

서울특별시 마포구 주요사업계획의 의회 통보에 관한 조례안 심사보고서

2023. 4. 4.

행정건설위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2023. 3. 22. 신종갑 의원 외 4명

나. 회부일자: 2023. 3. 24.

다. 상정일자: 제261회 임시회 제1차 행정건설위원회(2023. 3. 30.)

상정, 심사, 의결

2. 제안설명요지 【제안설명자: 신종갑 의원】

가. 제안이유

본 조례안은 지방자치법 제28조(조례), 제13조(지방자치단체의 사무 범위)에 따라 마포구청장이 추진하는 주요사업계획을 의회에 통보하는 절차를 규정하고, 조례 제정을 통하여 마포구와 마포구의회의 원활한 협력관계를 형성함과 동시에 마포구의회와 마포구가 “견제와 균형”이라는 합리적인 원칙을 기반으로 각각의 독립된 기관으로서 본래의 역할을 수행할 수 있도록 지원하고자 하는 것임.

나. 주요내용

- 1) 조례의 제정 목적에 관한 사항(안 제1조)
- 2) 통보사항에 관한 사항(안 제2조)
- 3) 통보기한 및 통보내용에 관한 사항(안 제3조~제4조)
- 4) 통보사항의 배포(안 제5조)
- 5) 다른 조례와의 관계에 관한 사항(안 제6조)

다. 참고사항

- 관계법령: 지방자치법 제28조(조례), 제13조(지방자치단체의 사무 범위)
- 입법예고(2023.3. 22. ~ 3. 27.) 결과: 의견제출 2건

제 출 자	전국공무원노동조합 서울지역본부 마포구지부	구민(유**)
제 출 일	2023. 3. 23.(목)	2023. 3. 26.(일)
찬 반 여 부	제정반대	제정반대
사 유	1. 구의 집행권을 심각하게 침해 2. 직원들의 업무가중으로 행정력낭비 및 구민행정서비스 질 저하	1. 보고를 요구할 권한 강제는 원활한 협력관계 형성 저해 2. 공무원의 행정력 낭비

- 예산조치: 비용추계서 미첨부

3. 검토보고(전문위원 유준상)

본 조례안은 신종갑 의원이 대표발의하고 4명의 의원이 공동 발의하여 행정건설위원회로 회부된 조례안으로 마포구청장이 추진하는 주요사업계획을 의회에 통보하는 절차를 규정하고, 조례 제정을 통하여 마포구와 마포구의회의 원활한 협력관계를 형성함과 동시에 마포구의회와 마포구가 “견제와 균형”이라는 합리적인 원칙을 기반으로 각각의 독립된 기관으로서 본래의 역할을 수행할 수 있도록 지원하고자 하는 것임.

가. 제정 취지(적정성/타당성)

- 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수

있다”라고 하여 지방자치단체의 자치입법권을 보장하고 있음. 이에 따라 지방자치법 제28조(조례)와 제29조(규칙)는 지방자치단체가 조례와 규칙을 제정할 수 있음을 규정하고 있음.

- 지방자치단체가 갖는 자치입법권은 자치권의 본질적인 내용을 이루지만 법령에 의한 제한을 받음. 즉 지방자치법 제28조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라고 규정함으로써 “법령의 범위안”이란 제한을 가하고 있음.
- 또한 지방자치법 제28조 단서에 따라 주민의 권리제한, 의무의 부과, 벌칙에 관한 조례는 반드시 법률의 위임이 있어야 함. 다만, 그 위임은 구체적이지 않고 포괄적이어도 관계가 없음. 이는 조례의 제정권자인 지방의회가 선거를 통해서 지역적인 민주적 정당성을 획득한 주민대표이고 규율 사항이 지방자치단체의 사무에 관한 것이기 때문임.

나. 타 자치구 조례 제정 현황

- 2023년 2월 기준 광역(17개), 기초(226개)자치단체에서의 동 조례와 같은 조례 제정 현황은 없음.
- 대구광역시 서구의회에서 2차례(기획행정위원회 제189회 제1차, 제218회 제1차) 의원발의 되었으나 상임위에서 보류한 내용을 보면 법리적 해석의 문제점이 발생할 수 있고, 상호 보완하는 대안을 제시하여 보류가 된 것으로 판단됨.

다. 주요 제정내용

- 조례안은 6개의 조항으로 구성됨.
- (안 제1조) 조례의 제정 목적에 관한 사항
- (안 제2조) 통보사항에 관한 사항
- (안 제3조, 제4조) 통보기한, 통보내용에 관한 사항

- (안 제5조) 통보사항의 배포에 관한 사항
- (안 제6조) 다른 조례와의 관계에 관한 사항
- 제2조 통보사항이 지나치게 광범위하고 포괄적이고, 모든 계획이 해당된다 할 수 있는 만큼 이처럼 방대한 자료작성 등으로 인한 행정력 낭비가 우려되는 점을 볼 때 통보금액을 상향하는 것에 대해 검토가 필요할 것으로 판단됨.
- 2022년 기준 사업비 5천만원 이상 공사 계획 135건, 1천만원 이상 물품구매·용역발주 계획 377건 등 총 512건에 달함.

라. 종합 검토의견

- 현재 지방자치법과 헌법 등에서는 조례의 제정범위에 대하여는 법령의 위임을 포괄적으로 기재하고 있어 합리적인 해석이 필요하고, 조례의 내용은 어느 정도의 범위까지 허용할 수 있는지 여부는 구체적인 사안에 따라 다르다 보이며,
- 그 경우에도 조례의 내용으로 정한 사항에 대한 구속력을 인정할 수 있는지 여부와 이를 따르지 아니하였을 경우에 다른 벌칙을 부과할 수 있는지 여부는 별개의 법령위임이 있어야 된다고 판단됨.
- 본 조례안은 구청장이 일정한 공사계획 등을 의회에게 통보하도록 하는 규정을 두고 있을 뿐, 별도로 계획 수립 및 집행에 관한 구청장의 권한을 제약하는 규정을 두고 있지 않고, 구청장이 공사계획 등의 내용을 의회에 통보한 후 통보한 사항과 관련하여 반드시 의회의 의결이나 의견에 따라야 한다는 등의 법적 구속을 규정하는 조항이 없고, 구청장이 수립한 공사계획 등을 단순히 의회에게 통보하도록 하는 것이, 지방의회가 집행기관에 대하여 통상적인 견제하는 주민대의기관으로서의 지위에 해당하는 행위로 판단됨.
- 그러나 본 조례안의 제2조 통보사항의 내용이 입법목적에 비추어 적절한 것인지 여부와 관련 지방자치법상 예산심의·확정 의결권, 서류제출 요구권,

행정사무감사·조사권, 구정질문, 업무계획 보고받을권 등의 기존 견제기능이 있는 점을 비추어볼 때 제2조 통보사항에 관한 내용은 의회가 집행부에 대한 또 다른 감시·감독 기능으로 비추어질 수 있어 적절한지 여부는 다소 유동적이라 심도 있는 논의가 필요할 것으로 판단됨.

- 본 조례안이 제정된다는 것은 무엇을 의미하는가를 상기할 필요가 있으며, 연초 국별 주요업무보고시 사업진행 내용이 세부적이지 않는 내용이 많고, 서류제출요구시 충분한 자료부족, 지역별(동)사업 진행시 지역구 의원과의 소통부재 등 의회의 보고받을 권한에 대한 지방의회의 고유의 권한을 회복하기 위한 것을 의미하나 본 조례가 집행부와 의회가 ‘원활한 협력관계 형성’이라는 제정취지와는 달리 자치단체장 고유권한 침해, 직원 업무 부담가중 등 집행부와 의회 간 갈등을 유발하는 부정적 요인이 형성될 우려가 있어 집행부는 행정개선이 될 수 있도록 의회와 상호 협력하도록 노력하여야 할 것으로 사료됨.

4. 질의 및 답변요지: 생략

5. 토론요지: 없음

6. 심사결과: 원안가결

7. 기타 소수의견의 요지: 없음

8. 기타: 없음

[별표 1] 관련 법령

지방자치법

[시행 2022. 1. 13.] [법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정]

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등

가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정

나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리

다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리

라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독

마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육

바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수

사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리

아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선

자. 공유재산(公有財産) 관리

차. 주민등록 관리

카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업

나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리

다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원

라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

마. 공공보건의료기관의 설립·운영

바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역

사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리

아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도

자. 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리

차. 지방공기업의 설치 및 운영

3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥

가. 못·늪지·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리

나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통 지원

다. 농업자재의 관리

라. 복합영농의 운영·지도

마. 농업 외 소득사업의 육성·지도

바. 농가 부업의 장려

사. 공유림 관리

아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업

자. 가축전염병 예방

차. 지역산업의 육성·지원

카. 소비자 보호 및 저축 장려

타. 중소기업의 육성

파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원

하. 우수지역특산품 개발과 관광민예품 개발

4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리

가. 지역개발사업

나. 지방 토목·건설사업의 시행

다. 도시·군계획사업의 시행

라. 지방도(地方道), 시도(市道)·군도(郡道)·구도(區道)의 신설·개선·보수 및 유지

마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원

바. 농어촌주택 개량 및 취락구조 개선

사. 자연보호활동

아. 지방하천 및 소하천의 관리

자. 상수도·하수도의 설치 및 관리

차. 소규모급수시설의 설치 및 관리

카. 도립공원, 광역시립공원, 군립공원, 시립공원 및 구립공원 등의 지정 및 관리

타. 도시공원 및 공원시설, 녹지, 유원지 등과 그 휴양시설의 설치 및 관리

파. 관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리

하. 지방 궤도사업의 경영

거. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리

너. 재해대책의 수립 및 집행

더. 지역경제의 육성 및 지원

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥

가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도

나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

다. 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리

라. 지방문화·예술의 진흥

마. 지방문화·예술단체의 육성

6. 지역민방위 및 지방소방

가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독

나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급

7. 국제교류 및 협력

가. 국제기구·행사·대회의 유치·지원

나. 외국 지방자치단체와의 교류·협력