이미 확정되어 있기 때문에, 개정 필요성이 있는 경우에는 새로운 입법조치에 의하여 그 미시행 중인 법령을 개정할 수 있음.
- 다만, 이 경우에는 개정법령이 아직 미시행 상태에 있는 관계로 인하여 원 법령에 흡수되지 않고 있는 상태이기 때문에 개정문을 작성하는 방법은 다소 차이가 있음.

(개정문 작성례)

- A법중 개정법률 : 공포일(01. 12. 31), 시행일(02. 7. 1)인 경우
  - － A법중 개정법률은 '02. 6. 30일까지는 A법에 흡수되지 않고 A법과는 별도로 존재하는 것으로 봄.
  - － 위 미시행 개정법률을 그 시행 전에 다시 개정할 필요가 생긴 때에는 원래의 A법을 개정대상으로 하는 것이 아니라, A법중 개정법률을 개정대상으로 하여 개정문을 작성하는 것이 원칙이며
  - － 당해 법률이 원법률에 흡수되는 순서는 공포순서가 아니라 시행순서에 의함.

**나. 자치법규의 시행을 위한 준비행위에 관한 규정**

조직에 관한 자치법규나 법인의 조직에 관한 자치법규의 경우에는 그 자치법규 전체가 시행되기 전에 위원의 선임을 위한 의결, 설립위원의 임명 등의 준비행위를 할 필요가 있는 경우가 있다. 이러한 준비행위 가운데는 사실 행위로서 별도의 법 규정이 없는 경우에도 할 수 있는 경우가 많으나 법적 의미를 지닌 행위에 대하여는 부칙에서 이에 관하여 특별히 규정할 필요가 있다.

**《자치법규의 시행을 위한 준비행위에 관한 규정 예시》**

**제1조(시행일)** -----.

**제2조(준비행위)** ○ ○ 는 이 조례 시행 전에 제9조의 규정에 의한 공제회의 설립인가, 공제회의 설립업무에 대한 지원 등 공제회 설립에 필요한 사무 처리를 할 수 있다.

## 다. 유효기간 규정

유효기간 규정이란 당해 자치법규가 그 효력을 유지하는 기간을 정하는 규정으로서 유효기간이 지나면 당해 자치법규는 자동적으로 실효되게 된다. 이러한 점에서 유효기간을 정한 자치법규를 한시조례·규칙이라고 부르기도 한다. 유효기간은 자치법규 전체에 대하여 정할 수도 있고, 자치법규 중 일부 조항에 대하여 정할 수도 있다.

### 《조례안 유효기간 규정 예시》

제1조(시행일) -----.

제2조(유효기간) 이 조례는 2003년 12월 31일까지 그 효력을 가진다.(또는 제10조제1항의 규정은 2005년 8월 31일까지 효력을 가진다.)

## 라. 다른 자치법규의 폐지에 관한 규정

자치법규의 시행과 관련하여 기존 다른 자치법규의 폐지가 필요한 경우에는 부칙에서 다른 자치법규의 폐지에 관한 규정을 둘 수 있다. 다만, 주의할 점은 상호 관련성이 없는 기존 다른 자치법규의 폐지에 관한 규정은 두어서는 아니 되며, 조례는 조례로, 규칙은 규칙으로만 폐지가 가능하다는 것이다.

### 《다른 조례의 폐지에 관한 규정 예시》

제1조(시행일) -----.

제2조(다른 조례의 폐지) ○○ 조례는 폐지한다.

## 마. 자치법규의 시행에 따른 적용례·특례에 관한 규정

적용례 규정은 신·구 자치법규의 변경과정에 있어서 신 자치법규의 적용시기 (예 : 과세대상에 추가된 물품에 대한 과세시기) 또는 적용대상 등에 관하여 논란의 소지가 있을 수 있는 경우(특히 세법)에 신 자치법규의 적용시기 또는 적용대상 등을 보다 명확하게 하기 위해 두는 규정으로, 적용례 규정을 둘 경우 법집행 공무원 또는 일반 국민에게는 매우 편리한 규정으로 작용할 수 있다.

## 《자치법규의 적용례 규정 예시》

**제1조(시행일)** -----.

**제2조(일반적 적용례)** 이 조례는 이 조례 시행 후 최초로 관세대상물품을 판매장에서 판매하거나 반출 또는 수입신고를 하는 분부터 적용한다.

특례규정은 자치법규를 제정 또는 개정함에 있어서 정책적인 관점 또는 특수한 상황을 전제로 하여 한정된 기간 또는 한정된 대상에 대하여 예외적으로 본칙의 내용과 다른 제도를 도입하여 운용할 필요가 있을 때에 두는 규정을 말한다.

기득의 권리 내지 지위를 보호하거나 새로운 법질서로의 급격한 변화에 대한 완화조치가 필요한 경우에는 일반적으로

- 시행일 규정에서 시행유예를 규정하는 방안
- 경과조치 규정에서 종전의 기득권자에 대하여는 종전의 규정에 의하도록 하여 신 자치법규의 적용을 배제시키는 방안
- 특례규정에서 종전의 기득권자 등에 대하여 일정 기간 동안 또는 일정한 조건하에 신 자치법규(본칙)의 내용과 다른 내용의 규정을 잠정적으로 적용시키는 방안들이 주로 활용되고 있다.

즉 위에서 보는 바와 같이 일반적으로 경과조치 규정에서는 종전의 기득권 등을 신 자치법규의 적용대상에서 계속적 또는 일정기간 배제하고 종전의 상태를 그대로 인정하는 것을 특징으로 하는 반면에, 특례규정에서는 종전의 기득권자 등에 대하여 일정 기간 동안 또는 일정한 조건하에 신 자치법규(본칙)의 내용과 다른 내용의 규정을 잠정적으로 적용시키는 것으로서 신 자치법규의 적용을 완전히 배제시키는 것은 아니라는 점에서 경과조치 규정과 구별된다고 하겠다.

## 《자치법규의 특례 규정 예시》

**제1조(시행일)** -----.

**제2조(○○관리사 등의 임용에 관한 특례)** 관리주체는 규칙이 정하는 시기까지 제39조의3의 개정규정에 의한 ○○관리사 등에 갈음하여 ○○의 요건에 해당하는 자를 관리책임자로 둘 수 있다.

## 바. 자치법규의 시행에 따른 경과조치에 관한 규정

경과조치 규정은 자치법규를 제정하거나 개정·폐지하는 경우에 종래의 법질서를 어느 정도 용인하거나 새로운 법질서로의 변천에 관해 잠정적인 특례를 둠으로써 신·구 법질서간의 원만한 교체를 위하여 두는 규정이다.

다시 말하면, 자치법규를 제·개정하는 경우에는 신·구 자치법규간의 법질서의 변천을 원활하게 하여 구 자치법규 하에 있어서 또는 적용되는 자치법규가 전혀 없는 상태에서 누렸던 지위나 이익이 침해되지 않도록 하거나 급격하게 변동되지 않도록 유의할 필요가 있다.

만약, 경과조치규정을 두지 않는 경우에는 모든 경우에 당연히 신 자치법규의 규정이 적용되게 되므로 조례안의 입안 작업을 마친 때에는 기득권자 등의 보호를 위하여 경과조치 규정을 둘 필요가 없는지 신중히 검토해 볼 필요가 있다.

### 따라서 조례안을 입안하는 경우에는

- 1) 기득의 권리 내지 지위를 존중내지 보호하고 구법 질서하에서 합법적으로 활동하고 있던 자가 갑자기 위법상태에 놓이게 되는 것을 방지하기 위하여 기득권자 등은 신 자치법규의 적용대상에서 제외시킬 필요는 없는지
- 2) 기득권자 등에 대하여도 신 자치법규를 적용시키되, 새로운 법질서로의 급격한 변화에 대한 완화조치로서 기득권자 등에 대하여 법적용상 잠정적 특례를 둘 필요는 없는지
- 3) 개정 자치법규 시행당시 신청 중이거나 조사, 심판 중인 사항은 신 자치법규 대신 종전의 규정에 의하여 마무리 짓도록 하는 것이 효율적이지 않는지 그리고 서식, 복제 등이 개정되더라도 개정 자치법규 시행 당시 이미 마련되어 제품화되어 있는 기존의 서식이나 복제를 종전의 규정에 의하여 계속 사용할 수 있도록 할 필요는 없는지
- 4) 처분청 변경 시 종전의 처분청이 행한 처분(소속 공무원임용처분 포함)의 효력 등을 명확하게 하기 위하여 명문의 규정을 둘 필요는 없는지
- 5) 법인 기타 단체의 설립근거가 되는 자치법규가 개정·폐지되는 경우에 그 내용에

- 따라 법인의 의제, 재산의 승계, 조직변경 등에 관한 규정을 둘 필요는 없는지
- 6) 벌칙 또는 제재처분을 완화하는 방향으로 자치법규를 개정하더라도 과거에 일어난 사실에 대하여는 종전의 규정을 계속 적용시킬 필요는 없는지 등에 관하여 세밀히 검토함으로써 조리 상 법원칙인 신뢰보호의 원칙이 입법에 반영되도록 노력할 필요가 있다.

### 《자치법규의 경과조치규정 예시》

이 조례 시행당시 --를 신청한 자에 대하여는 제--조의 개정규정에 불구하고 종전의 규정에 의한다.

이 조례 시행당시 --업을 영위하고 있는 자는 이 조례 시행일부터 --년까지는 제--조의 규정에 불구하고 --업을 영위할 수 있다.

- ▷ 이 조례 시행당시 --허가를 받은 자에 관하여는 제 --조의 개정규정에 불구하고 종전의 규정에 의한다.
- ▷ 이 조례 시행당시 --허가를 받은 자는 이 조례에 의한 --허가를 받은 것으로 본다. 다만, 이 조례 시행 후 --년 이내에 제 --조의 개정규정에 의한 (자본금, 시설 및 장비)를 갖추어야 한다.

- ▷ 이 조례 시행당시 종전의 규정에 의하여 A로부터 --허가를 받은 자는 이 조례에 의하여 B로부터 그 허가를 받은 것으로 본다.
- ▷ 이 조례 시행 전에 종전의 규정에 의하여 행하여진 처분·신청·신고 기타 행정기관에 대한 행위는 이 조례의 규정에 의하여 행한 처분·신청·신고 기타 행정기관에 대한 행위로 본다.

이 조례 시행당시 A의 사무는 B가 승계한다.

이 조례 시행당시의 --공사는 ○○공사로 본다.

이 조례 시행당시의 --공사가 행한 행위 기타 법률관계에 있어서 --공사는 이를 ○○공사로 본다.

이 조례 시행중에 제--조의 규정에 의하여 신청한 것에 대하여는 유효기간 경과 후 --월까지 --를 할 수 있다.

- ▷ 이 규칙 시행당시 종전의 규정에 의하여 사용하던 서식은 --년 --월 --일 까지 이 규칙에 의한 서식과 함께 사용할 수 있다.
- ▷ 이 규칙 시행당시 종전의 규정에 의한 --제복은 --년 --월 --일까지 이 규칙에 의한 --제복이 지급될 때까지 이를 착용할 수 있다.

이 조례 시행 전의 위반행위에 대한 행정처분에 관하여는 종전의 규정에 의한다.

## 사. 자치법규의 시행과 직접 관련된 다른 자치법규의 개정에 관한 규정

어떤 조례의 제정 또는 개정에 수반하여 영향을 받는 다른 조례가 있는 경우에는 입법 경제상 효율성과 조례개정 시차로 인한 시행상 불통일성 제거 측면에서 부칙에서 다른 조례를 개정할 수 있으나 개정대상 내용은 한 조례의 제정 또는 개정·폐지에 수반하여 영향을 받는 다른 조례의 자구 또는 인용조문 등 경미한 사항에 한정된다. 즉 경미한 정리적 개정만 한하여 부칙에 의한 다른 조례의 개정이 인정된다.

### 《다른 자치법규의 개정규정 예시》

**제3조(다른 조례의 개정)** —조례 중 다음과 같이 개정한다.

제0조 중 “—”를 “—”로 한다.

※ 상위법령의 시행일까지 하위법령을 정비하지 못한 경우

- 상위법령이 폐지되거나 일부 조문이 삭제된 경우 상위법령의 시행일까지 하위법령을 정비하지 못하였다면 하위법령의 관련조항은 상위법에 위배되는 내용으로서 실효된 것으로 해석된다.
- 다만, 하위법령 정비를 계속 미루는 경우 법집행 공무원이나 일반국민 중에는 당해 하위법령이 계속 유효한 것으로 오해할 수 있기 때문에 조속한 시일 내에 정비하는 것이 바람직하다.

입법례) 서울특별시 도시계획 조례

부 칙(제 4131호, 2003. 7.25)

**제1조(시행일)** 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(일반적인 경과조치)** 이 조례 시행 당시 종전의 규정에 의한 처분·절차 그 밖의 행위는 이 조례의 규정에 의하여 행하여진 것으로 본다.

**제3조(지구단위계획 및 정비구역에 관한 경과조치)** 이 조례 시행 당시 지구단위계획으로 결정된 구역과 도시 및 주거환경정비법 제4조의 규정에 의하여 지정된 정비구역으로서 건축계획을 포함하여 결정된 구역 안에서의 건축물의 허가·인가·승인 등에 대하여는 이 조례의 규정에 의한다. 다만, 지구단위계획구역 중 이 조례 시행 전 조례 부칙 제4조의 단서 규정에 의하여 준주거지역 안에서의 용적률을 2003년 6월 30일까지 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 500퍼센트 이하에서 정한 경우에는 2006년 6월 30일까지 건축물의 허가·인가·승인 시 이를 적용한다.(개정 2004.05.25, 2005.01.05)

**제4조(지구단위계획의 경미한 변경에 관한 경과 조치)** ①종전 건축법에 의한 도시설계 및 종전 도시계획법에 의한 상세계획에서 경미한 사항으로 규정한 사항과 종전 도시계획법에 의한 지구단위계획의 경미한 사항 또는 운영지침으로 정한 사항은 영 제25조제4항제8호의 규정에 의한 “지구단위계획에서 경미한 사항으로 결정된 사항”으로 본다.



②이 조례 시행당시 종전의 규정에 의하여 결정된 지구단위계획중 이 조례가 정하는 경미한 사항의 변경에 대하여는 당해 지구단위계획에서 정하는 변경절차에 불구하고 이 조례가 정하는 바에 의한다.

**제5조(아파트지구에 관한 경과조치)** 이 조례 시행 전에 아파트지구개발기본계획(변경)고시된 잠실지구, 반포지구, 화곡지구, 암사·명일지구 및 청담·도곡지구 안에서의 사업계획승인 및 건축허가 등에 관하여는 이 조례의 규정에 불구하고 주택건설촉진법의 규정에 의한 당해 아파트지구개발기본계획에 의한다.

**제6조(자연경관지구에 관한 경과조치)** - 이하 내용생략

**제7조(미관광장에 관한 경과조치)**

**제8조(개발행위허가 기준 등의 변경에 따른 경과조치)**

**제9조(규칙에 위임된 사항에 관한 경과조치)**

**제10조(다른 조례와의 관계)**

**제11조(다른 조례의 개정)** ①서울특별시가로수조성 및 관리조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제3조제1호가목 중 “도시계획법시행령 제2조”를 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률시행령 제2조”로 한다.

②서울특별시공동구점용료등징수조례중 다음과 같이 개정한다.

제1조 중 “도시계획법 제37조”를 “국토의계획 및 이용에 관한 법률 제43조”로, “동법시행령 제36조”를 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률시행령 제39조”로 한다.

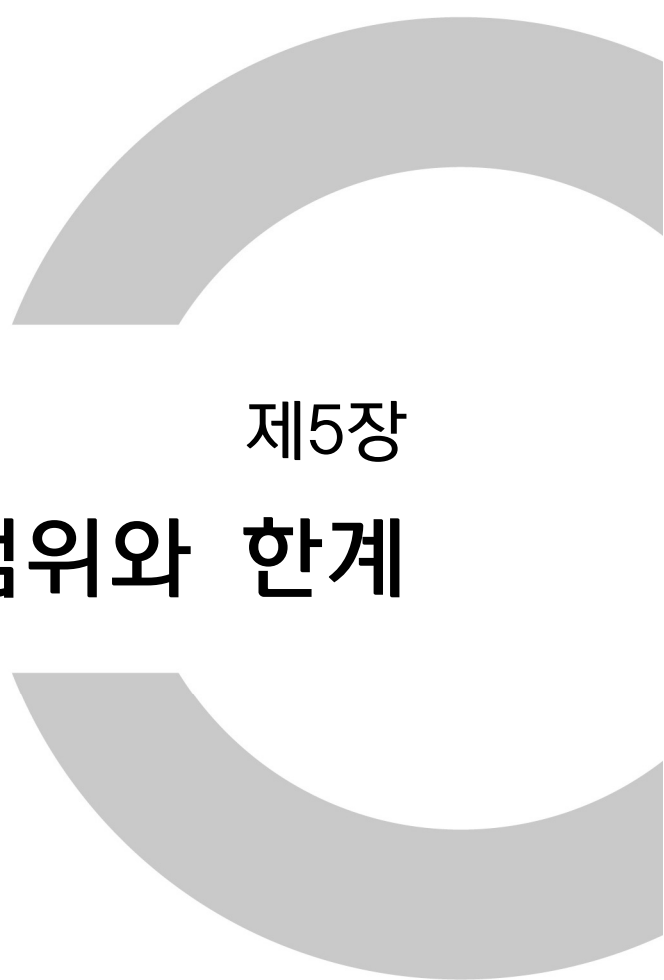
③서울특별시공유재산관리조례중 다음과 같이 개정한다.

제18조제1항제2호 중 “도시계획”을 “도시관리계획”으로 한다.

제23조제4항제1호 중 “도시계획법 제3조제7호”를 “국토의계획 및 이용에 관한 법률 제2조제7호”로 한다.

(이하 생략)





제5장

# 자치입법의 범위와 한계



## 제 5 장 자치입법의 범위와 한계

### 제 1 절 개요

자치입법권은 지방자치단체가 자치권에 기하여 관할구역 내에서 통용될 자치법규를 제정할 수 있는 권능으로 그 핵심은 조례제정권이다.

조례는 지방자치단체가 헌법 제117조와 지방자치법 제22조에 의하여 제정하는 자치입법으로 자치권의 실현수단이라는 점에서, 이는 본질적으로 지방자치단체가 향유하는 지방자치권의 범위 내에서 행사되어야 한다.

지방자치단체의 조례제정의 대상이나 범위, 그리고 그와 관련된 여러 가지의 제도적·현실적 제약이나 문제점들은 근본적으로 현행 법제상 지방자치단체에게 부여된 자치권의 내용이 무엇이며 그 향유범위가 어떠한가 하는 점에 달려있다.

지방자치단체의 조례의 법적 위상과 그 제정의 범위와 한계에 관한 문제는 지방자치법론에 있어서 가장 치열한 논란의 대상 중 하나로, 이러한 법적 논란은 근본적으로 지방자치단체가 향유할 수 있는 자치권의 헌법적 보장내용과 범위가 무엇인지, 더 구체적으로는 헌법 제117조제1항과 지방자치법 제22조 등의 해석은 어떻게 되어야 하는지의 문제로 귀결된다.

이러한 조례제정의 범위와 한계에 관한 문제는 주민의 복리를 증진하며 지방자치단체의 자율성을 확대하고, 행정의 효율성을 확보하여 지방자치단체의 권한과 책임을 일치시키고, 집행기관과 의결기관 간 견제와 균형의 원리를 확보하는데 핵심적인 수단이므로 이에 대한 논의가 중요하다.

## 제 2 절 조례와 법률우위

### 1. ‘법령의 범위 안에서’의 의미

지방자치법 제22조 본문에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하여 법률우위를 명백히 하고 있다.

“법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있다 함은 조례가 법령의 위임을 받거나 법령의 위임 없더라도 법령의 명문규정이나 전체적인 입법취지와 모순·저촉되지 아니하는 범위 안에서 제정될 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

즉 반드시 법령의 위임이 있어야 한다는 의미는 아니며, 법령에 위반되지 아니하는 한 법령에서 전혀 규율하지 아니한 사항(국법상 공백상태에 있는 사항)에 대하여도 조례를 제정할 수 있다(통설). 따라서 판례나 통설은 “법령의 범위 안”과 “법령에 위반되지 아니하는 범위 안”에 대해서 같은 의미로 본다.

사례 1	“법령의 범위 안”의 의미는 “법령에 위반되지 아니하는 범위안에서”라는 의미
<p>《단양군 공유재산관리 조례 중 개정조례안에 대한 재의결 유효판결》 (대법원 2000.11.24. 선고 2000추29 판결)</p> <p>○ 구 지방자치법 제15조(현행법 제22조)에서 말하는 “법령의 범위 안”이라는 의미는 “법령에 위반되지 아니하는 범위 안”이라는 의미로 풀이되는 것으로서, 특정 사항에 관하여 국가법령이 이미 존재할 경우에도 그 규정의 취지가 반드시 전국에 걸쳐 일률적인 규율을 하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하고 있다고 해석될 때에는 조례가 국가법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수 없다.</p>	

사례 2	자치사무에 대하여 법률의 위임이 없는 경우 조례 제정 가능함
<p>《정선군 세자녀 이상 세대양육비 등 지원에 관한 조례안 재의결 무효 확인청구 :유효》 (대법원 2006.10.12. 선고 2006추38 판결)</p> <p>○ 구 지방자치법 제15조(현행법 제22조)에 의하면 지방자치단체는 그 내용이 주민 권리의 제</p>	

한 또는 의무 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 바,

- 지방자치단체의 세자녀 이상 세대 양육비 등 지원에 관한 조례안은 저출산 문제의 국가적·사회적 심각성을 심분 감안하여 향후 지방자치단체의 출산을 적극 장려토록 하여 인구정책을 보다 전향적으로 실효성 있게 추진하고자 세자녀 이상 세대 중 세 번째 이후 자녀에게 양육비 등을 지원할 수 있도록 하는 것으로서,
- 위와 같은 사무는 지방자치단체 고유의 자치사무 중 주민의 복지증진에 관한 사무를 규정한 지방자치법 제9조제2항제2호(라)목에서 예시하고 있는 아동·청소년 및 부녀의 보호와 복지증진에 해당되는 사무이고, 또한 위 조례안에는 주민의 편의 및 복리증진에 관한 내용을 담고 있어 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니다.

‘법령’의 의미에 관하여도 견해가 대립되고 있으나 그 의미는 법률과 명령(대통령령, 총리령, 부령 등)을 의미한다. 따라서 행정규칙(고시, 훈령, 예규)은 포함되지 않는 것이 원칙이나 법령의 위임을 받아 제정된 것은 명령에 포함된다. 그리고 헌법에 의하여 법률과 같은 효력을 가진 조약과 일반적으로 승인된 국제법규(헌법 제6조: 협약, 협정)를 포함한다. 따라서 지방자치단체의 조례는 개별 상위법령의 명문규정이나 전체의 입법취지에 저촉되지 않는 범위 안에서 제정되어야 한다.

#### 현재 결정례

**“법령의 범위 안에서”의 『법령』에 행정규칙은 원칙적으로 포함되지 않지만 국민의 권리의무를 규정한 행정규칙은 포함**

(2001 헌라1, 강남구청과 대통령간의 권한쟁의, 2002. 10. 31)

- 「헌법」 제117조제1항에서 규정하고 있는 법령에는 법률 이외에 「헌법」 제75조 및 제95조 등에 따른 “대통령령”, “총리령” 및 “부령”과 같은 법규명령이 포함되는 것은 물론이지만, 헌법재판소의 “법령의 직접적인 위임에 따라 수임행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것”이면, 그 제정형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능하게 된다고 보아야 한다.”고 판시 한 바에 따라, 헌법 제117조제1항에서 규정하는 “법령”에는 법규명령으로서 기능하는 행정규칙이 포함된다.
- 따라서 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제15조제6항에서 “시간외근무수당의 지급기준·지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부장관이 정하는 범위 안에서 지방자치단체의 장이 정한다.”라고 규정한 것은 자치입법권을 침해한 것으로 볼 수 없다.

사례 3

**비회기중 활동한 의회의원 의정활동비 등 지급에 관한 조례 중 개정조례안 재의결 무효 확인(전라북도)**

(대법원 2004.4.23. 선고 2002추16 판결)

□ 조례내용

- 행정사무조사특별위원회가 비회기 중에 회의 등 활동할 경우 그 활동에 참석한 위원에게는 「별표 2」 지급기준표에 의하여 참석일수에 따라 예산의 범위 내에서 수당을 지급할 수 있다는 규정 신설

□ 판결요지

- 헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 규정하고, 구 지방자치법 제15조(현행법 제22조) 본문은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”고 규정하는 바, 여기서 말하는 ‘법령의 범위 안에서’란 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없음
- 지방의회의원에 대한 회기수당의 지급요건으로서의 ‘회기’는 정례회 및 임시회의 회기만을 의미하는 것이라고 해석함이 상당하므로, 행정사무조사특별위원회가 비회기 중에 회의 등 활동할 경우 그 활동에 참석한 위원에게 참석일수에 따라 수당을 지급할 수 있도록 한 조례안은 헌법 제117조, 구 지방자치법 제15조(현행법 제22조), 제32조제1항제3호의 규정에 위반되어 위법함

사례 4

**법이 정하는 범위를 벗어나 새로 정한 과세면제에 관한 사항 조례는 상위 법령에 위배되어 위법**

(대법원 2009.12.24. 2007추172)

- 이 사건 조례안은 조세특례제한법이 규정하고 있지 않은 감면대상에 관한 감면요건을 규정하고 있는 바, 이는 과세면제에 관한 사항을 추가로 규정하여 감면대상세액이 축소될 수 있도록 한 것임
- 지방세법 제9조는 조례로 과세면제 등에 관한 사항을 정할 때에는 행정안전부장관의 허가를 얻도록 하고 있고, 경제자유구역법은 개발사업시행자에 대해 조세특례제한법, 지방세법이 정하는 바에 따라 시세를 감면할 수 있다고 규정하고 있으며, 지방자치법 제22조는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하고 있고, 지방자치법 제3조는 지방세의 부과징수에 관하여 필요한 사항에 대하여 법이 정하는 범위 안에서 조례로 정하도록 하고 있음
- 따라서, 행정안전부장관의 허가를 받지 않은 이 사건 조례안에 있어서 이 조항은 등록세취득세의 감면대상세액이 축소될 수 있는 과세면제에 관한 사항을 법이 정하는 범위를 벗어나 새로이 정한 것이므로, 지방세법 제9조, 지방자치법 제22조 등 상위 법령에 위배되어 위법함



**사례 5** 이미 법령이 존재하는 특정사항에 대해 규율하는 조례도 유효

(대법원 2007.12.13. 선고 2006추52 판결)

- 지방자치단체의 조례는 그것이 자치조례에 해당하는 것이라도 법령에 위반되지 않는 범위 안에서만 제정할 수 있어서 법령에 위반되는 조례는 그 효력이 없지만,
- 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아님

**사례 6** 조약에 위반되는 지방자치단체의 조례안은 무효

(대법원 2005.9.9. 선고 2004추10 판결)

- ‘1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade)은 국회의 동의를 얻어 대통령의 비준을 거쳐 같은 달 공포되고 시행된 조약인 ‘세계무역기구(WTO) 설립을 위한 마라케쉬협정(Agreement Establishing the WTO)(조약 1265호)의 부속 협정(다자간 무역협정)이고, ‘정부조달에 관한 협정(Agreement on Government Procurement)은 국회의 동의를 얻어 공포·시행된 조약으로서 헌법 제6조제1항에 의하여 국내법령과 동일한 효력을 가짐
- 특정 지방자치단체의 초·중·고등학교에서 실시하는 학교급식을 위해 위 지방자치단체에서 생산되는 우수 농수축산물과 이를 재료로 사용하는 가공식품(이하 ‘우수농산물’이라고 한다)을 우선적으로 사용하도록 하고 그러한 우수농산물을 사용하는 자를 선별하여 식재료나 식재료 구입비의 일부를 지원하며 지원을 받은 학교는 지원금을 반드시 우수농산물을 구입하는 데 사용하도록 하는 것을 내용으로 하는 위 지방자치단체의 조례안이 내국민대우원칙을 규정한 ‘1994년 관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade 1994)에 위반되어 그 효력이 없음.
- ※ 다만, 위의 대법원 판례와 관련하여 2011.12.15 타결된 개정 WTO GPA에서 정부의 급식조달에 대해서는 협정이 적용되지 않는다는 예외주석을 신설(한미 FTA에서도 동일한 예외조항 반영)에 따라 학교급식에 국산 농산물만을 사용하도록 하는 규정은 현재는 적법함

## 사례 7 의정회 및 시우회에 대한 보조금 지원 조례는 무효

(대법원 2013.05.23. 2012추176 판결)

### □ 조례내용

- 서울시 의정회(전직 의원단체) 및 시우회(퇴직 공무원단체)에 대한 보조금 지원을 위한 “서울특별시 시우회 등 육성 및 지원조례

### □ 판결요지

- 지방재정법에서 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부보조출연 및 그 밖의 공금을 지출할 수 없고 일부예외만 인정하고 있는데 시우회나 의정회는 이에 해당하지 않고 이들은 친목단체 성격의 단체이므로 그 설립목적이 조례로 정해져 있다 하여도 보조금을 지불 할 수 있어 무효임

## 사례 8 순직 소방공무원 자녀에게 학자금 지급을 규정한 조례는 무효

(대법원 2012.05.24. 2011추1117 판결)

### □ 조례내용

- 순직 소방공무원 자녀에게 학자금지급
- 공상 소방공무원에게 치료기간 중 위로금지급
- 소방공무원 맞춤형 단체보험 가입

### □ 판결요지

- 동조례안은 공상소방공무원에게 각종 지원에 대하여 규정하고 있으나 지방재정법 제17조 제1항에서 “지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부보조출연 및 그 밖의 공금을 지출할 수 없고 일부예외만 인정하고” 있기 때문에 본문이 원칙적으로 금지하는 지방자치단체의 개인에 대한 공금지출에 해당하므로 재의결은 효력이 없음

## 2. 법률우위와 법률선점론

법률우위원칙의 적용과 관련하여 다음의 문제가 논란이 되고 있다. 즉 지방자치단체의 자치사무에 관하여 국가의 법령이 이미 규율하고 있는 경우에 지방자치단체는 과연 어느 정도까지 조례로써 규율할 수 있는냐 하는 것이다.

종래 독일과 일본의 통설은 법률선점론(法律先占論)으로, 법률이 이미 규정하고 있는

영역에 대해서는 법률의 규정으로 충분하다고 보아야 하기 때문에, 조례가 법률과 동일한 목적으로 당해 법률의 규제범위 이외의 사항을 규제하거나, 법률의 규제기준 이상의 엄격한 기준을 두어 규제하는 것은 법률에 특별한 규정이 없는 이상 허용될 수 없다고 보았다.

그러나 일본과 우리나라의 다수설은 법률선점론을 완화하고 있다(수정법률선점이론). 즉 법률이 최소한의 규제조치를 정하고 있는데 불과하다고 해석될 때에는 지방자치단체가 특수한 사정을 고려할 필요가 있는 경우 법률의 규제보다 엄격하게 규제하는 것이 허용된다. 반면 급부행정영역에서는 법률이 최소한의 기준을 마련하고 있는데 불과한 경우에는 법률의 규정보다 이를 완화하는 것이 허용된다.

#### 사례 1 광주광역시 동구 저소득주민 생계보호 지원조례안 유효

(대법원 '96추244 판결, '97.4.25. 유효)

- 법령이 이미 존재할 경우도 법령의 목적, 효과를 저해하지 않거나 동일한 목적을 가지고 있어도 전국에 걸쳐 동일내용을 규율하려는 취지가 아니고 지방 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지로 해석될 때는 적법
- 조례안의 내용은 생활보호법과 그 목적 및 취지를 같이 하는 것이나 보호대상자의 선정기준 및 방법, 보호의 내용을 생활보호법과 다르게 규정함과 함께 동시에 생활보호법 소정의 자활보호대상자 중 일부에 대하여 생계비를 지원한다고 하여 생활보호법의 목적과 효과를 저해할 우려는 없고, 자활보호대상자에게는 전국적으로 일률적인 동일내용의 보호만을 실시하도록 하는 것이 아니고 지방의 실정에 맞게 별도의 생활보호를 실시하는 것을 용인하는 취지라고 보아야함

### 3. 초과조례의 제정 가능여부

법령의 규제기준보다 강화된 기준을 조례로 정할 수 있는 지 여부가 이른바 초과조례의 제정 가능여부로서 논의되고 있으나, 지방자치법 제22조에 의하여 조례는 법령의 범위 안에서 제정 될 수 있는 것이므로 개별 법령의 규제기준 보다 강화된 기준을 조례로써 정할 수는 없다.

다만, 예외적으로 상위법령에서 개별 법령의 규제기준보다 강화된 조례를 만들 수

있도록 규정하는 경우에는 가능할 것인데, 이러한 법령으로 「대기환경보전법」 제16조를 예로 들 수 있다.

**대기환경보전법 제16조(배출허용기준)** ① 대기오염물질배출시설(이하 "배출시설"이라 한다)에서 배출되는 대기오염물질(이하 "오염물질"이라 한다)의 배출허용기준은 환경부령으로 정한다.

② 환경부장관이 제1항의 규정에 의한 환경부령을 정하는 때에는 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

③ 특별시·광역시·특별자치시·도(그 관할구역 중 인구 50만 이상 시는 제외한다. 이하 이 조, 제18조부터 제21조까지, 제44조 및 제45조에서 같다)·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 또는 특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 시(이하 "대도시"라 한다)는 「환경정책기본법」 제12조제3항에 따른 지역 환경기준의 유치가 곤란하다고 인정되거나 제18조에 따른 대기환경규제지역의 대기질에 대한 개선을 위하여 필요하다고 인정되면 그 시·도 또는 대도시의 조례로 제1항에 따른 배출허용기준보다 강화된 배출허용기준(기준 항목의 추가 및 기준의 적용 시기를 포함한다)을 정할 수 있다. <개정 2011.7.21., 2012.5.23.>

#### 4. 조례 제정의 사항적 범위(소관사항의 원칙)

지방자치단체는 “그 사무에 관하여” 조례를 제정할 수 있기 때문에, 원칙적으로 지방자치단체의 소관사무 범위를 넘을 수 없다.

즉 지방자치단체의 사무는 그 관할구역의 자치사무(고유사무)와 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무(단체위임사무: 해당자치단체가 수임한 사무)를 처리하므로, 이러한 사무에 대하여는 조례를 제정할 수 있으나, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무(자치단체장이 수임한 사무)와 같이 지방자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무일 뿐 지방자치단체 자체의 사무라고 할 수 없는 것은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다.

다만, 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 지방자치단체의 자치조례 제정권과 무관하게 이른바 위임조례를 정할 수 있다.

### 사례 1 기관위임사무에 대한 조례 제정은 위임이 없는 한 불가

《울진군발전소 주변지역 지원사업 시행에 관한 조례무효 확인 청구의 소》  
(대법원 1999.9.17. 선고 99추30 판결)

- 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 것은 원칙적으로 자치사무와 단체위임사무에 한하므로, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무와 같이 지방자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무일 뿐 지방자치단체의 사무라고 할 수 없는 것은 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않는다.
- 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 지방자치단체의 자치조례 제정권과 무관하게 이른바 위임조례를 정할 수 있다고 하겠으나 이때에도 그 내용은 개별 법령이 위임하고 있는 사항에 관한 것으로서 개별 법령의 취지에 부합하는 것이라야만 하고, 그 범위를 벗어난 경우에는 위임조례로서의 효력도 인정할 수 없다.

지방자치단체의 소관사무가 어떤 것인지는 지방자치법 제9조에 예시적으로 열거하고 있는 주민복지, 산업진흥사무 등 6개 분야 57개 종류의 고유·자치사무(동조 제1항의 “그 관할구역의 자치사무”) 및 단체위임사무(동조 제1항의 “법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”)가 있으며, 지방자치법 제102조의 “국가사무의 지방자치단체의 장에 대한 위임” 사무인 기관위임사무가 있다.

#### ○ 사무구분의 구체적인 판단기준

지방자치단체의 존립과 유지를 위한 사무를 자치사무(고유사무)라 하고, 단체위임사무는 법령에 의하여 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 당해 지방자치단체에 위임된 사무를 말한다.

지방자치법은 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관하여 예시적 열거주의를 채택하고 있다. 그러나 다른 법률에서 지방자치법과 달리 규정하고 있는 경우에는 그 법률이 우선하도록 하고 있다(지방자치법 제9조제2항 단서).

따라서, 범형식상 법률의 위임근거 조항에 의거하여 시행령 등에서 개별사무를 시·도지사 등 지방자치단체의 장에게 위임한 사무가 기관위임사무라는 점에는 이론이 없으나, 개별법령에서 시·도지사 등 지방자치단체의 장의 권한으로 바로 규정하고 있는 경우는 해석상 논란이 되고 있다.

국가와 지방자치단체 간의 사무배분에 있어 전국적 이해를 가지는 것인지 지방적 이해를 가지는 것인지를 판단이 어렵고 국가와 지방자치단체간의 긴밀한 협력체제의 형성 등으로 국가사무와 지방자치단체의 사무를 명백하게 구분하기가 어려운 게 사실이다.

이와 관련하여 개별법령의 취지와 내용을 종합적으로 판단하여 사무가 주무부장관의 통제 하에 전국적 기준에 의하여 처리되어야 하는 사무는 기관위임사무로, 해당사무가 지방자치단체의 사무로 예시되어 있는 사무 속에 포함되어 있거나 지역적 특성에 따라 자율적으로 처리하는 것이 바람직한 사무는 지방자치단체의 사무로 보아야 한다는 것이 일반적인 견해이다.

법령에서 「지방자치단체는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정하였다면 그 사무는 고유사무에 해당하고, 「국가 (또는 지방자치단체)가 ○○사무를 지방자치단체에 위임한다」라고 규정하였다면 이는 단체위임사무를 규정하는 것이며, 법률에서 「○○장관은 ○○사무를 수행하여야 한다」또는 「○○을 하고자 하는 자는 ○○장관의 허가를 받아야 한다」라고 규정하고 「그 사무의 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다」라고 규정한 후 시행령 등에서 위임된 사무의 범위를 규정하였다면 이는 기관위임사무에 해당한다고 할 수 있다. 그런데 실제 법령을 보면 세 번째 경우의 입법례는 많지만 첫 번째와 두 번째의 경우는 그 사례를 찾아보기 어렵다.

실제 법령에서는 「시·도지사 (또는 시장·군수·구청장)는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정한 사례가 많은데 이것만 가지고 그 사무가 고유사무인지 국가사무로서 기관위임사무인지 확실히 구분하기 어렵다.

현재로서는 해석상 사무의 성질이 전국적 통일이 필요하지 아니하고 당해 지방자치단체에만 직접 이해관계를 갖는 사무는 전자로 해석하며, 전국적 통일이 필요하고 지방적 이해가 없는 사무는 후자로 해석할 수밖에 없다.

결국 현재로서는 지방자치법 제9조제2항 각 호에서 사무의 종류를 열거한 것이라든지 각 개별법령에서 사무처리 주체를 규정한 것만 가지고는 어떠한 사무가 국가사무인지 지방자치단체의 사무인지를 판별하는 것은 매우 어렵고, 실무상 조례제정대상 내지 행정사무감사 및 조사대상을 결정함에 있어서도 어려움을 겪을 수밖에 없으며 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 의하여 국가가 기관위임사무에 관여할 수 있도록

한 것과 관련하여 각 개별사무의 처리에 있어 국가와 지방자치단체간의 권한 다툼이 일어날 소지를 안고 있다고 볼 수 있다.

## 사례 2 기관위임사무에 대한 조례제정은 불가

《창녕군 하천골 재채취 군직영사업 운영관리 특별회계 설치조례 개정조례안 재의결 무효 확인》  
(대법원 2004.6.11. 선고 2004추34 판결)

### □ 조례내용

- 직영채취 및 위탁직영채취를 할 대상지역은 당해 연도 골재채취예정지로 고시한 지역으로 하며, 그 외 지역은 일반채취로 시행함

### □ 판결요지

- 지방자치단체가 자치조례를 제정할 수 있는 것은 자치사무와 단체위임사무에 한하므로, 기관위임사무는 자치조례의 제정범위에 속하지 않음
- 자치사무인지 기관위임사무인지 판단은 법령의 규정 형식과 취지, 전국적인 통일성 여부, 경비부담, 최종적인 책임귀속의 주체 등을 고려
- 골재채취업등록 및 골재채취허가사무는 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 중앙행정기관인 건설교통부장관의 고유 업무인 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무임
- 골재를 군의 직영 또는 위탁직영으로만 채취하도록 하여 민간에 대한 골재채취허가권 자체를 배제하는 것은 자치조례의 제정범위를 넘음

### 《사무구분의 기준》

구 분	자 치 사 무	단체위임사무	기관위임사무
법적근거	지방자치법 제9조제1항 전단·제2항·제103조	지방자치법 제9조제1항 후단·제2항·제103조	지방자치법 제102조·제103조·제104조, 정부조직법 제6조제1항
사 무 의 성 질	지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하고 지방자치단체의 존립목적을 위한 사무 ○ 주민의 공공복리 (토목사업·도시계획·위생 등)에 관한 것으로서 당해 구역 안에 한정된 사무	법령의 개별적 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 다른 지방자치단체에게 위임된 사무 ○ 지방자치단체 자체에 위임되었거나 소속된 사무(지방자치법 제9조·제103조) ○ 반드시 개별적 법적 근거를 요하는 사무 ○ 직접적으로 당해 지방적 이해관계가 있을 뿐 아니라 전국적 이해관계가 있는 사무	법령 등에 의하여 국가 또는 상급 지방 자치단체로부터 지방자치단체의 기관에게 처리를 위임하는 사무 ○ 국가적 이해관계가 현저한 국가사무 ○ 사무를 처리할 때 국가 또는 상급지방자치단체의 기관의 지위에서 처리하는 사무
경 비 의 부 담	법령에 명문의 규정이 없거나, 있더라도 보조할 수 있다고 표현되는 사무  지방                      국가  자체자원 + 장려적 보조금	사업비의 일부를 국가가 부담하는 사무 (지방재정법 제21조제1항)  지방                      국가  자체자원 + 부담금	전액 국비보조로서 교부금의 성격을 가진 사무  지방                      국가  부담금



## 사례 3

## 국가사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것은 조례제정권의 한계를 일탈한 것으로 위법

(대법원 2009.12.24결정, 2007추141)

- 지방자치단체는 그 고유사무인 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무에 관하여 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 스스로 조례를 제정할 수 있지만, 국가사무인 기관위임사무에 관하여는 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에 한하여 조례를 제정 가능(대법원 2007.12.13. 선고 2006추52 판결 등 참조)
- 이 사건 조례안은 지역개발사업에 대한 민간투자사업의 추진절차 및 지역개발에 관한 사항을 심의하기 위해 위원회를 설치한다고 규정하고 있는 바, 산업입지법, 경제자유구역법 등 관계 법령의 내용과 취지에 비추어 보면, 산업입지법에 의한 국가산업단지개발사업과 경제자유구역 내에서 시행되는 개발사업의 추진절차 및 사업자선정은 국가사무에 해당하고, 이와 관련한 시도지사의 사무는 국가행정기관의 지위에서 하는 기관위임사무라 보아야 할 것임
- 따라서, 국가사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것은 지방자치법 제9조제2항이 정한 조례제정권의 한계를 일탈한 것으로 위법

## 사례 4

## 기관위임사무에 대해 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 조례제정 가능

(대법원 99.9.17.선고 99추30 판결)

- 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무와 같이 지방자치단체의 장이 국가기관의 지위에서 수행하는 사무일 뿐 지방자치단체의 사무라고 할 수 없는 것은 원칙적으로 자치조례의 제정범위에 속하지 않음. 다만, 기관위임사무에 있어서도 그에 관한 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위와 같은 지방자치단체의 자치조례제정권과 무관하게 이른바 위임조례를 정할 수 있다고 하겠으나 이 때에도 그 내용은 개별법령이 위임하고 있는 사항에 관한 것으로서 개별법령의 취지에 부합하는 것이라야만 함.

### 사례 5    기관위임사무는 조례로 제정할 수 있는 대상이 아님

(대법원 95.5.12 선고 94추 28판결)

- 주택의 공급조간방법·절차 등에 관한 사항은 건설교통부장관의 고유 업무인 국가사무이고, 주택건설촉진법 제50조, 동법 시행령 제45조에 의한 권한위임의 경우라도 이는 기관위임사무라고 할 것인 바,
- 국가사무(기관위임사무)는 자치사무와 달리 헌법 제117조제1항에 의하여 법령의 범위를 벗어나지 아니하는 범위 내에서 조례로 제정할 수 있는 대상이라고 볼 수 없으므로, 법령에 의하여 국가사무가 지방자치단체에게 위임된 바가 없음에도 이에 대하여 조례로 정한 것은 지방자치법 제15조 단서, 주택건설촉진법 제1조, 제4조, 제5조, 제32조를 위반한 것으로 무효임

### 사례 6    자치사무나 단체위임사무는 법령의 위임이 없더라도 법령의 범위 안에서 조례 제정 가능

(대법원 '00.11.24. 2000추29 판결)

- 지방자치법 제9조제1항과 제15조 등의 관련 규정에 의하면 개별 법령에서 특별히 위임하고 있을 경우에는 고유사무인 자치사무와 법령에 의하여 위임된 단체위임사무 외에 기관위임사무에 관하여도 그 위임의 범위 내에서 위임조례를 제정할 수 있음
- 조례가 규정하고 있는 사항이 자치사무나 단체위임사무에 관한 것이라면 이는 자치조례로서 지방자치법 제15조가 규정하고 있는 ‘법령의 범위 안’이라는 사항적 적용될 뿐, 위임조례와 같이 국가법에 적용되는 일반적인 위임입법의 한계가 적용될 여지는 없음
- 따라서, 지방자치단체의 자치사무에 해당하는 공유재산 관리행위를 지방의회의 의결사항으로 규정하고 있는 것은 지방자치법 제35조제2항의 규정에 기한 것으로서 같은 법 제15조에서 정하고 있는 법령의 범위 안이라는 자치조례의 사항적 한계 내의 규정이라고 할 것이므로 이를 들어 법령에 위반된 조례 규정이라고 할 수 없음

## 사례 7 화천군내 고등학교 학생 교육비 지원은 조례로 가능

(대법원 2013.04.11. 2012추22 판결)

### □ 조례내용

- 군내 고등학생들이 분기별로 납부하는 수업료와 입학금 지원
- 교육비를 지원받으려는 학생은 학교장에게 지원 신청서를 제출하고 학교장은 신청서를 검토하여 군수에게 제출
- 관외 학교로 전학할 경우에는 위 지원금을 반환하도록 함

### □ 판결요지

- 농어촌지역특별법 제23조는 “국가와 지방자치단체는 농어촌 학교 학생의 교육기회를 보장하기 위하여 입학금, 수업료, 급식비 및 통학에 필요한 교통수단과 그 운행에 드는 경비를 지원할 수 있다”고 규정하고 있어서 이 조례안은 지방자치단체의 소관에 속하는 사무에 대한 공금지출에 관하여 법률의 규정이 있는 경우에 해당하여 구 지방재정법 제17조 1항에 반하지 아니함
- 이 사건 조례안 제4조는 교육비 지원대상을 ‘화천군에 보호자와 학생이 주소를 두고 관할 소재 고등학교에 다니는 학생과 함께 ‘군수가 지원 할 수 있다고 인정한 학생도 규정함으로써 원고에게 교육비 지원대상 선정에 있어 일정한 재량권을 부여하고 있는 등 관계 법률과 조례안의 규정내용 등을 고려할 때 이 사건 조례안 제6조 제3항이 교육비 지원대상에 해당하는 경우에는 군수로 하여금 교육비를 지급하도록 규정하였다는 이유만으로 집행기관의 교육한 재량권을 침해 하였거나, 예산 편성 권한을 침해하여 위법하다고 볼 수는 없음
- 화천군의 예산의 규모와 이 사건 조례안으로 소요될 비용을 비교하면 이 사건 조례안으로 소요될 비용을 비교하며, 이 사건 조례안의 시행으로 지방재정에 있어 과도한 부담이 발생한다고 단정하기 어려움으로 유효

## 5. 상급 자치단체 조례와의 관계

시·군·자치구의 사무에 대하여 시·도의 조례로 통제하는 것은 불가능하다. 지방자치법 제24조에서 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 시·도지사가 제정하

는 규칙에 위반하여서는 아니 된다”고 하여 시·도 조례·규칙의 시·군·자치구 조례·규칙에 대한 효력우위원칙을 규정하고 있는데, 이는 시·도의 조례로 시·군·자치구의 모든 사무에 대해서 규정할 수 있다는 의미가 아니다.

시·도 및 시·군·자치구는 각각의 사무에 대하여 독자적인 조례를 제정하게 되는 것이며, 시·도와 시·군·구는 모두 지역적인 사무를 처리하는 독자적이고 독립적인 행정 단위이다. 양자가 처리하는 사무는 동등한 가치가 있으며 상하 관계에 있지 아니하다.<sup>5)</sup> 다만, 양자가 처리하는 사무가 동일한 종류의 것은 아니다. 시·군·구는 보다 주민과 근접한 사무를 처리하고 시·도는 광역적이고 조정적인 사무를 처리한다. 또한 지방자치법 제10조제3항은 사무배분에서 시·도와 시·군·구의 사무가 서로 경합되지 아니하도록 하고 있으며 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군·구에서 우선적으로 처리하도록 하고 있다.

그러나 지방자치법은 양자의 관계에 대하여 제한하는 경우가 있다. 즉 지방자치법 제24조에 따라 시·군·구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반할 수 없으며 양자는 지방자치법 제147조에 따라 법령의 범위 안에서 협력할 의무가 있다.

#### 사례 1 인천광역시 연수구 공동구 설치 및 점용료 징수조례

(대법원 1995.6.30. 선고, 1995추49 무효판결)

##### □ 조례내용

- 도시계획법 제34조 및 동법시행령 제55조에 따라 공동구의 설치와 비용부담, 공동구의 점용, 사용 및 관리, 점용료 및 관리비 징수방법 등을 규정

##### □ 판결요지

- 도시계획법 등에 의하면 공동구의 설치 및 관리주체는 시장(서울특별시시장, 광역시장 포함), 군수이며, 동법 제16조나 제84조는 그 관리에 필요한 사항으로서 동법시행령(제55조제2항, 제3항)에 규정되지 아니한 사항을 당해 조례로 정하도록 하고 있는바 당해 지방자치단체의 조례 역시 서울특별시, 광역시, 시·군의 조례를 의미
- 인천광역시의회가 제정하여야 할 것을 구 조례로 제정한 것은 위법하여 전체적으로 무효

5) 이기우·하승수, 앞의 책, p62.

## 사례 2 서울특별시 서대문구 일반주거지역에 관한 도시계획 조례안

(서대문구청장, 2003.11.8. 재의요구 후 부결)

### □ 조례내용

- 제2종 일반주거지역 안에서 건축할 수 있는 건축물의 층수는 20층 이하로 하고, 5층 이하의 건축물이 밀집한 지역으로서 스카이라인의 급격한 변화로 인한 도시경관의 훼손을 방지하기 위한 지역은 15층 이하로 함

### □ 재의요구 이유

- 구청장이 제1종, 제2종, 제3종 일반주거지역을 세분·지정하도록 하는 규정은 건설교통부장관 또는 시·도지사만이 할 수 있어 국토의계획및이용에관한법률시행령 제30조(용도지역의 세분)에 위배
- 제2종 일반주거지역 안에서 건축할 수 있는 건축물의 층수, 용적률 등의 규정이 동시행령에 위배 및 서울특별시도시계획조례에 위반하여서는 아니 되도록 하고 있는 지방자치법 제17조(조례와 규칙의 입법한계)에 위배

## 사례 3 인천광역시 동구 악취·소음방지에 관한 구조례안은 무효

(대법원 2011추 124 판결)

### □ 조례내용

- 인천광역시 동구 환경기본조례의 이념에 따라 악취·소음 방지를 위해 인천광역시 동구, 사업자 및 시민에 대한 책무를 정하고 악취의 발생에 대한 배출 허용 기준을 분명히 함

### □ 재의요구 이유

- 「악취방지법」 제6조에 따르면 시·도지사는 주민의 생활 환경을 보전하기 위하여 사업장에서 배출되는 악취를 규제할 필요가 있다고 인정되는 지역을 악취 관리 지역으로 지정할 수 있으며
- 또한 「악취방지법」 제7조 규정에 의거 악취 관리 지역안의 사업장에 대하여 시·도 조례로 배출 허용 기준보다 엄격한 배출 허용기준을 정할 수 있는 바,
- 본 조례안의 제8조(배출허용기준)은 상위법 악취 방지법 제7조 제2항에(시장권한)에 위반
- 그러므로 인천광역시 동구 악취·소음 방지에 관한 조례안에 대한 재의결은 효력이 없음

## 6. 집행기관과 의결기관과의 권한분리 및 배분원리

우리 헌법은 대통령제를 채택하여 입법부와 행정부 간에 견제와 균형이 이루어지도록 하고 있으며, 지방자치법은 헌법상의 대통령제와 유사한 기관대립형을 채택하여, 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 두도록 규정함으로써 지방의회와 집행부 사이의 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다.

지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인 등의 의결권을 갖는 외에, 행정사무감사 및 조사권과 이와 관련하여 서류의 제출요구와 단체장 및 보조기관의 출석 및 답변요구의 권한이 부여되고, 단체장에게는 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로서 통할대표권, 사무관리 집행권, 직원 임명권을 부여하는 외에 지방의회가 의결한 조례안과 기타 의결사항에 대한 재의요구와 재의요구된 조례안이 재의결되어 법령에 위반된 경우 대법원에 제소할 수 있는 제도를 두어 양 기관 상호간의 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다.

의결기관과 집행기관 사이의 권한의 분리 및 배분의 취지에 비추어 단체장의 권한(기관구성원 임명·위촉 등)이 조례에 의하여 비로소 부여되는 경우는 조례에 의하여 단체장의 권한에 견제나 제한을 가하는 규정을 둘 수 있다(이 경우에도 동의 등 사후적·소극적인 관여만 가능하고 사전적·적극적인 관여나 대등지위에서 관여하는 것은 불가).

그러나 상위법령에서 단체장에게 권한을 부여하는 경우, 그 법령에서 권한 행사에 대한 의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 정할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의하여 그 권한은 단체장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 하며 하위법규인 조례로서는 단체장의 권한을 제약할 수 없다<sup>6)</sup>는 것이 대법원의 견해이다.

또한 의원은 의회의 구성원으로서 의회의 본회의 및 위원회에서의 의결과 안건의 심사처리에 있어서 발의권, 질문권, 토론권, 표결권을 가지며, 지방자치단체에 대한 행정감사 및 조사에서 직접 감사 및 조사를 담당하여 시행하는 권능이 있으나, 이는 의회의

6) 대법원 1993.2.9. 선고 92추93 판결【대구광역시 도시계획위원회 조례중 개정조례(안) 재의결 무효확인】

구성원으로서 의회의 권한행사를 담당하는 권능이지 의원 개개인의 자격으로 가지는 권능은 아니다.

그러므로 의원은 의회의 본회의 및 위원회의 활동과 아무런 관련 없이 의원 개인의 자격에서 집행기관의 사무집행에 간섭하는 것은 법이 규정하는 의회의 권한 밖의 일로서 집행기관과의 권한관계를 침해하여 위법하다고 보아야 한다.

※ 자치입법권한 배분의 원칙 (의회대표제 원리)

헌법 제118조에서 지방자치단체에 의회를 두도록 함에 따라 지방자치법에서는 지방자치단체에 의회를 두고 지방의회가 조례의 제정 및 개폐, 예산심의 확정 등 중요사항에 대한 의결권과 기타 행정사무감사 등의 권한을 행사하도록 규정하고 있으므로 우리나라는 지방자치에 있어서 주민총회제가 아닌 의회 대표제를 채택하고 있다.

이러한 의회 대표제 하에서는 정치적·법적으로 아무런 책임을 지지 아니하는 주민이 본회의 또는 위원회의 안건 심의 도중 안건에 관하여 발언한다는 것은 현행법상 선거제도를 통한 대표제원리에 정면으로 위반되는 것으로서 허용될 수 없다. 다만 간접민주제를 보완하기 위하여 의회 대표제의 본질을 해하지 않고 의회의 기능수행을 저해하지 않는 범위 내에서 주민이 의회의 기능수행에 참여하는 공청회에서의 발언 또는 본회의·위원회에서 참고인·증인·청원인 등의 자격으로 발언하는 것은 허용된다.

사례 1

구미시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 중 의회가 문책을 요구한 개정조례안은 무효

(대법원 2003.9.23. 선고, 2003추13 판결)

□ 조례내용

- 감사 또는 조사결과 시도는 해당기관의 시정을 필요로 하는 사항에 대한 시정요구뿐만 아니라, 관계공무원의 문책사항이 발견될 경우 책임성 확보를 위하여 인사권자인 시장에게 문책을 요구할 수 있도록 규정

□ 판결요지

- 지방의회는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 기타 법 제35조에 규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 법 제36조 등의 규정에 의하여 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지 법령의 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없음

**사례 2**

**서울특별시 강남구 주민자치센터 설치·운영조례안 중에서 구의원을 당연직 자치위원으로 하는 것은 무효**

(대법원 2002.12.11. 선고, 2001추64 판결)

□ 조례내용

- 위원장은 위원 중에서 호선하고 당해 동 구의원은 당연직 고문으로 한다고 규정한 당초 조례안을 위원장은 위원 중에서 호선한다는 규정과 당연직 고문에 관한 규정을 삭제하여 “당해 동 구의원이 주민자치센터운영위원회의 당연직 위원장으로 한다”고 수정의결

□ 판결요지

- 지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분리되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, 지방의회는 집행기관의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 아니하고,
- 또 집행기관을 비판·감시·견제하기 위한 의결권·승인권·동의권 등의 권한도 법상 의결기관인 지방 의회에 있는 것이지 의원 개인에게 있는 것이 아닌 바,
- 주민자치센터설치·운영조례안에서 당해 동 구의원 개인이 그 운영위원회의 당연직 위원장이 된다고 규정하고 있는 것은 지방의회 의원 개인이 하부 행정기관인 동장의 권한에 속하는 주민자치센터의 설치와 운영을 심의하는 보조기관인 운영위원회의 구성과 운영에 적극적·실질적으로 사전에 개입하여 관여할 수 있게 함을 내용을 하는 것으로서 지방의회 의원의 법령상 권한 범위를 넘어 법령에 위반됨.

**사례 3**

**재단법인 광주비엔날레 지원조례 중 개정조례안 중 공무원파견에 관한 의회의 동의를 얻도록 함은 단체장의 고유권한 침해로 무효**

(대법원 2001.2.23. 선고, 2000추67 판결)

□ 조례내용

- 지방자치단체의 장인 시장이 재단법인 광주비엔날레의 업무수행을 지원하기 위하여 소속지방공무원을 위 재단법인에 파견함에 있어서는 그 파견기간과 인원을 정하여 시의회의 동의를 얻도록 함

□ 판결요지

- 지방자치단체의 장이 그 소속 지방공무원에 대한 파견에 관하여 가지는 임용권은 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 것임.
- 동 조례안 규정은 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 소속 지방 공무원에 대한 임용권 행사에 대하여 지방의회가 동의 절차를 통하여 단순한 견제의 범위를 넘어 적극적으로 관여하는 것을 허용하고 있으므로 법령에 위반



## 사례 4

## 행정사무감사 및 조사자료 제출을 성실히 이행하지 않을 경우 징계요구 조례는 무효(서울시 서초구 행정사무감사조례안)

(대법원 2011추18 판결)

## □ 조례내용

- 요구된 자료는 접수한 날부터 10일 이내에 제출하여야 하는 규정 신설
- 자료 제출을 성실히 이행하지 않았을 경우 의회의 의결로 해당 공무원의 징계를 요청할 수 있도록 함.

## □ 판결요지

- 법령에 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것인지 법령에 없는 새로운 견제 장치를 만드는 것은 집행기관의 고유 권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없으며, 이 같은 징계요청은 집행기관에 정치적·심리적 압박으로 작용하여 견제수단으로서 실질적으로 기능할 수 있다고 보임.
- 이 같은 견제장치는 법령에 없는 새로운 것으로서 지방 의회가 지방자치단체 장의 소속 직원에 대한 징계권 행사에 미리 적극적으로 개입하는 것을 허용하는 것이므로, 집행기관의 고유권한을 침해하여 위법하다고 할 것임.

## 사례 5

## 도시계획위원회 구의원 3명을 명문화 한 조례는 구청장의 인사권은 침해하지 않아 유효(서울시 서초구 도시계획조례안)

(대법원 2013추50 판결)

## □ 조례내용

- 도시계획위원회에 구의원 3명의 참여를 명문화함(안 제4조 제4항)

## □ 판결요지

- 구청장이 도시계획위원회 의원으로 임명·위촉할 수 있는 ‘구의원의원’을 ‘구의회 의장이 추천한 구의원’으로 개정하는 ‘서울특별시 서초구 도시계획 조례 일부 개정 조례안’에 대하여 구청장이 재의를 요구하였으나 국토계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제112 제3항에 위배되거나 지방자치단체장의 고유한 인사권을 침해한다고 볼 수 없음

## 사례 6 서울특별시 서초구 예산절감 및 낭비사례 공개조례는 유효

(대법원 2013추67 판결)

### □ 조례내용

- 예산절감 및 낭비에 대한 용어의 정의(안 제2조)
- 공개 대상, 시기 및 방법(안 제3조, 안 제4조)
- 예산낭비 신고센터 설치·운영에 관한 사항(안 제5조)
- 예산절감 및 낭비사례의 심사에 관한 사항(안 제6조)
- 성과금 및 사례금의 지급 등에 관한 사항(안 제7조) 등

### □ 판결요지

- 예산낭비 사례 등을 공개하도록 하고 예산 성과금의 지급 한도를 제한하는 내용의 조례안에 대하여 구청장이 지방자치법에 위배된다는 이유 등으로 재의를 요구하였으나 구의회가 원안대로 재의결한 사안에서, 위 조례안이 지방자치단체장의 예산 집행 등에 관한 권한 및 예산 성과금 지급에 관한 권한을 본질적으로 침해한다고 볼 수 없음.

## 사례 7 부산광역시 남구 구보위원회 의원의장 추천은 구청장의 인사권 개입으로 무효

(대법원 2012추46 판결)

### □ 조례내용

- 위원장 및 부의원장은 위원 중에서 호선한다.
- 위원은 구 소속 5급 이상 공무원 3명과 의장이 추천한 구의원 3명 및 구보발행, 구사편찬에 관한 학식과 경험이 풍부한 외부전문가로 구성하며, 구청장이 임명 또는 위촉한다.

### □ 판결요지

- 위원중 의장이 추천한 구의원 3명을 구청장이 위촉하도록 한 것은 지방의회가 집행기관 소속 행정기관의 인사권에 관하여 소극적, 사후적으로 개입하는 것을 넘어 사전에 적극적으로 개입하는 것이므로 허용될 수 없음

**사례 8** 광주광역시 지방공기업 사장 등에 대한 인사검증 공청회 운영 조례

(대법원 2012추169 판결)

☐ 조례내용

- 지방공기업 사장 등의 임명 후보자에 대한 인사검증 공청회 운영에 필요한 사항을 규정

☐ 판결요지

- 「지방공기업법」에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 하며 하위법규인 조례로는 지방자치단체장의 임명·위촉권을 제약할 수 없고, 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수 없음

**사례 9** 과천시 영유아 및 아동 보육 조례는 무효

(대법원 2012추237판결)

☐ 조례내용

- 과천시 영유아 및 아동 보육 조례 제3조 제2항 제5호에 '시의회 의원은 당연직으로 한다' 라고 규정

☐ 판결요지

- 영유아보육법 시행령 제6조 제3항 전문의 규정에 반할 뿐 아니라 지방의회가 집행기관인 원고의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용될 수 없다고 판단함

사례 10

**자치단체장이 제안한 행정기구를 다른 행정기구로 전환하는 것은 자치단체장의 고유권한을 침해 하여 무효(광주광역시 복구조례)**

(대법원 2005.8.19. 선고, 2005추48)

□ 조례내용

- 지방의회가 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구를 종류 및 업무가 다른 행정기구로 전환하는 수정안을 발의함

□ 판결요지

- 지방자치법령은 지방자치단체의 장으로 하여금 지방자치단체의 대표자로서 당해 지방자치단체의 사무와 법령에 의하여 위임된 사무를 관리·집행하는데 필요한 행정기구를 설치할 고유한 권한과 이를 위한 조례안의 제안권을 가지도록 하는 반면 지방의회로 하여금 지방자치단체의 장의 행정기구의 설치권한을 견제하도록 하기 위하여 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구의 축소, 통폐합의 권한을 가지는 것으로 하고 있음
- 지방의회의원이 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구를 종류 및 업무가 다른 행정기구로 전환하는 수정안을 발의하여 지방의회가 의결 및 재의결하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 허용되지 아니함

사례 11

**지방의회가 의결로 구체적 사유를 들어 직원에 대한 징계를 요청할 수 있도록 한 조례는 위법**

(대법원 2011.4.28. 선고 2011추18 판결)

- 지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 독립한 기관으로 두고, 의회와 단체장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없음
- 지방의회는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의확정, 결산의 승인, 기타 지방자치법 제39조에 규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 지방자치법 제41조 등의 규정에 의하여 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지만 법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없음(대법원 2003.9.23. 선고 2003추13판결 등 참고)

- 이 사건 조례안 규정에 따르면, 지방의회가 의결로 집행기관 소속 특정 공무원에 대하여 의원의 자료 제출 요구에 성실히 이행하지 않았다는 구체적인 징계사유를 들어 징계를 요청할 수 있다는 것인 바, 이 같은 징계 요청은 집행기관에 정치작심리적 압박으로 작용하여 견제수단으로서 실질적으로 기능할 수 있다고 보임
- 따라서, 이 같은 견제장치는 법령에 없는 새로운 것으로서 지방의회가 지방자치단체 장의 소속 직원에 대한 징계권 행사에 미리 적극적으로 개입하는 것을 허용하는 것이므로, 집행기관의 고유권한을 침해하여 위법하다고 할 것임

## 사례 12

**지방자치단체장이 민간위탁시 지방의회의 동의를 받도록 한 조례는 지방자치단체장의 권한을 침해하는 것으로 볼 수 없으므로 유효**

(대법원 2011.4.28. 선고 2011추18 판결)

- 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있음. 따라서 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있음(대법원 1992.7.28. 선고 92추31판결, 2009.12.24. 선고 2009추121 판결 등 참조).
- 이 사건 조례안은 지방자치단체장이 자치사무를 민간 위탁할 때 의회의 동의를 받아야 하고, 동의를 받은 민간위탁 사무를 동일 수탁자에게 재 위탁하거나 위탁계약의 중요한 사항을 변경할 때 다시 의회의 동의를 받도록 규정하고 있는 바,
- 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고 민간위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없음.
- 또한 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재 위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간위탁에 관한 지방의회의 적절한 견제능력이 최초의 민간위탁 시뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 있으므로, 이에 관한 이 사건 조례안 역시 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없음

### 제 3 절 조례와 법률유보

#### 1. 법률유보의 의의

지방자치법 제22조 단서에서는 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 명시하고 있다.

헌법은 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 처벌을 받지 아니하도록 하는 죄형법정주의(헌법 제12조제1항), 국민의 자유와 권리는 법률에 의해서만 제한할 수 있도록 하고 있는 법률유보의 원칙(헌법 제37조제2항), 조세의 종목과 세율은 법률로 정하도록 하고 있는 조세법률주의 원칙(헌법 제59조), 재산권 법정주의(헌법 제38조)의 원칙을 취하고 있으므로 지방자치법 제22조는 헌법상의 원칙을 확인하는 내용으로 볼 수 있다.

따라서 지방자치단체는 개별적인 법률의 위임이 없더라도 상위법령에 위배되지 않는 범위 안에서 조례의 제정이 가능하나, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 규정하는 내용이 포함된 조례는 법률의 위임 없이는 제정할 수 없다. 이를 통상 법률유보의 원칙이라 한다.

다만, 헌법재판소는 지방의회는 민주적 정당성을 지닌 주민의 대표기관이라는 지위에 있으므로 조례에 대한 법률의 위임은 구체적 위임이 아닌 포괄적인 것으로 족하다고 판단한 바 있다.

#### 사례 1 법률유보의 원칙 및 법률유보는 포괄적으로 할 수 있음

《부천시담배자동판매기설치금지조례 및 강남구담배자동판매기설치금지조례 헌법소원》  
(헌법재판소 1995.4.20. 92헌마264,279(병합) 전원재판부)

- 이 사건 조례들은 담배소매업을 영위하는 주민들에게 자판기 설치를 제한하는 것을 내용으로 하고 있으므로 주민의 직업선택의 자유 특히 직업수행의 자유를 제한하는 것이 되어 지방자치단체가 이러한 조례를 제정함에 있어서는 법률의 위임을 필요로 한다.
- 그런데 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고, 헌법이 지방자치단체에 대해 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때 조례제정권에 대한 지나친 제약은 바람직하지 않으므로 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다고 할 것이다.

**사례 2    권리를 침해하지 않는 조례의 경우 개별적 위임은 불필요**

《청주시 행정정보공개조례안 재의결 무효 확인》  
(대법원 '92.6.23. 선고, '92추17 판결)

- 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다 할 것인데,
- 이 사건 정보공개조례안은 행정에 대한 주민의 알권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니라 할 것이다.

**사례 3    법률의 위임이 없이 주민의 의무를 부과함은 위법으로 무효**

(대법원 '04.6.11. 선고, '04추41판결)

- 이 사건 조례안은 보일러 시공자에게 설치·시공확인서를 건축주와 공사감리자에게 교부할 의무를 부과하는 한편, 건축주에게 건축물의 사용승인을 신청함에 있어서 교부받은 보일러 설치·시공확인서를 첨부하도록 하고, 그 서류의 미첨부를 사용승인의 거부사유로 정함으로써 결국 건축주로 하여금 보일러의 설치·시공확인서를 제출하지 아니하면 건축물의 사용승인을 받을 수 없도록 하는 것을 그 내용으로 하고 있는 바, 이는 주민의 권리를 제한하고 주민에게 의무를 부과하는 것이 분명하므로 지방자치법 제22조 단서 및 행정규제법 제4조의 규정에 따라 그에 관한 법률의 위임이 있어야만 적법하다고 할 것임.
- 도시가스사업법 제14조 제1항, 제2항 같은법시행규칙 제20조, 제20조의2의 각 규정은 가스시설시공업을 등록한 자에 대하여 가스보일러설치·시공확인서 등을 도시가스사업자와 특정가스사용시설에서 가스를 사용하는 자에게 제출할 의무를 부과하고 있을 뿐이므로 이 사건 조례안의 위임근거가 될 수 없다고 할 것임.
- 개정조례안은 관계 건축법령의 규정이 규제하고 있는 같은 사항과 대상에 대하여 같은 목적으로 규제하면서 위 건축법령의 각 규정이 정하여 규제하고 있는 것과 다른 새로운 규제이거나 보다 강한 태양의 규제를 하는 것으로서 보아야 할 것이므로 상위법령인 위 건축법령의 규정에 위반됨.

## 2. 지방자치법 제22조 단서의 위헌성 논의

지방자치법 제22조 단서에서는 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하고 있다.

헌법 제117조제1항은 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정할 수 있게 하고 있음에도 불구하고 하위법인 지방자치법이 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 제정하는 조례의 경우 법령우위 이외에도 법률유보를 요구하고 있어 조례제정권을 침해하는 것이 위헌인지 아닌지 논의되고 있다.

먼저 합헌론의 견해를 보면 위 단서는 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 처벌을 받지 아니하도록 하는 죄형법정주의(헌법 제12조제1항), 국민의 자유와 권리는 법률에 의해서만 제한할 수 있도록 하고 있는 법률유보의 원칙(헌법 제37조제2항), 조세의 종목과 세율은 법률로 정하도록 하고 있는 조세법률주의의 원칙(헌법 제59조)등에 따른 것으로 우리 헌법규정상 당연하다 할 것이며, 지방자치법 제22조 본문의 「법령의 범위 안에서」의 당연한 내용을 이룬다고 설명한다.

다음으로 위헌론의 견해에 따르면 위 규정에 의하면 조례는 법령에 위반 되지 아니하는 한 법률의 위임 없이도 자치사무에 관하여 정할 수 있다는 조례의 자주입법성이 사실상 의미를 잃게 되었다고 주장하면서, 그것은 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 제외한 지방자치단체의 비권력적인 작용에 한하여서만 조례를 자주적으로 제정할 수 있고 권력적인 작용에 대해서는 법규명령과 마찬가지로 법률의 위임이 있는 경우에만 조례를 제정할 수 있게 하여 지방자치단체에 대한 포괄적인 자치권(헌법 제117조)을 보장하고 있는 헌법의 취지에 반한다는 것이다.



## 사례 1

**지방자치법상 주민의 권리제한의무부과에 대한 법률위임 규정은 헌법의 기본권제한에 대한 법률유보원칙에 부합한 것으로 자치입법권 침해가 아님**

(대법원 '95.5.12. 결정, '94추28판결)

- 지방자치법 제15조(현행 제22조)는 원칙적으로 헌법 제117조 제1항의 규정과 같이 지방자치단체의 자치입법권을 보장하면서, 그 단서에서 국민의 권리제한의무부과에 관한 사항을 규정하는 조례의 중대성에 비추어 입법정책적 고려에서 법률의 위임을 요구한다고 규정하고 있는 바,
- 이는 기본권 제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 헌법 제37조 제2항의 취지에 부합하므로 조례 제정에 있어서 위와 같은 경우에 법률의 위임근거를 요구하는 것이 위헌성이 있다고 할 수 없음

그러나 대법원이나 헌법재판소는 조례에 의한 기본권제한의 법률적 근거는 포괄적 위임만으로 족하다는 입장을 취함으로써 조례제정권의 범위를 확대해 주고 있다.

## 사례 2

**조례의 법률 위임은 구체적으로 범위를 정할 필요 없이 포괄적인 것이면 족함**

(헌법재판소 '95.4.20.결정, '92헌마264 결정)

- 조례는 지방자치단체가 그 자치입법권에 근거하여 자주적으로 지방의회의 의결을 거쳐 제정한 법규이기 때문에 조례 자체로 인하여 직접 그리고 현재 자기의 기본권을 침해받은 자는 그 권리구제의 수단으로서 조례에 대한 헌법소원을 제기할 수 있음
- 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족함.

또한 대법원도 자치조례에 대하여는 구 지방자치법 제15조(현행법 제22조)가 정하는 ‘법령의 범위 안’이라는 사항적 한계가 적용될 뿐 일반적인 위임입법의 한계가 적용될 여지가 없다고 판시하고 있다(대법원 2000.11.24. 선고 00추29 판결).

그러나 합헌·위헌의 이론적인 논쟁을 떠나 실제 사례에서 위 단서규정의 폐지 필요성이 제기되고 있다. 국가의 법령에서는 관심이 없었던 영역으로서 특정지역에서 문제가 되어 각종 규제의 신설 필요성이 제기되어 조례로 규율하고자 하였으나, 위 단서규정에 의해 조례제정 시도가 실패로 끝난 사례가 더러 있다(이후 법령에서 위 사항을 수용하여 규제 신설). 비디오방 영업에 대한 등록제 도입 및 각종 준수사항을 규정한 조례안('94. 부산광역시), 래프팅투어사업에 대한 각종 규제를 도입한 조례안('96. 인제군) 등이 그 예이다.

### 사례 3 법령 공백영역에서의 주민의 권리제한 조례 제정은 불가

《인제군 레포츠산업 육성에 관한 조례》(인제군수, 1996. 7. 재의요구 후 부결)

#### □ 조례내용

- 래프팅투어 사업을 하고자 하는 자가 2인 이상일 경우 수용능력과 이용객의 안전을 위하여 사업자 수를 제한할 수 있도록 규정
- 사업자가 시설물을 철거하지 않을 시 그 시설물에 대한 재산권을 포기하도록 규정

#### □ 재의요구 사유

- 래프팅투어 사업은 체육시설의설치·이용에관한법률 상 등록 또는 신고 대상이 아니므로 래프팅사업자의 수를 제한하도록 규정하는 것(제8조제4항)은 법률의 위임 없이 국민의 권리를 제한하는 것으로 구 지방자치법 제15조(현행법 제22조) 위배
- 재산권 포기 규정(제12조제3항)은 법률의 위임 없이 재산권을 제한한 것으로 헌법 제23조제3항을 위배

#### ※ 지방자치법 제22조에 대한 새로운 해석

- 지방자치단체의 자치입법권은 해당지역 주민대표자에 의하여 입법되고 그 지역에서만 효력을 갖는다는 점에서 정치적 정당성을 확보하고 있다.
- 따라서 헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제22조 본문의「법령의 범위 안에서」의 의미는 국법체계의 일관성 확보 요청과 지방자치(특히 자치입법권)의 이념을 조화시킬 수 있는 의미로 해석하여야 한다는 견해가 있다.
- 국가의 법령에 정면으로 위배되는 자치법규는 허용되지 아니하나, 국가의 법령에서 규율되고 있지 아니한 사항, 즉 국법의 공백부분에 대하여서는 지방자치단체가 자치법규로 규율할 수 있다는 것이다.
- 즉 「법령의 범위 안에서」를 일본의 경우처럼 「법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서」로 해석하여, 우리나라도 헌법에 지방자치가 제도적 보장으로 규정된 점에 비추어 일본과 같은 해석이 가능하다는 새로운 견해가 되고 있다.

### 3. 조례에 의한 벌칙규정

조례로 벌칙을 정할 때에도 법률의 위임이 있어야(죄형법정주의)하는데 헌법 제12조 제1항에서 “누구든지 … 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌, 보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.”고 규정하고 있으며, 이에 따라 지방자치법 제22조 단서에서 “조례로 … 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하고 있다.

구 지방자치법 제20조(1994.3.16. 법률 제4741호로 개정되기 전의 것)는 “시·도는 당해 지방자치단체의 조례로써 3월 이하의 징역 또는 금고, 10만 원 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 50만 원 이하의 과태료의 벌칙을 정할 수 있다.”고 규정하고 있었으나, 동 조항에 대해서 당시 범죄구성요건의 범위를 정하지 않고 처벌 상한만을 정하여 형벌권을 포괄적으로 위임하는 것은 위헌 소지가 있고 죄형법정주의에 위배된다는 논란이 지속적으로 제기되어 '94년 3월 법 개정 시 국회정치특위에서 여·야 합의로 형벌조항을 삭제하고 대신 조례의 실효성을 제고하기 위하여 조례위반행위에 대하여 과태료를 부과할 수 있도록 하면서 과태료 상한액을 1천만 원으로 상향 조정하였다(지방자치법 제27조).

따라서 현행법상 조례로서는 행정질서벌인 과태료만을 부과할 수 있으며, 일부의 주장과 같이 형벌권을 부활시키는 문제는 종전의 위헌 논란이 다시 제기될 우려가 있어 신중히 검토되어야 할 것이다.

한편, 조례위반행위에 대하여 과태료 처분이 가능하려면 우선 개별 법률의 위임에 따라 조례에서 규정하는 의무사항의 위반행위가 있어야 하므로 조례에 의한 과태료 부과도 그 제한하는 대상행위에 대하여 법률적 근거가 있어야 된다고 본다.

지방자치법 제139조제2항에서 「공공시설을 부정사용한 행위」 등을 과태료 부과대상으로 규정한 것은 지방자치법 제22조 단서의 규정에 의한 위임에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

### 사례 1    의회 동행명령장 제도는 죄형법정주의에 위반 무효

《경상북도의회에서의 증언, 감정 등에 관한 조례(안) 무효 확인 청구의 소》  
(대법원 1995. 6. 30. 선고 93추83)

- 지방의회에서의 사무 감사·조사를 위한 증인의 동행명령장 제도는 법관이 아닌 지방의회 의장이 발부하고 이에 기하여 증인의 신체의 자유를 침해하여 헌법 제12조제3항에 위반된 것이다.
- 조례위반에 형벌을 가할 수 있도록 규정한 조례안의 규정들은 현행 지방자치법 제20조에 위반되고, 적법한 법률의 위임 없이 제정된 것이 되고, 구 지방자치법 제15조(현행법 제22조) 단서에 위반되고, 나아가 죄형법정주의를 규정한 헌법 제12조에 위반된 것이다.

## 4. 조세법률주의와 법률유보

조세법률주의와 관련하여 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 규정하고 있고 지방세에 관하여는 지방세법에서 과세요건과 세율을 규정하고 조례로써 과세요건 등을 확정할 수 있도록 부분적으로 조세입법권을 위임하고 있다.

## 제 4 절 규칙의 제정 범위 및 한계

### 1. 규칙의 의의 및 종류

규칙은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규이다.(지방자치법 제23조)

규칙의 유형을 살펴보면, 우선 법령에서 직접 어떤 사항을 규칙으로 정하도록 위임한 바에 따라 제정하는 규칙이 있는데, 이는 위임조례와 유사한 것이다. 아울러 규칙 중에는 조례의 위임에 따라 제정하는 것도 있기 때문에 이들을 서로 구분하기 위하여 법령의 직접적인 위임에 따라 제정되는 규칙을 “법령위임규칙”으로 부르고, 조례의 위임에 따라 제정되는 규칙을 “조례위임규칙”으로 부르기도 한다.

“법령위임규칙”은 법령의 내용을 보충하기 위한 것으로서 법령위임규칙 내지 위임조례가 제정되지 않으면 그 법령은 제대로 시행될 수 없다는 점과, 법령위임규칙과 위임조례는 그 효력상 상하위의 관계에 있는 것이 아니라 법령의 위임범위를 벗어나지 않는 한 모두 법령과 같은 효력을 갖기 때문에 서로 대등한 지위를 갖는다는 점 등 “법령위임규칙”은 위임조례와 유사한 성격을 갖고 있다.

지방자치법 제23조에는 명시되어 있지 아니하지만, 헌법 제75조의 규정에서 보듯이 조례의 위임이 없더라도 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 대하여서는 규칙을 제정할 수 있다고 보아야 할 것이다. 조례위임규칙과 구별하기 위하여 이를 “조례집행규칙”이라고 부르기도 한다.

또한, 지방자치법 제102조는 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사와 시장·군수 및 구청장에게 위임하여 행한다.”라고 규정한 바에 따라 기관위임사무의 개념이 정착되어 있는데, 기관위임사무는 지방자치법 제23조에 따라 법령에 의하여 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사무이기 때문에 여기에 대한 규칙제정권을 상징할 수 있으며 이를 “기관위임규칙”으로 부르기도 한다.

## 2. 규칙으로 정할 수 있는 사항

규칙의 유형과 관련하여 규칙으로 정할 수 있는 사항은 대략 다음과 같다.

- (i) 법령에 의하여 규칙으로 제정할 수 있도록 규정된 사항
- (ii) 기관위임사무에 관한 사항
- (iii) 지방자치단체의 사무 중 지방자치단체의 장의 전속적 권한에 속하는 사항
- (iv) 조례의 위임 또는 시행에 관하여 필요한 사항
- (v) 기타 지방의회나 다른 집행기관의 권한에 속하지 아니한 지방자치단체의 사무에 관한 사항

한편, 규칙의 제정에는 다음과 같은 한계가 있다고 볼 것이다.

- (i) 법령에 의하여 조례규정사항으로 지정된 사항과 지방의회의 권한에 속하는 사항은 규칙으로 정할 수 없다.
- (ii) 주민의 권리·의무에 관한 사항은 법령 또는 조례의 위임이 있어야 한다.
- (iii) 시장·군수·구청장이 제정하는 규칙은 시·도의 조례나 시·도지사가 제정하는 규칙에 위반하여서는 아니 된다(지방자치법 제23조).
- (iv) 규칙이 당해 지방자치단체의 조례를 시행하기 위한 것인 경우에는 조례에 위반될 수 없다.



## 부 록

1. 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준
2. 서울특별시 자치법규입안심사기준표





[부록 1]

## 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준

### I. 법령 용어 정비기준<sup>7)</sup>

1. 어려운 한자어는 쉬운 우리말로 표현
2. 일본식 한자어는 쉬운 우리말로 표현
3. 지나치게 줄여 쓴 한자어는 풀어쓰기
4. 일상생활에서 잘 쓰지 않는 용어는 잘 쓰는 용어로 표현
5. 잘못 사용되거나 부적절한 용어는 적절한 용어로 표현
6. 보다 적절하거나 통일된 용어로 표현
7. 외래어와 외국어는 표기법에 맞추어 표현

### II. 법령 문장 다듬기

1. 문장 구조를 적절하게 표현
2. 한문이나 일본어 표현은 지양
3. 오해의 소지가 있거나 복잡한 표현은 오해 없고 간단하게 표현
4. 중복되어 어색한 표현은 어울리게 표현
5. 자연스럽지 않거나 일상생활에서 자주 쓰지 않는 표현은 지양

7) 2009년도 법제처의 “알기 쉬운 법령 만들기 정비기준” 중에서 참고할 사항을 간추린 것이다.

※ 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비 기준<sup>8)</sup>

정비할 용어 또는 표기(∼을)	권장용어 또는 표기	기 준
가도(假道)	임시 도로	일본식 한자어
가용(家用)	가정용	줄여 쓴 한자어
간주(看做)하다	여기다, --로 보다	일본식 한자어
같음하다, 대신하다(x)	같음하다	용어통일
감안(勘案)하다	고려하다, 살피다, 생각하다.	일본식 한자어
개피(開披)하다	개봉하다, 뜯다	쉬운 우리말로
경(輕)하다	가볍다, 약하다	일본식 한자어
경과연수	경과연수	두음법칙
경료(經了)된	(필요한 절차들) 마친	쉬운 우리말로
경유(經由)하다	거치다(명사는 “경유”)	쉬운 우리말로
계고	계고(戒告)	한자를 같이 쓰기
계속	계속(係屬)	한자를 같이 쓰기
고지하다	고지(告知)하다/알리다 (×)	필요시 한자 병기
국·공립	국공립	하나의 단어 중간점 없애기
그러하지 아니하다	그렇지 않다	일상용어로 표기
기(既)	이미, 기존에	쉬운 우리말로
기술사의 근무처 및 경력 등에 관한 기록을	기술사의 근무처와 경력	일상용어로 표기
기재(記載)하다	쓰다, 적다	일본식 한자어
기타(도로·공원·철도·수도 기타 대통령령으로 정하는 공공용 시설)	그 밖에(도로·공원·철도·수도와 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설)	기타의 뜻 구별
기타(상업 기타 업무의 편익증진을 위하여)	그 밖의(상업이나 그 밖의 업무 편익증진을 위해)	기타의 뜻 구별
남용해서는 아니 된다	안 된다	일상용어로 표기
내력	내력(耐力)	한자를 같이 쓰기
내역(內譯)	명세, 내용	일본식 한자어
내지	~에서(부터) ~까지	적절한 아라비아 숫자 표기
연월일	연월일	두음법칙

8) 법제처 홈페이지([www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)) 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준 참고바람.

정비할 용어 또는 표기(∼을)	권장용어 또는 표기	기 준
단서나 괄호에서 예외를 표현하는 경우 쓰는 ‘∼을/를 제외한다’	‘∼은/는 제외한다’	주, 목적격 혼용
당해(當該)	그, 해당	일본식 한자어
동법, 동조, 동항, 동호, 동목	같은 법, 같은 조, 같은 항, 같은 호, 같은 목	쉬운 우리말로
득(得)하다	받다, 얻다	쉬운 우리말로
매 5년마다	5년마다	잘못 쓴 용어
무겁다	중(重)하다	일본식 한자어
무인(拇印)	손도장, 지장	쉬운 우리말로
물건 제조 또는 수입 허용	물건 제조 또는 수입 허용 (○) 물건 제조나 수입 허용(×)	일상용어로 표기
미불(未拂)	미지급	일본식 한자어
보전	보전(保全), 보전(補填)	한자를 같이 쓰기
본법, 본장, 본조	이 법, 이 장, 이 조	쉬운 우리말로
부의(附議)하다	회의에 부치다	일본식 한자어
불(\$)	달러	용어통일
불구자	지체장애인	적절하지 못한 용어
불명(不明)하다	분명하지 않다	줄여 쓴 한자어
불요(不要)	불필요	줄여 쓴 한자어
사도	사도(私道)	한자를 같이 쓰기
사료(思料)되다	생각되다	일본식 한자어
사위(詐僞)	속임수	쉬운 우리말로
서명·날인	서명날인	하나의 단어 중간점 없애기
소요(所要)되다	(비용이)들다, (시간이)걸리다	일본식 한자어
소정(所定)의	정해진	쉬운 우리말로
송·수신	송수신	하나의 단어 중간점 없애기
수·출입	수출입	하나의 단어 중간점 없애기
수인(數人)	여러 명/여러 사람/여럿	일본식 한자어
순차(順次)	차례	일본식 한자어
승인(면허, 인가, 동의 등)을 언다	승인(면허, 인가, 동의 등)을 받다	용어통일
승인년도	승인연도	두음법칙
산·구	신구	하나의 단어 중간점 없애기

정비할 용어 또는 표기(∼을)	권장용어 또는 표기	기 준
아니 된다	안 된다	일상용어로 표기
아니하는	않는	일상용어로 표기
양도(讓渡)하다	양도(讓渡)하다, 넘겨주다 (×)	필요시 한자 병기
양수(讓受)하다	양수(讓受)하다, 넘겨받다 (×)	필요시 한자 병기
연령(年齡)	나이 * 수급연령(0)	일본식 한자어
예비비의 사용 및 예산의 이월	예비비의 사용과 예산의 이월	일상용어로 표기
오손(汚損)	망가짐(훼손 등 문맥에 맞는 말로)	일본식 한자어
완제(完濟)	완전(히) 변제	줄여 쓴 한자어
요(要)하다	필요로 하다, 요구되다	일본식 한자어
용이(容易)하다	쉽다	일본식 한자어
유량변동을	유량변동률	두음법칙
이동	이동(異同)	한자를 같이 쓰기
인(人)(5인)	명(5명)	용어통일
인감을 날인하다	인감도장을 찍다	용어통일
인이 합성어일 때는 인을 씀	2인승, 3인분, 4인 가족	용어통일
일절(一切)	전혀/절대로	일본식 한자어
일체(一切)	모두	일본식 한자어
임·직원	임직원	하나의 단어 중간점 없애기
임면(任免)	임명과 해임	줄여 쓴 한자어
자문(諮問)을 받다	자문하다	잘못 쓴 용어
자문(諮問)하다	자문에 응하다	잘못 쓴 용어
잔여(殘餘)	나머지	일본식 한자어
잔임기간(殘任期間)	(전임자 임기의) 남은 기간	쉬운 우리말로
저해(沮害)하다, 해하다	해치다	일본식 한자어
절·성토구간	절토·성토 구간	줄이지 않고 모두 쓰기
점·사용허가	점용·사용 허가	줄이지 않고 모두 쓰기
정신지체인	지적장애인	적절하지 못한 용어
제12조 내지 제14조를 준용한다	제12조부터 제14조까지의 규정을 준용한다.	일상용어로 표기
제1항 및 제2항의 규정에 의한	제1항과 제2항에 따른	일상용어로 표기
제20조제1항과 제3항	제20조제1항 및 제3항(○)	일상용어로 표기
제20조제1항이나 제3항	제20조제1항 또는 제3항(○)	일상용어로 표기

정비할 용어 또는 표기(∼을)	권장용어 또는 표기	기 준
제2항 각호의 1에 해당하는 자	제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자	적절한 아라비아 숫자 표기
제2항 내지 제4항에 따라	제2항부터 제4항까지의 규정에 따라	일상용어로 표기
제3항 내지 제5항 및 제7항에 따라	제3항부터 제5항까지 및 제7항에 따라	일상용어로 표기
제5조 내지 제7조, 제9조, 제12조 및 제15조 내지 제20조를 준용한다.	제5조부터 제7조까지, 제9조, 제12조 및 제15조부터 제20조까지의 규정을 준용한다.	일상용어로 표기
제반(諸般)	모든	일본식 한자어
제조년월일	제조연월일	두음법칙
조정	조정(調整, 調停)	한자를 같이 쓰기
주재(主宰)	주관, 맡아서 처리	일본식 한자어
지방 채무 및 채권 관리	지방 채무 및 채권 관리 (○) 지방 채무와 채권 관리 (×)	일상용어로 표기
징수(徵收)하다	거두어들이다 (×)	필요시 한자 병기
참작(參酌)하다	헤아리다, 고려하다	일본식 한자어
천재·지변	천재지변	하나의 단어 중간점 없애기
총·포	총포	하나의 단어 중간점 없애기
출·입구	출입구	하나의 단어 중간점 없애기
취합(聚合)하다	모으다	일본식 한자어
치유(治癒)	치료	일본식 한자어
타인에게 경영하게 할 수 있다. ~로 하여금은 (예시1) 참고인으로 하여금 조정위원회에 출석하게 하여 (예시2) 타인으로 하여금 경영하게 할 수 있다.	‘~에게, ~을(를), 이(가)’ (예시1) 참고인을 조정위원회에 출석하게 하여 (예시2) 타인에게 경영하게 할 수 있다.	
통지(通知)하다	알리다(명사는 “통지”)	쉬운 우리말로
통할(統轄), 통괄(統括)	총괄	쉬운 우리말로
특별한 사유가 없는 한	특별한 사유가 없으면	일본식 한자어
필증(畢證)	증명서, 확인증	일본식 한자어

정비할 용어 또는 표기(~을)	권장용어 또는 표기	기 준
한(限)하다	~만을 말한다, ~만 해당한다, ~로(에) 한정(제한)한다	일본식 한자어
한·수해	한해·수해	줄이지 않고 모두 쓰기
해(害)하다	해치다	일본식 한자어
해당되지 아니하는	해당되지 않는	일상용어로 표기
해태(懈怠)하다	게을리 하다, 제때 하지 않다	쉬운 우리말로
허위(虛僞)	거짓	쉬운 우리말로
확정되지 아니한	확정되지 않은	일상용어로 표기
회계년도	회계연도	두음법칙
(부자연스러운 표현) ‘~에 관하여/대하여’ (예시1) 경주사업자에 대하여 설비의 변경 기타 필요한 설치를 명 할 수 있다. (예시2) 다음 각 호의 어느 하나에 해 당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다.	~에게 (예시1) 경주사업자에게 설비의 변 경 기타 필요한 설치를 명 할 수 있다. (예시2) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 이를 공개 하지 아니할 수 있다.	(부자연스러운 표현)
(부자연스러운 표현) ‘~에 의한/의하여/의한다’	~에 따른/따라/따른대로 바꿈	(부자연스러운 표현)
(부자연스러운 표현) 사역의 의미를 분명하게 할 때는	‘~으로 하여금’을 살려 쓴다. (예시) 검사에 필요한 자료를 사업 자로 하여금 제출하게 하여야 한 다.(○)	검사에 필요한 자료를 사업자에 게 제출하게 하여야 한다.(△)
(부자연스러운 표현) 운송용에게 제공 하거나	운송용으로 제공하거나	
(부정확한 표현) 정당에게	정당에	정확하지 않은 표현
(부정확한 표현) 현금의 지출에 부족 이 생긴 때에는	지출할 현금이 부족하면	정확하지 않은 표현
(사진 각 1) 매(枚)	(사진 각 1) 장	일본식 한자어
(서툰 문장) ⑥상법 제409조제2항 및 제3항의 규정은 감사위원회의 위원이 되는 사외이사의 선임에 관하여 이를 준용한다.	⑥ 감사위원회의 위원이 되는 사외 이사의 선임에 관하여는 「상법」 제409조제2항 및 제3항을 준용한 다.	어순 바로하기

정비할 용어 또는 표기(~을)	권장용어 또는 표기	기 준
(서툰 문장) 대통령령/~총리령부령이 정하는~	대통령령/~총리령부령으로 정하는~	문장 바로하기
(서툰 문장)~에 위반하다	~을/를 위반하다, ~에 위반되다	문장 바로하기
(서툰 문장)~의 조례가 정하는	~의 조례로 정하는 ~의 조례에서 정하는	문장 바로하기
(서툰 문장)「민법」대리의 목적인 물건이나 권리의 성질을 변하지 아니하는 범위에서 그 이용 또는 개량하는 행위	「민법」대리의 목적인 물건이나 권리의 성질이 변하지 아니하는 범위에서 그 이용 또는 개량하는 행위	목적어와 서술어의 호응
(서툰 문장)○○법은 이를 폐지한다	○○법은 폐지한다	문장 바로하기
(외래어 표기) 단어 중간에 오는 영어 철자 'l'	단어 중간에 오는 영어 철자 'l'은 원래의 발음에 가깝게 하기 위해 '르'로 적음(필로티(pilotis), 알칼리(alkali) 등)	외래어 표기
(외래어 표기) 발음 [리], [시]	발음 [리], [시]는 'l'로 표기한다(컬리, 컨테이너)	외래어 표기
(외래어 표기) 발음 [피], [피(화일)]	발음 [피], [피]는 'p'으로 표기(파일)	외래어 표기
(외래어 표기) 장음, 오우 [ou]는 'o'로 적음(불도우저, 로울러, 뉴우욕, 스노우)	장음 오우 [ou]는 'o'로 적음( 불도저, 롤러, 뉴욕, 스노)	외래어 표기
(일본어 조사) ~ 이상의 것	~ 이상인 것	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) '에 있어(서)와 '에 있어 서의'	~ 에서, 할 때 ~ 하는 경우, 할 경우	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) ○○법에 정한	○○법에서 정한	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 결원 수에 부족하고	결원보다 적고	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 기산일에 소급하여	기산일로 소급하여	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 내용에 관계있는'	내용과 관계있는'	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 보험에 관계있는	보험과 관계있는	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 상대방에 도달한	상대방에게 도달한	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 소유자에 속한	소유자에게 속한	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 승진에 있어서	승진에서	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 시기에 소급하여	시기로 소급하여	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 신의에 좇아	신의를 좇아/지켜	일본어조사를 한국어 의미로

정비할 용어 또는 표기(∼을)	권장용어 또는 표기	기 준
(일본어 조사) 이 법에 규정한	이 법에서 규정한	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 저작자의 생존하는 동안	저작자가 생존해 있는 동안	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 적립금에 부족이 있는 때	적립금이 부족할 때	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 적용함에 있어서	적용할 때	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사) 혼인관계의 종료한 때로부터 .	혼인관계가 끝난 때부터	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어 조사)채납액에 부족한 때	채납액보다 적을 때, 채납액에 미치지 못할 때	일본어조사를 한국어 의미로
(일본어투)∼을 필요로 하는( 경우)	∼을 요하는	일본어투를 한글 투로
(일본어투)감가상각을 필요로 하는	감가상각이 필요한	일본어투를 한글 투로
(일본어투)어장의 효율적인 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여	어장의 효율적으로 보전·이용하고 관리하는 데에	일본어투를 한글 투로
(일본어투)주민등록번호 및 국적의 변경이 있는 경우에는	주민등록번호와 국적이 변경된 경우에는	일본어투를 한글 투로
(일본어투)피난장소 도착시의 조치	피난 장소에 도착했을 때	일본어투를 한글 투로
(자음관련표현)된소리 ‘ㄲ, ㄸ, ㅃ, ㅆ, ㅈ’ 가 들어간 용어	‘ㄱ, ㄷ, ㅍ, ㅅ, ㅊ’로 표기	외래어 표기
(자음관련표현)된소리: - 씨씨(cc)	시시	외래어 표기
(자음관련표현)된소리: 까스	가스	외래어 표기
(자음관련표현)된소리: 싸이렌	사이렌	외래어 표기
(자음관련표현)받침 “ㄷ, ㄸ, ㅌ”가 들어간 용어(디스켓)	“ㅌ”로 표기(디스켓)	외래어 표기
(자음관련표현)받침 “ㅍ, ㅌ, ㄷ, ㅌ”가 들어간 용어	받침에는 일곱 글자(ㄱ ㄴ ㄷ ㄹ ㅁ ㅂ ㅅ ㅇ)만 씀, (커피숍, 워크숍, 디스켓 등)	외래어 표기
(자음관련표현)받침 “ㅍ”가 들어간 용어(커피숍, 워크숍)	“ㅂ”로 표기(커피숍, 워크숍)	외래어 표기
(자음관련표현)장음(長音)의 표기(팀임team[ti:ml], 루우트(route[ru:t]))	장음(長音) 표기를 하지 않음(팀, 루트)	외래어 표기



정비할 용어 또는 표기(∼을)	권장용어 또는 표기	기 준
(자음관련표현)초성 ‘스, 쑈’ 다음에 오는 이중모음(ㅟ, ㅟ, ㅟ, ㅟ 등)(텔레비전, 주스, 추잉껌)	초성 ‘스, 쑈’ 다음에 오는 이중모음(ㅟ, ㅟ, ㅟ, ㅟ 등)을 쓰지 않음(텔레비전, 주스, 추잉껌)	외래어 표기
(중복표현) ∼이/가 ∼ 손실이 발생한 경우	∼이/가 ∼ 손실을 입은 경우	주격 반복된 표현
(중복표현) ∼(이)라 함은 ∼을(를) 말한다	∼(이)란 ∼을(를) 말한다	중복되어 어색한 표현
(중복표현) ∼(이)라 함은	∼(이)란	중복표현
(중복표현) ○○법은 이를 폐지한다	○○법은 폐지한다.	중복표현
(중복표현) 이를 적용하지	적용하지	목적어 중복
(중복표현)‘구역 안/지역 안’ 등: ‘구역이나 ‘지역 속에 이미 ‘정해진 범위의 안’이라는 뜻이 포함	‘구역/지역으로 쓴다.	중복표현
(중복표현예시)「석유 및 석유대체연료 사업법」 제10조(부산물인 석유제품의 판매업에 관한 사항을 제외한다)의 규정은 고압가스제조자 및 고압가스판매자가 고압가스를 판매하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다.	「석유 및 석유대체연료 사업법」 제 10조(부산물인 석유제품의 판매업에 관한 사항을 제외한다)의 규정은 고압가스제조자 및 고압가스판매자가 고압가스를 판매하는 경우에는 적용하지 아니한다.	목적어 중복
(한문 투) 신·재생에너지설비 및 그 부품의 호환성 제고를 위하여	~호환성을 높이기 위하여	한문 투를 한글 투로
(한문 투) 집행유예선고를 받고	집행유예를 선고받고	한문 투를 한글 투로
~과태료에 처한다	~ 과태료를 부과한다	적절하지 못한 용어
~자(子)	~ 자녀	적절하지 못한 용어
0월	0개월	용어통일
2 이상의 필지	둘 이상의 필지	적절한 아라비아 숫자 표기
5. “임원”이라 함은 이사·대표이사·업무집행을 하는 무한책임사원·감사나 이에 준하는 자 또는 지배인등 본점이나 지점의 영업전반을 총괄적으로 처리할 수 있는 상업사용인을 말한다.	5. “임원”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 이사 나. 대표이사 다. 업무 집행을 하는 무한 책임사원 라. 감사	적절한 표현

정비할 용어 또는 표기(~을)	권장용어 또는 표기	기 준
	<p>마. 가목부터 라목까지의 어느 하나에 준하는 사람</p> <p>바. 지배인 등 본점이나 지점의 영업 전반을 총괄적으로 처리할 수 있는 상업사용인(商業使用人)</p>	
<p>식품위생법</p> <p>제8조(유독기구 등의 판매·사용금지) 유독·유해물질이 들어 있거나 묻어 있어 인체의 건강을 해할 우려가 있는 기구 및 용기·포장과 식품 또는 식품첨가물에 접촉되어 이에 유해한 영향을 줌으로써 인체의 건강을 해할 우려가 있는 기구 및 용기·포장을 판매하거나 판매의 목적으로 제조·수입·저장·운반 또는 진열하거나 영업상 사용하지 못한다.</p>	<p>식품위생법</p> <p>제8조 (유독기구 등의 판매·사용 금지) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기구(器具) 및 용기(容器)·포장(包裝)은 팔거나 팔 목적으로 제조·수입·저장·운반 또는 진열하거나 영업을 위해 사용하지 못한다.</p> <p>1. 유독(有毒)하거나 유해(有害)한 물질이 들어 있거나 묻어 있어 인체의 건강을 해칠 우려가 있는 것</p> <p>2. 식품이나 식품첨가물에 직접 닿아서 이에 해로운 영향을 끼쳐 건강을 해칠 우려가 있는 것</p>	

[부록 2]

## 서울특별시 자치법규입안심사기준표

구 분	심 사 항 목	평 가
I. 자치법규 입법의 필요성	<b>1. 입법수요 동향조사</b>	
	가. 입법수요조사는 어떻게 시작하는가(상위법령 제·개정, 시민여론, 자체 필요 등)	
	나. 입법요구(의사)는 어떤 매체를 통하여 수집하는가	
	다. 어떻게 수집하는가	
	라. 수집된 자료는 어떻게 처리하는가	
	마. 자치법규 입법의 필요성에 대한 평가 및 결정	
	<b>2. 종전제도의 운영실태조사</b>	
	가. 어떠한 근거에 의하여 제도가 운영됐는가	
	나. 법령 및 자치법규에 근거가 없는 경우 훈령·지침 또는 지시 등에 의하였는가	
	다. 예산이 필요한 사업인 경우 예산 편성근거는 무엇이며 적법하게 편성하였는가	
	라. 시민은 종래의 제도에 대하여 어떤 반응이 있었으며 그 결과는 어떠한가	
	마. 자치법규를 입법하지 않고 종전 제도로 운영할 경우 어떠한 문제를 예상하는가	
	<b>3. 입법의 필요성 조사</b>	
	가. 자치법규 입법이 법령의 제정 또는 개정에 따르는 것인가, 아니면 서울시의 필요에 의한 입법인가	
	나. 법령에 자치법규의 제정에 관한 규정이 없는 경우에 법령의 시행을 위한 보완적인 제정인가	
	다. 현재 시행중인 자치법규의 개정으로 목적을 달성할 수 있는 내용은 아닌가	
	라. 지방의회의원 또는 특정 정당이나 단체의 요구에 의한 입법인가	
	마. 시민단체 등의 조례 제정 및 폐지의 요구 또는 다른 입법 요구에 의한 것인가	

구 분	심 사 항 목	평 가
I. 자치법규 입법의 필요성	<b>4. 입법추진 일정의 확인</b>	
	가. 입법계획에 포함되어 있는 사항인가	
	나. 긴급입법에 해당하는 것인가	
	다. 관련 자치법규 및 제도를 정비할 필요 기간이 충분히 주어지고 있는가	
	라. 계획된 기일 안에 입법이 시행되지 못할 경우의 대안은 무엇인가	
	<b>5. 자치법규 입법효과의 사전예측</b>	
	가. 자치법규의 입법으로 얻을 수 있는 긍정적 효과는 구체적으로 측정하였는가	
	나. 자치법규의 입법으로 발생할 수 있는 부작용과 해결방안은 마련하였는가	
	다. 자치법규 시행에 따른 조직개편과 예산의 확보 등의 문제는 검토하였는가	
	라. 자치법규 입법으로 지금까지의 문제점을 해결하거나 특수효과를 기대할 수 있는가	
II. 자치법규 내용의 정당성 확보	<b>1. 헌법규정의 적합성</b>	
	가. 자치법규가 관련된 헌법규정 또는 국가목표와 일치하는가	
	나. 참정권 등 국민의 기본권을 제한하는 내용은 아닌가	
	다. 시민에게 과도한 부담(의무, 세금, 손실)을 주는 것은 아닌가	
	라. 자치법규 내용이 헌법이념에 저촉되는 것으로 보이는 법령의 규정을 그대로 따르는 것은 아닌가	
	<b>2. 상위법령에의 적합성</b>	
	가. 상위법령의 위임의 근거하에 입법하고 있는가. 그렇다면 그 근거법령의 내용은 구체적으로 확인하고 있는가	
	나. 상위법령의 위임 근거가 없는 경우 서울시의 고유사무에 해당하는 사항인가	
	다. 상위 법령 및 지방자치법에 규정되지 아니한 사항을 새로이 자치법규로 입법하고자 할 경우 그 타당성을 주장하는 논거는 충분히 검증하였는가	
	라. 상위 법령의 근거 없이 새로운 규제를 추가하거나 구체적인 위임규정이 없는데도 별칙규정을 두고 있지는 않은가	

구 분	심 사 항 목	평 가
II. 자치법규 내용의 정당성 확보	<b>3. 통일성 및 조화성</b>	
	가. 자치법규안의 내용이 이미 시행중인 자치법규의 내용과 중복되거나 저촉되는 경우는 없는가	
	나. 새로운 자치법규를 제정하고자 할 경우 기존의 자치법규의 개정으로 해결할 수는 없는 것인가	
	다. 위반행위의 경중에 따라 처벌내용이 다른 자치법규의 처벌규정과 비교하여 균형을 이루고 있는가	
	라. 자치법규의 내용이 법원판례와 헌법재판소의 결정방향과 저촉되는 것은 아닌가	
	마. 자치법규의 내용이 과거의 자치법규보다 규제나 벌칙이 지나치게 강화되는 것은 아닌가	
	바. 규칙으로 정할 사항을 조례로 정하거나 조례로 정할 사항을 규칙으로 정하는 것은 아닌가	
	사. 고시 등으로 정할 사항을 자치법규로 정하는 것은 아닌가	
	아. 여러 건의 자치법규로 입법할 사항을 하나의 자치법규로 정하는 무리한 입법은 아닌가	
	자. 자치법규안에 합리성의 문제가 있다고 볼 때 관련전문가의 자문 등을 받을 필요성은 없는가	
	<b>4. 입법체계의 정밀성</b>	
	가. 자치법규의 명칭은 자치법규 내용을 충분히 포괄하되 간략하고 기억하기 쉽게 되었는가	
	나. 목적규정의 표현이 입법취지와 본문의 규정범위를 적절하게 표현하고 있는가	
	다. 조문이 장/절/조/항/호로 배열되고 반복적으로 규정하고 있지는 않은가	
	라. 원칙과 예외규정을 두는 경우 양자의 균형이 이루어지도록 유의하였는가	
	마. 효력발생시점을 정할 때 시민생활에 미치는 영향 등을 고려하여 충분한 사전준비기간을 두고 있는가	
	바. 지역적·시간적으로 적용의 제한을 두는 경우 필요한 경과규정은 적절하게 두고 있는가	
	사. 종전의 법규를 완전히 정리하였는가, 실효되는 법규를 준용하는 경우 그에 대한 조치를 충분히 하였는가	

구 분	심 사 항 목	평 가
II. 자치법규 내용의 정당성 확보	아. 경과 규정을 두는 경우 법령이나 본문 규정과의 저촉여부를 충분히 검토하였는가	
	자. 자치법규 내부의 체계유지에 맞지 않게 지나치게 상세히 규율하고 있는 것은 없는가	
	차. 자치법규 이외에 예규 등 내부규칙을 자치법규로 상향조정하여 규정하는 방법은 검토되었는가	
	카. 해당 조례에서 규정해야 할 사항을 규칙 또는 자치구조례에 포괄적으로 위임하고 있는 것은 아닌가. 위임범위를 구체적으로 명시하지 않고 위임하는 것은 아닌가	
	타. 규칙으로 위임할 경우 집행부의 재량범위가 주민의 권익을 침해할 소지는 없는가	
	파. 위임과 재위임의 경우 그러한 권한에 대해 법적 근거가 명확하고 적절한 것인가	
	하. 관련법규를 준용토록 하는 경우에 준용한 법규의 내용 및 형식, 체계가 당해 법규와 차이가 있어 현실적으로 준용할 수 없는 것은 아닌가	
	거. 준용을 엄격하고 특별한 경우에만 사용하고 있는가, 편의상 남용하고 있는 것은 아닌가	
	너. 준용되는 규정이 지금의 법규내용에 비해 지나치게 복잡하거나 다른 문제점이 있음에도 충분한 검토 없이 준용하려는 것은 아닌가	
	더. 위원회의 설치는 법적근거에 의하는 것인가	
	러. 과태료 등 시민의 권익을 제한하거나 침해하는 경우 법적근거는 명확한가	
	<b>5. 표현의 명료성 및 편의성</b>	
	가. 입법내용의 의미가 확실하게 이해될 수 있고 입법의도가 오해되지 아니하도록 정확히 표현하였는가	
	나. 전문적이고 특수한 용어나 외래어를 사용하는 경우 그 의미를 정확히 표현하고 있는가	
	다. 용어의 정의·내용이 상위 법령 내용의 하자로 인하여 영향을 받고 있는지를 파악하였는가	
	라. 용어의 정의·내용이 법원의 판결과 학문이론상의 정의와 일치 또는 근접하고 있는가	

구 분	심 사 항 목	평 가
II. 자치법규 내용의 정당성 확보	<b>6. 경 제 성</b>	
	가. 새로운 예산이 수반되는 사항인 경우 그 필요성을 충분히 검토하였는가	
	나. 새로운 비용이 수반되는 경우 예산의 확보 등 재원의 조달이 가능한가	
	다. 새로운 조직의 설치가 요구되는 경우 그 필요성을 충분히 검토하였는가	
	라. 새로운 입법으로 절약되거나 추가되는 예산의 규모와 효과는 검토하였는가	
	<b>7. 시민과의 친숙도</b>	
	가. 새로운 규율은 시민의 부담(시간, 경비)을 종전에 비해 감소시키는 것인가	
	나. 중등학교를 졸업한 정도의 시민들이 이해할 수 있을 정도로 쉬운 내용으로 규정하고 있는가	
	다. 시민의 자율적인 참여를 유도하는 규정이 있는가	
	라. 시민의 정당한 재산권과 자유를 침해하는 규정은 없는가	
	마. 시민에게 승인, 허가, 등록, 신고 등의 조건을 지나치게 강화하는 것은 아닌가, 그렇다면 그 사유는 타당한가	
	바. 행정행위로 손실이 발생할 때 그에 대한 보상규정은 있는가	
	사. 입법예고, 공청회 등을 통해 시민의 의견을 충분히 수렴·반영하였는가	
	아. 전문가 등 여론의 수렴을 위하여 충분히 노력하고 그 자료가 첨부되어 있는가	
	<b>8. 실 효 성</b>	
	가. 규제하려는 내용은 시민의 대다수가 인정할 수 있는 수준인가	
	나. 행정권한의 주체와 사무진행의 흐름을 원만하게 진행하도록 규정하고 있는가	
	다. 행정집행에 필요한 조직, 인력예산은 확보되어 있거나 확보할 수 있는 내용인가	
	라. 조례를 시행하기 위하여 필요한 하위법규 등은 시행일 이전에 정비될 수 있는가	

구 분	심 사 항 목	평 가
Ⅲ. 자치법규 입법절차의 정당성 확보	<b>1. 자치법규안의 내부심의</b>	
	가. 입안부서와 심사부서간의 협의는 충분히 이루어지고 있는가	
	나. 내부적으로 입법심의기구가 별도로 구성되어 있고 그 심의는 정상적으로 이루어지고 있는가	
	다. 심의 시 충분한 여유를 가지고 심의를 하고 그 기록을 첨부하였는가	
	라. 입법관련 전문가의 사전검토를 받고 있는가, 사전검토 의뢰 시 충분한 기간, 자료, 의뢰자의 의견을 제공하고 있는가	
	<b>2. 관계기관간의 협의</b>	
	가. 중앙행정기관과의 협의가 필요한 사항인가, 필요하다면 그 협의를 거쳤는가	
	나. 서울시 내부기관간의 협의가 필요한 사항인가, 필요하다면 그 협의는 거쳤는가	
	다. 다른 지방자치단체와의 협의가 필요한 사항인가, 필요하다면 그 협의를 거쳤는가	
	라. 기타 협의가 필요한 경우는 없는가	
	<b>3. 관련위원회의 심의</b>	
	가. 입법내용과 관련된 사항이 위원회의 심의를 거치도록 법령 및 자치법규에 규정되어 있는 경우 그 심의절차는 완료하였는가	
	나. 위원회의 기능이 심의 또는 자문인가를 위원들에게 고지하고 절차를 이행하였는가, 그리고 심의 자료를 첨부하고 있는가	
	다. 위원회의 심의가 형식적으로 행하여진 것은 아닌가	
	라. 위원회의 심의결과가 법령 또는 자치법규에 저촉되지 않는다는 것을 확인하였는가	
	<b>4. 공 청 회</b>	
	가. 입법을 전제로 할 경우 입법안을 완성한 후 개최한 것인가 아니면 부분적인 정책사항만을 제시하고 개최하였는가	
	나. 공청회의 주제발표자, 토론자 선정은 공정하게 하였는가	
	다. 공청회의 개최예고는 충분한 기간, 시민이 접하기 쉬운 매체로 하였는가	
	라. 공청회 결과는 공정하게 정리하여 반영하고 있는가	



구 분	심 사 항 목	평 가
III. 자치법규 입법절차의 정당성 확보	<b>5. 입법예고</b>	
	가. 입법예고를 정상적으로 시행하였는가, 아니면 생략하였는가, 생략한 경우 그 이유는 타당한 것인가	
	나. 입법안의 전문을 예고하였는가 아니면 정책사항 등 일부만을 예고하였는가	
	다. 입법에 직접적인 이해관계가 있는 기관이나 단체 또는 계층이 있는 경우 그들에게도 의견을 제출할 수 있음을 통보하였는가	
	라. 접수된 의견을 공정하게 분석하여 반영하고 있는가, 아니면 유리하거나 찬성한 의견만을 반영하는 것은 아닌가	
	<b>6. 재의 요구</b>	
	가. 의회의결이 지방자치법의 규정에 의하여 재의요구 조건에 해당될 경우 반드시 재의요구하고 있는가	
	나. 조례·규칙심의위원회에서는 재의요구에 관하여 공정하게 심사하고 있는가	
	다. 대법원에서 승소할 수 있다는 확신이 부족한 경우에도 여론과 시민의 압력에 의하여 재의요구가 결정되는 경우는 없는가	
	라. 재의요구를 위하여 관련 전문가 등의 자문을 충분히 받고 있는가	
IV. 사후관리	<b>1. 사후관리 기준</b>	
	가. 시행당시 계획된 기구의 확대 또는 축소는 이루어졌는가	
	나. 인원 및 예산의 증가 또는 감소와 이에 따른 조치는 이루어졌는가	
	다. 주관부서를 포함하여 관련부서 등의 찬성, 반대 또는 적절하다는 등의 의견을 파악하고 있는가	
	라. 언론기관, 학계, 관련기관, 시민단체 등의 평가는 분석하였는가	
	마. 시민생활의 변화와 반응, 효과 등은 분석하였는가	
	바. 시행결과를 적절히 분석, 평가하여 보고하였는가	
	사. 평가결과는 어떠한 방법으로 공표하였는가	
	아. 평가결과를 자치법규 정비 및 행정에 반영하고 있는가	
	자. 평가결과 법령 제정 및 개정을 위한 건의를 하고 있는가	

참고문헌

- 김남진, 「행정법Ⅱ」, 법문사, 1997
- 김병록, 「자치입법과정의 선진화방안에 관한 연구」, 2004
- 김홍대, 「지방자치입법론」, 박영사, 2001
- 내무부, 법령검토기준및처리절차규정, 1981
- 박승주, 「사례중심 지방자치법 해설」, 행정자치부 지방행정연수원 교재, 1997
- 박승주, 「지방의회 의원 보감」, 목근통, 1997
- 박영도, 「자치입법의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 1998
- 법제처, 「법령입안 심사 기준」 2007
- 법제처, 「자치입법실무」, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007
- 법제처, 「지방자치 관계법 해설」, 2004
- 신정완, 「법제 실무」, 행정자치부 지방행정연수원 강의 교재, 1997
- 이주희, 「지방자치법 해설과 운영사례」, 기문당, 2014.
- 이기우, 하승수 「지방자치법」, 대영문화사, 2007
- 천병태, 「지방자치법」, 삼영사, 1996
- 최인기, 「지방자치론」, 법문사, 2001
- 최창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1988
- 행정자치부, 「자치입법 실무 요람」, 1991. 10
- 행정자치부, 「지방자치 백서」, 1997
- 행정자치부, 「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집Ⅰ」, 1996
- 행정자치부, 「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집Ⅱ」, 1997
- 행정자치부, 「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집Ⅲ」, 2000
- 행정자치부, 「지방자치단체의 재의·제소 조례 모음집Ⅳ」, 2005
- 행정안전부, 「지방의회 운영가이드북」, 2012

[illegible]

[illegible]



This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. At the top left corner, there is a dark gray rectangular header area. Inside this header, the word "Memo" is written in a white, sans-serif font. The rest of the page is white with evenly spaced horizontal dotted lines for writing.



