

참여자치지역운동연대

대구참여연대 / 대전참여자치시민연대 / 마창진참여자치시민연대 / 부산참여연대 / 성남참여자치시민연대 / 세종참여자치시민연대 / 여수시민협 / 울산시민연대 / 익산참여자치연대 / 인천평화복지연대 / 제주참여환경연대 / 참여연대 / 참여와 자치를 위한 춘천시민연대 / 참여자치21(광주) / 참여자치전북시민연대 / 충남참여자치지역운동연대 / 충북참여자치시민연대 / 투명사회를 위한 정보공개센터 (**전국 18개 단체**)

수 신 국회 행정안전위원회 소속 위원
발 신 [참여자치지역운동연대](#) (담당 : 장동엽 사무국장 02-723-5302 tajjist@pspd.org)
제 목 조례안의 예고기간 관련 지방자치법 개정 의견 제출
날 짜 2023. 04. 06. (붙임 포함 총 6 쪽)

조례안의 예고기간 관련 지방자치법 개정 의견 제출

- 안녕하십니까? 참여자치지역운동연대는 참여·자치·분권·연대의 정신에 기반해 권력감시와 주민참여·자치운동을 전개하고 있는 전국 18개 시민사회단체들의 연대기구입니다.
- 현행 [지방자치법 제77조](#)에 따라 조례안의 최단 예고 기간을 5일 이상으로 정하고 있습니다. 반면, 현행 [행정절차법 제43조](#)의 행정상 입법예고기간(40일 이상, 자치법규는 20일 이상)과 [국회법 제82조의2](#)과 [국회 입법예고에 관한 규칙 제4조](#)의 법률안 입법예고기간(일부개정법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 15일 이상)과 비교해 조례안의 최단 예고기간이 지나치게 짧아 지역 주민과 시민사회가 조례안에 대한 의견을 제출할 권리를 제한하고 있습니다. 이에 참여자치지역운동연대는 지방자치법 제77조에 대한 개정 의견을 아래와 같이 제출합니다.
- 기재사항
 - 의견 : 조례안의 최단 예고기간 관련 지방자치법 개정 의견(붙임 참고)
 - 단체명 : 참여자치지역운동연대
 - 주소(사무국) : 서울시 종로구 자하문로 9길 16
 - 전화번호 : 02-723-5302

▣ 붙임. 조례안의 예고기간 관련 지방자치법 개정 의견

참여자치지역운동연대 공동대표

조례안의 예고기간 관련 지방자치법 개정 의견

1. 자치법규 중 조례 관련 현황¹

- 1995년 제1회 전국동시지방선거를 통해 민선 자치단체장을 선출한 이후, 지방자치단체가 보유한 조례의 규모는 지속적으로 증가하고 있음 (1995년 30,358건 → 2007년 45,979건 → 2017년 75,708건 → 2021년 98,933건 / 2022년 104,122건).
- 광역의회 의원의 경우, 최근 16년간 1인당 조례 발의 건수는 증가 추세며(2007년 0.54건 → 2017년 2.6건 → 2021년 3.5건 / 2022년 1.97건), 조례안 발의율도 점차 높아지고 있음(2007년 29.8% → 2017년 59.8% → 2021년 71.6% / 2022년 45.9%).
- 광역의회 의원에 비해 조례안 발의율이 현저히 낮은 기초의회 의원의 경우도 최근 8년간 1인당 조례 제·개정 건수는 점차 늘고 있으며(2015년 1.2건 → 2021년 2.9건 / 2022년 2.24건), 조례안 발의율도 높아지는 추세임(2015년 15.7% → 2021년 34.7% / 2022년 30.7%).

2. 법률·법령안의 입법예고기간 관련 법규 현황 (아래 [표2] 참고)

- [지방자치법 제77조\(조례안 예고\)](#) 제1항에서는 “지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 5일 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 예고할 수 있다”고 규정하고, 제2항에서 “조례안 예고의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다”고 하고 있음. 그에 따라 각 광역·기초의회의 회의규칙에서도 조례안의 최단 예고기간을 5일 이상으로 규정하고 있음.
- [행정절차법 제43조\(예고기간\)](#)에서도 “입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 40일(자치법규는 20일) 이상으로 한다.”고 규정하고 있음.
- [국회법 제82조의2\(입법예고\)](#) 제2항에서는 “입법예고기간은 10일 이상으로 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있다”고 규정하고, 제3항에서

¹ 행정안전부, 「지방자치단체 조례·규칙(운영) 현황」, 각 연도별.

지방선거가 있는 해에는 입법활동이 상대적으로 줄어들어 의원 1인당 조례 발의 건수나 조례안 발의율(전체 발의 조례안 중 단체장 발의 대비 의원 발의 비율) 등이 다른 해에 비해 낮아지는 경향을 보임.

“입법예고의 시기·방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다”고 규정하고 있음. 그에 따라 국회 입법예고에 관한 규칙 제4조(입법예고 기간 등) 제1항에서는 “일부개정법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 15일 이상으로 정하여야 한다”고 규정하고 있음.

3. 조례안의 예고기간 관련 지방자치법 개정 의견 (아래 [표1] 참고)

- 앞서 살펴 본 바와 같이 지방의회 의원들의 조례 발의 건수가 늘고 있고, 조례안 발의율도 점차 높아지는 추세임. 그러나 일부 의회의 사례를 조사한 언론 보도에 따르면, 상당수 조례안의 예고기간이 지방자치법 제77조에서 규정한 최단 예고기간(5일)을 조금 넘기는 수준에 그칠 뿐 아니라, 해당 기간에 공휴일과 토·일요일이 들어 있어 지역의 주민들, 이해관계자들과 지역 시민사회단체들이 조례안에 대한 의견을 제출할 권리를 사실상 제한당하고 있는 실정임.²
- 행정절차법 제43조에서 지방자치단체는 자치법규인 조례안의 예고기간을 ‘20일 이상’으로 하도록 의무조항으로 규정하고 있음. 그러나 지방의원이 발의하는 조례안의 경우는 지방자치법 제77조에 따라 예고기간을 ‘5일 이상’으로 규정하고 그나마도 ‘예고할 수 있다’는 권고조항으로 규정되어 있어 지방자치단체의 조례안을 지방의원을 통해 발의하는 ‘우회 입법’ 사례가 빈번하게 나타나고 있음. 지방자치단체들과 지방의원들이 조례안에 대해 의견을 수렴하기 위한 최소한의 절차인 조례안 예고를 사실상 건너뛰면서 지역 주민들과 시민사회의 감시를 회피하는 수단으로 악용될 수 있음.
- 더구나 중앙정부나 지방자치단체, 국회의 입법예고기간과 자치법규인 조례안의 예고기간을 달리 해야 할 법적 근거를 찾을 수 없음. 조례의 경우 오히려 지역 주민들의 생활과 밀접한 관련이 있고, 관련 법률 등과의 충돌 여부 등을 더 면밀히 살펴야 하므로 예고기간을 더 늘릴 필요가 있음.
- 따라서 지방자치법 제77조 제1항에서 조례안의 최단 예고기간을 현행 ‘5일 이상’에서 적어도 국회법 제82조의2 제2항과 국회 입법예고에 관한 규칙 제4조 제1항에 규정한 국회 법률안의 입법예고기간(10일~15일 이상)이나 행정절차법 제43조에 규정한 자치법규의 입법예고기간인 ‘20일 이상’과 같은 내용으로 개정해야 할 것임(아래 [표1] 참고).

² 한겨레, 「지방의회 조례안 의견수렴 ‘번갯불에 콩볶듯’」, 2023.03.13.
<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1083422.html>

■ [표1] 지방자치법 제77조에 대한 참여자치지역운동연대의 개정 의견 (조문대비표)

현행	개정안
제77조(조례안 예고) ① 지방의회는 심사대상인 조례안에 대하여 <u>5일</u> 이상의 기간을 정하여 그 취지, 주요 내용, 전문을 공보나 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 <u>예고할 수 있다</u> .	제77조(조례안 예고) ① ----- <u>20일</u> ----- ----- <u>예고하여야 한다</u> .

■ [표2] 법률·법령안의 입법예고기간 관련 법규 현황

행정절차법의 입법예고기간 관련 규정	국회법의 입법예고기간 관련 규정
<p>- <u>행정절차법 제41조(행정상 입법예고)</u></p> <p>① 법령등을 제정·개정 또는 폐지(이하 “입법”이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다. <개정 2012. 10. 22.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 신속한 국민의 권리 보호 또는 예측 곤란한 특별한 사정의 발생 등으로 입법이 긴급을 요하는 경우 2. 상위 법령등의 단순한 집행을 위한 경우 3. 입법내용이 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우 4. 단순한 표현·자구를 변경하는 경우 등 입법내용의 성질상 	<p>- <u>국회법 제82조의2(입법예고)</u> ① 위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외한다)의 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법 등으로 입법예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원장이 간사와 협의하여 입법예고를 하지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 긴급히 입법을 하여야 하는 경우 2. 입법 내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고가 필요 없거나 곤란하다고 판단되는 경우 <p>② 입법예고기간은 10일 이상으로 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있다.</p>

<p>예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우</p> <p>5. 예고함이 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있는 경우</p> <p>- 행정절차법 제43조(예고기간) 입법예고기간은 예고할 때 정하되, 특별한 사정이 없으면 <u>40일(자치법규는 20일) 이상</u>으로 한다.</p>	<p>③ 입법예고의 시기·방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. [전문개정 2018. 4. 17.]</p> <p>- 국회법 제98조의2(대통령령 등의 제출 등) ① 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시 등이 제정·개정 또는 폐지되었을 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대통령령의 경우에는 입법예고를 할 때(입법예고를 생략하는 경우에는 법제처장에게 심사를 요청할 때를 말한다)에도 그 입법예고안을 10일 이내에 제출하여야 한다.</p>
<p>- 법제업무 운영규정 제14조(법령안 입법예고)</p> <p>① 법령안 주관기관의 장은 법령을 제정·개정 또는 폐지하려면 입법예고를 하여야 하며, 부처에 소속된 기관의 장은 그 소속 부처의 장의 승인을 받아 입법예고를 하여야 한다.</p> <p>② 법령안 주관기관의 장은 「행정절차법」 제41조제1항 각 호 외의 부분 단서 및 같은 조 제4항 단서에 따라 입법예고를 생략하려고 하거나 특별한 사정이 있어 입법예고기간을 같은 법 제43조에서 정한 법령의 최단 입법예고기간 미만으로 줄이려는 경우에는 법제처장과 협의하여야 한다. <개정 2011. 10. 27., 2013. 1. 22.></p> <p>- 법제업무 운영규정 제15조(예고방법)</p> <p>① 법령안 주관기관의 장은 관보 및 법제정보시스템을 통하여</p>	<p>- 국회 입법예고에 관한 규칙 제4조(입법예고 기간 등) ① 위원장은 입법예고기간을 예고할 때 정하되, 일부개정법률안의 경우에는 10일 이상, 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 15일 이상으로 정하여야 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우 위원장은 간사와 협의하여 이를 단축할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 입법예고 중에 있는 법률안에 대하여 특별한 사정이 있는 경우 위원장은 간사와 협의하여 입법예고 기간을 단축할 수 있고, 법률안의 심사를 위하여 필요한 경우 간사와 협의하여 이를 연장할 수 있다.</p> <p>③ 법 제82조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 입법예고를 실시하지 아니한 법률안에 대하여 해당 사유가</p>

입법예고를 하여야 하며, 그 밖에 신문, 방송, 이해관계가 있는 단체 또는 기관의 간행물 등을 활용하여 입법할 내용을 널리 알리기 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다. <개정 2015. 10. 20., 2017. 5. 8., 2021. 12. 1.>

② 법령안 주관기관의 장은 해당 법령안의 내용에 관하여 관계 지방자치단체 또는 직접적인 이해관계가 있다고 인정되는 단체에 예고사항을 알려야 한다. <개정 2017. 5. 8.>

소멸하였다고 인정하는 경우 위원장은 간사와 협의하여 입법예고를 실시할 수 있다.