



발행처 국회입법조사처  
 발행인 이내영  
 발간등록번호 31-9735039-001267-14  
 www.nars.go.kr

# 지표로보는 이슈

제129호 2018년 8월 21일

## 지방자치단체 조례 현황과 시사점

### 배경

- 지방자치단체의 자치입법권 확대는 지방분권 강화를 위한 주요한 수단이자 전제조건임
- 향후 자치입법권 강화를 위해서는 그동안 지역에서 운영하고 있는 자치법규의 운영실태 분석을 통해 개선방안을 모색하는 노력이 필요함

### 주요내용

- 1995년 민선 자치단체장 선출 이후, 지난 24년간 자치단체가 보유한 조례는 지속적으로 증가하는 추세임('95년 30,358건→'17년 75,708건)
- 그동안 광역의회 의원의 조례발의율('07년 29.8%→'17년 59.8%)은 높아진 반면, 기초의회 의원의 발의율은 크게 변화하지 않음('07년 16.2%→'17년 20.7%)
- 지난 11년간('07~'17년) 광역의회 의원 1인당 조례 제·개정건수를 보면, 연도별로 점차 증가하는 추세임('07년 0.54건→'17년 2.47건)
- 주민조례청구제도가 도입된 이래 18년간('00~'17년) 전국에서 총 239건의 조례가 청구되었고, 이 중에서 118건(49.4%)이 가결(원안 혹은 수정)됨

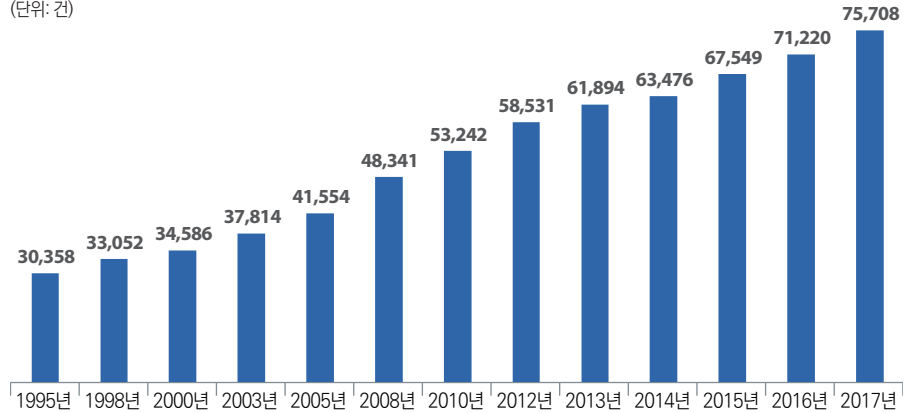
### 시사점

- 1995년 민선 자치단체장 선출 이후, 조례는 양적으로 크게 증가했음. 이는 그동안 자치분권의 확대에 의해 지방이양 사무가 늘고, 지역주민의 행정 및 정책수요 역시 증가했기 때문임
- 자치입법권의 확대는 지방의회의 역할과 기능 강화를 전제로 함. 그동안의 조례 운영실적을 분석한 결과, 지방의원들의 입법활동은 점차 활발해지고 있으나, 주민의 기대에 부응할 만큼의 입법성과를 낸다고 보기는 어려움
- 향후 자치입법권을 강화하기 위해서는 지방의회 의원의 의정활동을 보다 전문적이고 체계적으로 지원할 수 있도록 직원인사권 및 정책지원인력 개선방안 마련과 더불어, 의원과 직원들의 교육훈련제도 역시 개편하는 노력이 필요함
- 이와 함께 주민들이 직접 참여하는 주민조례청구제도의 실효성을 높일 수 있도록 조례청구조건이나 청구대상 등의 규제를 완화하는 방안이 요구됨



## 지방자치단체의 조례 보유 현황

(단위: 건)



지역	2017년 말 보유 조례수(건)	평균(보유수/지자체수)
광역(17개)	시(8)	4,073
	도(9)	4,678
기초(226개)	시(75)	26,398
	군(82)	24,091
	구(69)	16,468

주: 연도별 수치는 전국 자치단체(광역+기초)가 당해 연도(12월말 기준)에 보유한 조례 건수를 의미함  
 자료: 행정안전부, 「지방자치단체 조례·규칙운영 현황」, 각 연도별

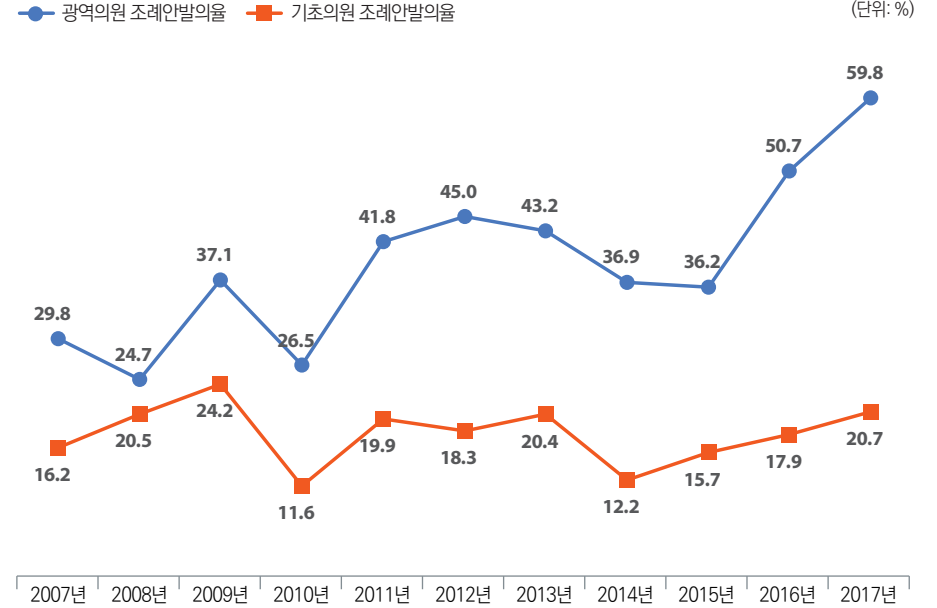
### 1995년 제1회 전국동시지방선거를 통해 민선 자치단체장을 선출한 이후, 지난 24년간 지방자치단체가 보유한 조례의 규모는 지속적으로 증가하는 추세임

- 자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있음. 단, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 함(「지방자치법」 제22조)
- 1995년에 전국에 총 30,358건의 조례가 있었으나, 2017년에는 총 75,708건으로 약 149%가 증가함
- 2017년 말 기준, 조례의 평균 보유수는 자치단체의 유형별로 차이가 있음

※ 특별·광역시(8개)의 경우 평균 509개, 도(9개)는 520개, 기초시(75개)는 352개, 군(82개)은 294개, 그리고 구(69개)는 239개 조례를 보유한 것으로 나타남

## 지방의회 의원 조례발의율 현황

(단위: %)



주: 의원 발의율(%)은 해당 의회에 당해 연도 발의된 총 조례안(제정, 개정, 폐지) 중에서 의원이 발의한 조례안의 비율을 의미  
 자료: 행정안전부, 「지방자치단체 조례·규칙운영 현황」, 각 연도별

### 지난 11년간('07~'17년) 광역의회에서는 의원발의 비중이 높아진 반면, 기초의회는 여전히 그 비중이 낮은 것으로 나타남

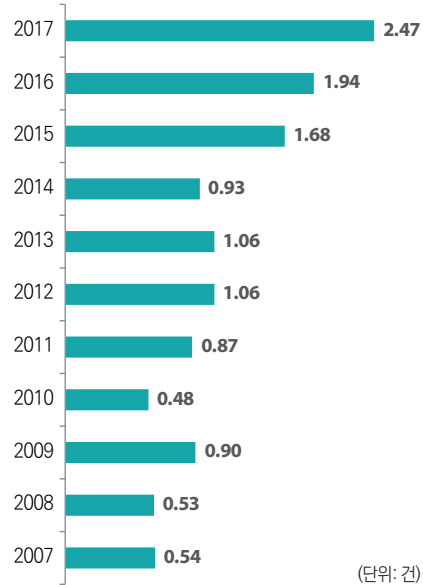
- 조례안은 지방자치단체장이나 지방의원(재적의원 1/5 혹은 10명 이상 연서)이 발의할 수 있음(「지방자치법」 제66조)
- 광역의회 의원의 조례안발의율은 증가추세임. 2007년 29.8%에 불과했으나, 2016년 50.7%, 2017년 59.8%로 의원발의가 많아짐

※ 지방선거가 있던 2010년(26.5%)과 2014년(36.9%)에는 입법활동이 적었으나, 2011년 41.8%, 2012년 45.0%, 2013년 43.2%였고, 2016년부터는 50%를 넘었음

- 반면, 기초의회 의원의 조례안발의율은 큰 변화가 없었음. 2007년 의원발의율이 16.2%였는데, 2017년에는 20.7%로 약 5%p 차이에 불과함

※ 4개 연도('08, '09, '13, '17)를 제외하고는 의원발의율이 10%대에 그침

## 광역의회 의원 1인당 조례 제·개정 건수



유형	지역	의회규모		의원 1인당 조례제·개정 건수(11년간 연평균)
		의원정수 ('17년)	의원 1인당 사무직원수 ( '17년)	
I	경기	128	1.74	0.98
	서울	106	2.83	1.04
II	경북	60	1.75	0.7
	전남	58	1.45	1.31
	경남	55	1.65	0.68
	부산	47	2.43	0.95
	강원	44	1.8	0.71
	제주	41	2.78	1.52
	충남	40	1.98	0.82
	전북	38	2.32	1.08
	인천	35	2.86	1.87
	충북	31	2.26	1.42
III	대구	30	2.83	1.44
	광주	22	2.95	2.13
	대전	22	3.27	2.05
	울산	22	2.55	0.82

(단위: 건)

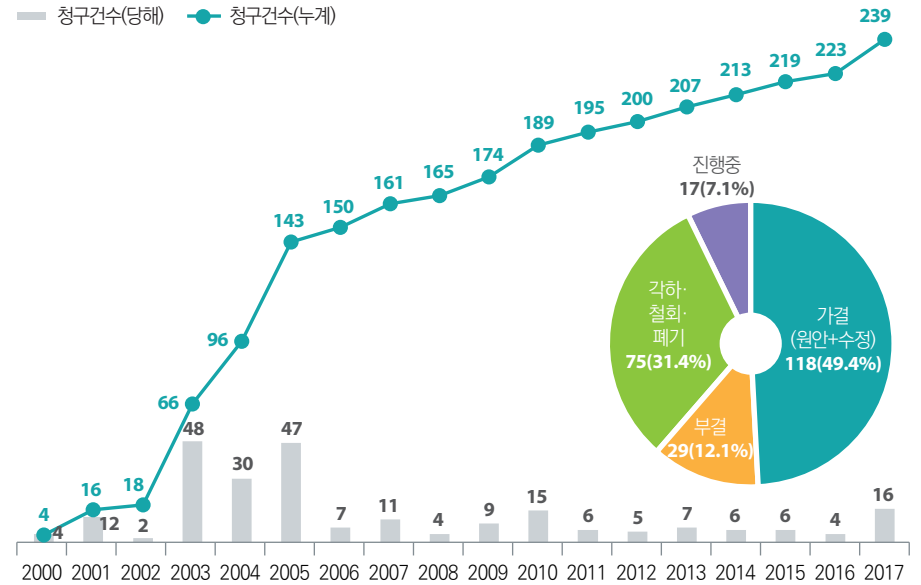
주1: 연도별 광역의회의원 1인당 조례 제·개정건수 = 전국 광역의회의원 조례 제·개정건수/전국 광역의회의원 정수  
 주2: 세중시는 연도별 의원 1인당 조례 현황에 '12년부터 포함됨. 그러나 지역별 현황은 11년간 평균자료로 인해 제외함  
 주3: 지역별 광역의회의원 현황에서 의회규모는 '17년도 기준, 의원 1인당 조례실적은 지역별 11년('07~'17)간 연평균임  
 자료: 행정안전부 내고장알리미(www.lais.go.kr) 및 행정안전부 자료

### ● 지난 11년간('07~'17년) 광역의회 의원 1인당 조례 제·개정 건수는 점차 증가추세이나, 지역별로 편차가 있음

- 전국 기준 2007년 한해 평균 0.54건에 불과했으나, 2017년은 2.47건으로 증가함
- 의원 1인당 실적은 의원정수와 더불어 직원수에 따라 영향을 받을 가능성이 있기 때문에, 단순 비교보다는 의회규모를 고려해서 해석할 필요가 있음. 대체적으로 실적이 높은 의회는 의회규모가 작은 반면, 직원수가 상대적으로 많았음

※ 지난 11년간 16개 광역의회 의원 1인당 조례제·개정 건수의 평균을 보면, 의원정수 100명 이상 의회(I)인 서울(1.04건)과 경기(0.98건)는 비슷함. 의원정수 30~60명인 중간규모 의회(II) 중에서 인천(1.87건), 제주(1.52건), 대구(1.44건), 충북(1.42건), 전남(1.31건) 순으로 실적이 높았음. 의원정수 22명인 소규모 의회(III)에서 광주(2.13건)와 대전(2.05건)이 실적이 높았음

## 주민조례제정·개폐 청구 현황 및 처리결과



주: 주민조례제정·개폐청구제도(이하 주민조례청구제도)는 일정 주민수 이상의 연서로 해당 단체장에게 조례의 제정이나 개정 및 폐지를 청구하는 제도이며, 1999년 8월 31일 「지방자치법」 일부개정을 통해 도입됨  
 자료: 행정안전부, 「지방자치단체 조례·규칙운영 현황」, 각 연도별

### ● 주민조례청구제도가 실시된 2000년도 이래로 지난 18년간('00~'17년) 전국에서 총 239건이 청구되었고, 이 중에서 49.4%가 가결됨

- 전체 주민조례청구건 중에서 118건(49.4%)은 가결(원안 혹은 수정안)됐으나, 29건(12.1%) 부결됐고, 각하·철회·폐기가 75건(31.4%), 진행중이 17건(7.1%)임
- 2003~2005년에 발의건이 크게 증가한데 이어, 2010년에도 증가했는데, 이는 해당 연도에 학교급식지원 관련 조례가 다수 발의되었기 때문임
- 해당 제도는 도입된 기간에 비해 청구건수가 적을 뿐만 아니라, 청구 주제도 특정 부문에 국한되는 등 활용도가 높지 않아서 제도 운영상의 개선이 필요함

※ 2003년 38건, 2004년 19건, 2005년 32건이 학교급식지원 조례이고, 2010년 15건 중에서 9건이 학교무상급식조례임

관련 통계 사이트

IEA (<https://www.iea.org/statistics/topics/CO2emissions>)



**국회입법조사처**  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

[www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)

국회입법조사처 홈페이지에서 더 많은 정보를 보실 수 있습니다.

「지표로 보는 이슈」는 입법 및 정책 현안과 관련이 있는 지표를 통해 현상을 진단하고 입법·정책적 개선방안 등 시사점을 모색하는 보고서로 수시 발간되고 있습니다.