

의상을
바꾸는



공공누리

공공자료를 자유이용허락

조례활용

시민

가이드북

들어가며

조례를 아는 것의 쓰임새

조례를 아는 것의 쓰임새

당신이 사는 곳의 생활환경은 어떤가. 걷기 좋은 동네인가. 자전거 타기 좋은가. 대중교통은 이용하기 좋은가. 길거리는 안전하고 깨끗한가. 동네 음식점의 위생관리는 잘 되고 있다. 주변에 도서관은 가까운가. 아이들의 통학로는 안전한가. 돌봄이 필요한 주민들에게 필요한 복지는 잘 제공되고 있다. 돈이 없어도 아플 때 쉽게 도움을 구할 수 있다. 혹 살고 있는 곳에서 불편하거나 바뀌면 좋겠다고 생각하는 것은 없다.

우리가 살면서 필요한 것들, 또는 우리가 바라는 생활환경의 변화와 관련된 많은 것들이 ‘조례의 쓰임’과 관계가 있다.

‘조례’는 광역지방정부와 기초지방정부가 일을 하고 돈을 쓸 수 있는 근거다.

광역이나 기초냐에 따라 범위를 달리 할 뿐 지방정부를 돌아가게 하는 법인 셈이다. 그래서 조례를 아는 것은 내가 살고 있는 곳의 현재를 이해하고, 내가 바라는 변화를 위한 구체적인 방법을 제시할 수 있는 힘이 된다.

대한민국 법의 발의권은 대통령과 국회의원이 갖고, 국회의 의결을 통해 제·개정에 이르는 것처럼 대한민국 지방정부의 조례 또한 지방정부의 장 (시장·도지사, 구청장·시장·군수)과 지방의원(시의원·도의원, 시의원·구의원·군의원)이 갖고, 지방의회 의결을 통해 제·개정에 이르게 된다.

그러나 법에 관하여서는 국민이 법안을 발의할 수 있는 국민발안제가 가능하지 않은 반면, 조례에 관하여서는 주민이 특정 요건을 갖춘 연서명으로 조례를 발의할 수 있다. 일상과 밀접한 정치의 영역에서, 보다 적극적으로 변화를 도모할 수 있는 제도의 장이 열려있는 셈이다.

내가 사는 곳이, 나 자신과 함께 사는 사람들 모두에게 더 이로운 공간이 되길 바란다면, 내가 가지고 있는 생각과 의견이 나 뿐 아닌 많은 사람들의 의견으로 모이고 실제 변화로까지 이어지길 바란다면,

그렇다면 조례를 알아두는 것은 분명 쓸모가 있을 것이다.

이 책은 조례의 기본 개념에서부터, 조례를 주민정치운동에 어떻게 활용할 수 있을 지를 안내하는 가이드북이다.

1 조례학개론

1. 시민에게 조례란 무엇인가?

국가 차원에는 입법 기관으로서의 '국회'와 행정 기관으로서의 '정부'가 있다면 지방자치 차원에는 입법 기관으로서의 '지방 의회'와 행정 기관으로서의 '지방자치단체'가 있다.

정부는 법률을 집행하는 기관이며, 이 법률은 국민의 대의 기구인 국회에서 만든다. 이와 마찬가지로 지방자치단체는 법률과 조례를 집행하는 기관이며 조례는 지방 의회에서 만든다.

조례는 지방자치단체가 행정을 수행하는 근거이자 기준이다. 조례를 시민이 선출한 지방 의원이 지방 의회의 의결 절차를 통해 만들고 고치도록 한 것은 지방자치단체의 행정이 주민의 동의와 참여를 통해서만 이루어질 수 있다는 주민 자치의 기본 원리에 기반한 것이다. 따라서 조례는 단순한 행정 규정이 아니며 민주주의를 실현하는 중요한 수단이다.

하지만 아쉽게도 아직도 조례를 자치단체장이나 자치단체 집행부서가 행정의 편의를 위해 만드는 규정으로 취급하는 경향이 있다. 지방 의회에서조차도 집행부가 만들어온 조례안을 그냥 통과시키는 역할만 수행하는 경우가 적지 않다. 지방의원들이 조례를 발의하기도 하지만 자신의 의정 활동 실적을 위한 노력에 그치고 실질적인 행정의 변화와 시민 생활을 개선을 위한 조례가 아닌 경우도 많다.

조례에 대한 시민들의 관심은 반드시 필요하다. 조례야말로 행정을 바꾸고 행정을 움직이는 가장 강력한 수단이기 때문이다.

주민들이 자신의 어려움이나 요구사항을 자치단체 공무원에게 호소하면 그들은 그 문제를 해결해주는 '혜택'을 베푼다. 주민은 공무원에게 시혜를 구하는 '을'이고 공무원은 주민에게 시혜를 베푸는 '갑'이 된다.

하지만 주민들의 요구가 조례로 만들어지면 공무원은 그 조례를 집행해야 한다. 주민이 '갑'이 되고, 공무원이 '을'이 되는 것이다.

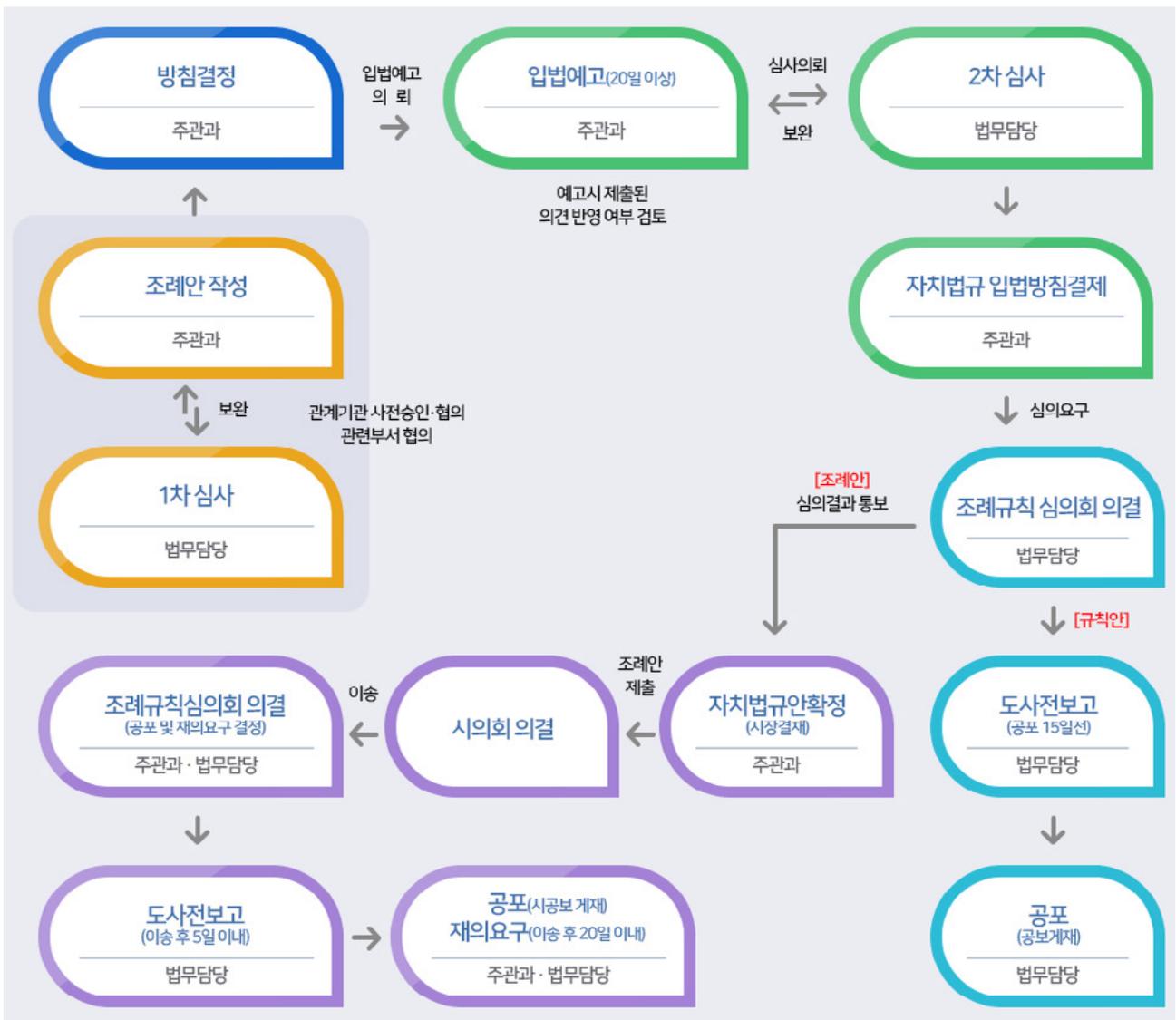
2. 조례는 누가, 어떻게 만드는가?

조례는 발의, 의결, 이송, 공포의 절차를 거쳐 만들어진다.

조례는 지방의회의 의결을 통해 만들어진다. 지금까지는 지방자치단체장과 지방의원이 의회에 조례안을 제출할 수 있었다. 하지만 2020년 12월 지방자치법이 개정되면서 주민들도 조례안을 직접 의회에 제출할 수 있게 되었다.

지방자치단체장이 조례를 발의하려면 입안 절차를 거쳐야 하는데, 20일 이상의 입법 예고를 하고, 규제심사와 법무부서 심사, 조례규칙심의회 심의 등의 절차를 거쳐 의회에 발의한다. 지방의원은 재적 의원 1/5 이상 또는 10명의 동의를 받아 발의할 수 있다.

조례입법 절차(지방자치단체장이 입법하는 경우)



출처: 창원시 자치입법소개 (<https://www.changwon.go.kr>)

주민은 주민조례청구제도를 통해 직접 조례를 의회에 발의할 수 있다.

주민조례발안을 위해서는 주민 동의를 받아야 한다. 대표자가 조례안을 지방자치단체장에게 제출하고, 청구 취지가 공표된 후에 현장 서명과 주민참여 조례 온라인 시스템을 이용한 전자서명을 통해 주민서명을 받는다. 서명한 사람 총 수가 지방자치법에서 정한 서명인 수를 충족했는지 등을 심사한 후에 60일 이내에 지방의회에 부의한다.

발의된 조례는 5일 이상 예고를 하고 의견을 수렴해야 한다. 조례안이 만들어지는 과정에서 시민들의 의견을 수렴하면 좋겠지만, 그렇지 않더라도 조례를 발의하게 되면 반드시 예고를 해 시민과 이해당사자의 의견을 청취해야 한다.

조례안은 의회 상임위원회의 심사 의결을 거쳐 본회의에 상정되며, 본회의에서 과반수 출석, 출석 과반수 찬성으로 의결한다.

의결한 조례안은 지방자치단체장에게 이송되며 만약 지방자치단체장이 재의를 요구하면 의회는 과반수 출석, 출석 2/3 이상 찬성으로 재의결한다.

지방자치단체장이나 장관이 법령에 위반된다고 판단할 경우 대법원에 제소할 수 있다.

의의가 없는 경우 20일 이내, 재의결이 된 경우 즉시 조례는 공표된다.

3. 법의 눈으로 본 조례

조례는 ‘지방자치단체라고 부르는 지방행정단위를 적용범위로 하는 공적 규칙’을 의미한다. 대한민국 헌법은 제117조를 통해서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 명시한다. 이 규정에 따르면 조례는 ‘자치에 관한 규정’이라고 할 수 있으며 조례 제정의 권한은 지방자치단체라고 할 수 있다. 우리는 통상 지방자치단체를 행정기관, 그러니까 서울시청이나 부산시청과 같은 행정기관을 의미하는 것으로 생각하지만 헌법에서 지방자치단체는 행정부와 지방의회가 함께 구성되어 있다. 이를테면 헌법 제118조에는 “지방자치단체에 의회를 둔다”라고 정한 취지는 의회가 행정부에 부속한다는 뜻이 아니라 의회와 행정부가 함께 지방자치단체를 구성한다고 보는 것이 타당하다. 즉 조례는 ‘시·군·구’ 또는 광역 시·도 단위의 행정부와 의회가 만드는 ‘자치에 관한 규정’으로 지방정부의 권한이 미치는 공간적 범위 안에서 가치를 반영하여 행사할 수 있는 자치권이라고 볼 수 있다.

[헌법]상의 조례에 대한 규정

제117조① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조① 지방자치단체에 의회를 둔다.

② 지방의회의 조직·권한·의원 선거와 지방자치단체의 장의 선임 방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

헌법에서 조례에 대한 내용을 법률로서 정한다고 한 바에 따라 <지방자치법>을 통해서 해당 내용을 정하고 있다. <지방자치법> 제22조는 조례를 제정할 수 있는 권리를 명시하고 있는데 단서조항을 통해서 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있다. 여기서 중요한 것은 단서조항의 맥락과 ‘위임’이라는 법률적 행위의 내용이다. 우선 단서조항은 앞의 일반조항을 전제로 한다. 즉 일반조항이 해석에 있어서 단서조항을 앞서고, 단서조항은 일반조항의 부분을 규정함으로써 제한을 가한다. 조례는 ‘법령(법률+시행령)’의 범위 안에서 정할 수 있지만 주민에게 법적 책임이나 의무를 부과하기 위해서는 ‘법률’의 근거가 있어야 한다는 것이다.

[지방자치법] 상의 조례에 대한 규정

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

1) “법령의 범위 안에서”에 대한 해석

법령의 범위라는 것에 대해서는 두 가지의 관점이 존재하는데 하나는 법률에 ‘문자적으로 나열되어 있는 내용’으로 한정하는 소극적 관점이고 다른 하나는 법률의 제정 취지까지 그 범위로 간주하여 문자적으로 명문화되어 있지 않더라도 법률이 달성하고자 하는 입법 취지를 달성하는데 도움이 되는 경우에는 허용하는 것이다.

지역운동 차원에서 조례를 제정하거나 개정하려고 할 때 대부분 행정의 공무원들은 ‘법에서 명확한 규정이 없기 때문에’ 조례를 제정하기 어렵다는 이유를 들어 난색을 표하는 경우가 많다. 하지만 이는 지방자치단체의 공무원이 지방자치의 중요한 권한 중 하나인 자치입법권의 범위를 스스로 제한하고 있는 것에 불과하다. 실제로 법률 상에 명시적인 규정이 없다고 하더라도 그 취지에 따라서 조례를 제정할 수 있는 권한이 존재한다.

사례 ① 공공예술단 설립 및 운영에 관한 조례

몇몇 지방자치단체에서 구성하여 운영하고 있는 공공예술단의 경우에는 조례 상에 상위법령의 내용을 명시하고 있지 않는 경우가 많고, 명시를 하고 있더라도 현행 <문화예술진흥법> 제3조1항의 “국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장 보호 육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다”는 규정을 준용한다. 구절을 보면 알 수 있지만, 공공예술단의 설립 및 운영이 시책의 내용으로 언급되어 있지 않다. 그렇기 때문에 공공예술단을 운영하는 지방자치단체도 있고 그러지 않는 지방자치단체도 있을 수 있다. 즉 법령의 범위 안에서 법률의 취지를 고려할 때 해당 지방자치단체가 선택할 수 있는 자치권의 영역인 것이다.

사례 ② 부양의무자가 있어도 생계비 지원할 수 있도록 한 조례(광주광역시)

광주광역시의회는 부양의무자가 있다고 하더라도 부양의무자가 그 역할을 할 수 없다고 인정될 때 보호대상자로 간주하여 생계비를 지원할 수 있도록 한 조례를 제정한 바 있다. 이에 대해 광주광역시는 법률이 부양의무자가 있는 자활보호대상자에 대해서는 생계비 지급의 근거를 갖고 있지 않다는 이유로 법률을 위반한 조례라며 대법원에 제소절차를 제기한 적이 있다. 이에 대해 대법원은 “비록 생활보호법이 자활보호 대상자에게는 생계비를 지원하지 아니 하도록 규정하고 있다고 할지라도 그 규정에 의한 자활보호 대상자에게는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용의 보호만을 실시하여야 한다는 취지로는 보이지 아니하고, 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도의 생활 보호를 실시하는 것을 용인하는 취지라고 보아야 할 것이므로, 이 사건 조례안의 내용이 생활보호법의 규정과 모순·저촉되는 것이라고 할 수 없다.”(대법원 1997.4.25. 선고96추244)라고 판결했다. 즉, 법령의 범위 안이라는 것은 소극적인 자구 상의 근거를 의미하는 것이 아니라 오히려 법률의 입법 취지와 목적이라는 범위까지 포괄하여 고려하는 것이 일반적인 것이다.

여기서 오해를 할 수 있는 것은 적극적인 법령의 범위에 대한 규정이 오로지 상위 법령의 존재를 전제한다는 생각이다. 하지만 그렇지 않다. 아래 사례 ③에서와 같이 조례부터 시작해 법제화된 경우도 있다.

사례 ③ 정보공개조례(청주시), 주민참여예산조례(광주광역시·울산광역시 복구)

청주시가 우리나라 최초로 도입한 '정보공개조례'는 상위법인 정보공개법이 없는 상황에서 제정되었고 대법원을 통해서 제정 취지가 인정되었다. 지방재정법 상의 근거가 없을 때에도 광주광역시 복구와 울산광역시 복구는 예산편성 과정에 주민들이 직접 참여할 수 있는 제도인 주민참여예산제도 조례를 제정하기도 했다.

조례 제정의 범위는 해당 지방자치단체의 자치권이 행사되는 영역 내에서 주민들의 권익을 보호하고 증진한다는 기본적인 공익성이 인정된다면 가능하다는 취지로 보는 것이 필요하다. 즉 지방자치법 상의 '법령의 범위 안에서'라는 규정은 개별 법령의 내용과 동시에 추상적인 법령의 일반 원칙도 함께 담고 있는 것으로 봐야 한다.

2) “다만”에 대한 해석 - 임시시장 활성화를 위한 조례(제주도) 사례를 중심으로

지방자치단체의 자치권이 헌법 상의 권리임에도 불구하고 조례제정의 내용에는 한 가지 단서가 붙는다. 그것이 법률 상 '다만'이라는 단서조항이다. 조례에 대해서는 '주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때'에는 법률의 위임이 있도록 정하고 있다. 주민의 권리 제한/의무 부과/벌칙의 제정이란 것은 왜 단서조항으로 들어가게 될까. 그것은 국민의 자유권 행사와 관련이 있기 때문에 그렇다.

법을 통한 의무의 부과는 기본적으로 개별 국민들의 자유권을 제한하는 내용이 된다. 물론 현행 헌법은 국민의 자유권에 대해 공익의 목적에 따라 제한할 수 있도록 하지만 그것이 남용되지 않도록 한다. 만약 조례를 통해서 주민의 자유권 행사를 제한하는 것이 가능해진다면 지방자치단체장이나 지방의회가 해당 지역 주민들에게 불리한 자유권의 제한을 부과할 수 있게 될 것이고, 이 때문에 살고 있는 지역에 따라 주민들의 자유권이 다르게 보장되는 일이 벌어질 수 있다. 그렇기 때문에 주민의 자유권 제한에 대한 내용은 법률의 위임이 있어야 가능하다고 정하는 것이다.

그렇다면 왜 앞에서는 '법령'이라고 하고 단서 조항에서는 '법률'이라고 할까. 법령이라는 용어는 법률과 시행령을 합쳐서 부르는 말이다. 법률은 국회를 통해서 제정되지만 시행령은 대통령이 제정한다. 조례의 범위는 법률과 시행령의 범위에 해당되지만 국민의 자유권을 제한하는 것은 오로지 국회에서 정한 법률상의 근거만을 가지고 조례로 제정할 수 있다. 즉 국민은 행정조직 혹은 공무원에 의해 자유권의 제약을 받지 않고 오로지 스스로의 결정을 통해서만(직접 자신을 대의하는 자로 뽑은 선출직 정치인을 통해서만) 자유권을 제한받는다.

조례제정의 맥락에서 볼 때 '다만' 이하의 단서 조항은 그에 앞서 있는 일반 조항 전체를 제하고 특정한 부분만을 예외로 한다. 일부 행정기관에서는 단서조항을 이유로 '법률의 위임'이라는 것을 일방적으로 강조하는 경우가 있다. 정말 행정 편의적인 주장인 셈인데, 단서 조항으로서 일반 조항의 전체 내용을 통제할 필요가 있다면 일반 조항의 내용을 바꾸면 될 일이지 이를 복잡하게 단서조항으로 처리하는 것은 입법 기술적으로 타당하지 않다. 그러니까 법령의 범위 안에서 조례를

제정하는 것이 기본이고, 단서조항에 따라 조건부로 ‘법률의 위임’이 있어야 한다는 것이 이 법의 취지에 맞는 주장이다.

법률의 구조는 단순하고 명확해야 한다. 법률의 적용에 지나친 해석이 개입하는 것은 좋은 법률이라 하기 힘들다. 그렇기 때문에 다만 이하의 단서는 조례로서 정할 수 있는 내용 중에서 주민들의 자유권에 대한 부분은 법률 상의 위임이 있어야지만 가능하다는 것으로 이해하는 것이 맞다. 이상의 내용을 정확하게 이해하고 판단한다 하더라도 일선 현장에서 ‘아니다’라고 주장하는 행정기관의 담당자를 설득하는 데는 한계가 있다. 일반적으로 행정공무원들은 자신이 시민보다 법률과 행정에 있어 더 전문가라고 생각하는 것과 더불어 가급적 일을 만들지 않으려는 직종의 특징이 결합된 결과인데 이럴 경우에는 구체적인 판례의 사례를 제시하는 것이 갈등을 줄일 수 있는 방법이다.

가장 최근에 나온 판례 중에서 조례의 입법 범위와 단서 조항의 해석에 대해 가장 명확하게 내리고 있는 대법원 판결은, 제주도의회가 플리마켓 류의 임시시장 개설을 활성화하기 위해 제정하고자 했던 조례에 대한 것이다.

제주도에서는 구좌읍 세화포구에 벨롱장, 함덕해수욕장 잔디밭에 차려지는 멘도롱장 그리고 서귀포 이중섭거리 인근에 열리는 서귀포 예술시장 등 플리마켓이 열려왔다. 그리고 여기서 먹거리가 판매되었는데 제주시의 조사에 따르면 대체로 커피, 주스, 쿠키, 버거, 김치, 된장, 솜사탕, 미숫가루 등이었다.

제주시는 햇빛이나 먼지 등 오염요인 차단시설 없이 야외에서 식품을 판매하면 식품 안전사고가 우려된다고 플리마켓 내 음식물 조리 판매행위를 금지시켰다. 당연히 반발이 잇따랐다. 이 사건의 표면적인 이유는 위생 상의 문제이지만 행정의 이를 양성화하고자 했다면 못할 일은 없다. 왜냐하면 이미 다른 지역의 플리마켓에선 간단한 조리 음식은 판매하고 있기 때문이다. 결국 이는 플리마켓 내의 식음료 판매를 막는 것이 핵심인, 지역내 이해관계의 충돌에 가깝다. 실제로 해당 조례를 둘러싼 제주지역의 언론들을 보면 식품 안전이라는 것을 표면적으로 내세우고는 있지만 기존 상업시설에 영향을 준다는 것, 그러니까 안전규정을 다 지키는 곳의 역차별을 강조하는 논조를 확인할 수 있다.

이런 논란 끝에 도의회는 플리마켓 내의 음식물에 대해서도 안전 기준을 설정하여 양성화하는 방안을 마련한다. 그런데 이에 대해 제주도가 상위 법령의 범위를 벗어나고 별도의 신고를 하도록 한 것은 주민에게 새로운 의무를 부과하는 것이기 때문에 무효라는 주장을 하면서 대법원에 제소했다. 대법원은 최종적으로 제주도의회의 손을 들어 주었는데 판결의 주요 내용은 조례의 제정 범위를 둘러싼 쟁점을 명확하게 정돈해준다.

[조례 제정의 범위에 대한 판결 사례]

조례안재의결무효확인[대법원 2018. 7. 12., 선고, 2017추10, 판결]

[원 고]

제주특별자치도지사 (소송대리인 법무법인(유한) 바른 담당변호사 이승세 외 2인)

[피 고]

제주특별자치도의회 (소송대리인 법무법인 유원 담당변호사 박종배)

[변론종결]

2018. 6. 15.

[주 문]

원고의 청구를 기각한다. 소송비용은 원고가 부담한다.

[청구취지]

피고가 2017. 3. 15.에 한 제주특별자치도 도민문화시장 육성 및 지원 조례안에 대한 재의결은 그 효력이 없다.

[이 유]

〈앞의 부분 일부 생략〉

3. 이 사건 조례안 제2조 제3호 (나)목이 지방자치법 제22조 본문에 위반되는지 여부

원고는, 이 사건 조례안 제2조 제3호 (나)목이 제주특별자치도에서 생산된 농수축산물을 가공·조리한 식품(이하 '가공·조리 식품'이라고 한다)에 대하여 상위 법령인 식품위생법령에서 정한 신고의무 및 설치기준 등을 따르지 않아도 도민문화시장에서 판매할 수 있도록 허용하고 있어 지방자치법 제22조 본문에 위반된다고 주장한다.

지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서만 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있지만, **조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 규율목적에 기하여 제정된 것으로서 그 적용에 의하여 법령이 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 아니다**(대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 참조).

이 사건 조례안에 따라 도민문화시장에서 판매되는 가공·조리 식품은 특별한 사정이 없는 한 그 신고의무와 시설기준 등에 대하여 상위 법령인 식품위생법령의 적용을 받는다. 이 사건 조례안 규정들을 모두 살펴봐도 가공·조리 식품에 대하여 식품위생법령의 적용을 배제하거나 식품위생법령과 모순·충돌되는 규정을 찾을 수 없다. 오히려 이 사건 조례안 제3조 제2항은 시장개설자에게 도민문화시장 운영·관리와 관련하여 관계 법령 및 조례를 준수할 의무를 부과하고 있다. 또한 이 사건 조례안 제6조 제2항은 도민문화시장의 개설 신고를 받은 도지사는 서류심사 또는 현장확인을 거쳐 신고내용이 관계 법령 등에 부합한다고 판단할 때 신고를 수리하도록 규정하여, 가공·조리 식품의 신고 및 시설기준 등이 식품위생법령 등과 같은 관계 법령에 위반되지 않을 것을 간접적으로 요구하고 있다.

나아가 이 사건 조례안 제5조에서 정한 도민문화시장의 개설 및 시설기준과 이 사건 조례안 제6조에서 정한 도민문화시장의 개설신고 절차는, 모두 유통산업발전법 제14조 제1항의 위임에 따라 도민문화시장의

개설방법과 시설기준 등에 관하여 정하는 조항들일 뿐, 도민문화시장에서 판매하는 가공·조리 식품에 관하여 규율하는 조항들로 볼 수 없다.

이와 같은 이 사건 조례안의 문언과 체계, 조례 제정에 관한 지방자치단체의 자율성 등에 비추어 볼 때, 이 사건 조례안 제2조 제3호 (나)목이 상위 법령인 식품위생법령의 목적과 효과를 저해하여 식품위생법령에 위반된다고 볼 수 없으므로, 원고의 위 주장도 이유 없다.

4. 이 사건 조례안 제5조, 제6조가 지방자치법 제22조 단서에 위반되는지 여부

원고는 이 사건 조례안 제5조, 제6조가 도민문화시장을 개설하려는 자에게 법률의 위임 없이 시설기준의 준수 및 신고의무 등을 부과하여 지방자치법 제22조 단서에 위반된다고 주장한다.

지방자치법 제22조, 행정규제기본법 제4조 제3항에 의하면 지방자치단체가 조례를 제정할 때 그 내용이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙인 경우에는 법률의 위임이 있어야 하므로, 법률의 위임 없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 정한 조례는 그 효력이 없다(대법원 2012. 11. 22. 선고 2010두19270 전원합의체 판결 등 참조).

이 사건 조례안 제5조, 제6조에 따르면 도민문화시장을 개설하려는 자는 도지사에게 도민문화시장 개설신고서를 제출하여야 하고, 그 신고내용은 관계 법령, 도민문화시장의 개설 목적과 시설기준 등에 부합하여야 한다. 그런데 유통산업발전법 제14조 제1항은 도민문화시장과 같은 임시시장의 개설방법, 시설기준, 그 밖에 관리 및 운영에 관한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있다. 이 사건 조례안 제5조, 제6조에서 정한 임시시장 개설 절차 및 시설기준 등에 관한 사항은 유통산업발전법에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 해당한다. 따라서 이 사건 조례안 제5조, 제6조는 법률의 위임에 따라 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 정한 것이므로 지방자치법 제22조 단서에 위반되지 않는다.

5. 결론

그렇다면 이 사건 청구는 이유 없어 기각하고, 소송비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김소영(재판장) 고영한 권순일 조재연(주심)

대법원은 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위’에 대해서 두 가지로 구분하여 정리하고 있는데 첫 번째는 법령과 동일한 입법취지를 가지고 있으며 그 적용에 있어서 법령이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하지 않을 때이고, 두 번째는 국가의 법령이 반드시 모든 곳에서 일률적으로 적용해야 한다고 볼 수 없을 때로 정하고 있다. 여기서 중요한 것은 문구로 명확한 범위 설정이 아니라 적용에 있어서의 목적과 효과에 주목하고 있다는 것이고 다음으로 법령의 취지에 따라 보장되는 지방자치단체의 자율성에 근거한다는 것이다.

다음으로 조례를 새롭게 만들어서 플리마켓의 참여자에게 신고서를 받도록 하는 것이 법에서 정한 단서 조항의 ‘의무 부과’라는 주장에 대해서도 해당 내용은 이미 존재하는 법률 상의 개설절차를 준용하고 있고 또 조례로의 위임이 있으니 큰 문제가 되지 않는다고 판단한다. 이 사례에서 특기할 만한 것은 <지방자치법> 상의 주민에 대한 의무부과가 단순히 벌금이나 금지 등에 국한 되지 않고 별도의 행정절차를 만드는 것도 포함된다는 점이다. 즉 행정의 불필요한 절차 등을 두어 시민들의 자유를 침해하는 사례가 발생한다면 역으로 권리 제한의 법률적 근거를 되물 수 있다.

3) 조례의 범위로서의 ‘소관사무’?

법령의 범위와 의무부과 제한에 대한 요소 외에도 현실적으로 조례를 제정하거나 개정하고자 할 때 걸림돌로 등장하는 논리 중 하나는 ‘이건 지방자치단체의 소관 사무가 아니어서 할 수 없어요’라는 말이다. 소관사무라는 기준은 <지방자치법> 상에 나열되어 규정되어 있는데 이렇게 나열되어 있는 내용이 매년 갱신되는 것은 아니기 때문에 축자적으로 해석을 하게 되면 나열되어 있는 사무 외의 것은 지방자치단체의 사무가 아닌 것으로 잘못 생각할 수 있다.

실제로 법제처에 접수된 질의회신 자료를 보면 특히 나열된 것 외의 내용에 대해 소관사무로 볼 수 있는지에 대한 질문이 많다. 이를테면 2013년에 질의회신 된 내용 중 <다문화가족지원법> 상에 국가와 지방자치단체의 의무로 하여 다문화가족지원센터를 설치 운영하도록 한 부분에 대해, 다문화가족지원센터 관련 사무가 ‘자치사무’에 해당되는지에 대한 질의가 있었다. 해당 질의에 대한 취지는 해당 사무가 법률에 정해져 있고 또한 국가와 병렬하여 규정되어 있기 때문에 이는 법률상 위임 등에 해당되는 것이 아닌가 하는 질문이다. 이에 대해 법제처는 <다문화가족지원법>에 국가와 동등하게 지방자치단체도 지원센터의 설치 및 운영의 권한을 명시하고 법으로는 법에 따른 권한의 일부를 대통령령에 정하는 바에 따라 시도지사나 시장군수구청장에게 위임할 수 있도록 했으면서도 시행령에는 지원센터 설치 및 운영업무에 대한 위임 규정을 두지 않은 것을 근거로 센터 운영은 자치 사무라고 해석한다. (법제처 12-0646, 2013. 1. 14., 여성가족부).

그러니까, 지방자치법 상의 나열된 자치사무의 내용이 아니라고 하더라도 법률에서

지방자치단체의 의무로 명시되어 있고 또한 해당 내용에 대해 법령 상 위임규정이 명확하게 규정되어 있지 않다면 이는 자치사무로 보아야 한다는 것이다. 즉 <지방자치법> 상 나열된 소관 사무는 소관 사무를 규정하는 최소한의 내용이지 최대한의 내용이 아니다.

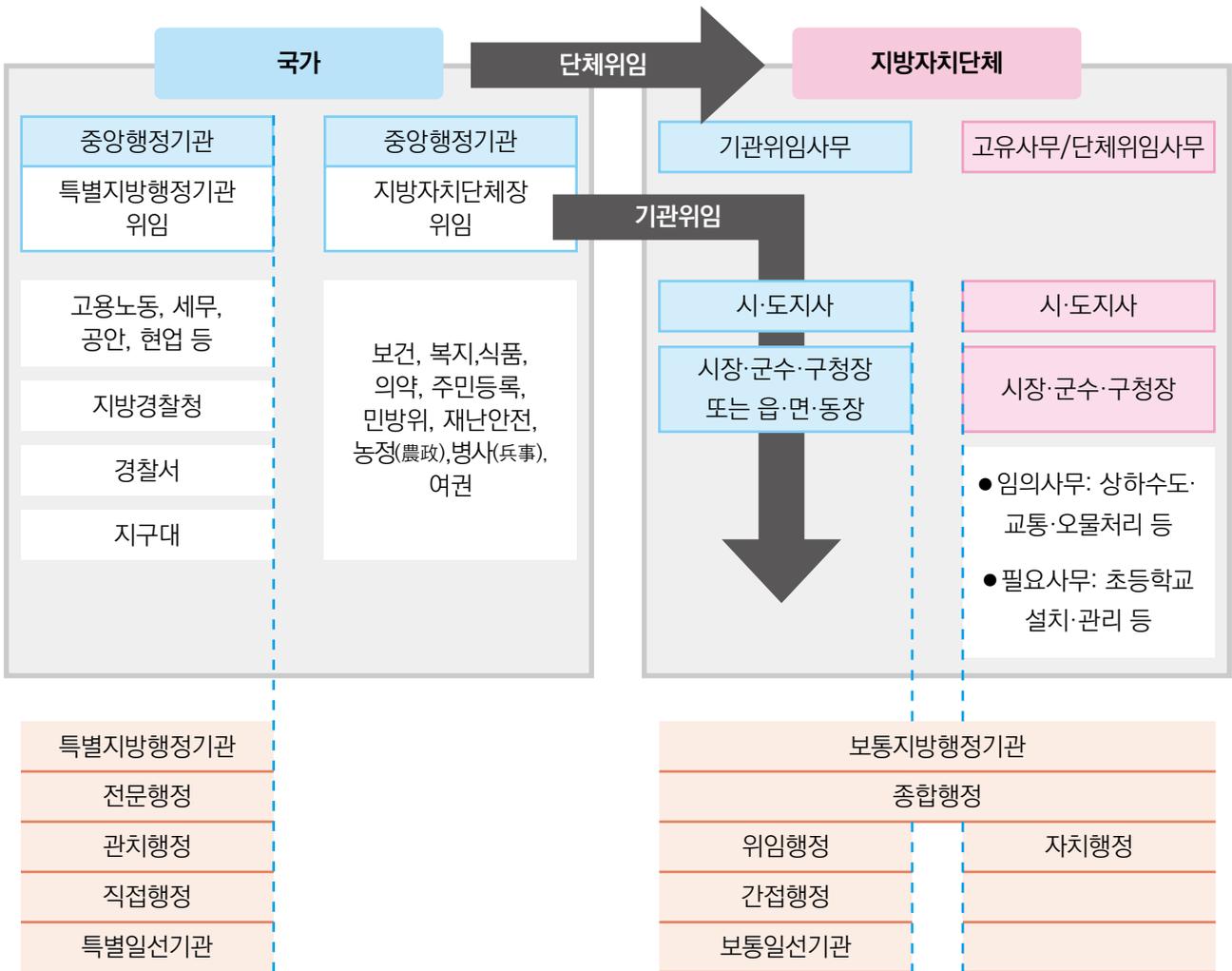
지방자치단체의 사무구분

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
정의	주민복지 등 자기 책임 하에 처리하는 고유사무	법령에 의해 자치단체에 위임된 사무	법령에 의해 단체장에게 위임된 사무
법적근거	지방자치법 제 9조 제 1항 "지방자치단체는 그 관할 구역의 자치사무를 ...처리한다"	지방자치법 제 9조 제1항 "지방자치 단체는 ... 법령에 의하여 지방자치 단체에 속하는 사무를 처리한다"	지방자치법 제 102조 (국가사무의 위임) "시도야 시군구에서 시행하는 국가사무는 ... 시도지사와 시장군수구청장에게 위임하여 행한다"
경비 부담	지방비+국가장려적 보조금	지방비+국가 부담금	전액 국가 부담
의회 관여	가능	가능(조례제정권 포함)	불가능(단, 국회 등이 감사하기로 한 부분 이외의 사항에 대해 가능)
국가감독	소극적 위법성 감독 §166 조언·권고, 자료요구 §169 위법한 명령의 시정 §171보고, 위법사항 감사 §172 재의요구지시, 제소	포괄적 합목적성 감독	포괄적 합목적성 감독 §167 지도 및 감독 §170 직무이행명령, 대집행 §172 재의요구지시, 제소 *위임위탁규정 §최소·정지
규정형식	"시도지사는...을 하여야 한다."	"시도에 ...을 위임한다."	"시도에 ...을 위임한다."
사례	학교급식실시 사무 (96추 84)	(판례 없음)	골채채취업 허가 (2004추 34)

출처: 행정안전부, 자치법규 입법절차 교육자료, 2012

법원에서는 사무의 성격을 구분할 때 4가지의 기준을 제시하고 있는데 ① 법령의 규정 형식과 취지 ② 사무의 성질이 전국적으로 통일된 처리가 요구되는 사무인지 여부 ③ 경비부담의 주체 ④ 최종적인 책임귀속의 주체가 그것이다. 이런 기준에 따라서 보면 자치사무는 당연히 ①~④의 규정에서 명시적으로 지방자치단체의 사무로 규정된 것이다. 반면 단체위임사무는 경비 부담이 공동이지만 기관위임사무는 전액 국비다. 그리고 법의 형식으로 보면 단체위임사무는 '시도에 위임한다'는 형식을 띠지만 기관위임사무는 '시도지사에게 위임한다'는 형식을 띤다. 이에 따라 국가의 감독 범위 역시, 자치사무에 대해서는 소극적인 위법성을 감독하지만 단체위임사무에 대해서는 포괄적인 합목적성(즉 법률의 제정 취지나 효과 등)을 따지고 기관위임사무에 대해서는 지도 및 감독, 직무이행 명령, 대집행, 재의요구지시, 제소 등을 진행한다.

[국가사무와 지방자치사무의 도해]



출처: <https://m.blog.naver.com/jng02/221280346871>

여기서 조례의 제정 범위는 자치사무와 단체위임사무가 된다. 즉 대부분의 국고보조사업 역시 조례 제정의 대상이 된다는 것을 의미한다. 그런데 현실적으로 많은 국가보조사업에 대해 중앙정부의 지침이나 규정에 의해 수동적으로 집행되는 것이 일반적이다. 이는 많은 경우 중앙정부가 여전히 중앙집권적인 행정 관행에 익숙하기 때문이라고 볼 수 있지만 더 직접적으로는 지방자치단체가 국고보조사업에 대한 의무를 적극적으로 회피하고자 하는 의도가 크기 때문으로 보는 것이 현실에 부합한다. 그렇기 때문에 지역 현장에서 조례 제정과 개정을 할 때에는 행정의 선의만 의지할 수 없고 또한 지방의회에서 주장하는 내용만을 참조하는 것은 한계가 있다. 오히려 대법원의 판례와 법령의 내용과 근거를 기준으로 주민이 적극적으로 조례의 범위를 확장하는 것이 필요하다.

4) 위임과 위탁의 차이

그렇다면 도대체 자치사무 외에 위임사무라는 것은 무엇이고 이에 따라 조례로 규정할 수 있는 내용의 범위는 어떻게 다를까. 이를 이해하기 위해서는 우선 ‘위임’이라는 내용을 명확하게 이해해야 하는데, 정부입법지원센터에서 권한의 위임과 위탁에 대해서 다음과 같이 정의하고 있다.

위임과 위탁은 모두 원래 법률로 정해 놓은 권한자이자 책임자가 자신의 권한과 책임을 다른 대상에게 이전하는 것을 의미한다. 다만 위임과 위탁의 차이점은 원래의 권한자 이자 책임자와 새롭게 권한과 책임을 이전받는 대상자와의 관계다. 위임은 상하관계가 분명한 대상에 해당된다. 보조기관이나 산하기관, 중앙정부에 비하여 지방정부도 그 대상이 된다. 반면 위탁은 서로가 ‘독립적’이다. 그러니까 법률적으로 위탁은 관계의 대등함을 전제로 하고 위탁계약이라는 상호간의 합의 문서를 근거로 책임과 권한을 행사한다.

위임	원(原) 권한자인 행정기관의 권한의 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장 등 그의 지휘 계통에 속하는 하급기관에 맡기는 것
위탁	원 권한자로부터 독립되어 있는 다른 행정기관의 장에게 그 권한을 맡기는 것

하지만 현실적으로 위임과 위탁은 잘 구분되지 않고 통상 위탁은 민간을 대상으로 하는 민간위탁으로만 고려하는 것이 일반적이다. 왜 이런 일이 발생 하나면 위임이든 위탁이든 모두 원 권한자이자 책임자¹가 지휘와 감독의 권한을 행사할 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 한국에서는 대개의 위임이나 위탁 모두 상하관계를 전제로 하는 관계가 형성된다. 그렇기 때문에 지방자치단체들은 위임이나 위탁사무에 대해 조례의 제정범위를 넘어선다는 인식을 갖는다. 하지만 모든 위임사무가 그런 것은 아니다. 여기서 단체위임과 기관위임의 차이가 나타난다. <지방자치법> 상 지방자치단체 소관사무는 고유사무와 단체위임사무로 구분된다. 여기서 단체위임사무의 내용이 조례로서 규정할 수 있는 내용이다.

1: 권한자는 곧 시민에 대해 책임자이기도 하기 때문에 권한자 이자 책임자로 명기한다. 위임을 다루는 행정문서에서는 대부분 행정행위의 최종적인 형식이 행정의 책임이라는 것을 명시하지 않는다.

[지방자치법] 제9조에 따른 지방자치단체 소관사무

분류	내용
지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> 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. 공유재산관리(公有財産管理) 차. 가족관계등록 및 주민등록 관리 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
주민의 복지증진에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> 가. 주민복지에 관한 사업 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진 마. 보건진료기관의 설치·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, 오물의 수거 및 처리 차. 지방공기업의 설치 및 운영
농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> 가. 소류지(小溜池)·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원 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. 우수토산물 개발과 관광민예품 개발

분류	내용
<p>지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무</p>	<p>가. 지역개발사업 나. 지방 토목·건설사업의 시행 다. 도시계획사업의 시행 라. 지방도(地方道), 시군도의 신설·개수(改修) 및 유지 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원 바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선 사. 자연보호활동 아. 지방하천 및 소하천의 관리 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리 차. 간이급수시설의 설치 및 관리 카. 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리 타. 지방 궤도사업의 경영 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리 하. 재해대책의 수립 및 집행 거. 지역경제의 육성 및 지원</p>
<p>교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무</p>	<p>가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설 치·운영·지도 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체 육·문화시설의 설치 및 관리 다. 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리 라. 지방문화·예술의 진흥 마. 지방문화·예술단체의 육성</p>
<p>지역민방위 및 지방소방에 관한 사무</p>	<p>가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급</p>

4. 조례를 작동하게 하는 연료, 예산이 반영되는 방법

시민들이 조례의 제정이나 개정을 요구하는 이유는 대부분 이를 통해서 구체적인 지역사회의 변화를 만들기 위한 것이다. 새로운 사업 또는 새로운 활동을 지원할 수 있는 제도적인 근거로서 조례 상의 변화를 요구하게 되는 것이다. 따라서 조례의 제정이나 개정은 반드시 예산의 소요가 수반될 수밖에 없다. 통상적으로 이에 대한 조례의 형식은 '재정적 지원을 할 수 있다'와 같은 임의 조항으로 만드는 것이 일반적이다. 이럴 경우 행정부의 의지에 따라 임의 조항에 근거한 재정지원을 하기도 하고 임의 조항이라는 이유로 재정지원을 거부할 수도 있다.

[남양주시 기업활동의 촉진 및 유치 등에 관한 조례] 일부

제3조(시장의 책무) ①남양주시장(이하 "시장"이라 한다)은 시 관할구역 안에 위치한 기업의 활동을 촉진시키고 유망 기업의 효과적인 유치 및 원활한 사업의 추진을 위하여 행정적 지원 및 예산의 범위 안에서 **재정적 지원을 할 수 있다.**

그래서 재정의 소요를 좀 더 명확하게 하기 위해 지원이 필요한 항목을 구체적으로 나열하기도 하는데 사회적 약자에 대한 지원 내용을 담고 있는 조례의 경우 구체적 내용이 명시되어 있지 않으면 조례 제정의 목적을 달성할 수 없는 경우가 많기 때문에 통상적으로 나열 방식의 조례 규정을 만든다.

[서울특별시 중구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례] 일부

제3조 (지원내용) 지원대상에 대한 지원내용은 다음 각 호와 같다.

1. 급식관련경비 지원
2. 교육관련경비 지원
3. 문화체육활동경비 지원
4. 명절보상품 지원
5. 월동대책비 지원
6. 긴급구호비 및 요보호노인 긴급지원
7. 국경일, 보훈의 달, 장애인의 날 등 기념일 위문금품 지원
8. 만65세 이상 수급권자 및 차상위계층 저소득 어르신 맞춤형 생활급여 추가지원 (개정 2018. 12. 28.)
9. 그 밖에 규칙으로 정하는 사항

조례에 지원내용을 나열하면 나열된 사항 별로 매년 지원하는 사항들의 구체적인 내역들을 평가할 수 있으며 이에 따라 조례 제정의 취지를 행정부에 강제할 수 있다. 통상적으로 국회에서 법률을 제출할 때 비용 지출이 수반되는 법률의 경우에는 비용추계서를 법률안에 첨부하는 것이 일반적이지만 조례의 경우에는 2011년 지방자치법 개정을 통해서 비용추계서를 조례안에 첨부하는 것이 법제화 되었다.

사례 경기도 장애인연금 비용부담에 관한 조례의 비용추계서

경기도 장애인연금 비용부담에 관한 조례안 비용추계서

1. 재정수반요인

지방자치단체의 부담금 중 경기도는 100분의 20을 부담하고, 시·군은 100분의 80을 부담한다. (안 제2조)

2. 비용추계의 전제

- 1) 장애인연금 비용부담 비율 : 국비 70%, 지방비 30%(도비 6%+시·군비 24%)
- 2) 조례 제정안 시행연도인 2017년부터 2021년까지 5년간으로 함
- 3) 2015년 대비 2016년 장애인연금 수급자 증가율(7.9%) 및 급여 상승률(0.5%)을 반영한 매년 8.4%의 장애인연금 비용 상승률을 적용하여 추계함

3. 비용추계의 결과

(단위 : 천원)

연도구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	합계
세출	국비	109,792,940	119,015,547	129,012,853	139,849,933	151,597,327	649,268,600
	도비	9,410,823	10,201,333	11,058,244	11,987,137	12,994,057	55,651,594
	소계	119,203,763	129,216,880	140,071,097	151,837,070	164,591,384	704,920,194
세입	국비	109,792,940	119,015,547	129,012,853	139,849,933	151,597,327	649,268,600
	소계	109,792,940	119,015,547	129,012,853	139,849,933	151,597,327	649,268,600
총 비용		228,996,703	248,232,427	269,083,950	291,687,003	316,188,711	1,354,188,794

4. 비용추계의 상세내역

1) 장애인연금 수급자 증가율 및 급여 상승률

- 수급자 증가율 : 7.9% [58,162명(2015.1월) → 62,773명(2016.1월)]
- 급여 상승률 : 0.5% [282,600원(2015.4월) → 284,010원(2016.4월)]

※ 감액이 없는 최대 금액으로 산정

2) 2016년 경기도 장애인연금 세출예산(본예산)

- 국비 101,285,000천원 + 도비 6,511,178천원 = 107,796,178천원
- ※ 국비 70%, 지방비 30%(도비 4.5% + 시·군비 25.5%)

3) 2017년 ~ 2021년 세출예산 산출 내역

- 2017년 세출예산 : 119,203,763천원
 - ▷ 국비(70%) : 101,285,000천원×1.084 = 109,792,940천원
 - ▷ 도비(6%) : 109,792,940천원/70×6 = 9,410,823천원
- 2018년 세출예산 : 119,203,763천원×1.084 = 129,216,880천원
- 2019년 세출예산 : 129,216,880천원×1.084 = 140,071,097천원
- 2020년 세출예산 : 140,071,097천원×1.084 = 151,837,070천원
- 2021년 세출예산 : 151,837,070천원×1.084 = 164,591,384천원

5. 재원조달 방안

1) 부문별 재원분담계획

(단위 : 천원)

연도구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	합계
국비		109,792,940	119,015,547	129,012,853	139,849,933	151,597,327	649,268,600
도비	일반회계	9,410,823	10,201,333	11,058,244	11,987,137	12,994,057	55,651,594
	○○특별회계						
	○○기금						
시군비		37,643,294	40,805,330	44,232,978	47,948,548	51,976,226	222,606,376
민간							
기타							
합계		156,847,057	170,022,210	184,304,075	199,785,618	216,567,610	927,526,570

2) 재원조달의 구체적 방안 : 의존재원(국고보조금)

3) 협의사항 : 없음

6. 작성자 : 보건복지국 장애인복지과 유성범(031-8008-2414)

현행 <지방자치법> 제66조의3은 “지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다”고 규정하고 있다. 법률상으로 비용추계서의 작성 의무는 지방자치단체장이 제안하는 의안에 한정하지만 많은 경우 조례를 통해서 지방의원들이 발의하는 조례도 대상으로 삼는 경우가 많다. 전국의 지방자치단체들 중에서 조례를 통해서 비용추계서 첨부 의무화하는 곳은 많게는 330곳에 달하는 것으로 나타났으며 이들은 대개 법률에서 정하고 있는 지방자치단체장에 의한 의안 뿐만 아니라 지방의회의 의원이 발의한 안에 대해서도 비용추계서를 제출하도록 정하고 있다. 이런 조례가 없는 곳의 경우에는 <지방자치법>에 따라 지방자치단체장이 제안하는 의안에 대해서만 법률적 의무를 갖는다.

조례 제정 시 비용추계를 의무화한 조례 현황 (일부, 2021년 8월 현재)

1. 서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례
[시행2020. 1. 9.] [서울특별시조례 제7447호, 2020. 1. 9., 일부개정]
2. 부산광역시 의안의 비용추계에 관한 조례
[시행2015. 5. 27.] [부산광역시조례 제5146호, 2015. 5. 27., 일부개정]
3. 대구광역시 의안의 비용추계에 관한 조례
[시행2011. 11. 10.] [대구광역시조례 제4290호, 2011. 11. 10., 제정]
4. 대전광역시 의안 비용추계조례
[시행2017. 12. 29.] [대전광역시조례 제5047호, 2017. 12. 29., 일부개정]
5. 광주광역시 의안 비용추계 조례
[시행2020. 12. 15.] [광주광역시조례 제5612호, 2020. 12. 15., 제정]
6. 울산광역시 의안의 비용추계에 관한 조례
[시행2012. 11. 15.] [울산광역시조례 제1318호, 2012. 11. 15., 제정]
7. 경기도 의안의 비용 추계에 관한 조례
[시행2017. 12. 29.] [경기도조례 제5778호, 2017. 12. 29., 일부개정]
8. 충청남도 자치법규의 입법에 관한 조례
[시행2021. 7. 20.] [충청남도조례 제4968호, 2021. 7. 20., 일부개정]
9. 충청북도 입법에 관한 조례
[시행2020. 7. 3.] [충청북도조례 제4405호, 2020. 7. 3., 일부개정]
10. 강원도 자치법규 입법에 관한 조례
[시행2019. 7. 26.] [강원도조례 제4437호, 2019. 7. 26., 제정]

출처: 국가법령정보센터

비용추계서의 형식은 대개 조례에 해당 양식이 첨부되어 있는 것이 일반적이며 작성 시에는 기존의 조례안이 첨부하고 있는 비용추계서를 참조하면 된다. 흥미로운 것은 지방자치단체의 경우 비용추계는 해당 조례의 소관부서에서 분석하고, 지방의원들의 조례에 대한 비용추계서는 지방의회의 사무국에서 분석하는 것이 일반적이지만, 주민이 발의하는 조례안에 대해서는 비용추계를 어떤 방식으로 지원한다는 내용이 없는데도 비용추계서 제출의 대상으로 삼고 있는 곳이 최소 113곳에 이르고 있다는 점이다. 이를테면 충청북도의 경우에는 비용추계서를 예산을 수반하는 의안 전체로 규정하고 있으며 이에 따라 발생하는 의무적, 임의적 발생비용에 대한

비용추계서와 재원조달 방식을 제출하도록 하고 있으며 제11조3항에 따라 “주민청구 조례안의 경우에도 주민대표는 비용추계서를 작성 첨부하여야 한다”고 정하고 있을 뿐 이를 현실적으로 작성할 수 있는 방안에 대한 고민은 보이지 않는다.

[충청북도 입법에 관한 조례] 일부

제11조(비용추계서 작성대상) ① 예산을 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 의무적, 임의적 발생비용에 대한 비용추계서 및 재원조달 방안을 별지 제1호 서식에 따라 작성·첨부하여야 한다.

② 비용추계는 직접적으로 발생하는 비용을 대상으로 하되, 필요한 경우 간접적인 부담이나 파급효과를 포함할 수 있다.

③ 「지방자치법」제15조에 따른 주민청구 조례안의 경우에도 주민대표는 비용추계서를 작성·첨부하여야 한다.

반면 인천광역시 미추홀구의 경우에는 주민발의안에 대한 비용추계서의 제출 의무를 소관부서에서 하도록 정하고 있다. 이 부분은 분명 비용추계서를 작성하는데 유리하고 장점이 있으나 그에 반해 단점 역시 있을 수 있다. 이를테면 지방자치단체의 입장에서 주민발의 조례안에 대해 동의하지 않을 경우 비용추계의 내용을 부풀려서 조례 제정 시 수반되는 비용부담을 과다하게 편성할 개연성이 존재한다. 이 경우 비용추계서의 작성을 누가 주도적으로 하는가에 따라 조례에 대한 평가를 상이하게 만들 수 있다.²

[인천광역시 미추홀구 의안의 비용추계에 관한 조례] 일부

제7조(작성부서 및 제출시기) ① 비용추계서는 의안의 소관 부서에서 작성하되, 필요한 경우 전문기관의 도움을 받을 수 있다.

② 비용추계서 작성 부서는 예산담당 부서와 사전협의를 거쳐야 한다.

③ 「지방자치법 시행령」제28조에 따른 조례규칙심의회 상정안에 비용추계서를 첨부하여야 한다.

④ 「지방자치법」제15조에 따른 주민청구 조례안의 비용추계서는 소관부서에서 미추홀구의회에 부의할 때 첨부하여야 한다

2 법제처의 경우에는 비용추계서의 작성의무가 조례발의에 위축을 줄 수 있다는 국회내의 논의과정을 소개하면서, 이를 방지하기 위한 조치를 취할 필요가 있다는 유권해석을 내놓았다. “다만, 국회 검토 과정에서 국회의원은 보좌직원이나 국회예산정책처 등과 같은 별도의 입법지원조직의 지원을 받는 반면 지방의회 의원은 지원인력이 소수의 전문위원으로 한정되어 있어 비용추계서 제출을 의무화할 경우 지방의회 의원의 의안발의 활동을 위축시킬 수 있다는 점이 논의되었고(국회 검토보고서 및 행정안전위원회회의록 참고), 당초 비용추계서 제출 의무의 주체가 지방자치단체의 장과 의원으로 규정되어 발의되었던 것이(2010년 8월 유정현 의원 대표발의안) 지방자치단체의 장으로만 변경되어 지방자치법 일부개정법률안(2011년 6월 위원장 대안)으로 발의되어 통과된 것으로 보이는바, 지방의회 의원 또는 위원회의 비용추계서 의무화를 규정하려는 조례를 제정할 때 이러한 점을 고려할 필요가 있을 것이며, 아울러 정책집행에 필요한 재원은 집행부의 세 수입이나 세외 수입 징수 등을 통하여 마련되는 것이어서 지방의회 의원 또는 위원회가 정책 집행에 따른 재원조달방안에 관한 정보를 정확히 아는 데에는 현실적인 어려움이 있을 수 있음을 함께 고려하는 것이 필요할 것으로 보입니다.”(의견12-0144, 조례로 지방의회 의원이나 위원회가 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에 비용추계서와 재원조달방안에 관한 자료를 제출하도록 규정하는 것이 가능한지 여부(「지방자치법」 제66조의3 등 관련))

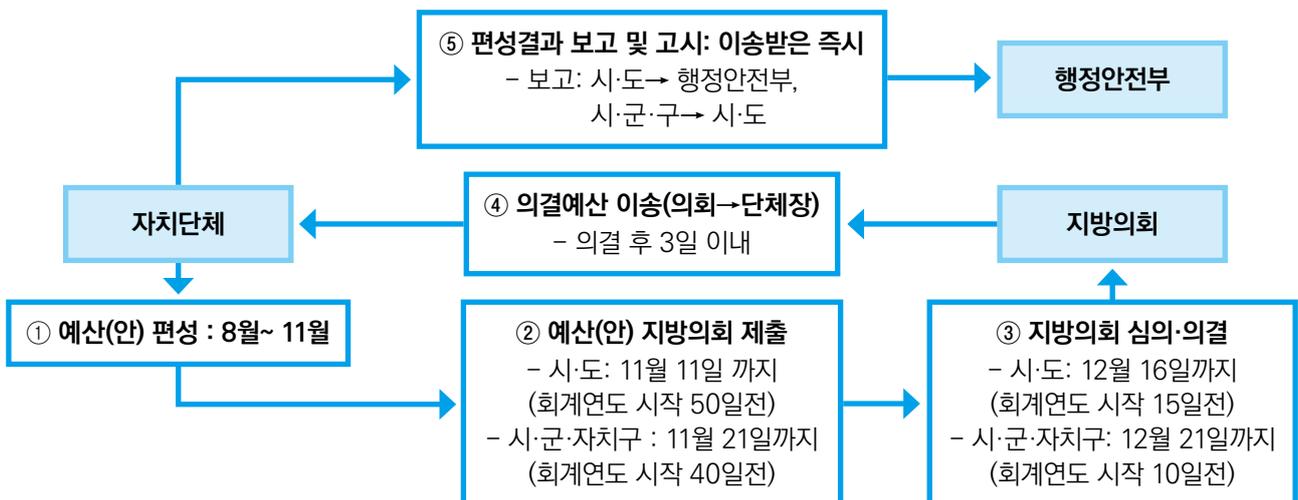
실제로 서울시와 서울시교육청은 일본 후쿠시마 원전사고에 따라 방사능오염 식재료에 대한 시민들의 우려가 커지던 시기에 제안된 ‘방사능안전급식 조례안’에 대해 상식 이하의 비용추계를 내놓았다. 서울시와 서울시의회는 고도로 정밀한 방사능 검출 장비를 모든 학교에 비치하는 것을 기준으로 최대한의 예산을 편성했던 것이다. 하지만 조례를 제정하는 단체에서는 정밀 기기의 경우에는 장기적으로 권역별로 설치하되 학교현장에서는 간이검출기구여도 된다는 입장이었다. 결국 해당 조례 제정의 필요성에 대해서는 높은 공감을 얻었으나 수반되는 비용의 부담으로 인해 해당 조례안에 대한 심의 과정에서 서울시의회 의원들이 적극적으로 판단하기 어려웠다.

따라서 비용추계서를 작성하는 부분과 관련하여서도 단순히 하면 좋다는 것을 넘어서서 어떻게 하면 주민들의 직접 참여를 활성화하고 무엇보다 주민들이 필요로 하는 조례가 제정될 수 있는지에 대한 부분을 중심으로 지원체계를 고민할 필요가 있다. 이처럼 예산의 문제는 조례 제정과 떼려야 뗄 수 없는 관계를 맺고 있다. 그러면 예산의 성질에 대해서 이해하는 것은 조례를 좀 더 실효성있게 만드는데 필수적인 요소라는 점 역시 손쉽게 이해가 된다. 그렇다면 예산과 때때로 혼용하여 사용하는 재정은 무엇이고, 또 예산과 어떻게 차이가 날까.

예산은 기본적으로 1년 단위의 예산회기를 기준으로 하는 수입과 지출에 대한 계획을 뜻한다. 여기서 핵심적인 것은 1년이라는 기간의 한정과 계획이라는 표현이다.

그리고 이런 예산을 포함해서 수입과 관련한 조세 그리고 사용한 예산에 대한 검토를 의미하는 결산 그리고 국유재산이나 공유재산 등의 관리에 대한 것을 포괄하는 것이 재정이다. 즉 재정의 부분이 예산이라고 할 수 있지만 통상 재정에 대한 검토에서 대상으로 삼고 있는 것이 예산이기 때문에 많은 경우 혼용해서 사용한다. 그럼에도 예산을 언급할 때, 특히 특정한 숫자를 중심으로 예산을 언급할 때는 반드시 ‘몇 년도’ 예산인지를 특정해야지만 정확하게 의미를 전달할 수 있다는 점이 중요하다. 왜냐하면 예산은 각각의 회계연도마다 상이한 숫자를 가지고 있기 때문이다. 좀 더 포괄적인 내용을 언급하고 싶으면 재정이라고 표현을 하고 좀 더 구체적으로 연간 편성 규모를 언급하려면 예산이라는 표현을 하면 된다.

[예산편성 절차]



통상 예산에 대해 다룰 때 가장 일반적인 반응은 ‘어렵다’는 것이지만 사실은 어려운 것이 아니라 복잡한 것이다. 왜냐하면 예산의 체계는 대개 집합적으로 존재하는 예산의 총량을 분배하는 과정이고 따라서 아무리 복잡한 분배의 과정을 거친다고 하더라도 예산집행의 기본적인 체계는 동일하기 때문이다.

예산이 총량적으로 모여 있는 모습은 크게 해당 재원이 어떻게 조성되는가에 따라서, 그리고 재원의 분배에 따른 큰 기준이 어떻게 정해지느냐에 따라서 달라진다. 해당 재원이 국세를 통해서 마련되면 기본적으로 중앙정부의 예산에 포함되고 지방세를 통해서 마련되면 지방자치단체의 예산에 포함된다. 그리고 예산 사용의 목적이 미리 정해있지 않으면 일반회계라는 주머니에, 사용목적이 별도의 법령이나 조례를 통해서 정해져 있으면 특별회계나 기금으로 편성된다.

그러니까 어떤 조례를 제정하거나 개정하는데 재원이 수반된다고 하면 기본적으로 지방자치단체의 재원을 대상으로 고려하는 것이 일반적이다. 여기서 그 돈을 일반회계에서 가져올 것인지, 특별회계에서 가져올 것인지 아니면 기금을 통해서 가져올 것인지를 정한다. 일반회계의 기준이라면 별도의 추가적인 행위가 필요하지 않지만 특별회계나 기금을 사용하려면 해당 내용을 정하고 있는 기존 조례의 개정을 통해서 근거를 마련할 필요가 있다.

이렇게 새로운 사업을 추진하는데 필요한 예산의 바구니를 확정하면 그 다음에 결정해야 하는 것이 예산을 흐르게 만드는 경로를 짜는 것이다. 통상 행정기관에서 예산을 흐르게 하는 방법은 3가지가 대표적인데 하나는 직접경비이고 다른 하나는 산하기관을 통하는 것이고 마지막은 민간위탁이나 지원금의 방식으로 정하는 것이다.

보통 사무의 내용이 소관부서의 기존 사업과 유사하거나 혹은 별도의 행정행위와 연관되는 경우에는 직접 사용하는 방식으로 설계한다. 하지만 많은 경우 기존의 고유사업을 추진하는데 사업부서의 업무가 집중되어 있기 때문에 직접 사용하는 경우는 많지 않고 산하기관을 이용하는 방식이나 민간을 활용하는 방식으로 가는 경우가 일반적이다. 이 경우 모두 사업에 대한 위탁의 근거를 마련해야 한다.

산하기관이나 민간을 활용하여 예산을 사용하는 구조를 서울시의 청년지원정책과 이의 근거가 되는 조례들을 통해서 살펴보자. 우선 위탁과 관련한 사항과 관련해서는 무중력 지대 등 서울시가 공급하고 있는 청년공간에 대한 조례를 통해서 살펴볼 수 있다. 현행 <서울특별시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례>는 제6조를 통해서 위탁운영에 대한 근거를 명시하고 있으며 이를 포괄적으로 <서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례>를 준용하도록 규정한다. 통상적으로 민간위탁의 근거는 유사한 형식을 갖는다.

[서울특별시 청년공간 설치 및 운영에 관한 조례] 일부

제6조(위탁운영 등) ① 시장은 청년공간의 전문적이고 효율적인 운영을 위하여 청년 관련 사업을 시행하는 비영리 법인·민간단체 등에게 위탁하여 운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 청년공간을 위탁하는 경우 필요한 절차, 방법 등에 관한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」의 규정을 준용한다.

하지만 반드시 민간위탁을 통하지 않고 진행할 수도 있는데, 특히 민간위탁을 할 수 있는 민간주체가 부재하거나 혹은 수행하는 사업 자체가 지방자치단체의 책임 하에 진행할 필요가 있는 경우에는 별도의 중간지원조직을 설치하기도 한다. 이를테면 청년창업을 지원하기 위한 조례의 경우에는 조례를 통해서 별도의 청년창업지원센터를 설치하도록 규정하고 있다. 그리고 청년창업지원센터를 독립적으로 설치하여 운영할 수도 있지만 해당 센터를 통째로 다른 기관에 위탁할 수도 있는데 서울시 청년창업지원센터의 경우에는 위탁할 수 있는 근거를 마련했다. 이처럼 별도의 중간지원조직을 만들 경우 별도의 독립적인 조례를 만들기도 하지만 일반적인 지원조례 내용을 통해서 기관의 주요한 내용을 명시하기도 한다.

[서울특별시 청년 창업 지원 조례] 일부

제9조(청년창업지원센터 설치 등) ① 시장은 청년 창업자를 지원하기 위하여 다음 각 호의 기능을 수행하는 청년창업지원센터(이하 "창업지원센터"라 한다)를 설치할 수 있다.

1. 청년 창업자의 발굴·육성
2. 창업 공간 및 시제품 제작 지원
3. 제품 홍보·마케팅 지원
4. 청년 창업자의 우수한 아이디어 사업화에 대한 지원
5. 청년 창업자의 해외 진출 지원과 투자유치 지원
6. 창업에 필요한 교육과 상담 제공
7. 그 밖에 창업과 관련하여 시장이 인정하는 사항

② 시장은 창업지원센터의 효율적인 운영을 위하여 창업지원센터를 창업 관련 기관 또는 단체에 위탁하여 운영할 수 있다.

③ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하였을 때에는 그 위탁을 해지할 수 있다.

1. 수탁자가 위탁조건을 위반하였을 때
2. 수탁자의 중대한 과실 등으로 운영할 능력이 없다고 판단되는 경우
3. 수탁자에게 위탁사무를 운영할 수 없는 사유가 발생하였을 때
4. 수탁자의 신의성실의 의무를 위반하였을 때
5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지에 준하는 사유로 위탁이 적절하지 않다고 시장이 인정하는 경우

④ 이 조례에서 정하지 아니한 위탁 관련 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 준용한다.

⑤ 시장은 원활한 업무수행을 위하여 창업지원센터에 공무원을 파견할 수 있다.

민간위탁의 내용을 담고 있거나 혹은 별도의 중간지원조직을 설치하여 운영하거나 각각 조례의 목적을 달성하기 위한 구체적인 절차를 다루는 것이고 이런 기관 등의 설치는 곧 '예산의 흐름'을 결정한다. 즉 행정에 있어서 사업의 신설과 기구의 설치 그리고 예산의 편성은 서로 분리되지 않는다. 그러니까 조례를 통해서 달성하고자 하는 목적이 있을 때 그에 필요한 사업이 무엇이고, 그 사업은 어디서 시행하는 것이 적절하며 최종적으로 해당 사업과 집행운영을 위한 예산은 어디서 마련되는 것이 좋은지를 고려해야 하는 것이다.

그런데 이렇게 구체적인 내용이 아니라도 하더라도 일반적인 규정을 통해서 예산지원의 근거를 미리 마련하는 것이 이후 조례를 통한 지역사회의 필요를 충족하는데 중요하다. 이를테면 청년주거를 위한 조례에서는 해당 사무 자체가 지방자치단체의 고유 사무와 분리될 수 없기 때문에 이를 별도로 위탁 등으로 규정하지는 않았지만 포괄적으로 해당 사업을 진행할 때 관계기관이나 단체들과 협력하도록 하고 이렇게 협력을 진행할 때 필요한 비용을 시장이 지원하도록 규정하고 있다. 이런 규정을 활용하면 서울시나 SH공사 등에서 공급하는 청년주택의 조성과 운영에 대해 민간주체들이 참여할 수 있는 근거를 마련하고 이 활동을 활성화하기 위한 최소한의 재정지원을 실행할 수 있게 된다.

[서울특별시 청년주거 기본조례] 일부

제9조(행정적·재정적 지원) 시장은 제7조에서 정한 사업을 추진하거나 청년 주거복지 수준의 향상에 직접 기여하는 단체 또는 기관 등에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제10조(관계기관·단체와의 협력 등) ① 시장은 중앙행정기관 및 주거복지관련 기관·단체 등이 청년주거 수준 향상 및 지원 사업에 적극 협력할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 시장은 중앙행정기관, 주거복지 관련 기관·단체 등과 청년주거 빈곤 탈피 및 주거복지 향상을 위한 협약 등을 체결할 수 있다.

예산을 고려할 때 추가적으로 강조할 부분은 이미 편성되어 있는 기존 예산구조를 참조하여 새로운 조례에 반영되는 사업과 그에 수반되는 예산의 성격을 미리 고려해보는 것이 매우 중요하다는 점이다. 실제로 행정안전부가 매년 지방자치단체에 고시하는 <지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준>이라는 자료를 보면 현재 지방자치단체에서 편성하고 있는 주요한 사업의 구조를 손쉽게 확인할 수 있다. 해당 자료는 행정안전부가 운영하는 '지방재정365'(<http://lofin.mois.go.kr/>)에서 찾아 볼 수 있다.

우선 예산의 구조가 '분야별 구분'을 가진다는 점과 재원이 집행되는 성질에 따른 '성질별 구분'을 가진다는 점을 고려해야 한다. 우선 분야별 구분이 중요한 이유는 일반적으로 시민이 생각하는 사업과 그것을 집행하는 부서와 실제 행정조직 내에서 집행되는 사업의 구조 간에 차이가 발생하기 쉽기 때문이다. 이를테면 여전히 한국의 지방자치단체 예산 편성에 있어서 여성예산은 사회복지의 분류 구분 내에 위치해 있다. 여성정책의 일반이나 여성단체 지원 그리고

남녀차별금지에 대한 사항이 모두 여성 복지라는 정책분야별 구분으로 편성되어 있는 것이다. 이런 특징은 지방자치단체의 여성 정책이 기본적으로 복지정책의 연장으로서 여성정책을 바라보게 만드는 구조적인 요인이 된다. 장기적으로 이런 예산분류 체계에 변화가 필요하지만 적어도 현재 시점에서는 여성정책을 제도화할 때 복지정책으로서의 성격을 고려하는 것이 필요하다. 또한 사업부서 역시 예산의 분류체계를 중심으로 구성되는 것이 일반적이기 때문에 나열되어 있는 사업의 세부 내용들을 참조해서 지역사회가 바라는 사업이 구체적으로 어떤 사업의 분류 체계 내에 속하는지를 판별할 필요가 있다. 특히 지방자치단체의 경우 노동사무 역시 사회복지의 틀로 접근하고 있는데 이는 일반적인 노동법 상의 노동법 침해 등과 관련하여 적극적인 노동정책을 펼치는 데 구조적인 제약으로 작동하는 이유가 된다.

[분야별 사업편성 예시](2021년 기준)

080 사회복지		
084 보육·가족 및여성	여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 성매매 방지, 양성평등 및 여성능력개발, 아동·보육 관련 업무	
	여성복지(시설물설치 포함)	보육·가족 지원
	가정폭력·성폭력상담소	여성 복지 증진
	여성단체 지원 등	
	남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진	
	보육인프라 구축, 보육시설 운용, 보육료 지원	
	가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화	
	모·부자 복지 등	
085 노인·청소년	노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등)에 대처하기 위한 제반 업무	
	청소년 육성·보호·활동지원을 위한 업무	
	노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원	노인 복지 증진
	노인 등 사회복지(시설물설치 포함)	청소년 보호 및 육성
	노인복지관운영, 장묘사업(묘지공원 조성 포함) 등	
	청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호	
086 노동	청소년 시설 용자, 기타 청소년 관련 지원	
	근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무	
	근로자지원등 노정관리	고용 촉진 및 안정
	실업대책, 고용촉진, 공공근로사업등	근로자 복지 증진

086 노동	노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회	
	고용안정, 고용안정용자지원, 고용알선, 고용환경개선	
	능력개발, 능력개발용자지원, 직업능력개발	
	고용보험지원·반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원	
	장애인근로자 용자, 장애인시설 설치비용 용자	
	기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원	
	산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업	
	근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포용자	
	기타 고용정책 수립 및 시행 업무	
	공무원노조관련 업무	

그와 동시에 편성되는 예산이 구체적으로 어떻게 집행되는가는 예산의 성질별 분류체계를 통해서 구분된다. 이 역시 앞서의 편성기준에 나열되어 있다. 성질에 따른 예산 현황은 예산이 구체적으로 어떤 방식으로 흘러가는지에 대한 형태를 결정한다.

아래 표를 보자. 아래와 같이 ‘민간이전’이라는 편성목은 해당 예산이 최종적으로 민간 주체를 통해서 집행된다는 것을 보여준다. 그렇다면 민간이전 재원의 더 상세한 집행 형태는 어떻게 될까? 이를테면 ‘민간단체 법정운영비보조’의 경우에는 나열되어 있듯이 매우 제한적인 대상만 해당 방식으로 재원을 흐르게 할 수 있다.

그룹	편성목	설정 (통계목 포함)
300	307 민간이전	03. 민간단체 법정운영비보조
		1. 지방재정법 제17조 및 제32조의2제2항에 따라 운영비를 지원할 수 있는 단체 등에 지원하는 경비 2. 사회복지시설에 대한 운영비 지원은 ‘사회복지시설 법정운영비보조’ 예산에 편성 3. 지원대상 및 지원범위 ▶ 「지방재정법」 제17조 및 제32조의2 제2항에 따라 법령에 명시적으로 운영비를 지원할 수 있는 경우로서 보조금을 지원할 수 있는 단체 ▶ 지원범위는 관련 근거법령에 따른 지원기준과 당해 단체의 비용부담 능력 등에 따라 적절한 수준으로 편성 ▶ 운영비 이외의 경상사업비 및 자본사업비는 편성할 수 없음

그룹	편성목	설정 (통계목 포함)
300	307 민간이전	04. 민간행사사업보조 1. 민간이 주관 또는 주최하는 행사에 대하여 자본적 경비를 제외한 보조금 ※ 1) 단체운영비(사무실임차료, 상근직원인건비 등) 지원 불가 2) 지방자치단체가 행사를 사실상 주관하여 시행하는 행사의 경우에는 보조금 예산으로 편성 금지
		05. 민간위탁금 1. 국가 또는 지방자치단체가 법령 및 조례에 의하여 민간인에게 위탁관리시키는 사업 중 기금성격의 사업비로서 사업이 종료되거나 위탁이 폐지될 때에는 전액 국고 또는 지방비로 회수가 가능한 사업 2. 지방자치단체가 「지방자치법」 제104조 제3항에 의한 위임 또는 위탁, 대행사무에 수반되는 경비로서 위임 또는 위탁, 대행하는 자에게 지급하는 자본형성적 경비 이외의 부담경비 - 시가지·도로 청소대행사업비 등 ※ 보조금 관계법령, 보조금 관리조례 등에 따라 집행하여야 할 민간보조사업을 위탁금으로 예산편성 금지

이렇게 보면 동일한 사업이라 하더라도 민간주체를 활용하는데 있어서 ‘민간행사사업보조’를 통해서 집행할 수도 있고 ‘민간위탁금’을 통해서 집행할 수도 있다. 이렇게 보면 민간행사사업보조는 행사에 대한 주관과 주최를 담당하는 민간단체에 사업비를 지원할 수 있도록 하는 것이다. 그런데 이런 행사를 아예 특정한 단체에 위탁을 해서 집행하는 경우도 있다. 이 경우에는 행사비 하나가 아니라 활성화 사업 등으로 다른 유형의 세부사업과 묶어서 사업을 구조화하면 가능하다. 그 외의 내용 역시 편성기준 자료에서 상세하게 다루고 있기 때문에 해당 내용을 참조하면 좋다.

이처럼 조례의 제정이나 개정은 단순히 조례 하나를 추가하거나 변경하는 것이 목적이 아니라, 이를 수단으로 삼아 구체적인 지역 사회의 문제를 해결하는데 목적이 있다. 그런 점에서 목적을 효과적으로 달성하기 위해 사업을 구상할 때 이에 따르는 예산구조를 고민하는 것은 해당 조례의 제정이나 개정이 현실화하는 데 매우 중요한 기준이 된다. 지역사회의 활동가 입장에서도 다소 추상적인 제안사업의 내용을 예산과 병행해 고민하면서 기존 사업에 대한 아이디어를 좀 더 구체적으로 가다듬을 수 있는 기회가 된다.

5. 조례와 예산이 바뀌면 일상이 바뀐다

조례의 필요성에 대해 공감을 하더라도 그것이 얼마나 사회를 바꾸는데 도움이 될지는 모호하게 여길 수 있다. 하긴 눈에 보이는 위기들은 모두 서울시 한 곳이, 창원시 한 곳이, 천안시 한 곳이 애를 써서 바꿀 수 있는 문제들은 아니다. 그래서 조례를 통해서 지역사회를 바꾸고 한국사회를 바꿀 수 있는 정치활동을 하자는 제안에 대한 온도차이가 있을 수 있겠다. 그러나 조례의 변화는 지역사회 전체 또는 한국사회 전체는 아니어도 내가 사는 곳의 변화를 요구할 수 있는 최소한의 근거가 된다. 그런 점에서 당위적인 접근보다는 실제의 구체적인 사례를 통해서 조례의 가능성을 살펴볼 필요가 있다.

지금은 상식이라고 생각하는 학교급식의 사회적 책임은 2000년대 들어 가장 중요한 조례제정운동인 무상급식조례 제정운동에서 기인한 변화다. 그리고 그 이전에는 친환경급식 조례 제정운동이 있었다. 학교에서 급식을 먹는 학생들에게 친환경 급식재료로 조리한 식사를 제공하자는 친환경급식 조례 제정운동은 당시에 정부차원에서 추진 중이던 WTO 가입과 FTA 추진문제와 밀접하게 영향을 받는다. 실제로 각 지역에서 친환경급식 조례 제정운동이 성공을 했으나 대부분의 지역에서 WTO 투자협정의 위반 소지가 있으니 제소를 하라는 지시에 따라 지방자치단체장들이 모두 재의요구와 제소를 하게 되고 대법원에 가서 줄줄이 무효로 판결을 받는다. 이유는 친환경 급식의 내용을 충족시키려면 급식지와 가까운 곳에서 기른 농산물을 이용해야 하는데 그것이 국산 농산물을 수입산 농산물에 비해 우대하는 것이 되고 이렇게 산지에 따라서 상품을 차별하는 것이 WTO 투자협정의 위반이라는 논리였다. 생각해보면 말도 안 되는 것이지만 소위 국제 통상기준이라는 것이 글로벌 스탠다드였던 시기의 일이기 때문에 손쉽게 조례들이 폐기되었다. 하지만 친환경 급식 조례 운동은 학교급식에 대한 사회적 관심을 확산하는데 주요하게 기여를 했고 뒤이어 학교급식에 대한 사회적 책임을 요구하는 무상급식운동의 계기가 되었다.

이후 무상급식운동은 전국의 거의 모든 지역에서 조례 제정운동의 형태로 진행되었다. 친환경급식 조례의 경우에는 서울시의 경우 14만 명의 청구인 서명이 필요했으나 5개월 만에 14만 6,258명의 서명을 달성하는 성과를 낳았다. 그리고 이런 힘으로 무상급식조례 운동이 진행되고 2010년 지방선거 이후 서울시의회가 최초로 초중고 무상급식을 지원하는 조례안을 발의하고 통과시킨다. 이후 해당 조례에 대해 서울시장이 재의 요구를 하지만 다시 서울시의회가 이를 통과시키자 서울시장은 주민투표를 제안하면서 무상급식 조례에 대한 무효 확인 소송을 대법원에 제기한다. 최종적으로 주민투표가 무산되고 무리하게 주민투표를 강행했던 서울시장은 시장직을 사퇴하는 초유의 사태를 맞이하게 되었다. 이런 일련의 과정에 학교급식을 둘러싼 조례제정 운동이 자리 잡고 있다.

[무상급식조례를 둘러싼 주요 사건 일지]**2010년**

- △ 7월1일 민선5기 시장 취임
- △ 8월24일 시의회 초중고 무상급식을 골자로 하는 무상급식 조례안 발의
- △ 12월20일 시, 친환경 무상급식 조례안 재의 요구
- △ 12월30일 시의회, 친환경 무상급식 조례 재의결 및 2011년 예산안 처리

2011년

- △ 1월6일 시의회, 무상급식 조례 직권 공포
- △ 1월10일 오세훈 시장, 주민투표 제안
- △ 1월13일 시, 2011년 예산안 재의 요구
- △ 1월18일 시, 주민투표 동의요구안 제출 연기/시, 무상급식 조례 무효 확인 소송 대법원 제기
- △ 1월31일 시, 주민청구에 의한 무상급식 주민투표 절차 설명회
- △ 2월1일 서울시교육청, 초등학교 1~4학년 의무급식 실시 발표
- △ 6월20일 시, 소득하위 50% 학생 2014년까지 단계적 무상급식 추진 발표
- △ 8월1~19일 투표안내문 및 주민투표공보 발송
- △ 8월1~23일 주민투표 토론회 또는 설명회
- △ 8월2일 나쁜투표거부시민운동본부와 복지포폴리즘추방국민운동본부, 주민투표 대표단체로 시선관위 등록
- △ 8월3일 시선관위, 투표문안 순서 추첨 결정/주민투표 용지 확정
- △ 8월5~9일 부재자 신고, 투표인 명부 작성
- △ 8월10~12일 투표인 명부 열람, 이의신청
- △ 8월12일 오세훈 시장 대선 불출마 선언
- △ 8월21일 오세훈 시장 주민투표 관련 시장직 사퇴 기자회견
- △ 8월24일 주민투표, 25.7%의 투표율로 개표 무산
- △ 8월26일 오세훈 서울시장 시장직 공식 사퇴

무상급식조례 만이 아니라 1992년 전국에서 최초로 행정의 정보공개를 의무화하는 청주시 사례도 살펴볼 필요가 있다. 당시 청주시는 해당 조례가 상위 법령의 위임 없이 제정된 것이기 때문에 무효라고 주장하며 대법원에 제소를 한다. 하지만 대법원은 “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 청주시의회에서 의결한 청주시행정정보공개조례안은 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고, 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니다”(대법원 1992.6.23. 선고 92추17판결)라고 판결했다. 그러니까 행정정보 공개는 주민들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용이 아니기 때문에 제정할 수 있다는 판결이었다.

해당 판결 이후 정부는 국무총리 훈령으로 ‘행정정보공개운영지침’을 제정하여 운영하였으며

1996년에 세계에서 13번째, 아시아에서는 첫 번째로 <공공기관의 정보공개에 관한 법률>을 제정하기에 이른다. 이처럼 조례 제정이 선행사례가 되어 국가 수준의 제도를 바꾸는 사례 역시 조례 운동의 중요한 맥락이다.

그렇다고 해서 조례가 모두 국가 수준의 제도 개선을 만들기 위한 도구나 수단으로 고려할 이유는 없다. 조례의 합이 법률은 아니듯이, 조례는 법령이 가진 한계를 넘어서는 자치법으로서 생각해볼 여지가 충분하다. 그러니까 다른 지역과는 다르게 우리 지역에서 특별하게 고려해야 하는 사항을 규정하는 내용으로서 자치입법의 수단으로 여기는 것이 필요하다. 하지만 한국은 여전히 조례를 법률에 부속하는 것으로 이해하는 것이 일반적이다. 이런 상황에서 제대로 된 지방자치, 주민자치가 될 리가 없다. 따라서 조례에 대한 관심은 당연히 자치에 대한 관심과 이어지는 것이고 궁극적으로 자치를 통해서 실현하고자 하는 우리의 삶에 대한 이야기와 필수적으로 연관된다. 이것이 조례가 세상을 바꾸는 힘이라고 할 수 있다.

2 조례운동개론

1. 조례와 기본계획

조례는 지방자치단체가 시행하고자 하는 과제의 목적과 실행 방향을 담고 있다. 조례의 1항은 '목적'으로, 조례의 존재 이유를 먼저 알리는 것으로 시작한다. 그 다음에는 '정의'에서 조례에 주요하게 사용되는 용어에 대한 정의와 상위법 상의 근거를 나타낸다. 그리고 이 조례의 시행을 위한 '지방정부의 장의 책무' 또는 '주민의 책무'를 강조할 경우 그 책무를 넣고, 조례의 목적을 다하기 위한 계획을 수립하도록 조례에서 규정한다.

보통 이 단계에서 '기본계획'이 나오게 된다. 이는 조례가 목적하는 바를 실행하기 위한 구체적인 실행 계획으로, 실행 계획은 '활성화 시책', '시행계획', '기본계획' 등 다양한 용어로 조례상에 규정되며, 실제 정책화되는 내용을 담는다.

[울산광역시 중구 아이스팩 수거 및 재사용 등의 활성화 지원 조례] 일부

제6조(활성화 시책의 수립 등)

- ① 구청장은 활성화 시책을 수립·시행하여야 한다.
- ② 활성화 시책에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 활성화 시책의 기본목표와 추진 방향
 2. 활성화 시책의 추진계획 및 시행 방법
 3. 주민 의식 증진 관련 교육·홍보 및 주민참여방안
 4. 활성화 시책에 필요한 예산 산정 및 자원 조달계획
 5. 그 밖에 활성화 시책 수립 및 시행을 위하여 필요한 사항 등

[포항시 시민참여형 에너지전환 지원 조례] 일부

제5조(시행계획)

- ① 시장은 「에너지법」 및 「포항시 에너지기본 조례」에 따라 시민참여형 에너지전환에 관한 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 시장은 시행계획 수립을 위하여 공공기관, 읍·면·동, 그 밖의 법인·단체 등에 관련 계획, 정책 및 자료 제출을 협조·요청할 수 있다.

[경기도 채식 실천 지원 조례] 일부

제4조(채식 실천 기본계획의 수립·시행)

- ① 도지사는 도민의 채식 실천 지원을 위한 채식 실천 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.
 1. 기본목표 및 추진방향
 2. 채식 실천 실태조사 및 현황 분석에 관한 사항
 3. 도민의 채식에 대한 이해를 돕기 위한 교육 및 홍보 등에 관한 사항
 4. 도민 주도형 채식 실천 방안에 관한 사항
 5. 그 밖에 도지사가 채식 실천을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

지방정부의 장이 종합적인 정책의 수립과 지속적인 정책을 계획하고자 하는 의지가 있을 때 기본계획을 정기적으로 수립하도록 조례상에 부과하기도 한다. 특히 아동친화도시나 여성친화도시와 같이 유니세프, 여성가족부 등의 인증을 받고 정기적인 심사를 거쳐 그 지위의 지속성이 결정되는 경우, 기본계획의 정기적 수립 의무가 조례상에 명시되는 경향이 있기도 하다.

[양주시 아동친화도시 조성에 관한 조례] 일부

제5조(아동친화도시 조성을 위한 기본계획의 수립·시행)

- ① 시장은 아동친화도시 조성을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 아동친화도시의 기본방향
 2. 아동친화도시의 추진목표 및 추진전략
 3. 아동친화도시 조성을 위한 주요시책
 4. 그 밖에 시장이 아동친화도시 조성을 위하여 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 시장은 기본계획 수립 시 아동을 포함한 시민과 관련 전문가 등의 의견을 수렴하고, 특히 아동의 의견이 반영될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.
- ④ 시장은 제1항에 따른 기본계획을 기초로 하여 연도별 아동친화도시 조성을 위한 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

[부산광역시 수영구 여성친화도시 조성에 관한 조례] 일부

제4조(계획수립 등)

- ① 구청장은 여성친화도시 조성을 위한 5년 단위의 기본계획을 수립하여야 한다.
- ② 기본계획은 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 여성친화도시의 기본방향 및 추진목표
 2. 여성친화도시 추진체계
 3. 여성친화도시 주요 정책과제
 4. 여성친화도시 조성 추진과 관련한 재원의 조달 방법
 5. 그 밖의 여성친화도시 조성을 위한 내용
- ③ 구청장은 매년 기본계획에 따른 연도별 계획(이하 “조성계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

그러나 특정 내용의 조례에 정기적인 기본계획 수립의 의무가 반드시 들어가야 한다고 정해진 원칙은 없기 때문에 이는 조례 제정 시 조례 제정 주체가 해당 의제에 대해 갖는 시행 의지와 방식을 반영한다고 보는 것이 적합하다.

[창녕군 공공디자인 진흥에 관한 조례] 일부

제5조(지역 공공디자인 진흥계획의 수립·시행 등) ① 군수는 법 제6조에 따라 공공디자인의 진흥과 발전을 위한 창녕군 지역 공공디자인 진흥계획(이하 “지역계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 지역계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공디자인 진흥의 기본목표와 추진방향에 관한 사항
2. 창녕군(이하 “군”이라 한다)의 특성을 반영한 공공디자인 구축·관리에 관한 사항
3. 공공디자인 진흥에 관한 제도 개선 및 주요사업에 관한 사항
4. 공공디자인 관련 분야와의 협력 및 지역 주민의 참여에 관한 사항
5. 그 밖에 지역의 공공디자인 진흥을 위하여 필요한 사항

③ 군수는 지역계획을 수립할 경우에는 법 제5조제1항에 따른 공공디자인 진흥 종합계획과 연계되도록 하여야 한다.

④ 군수는 지역계획을 수립·변경하는 경우에는 그 내용을 군 공보에 공고하고, 군 홈페이지에 게재하여야 한다.

[시흥시 청년 기본 조례] 일부

제6조(청년 정책에 관한 기본 계획) ① 시장은 청년 정책에 관한 기본 계획(이하 “기본 계획”이라 한다)을 4년마다 수립하고 이를 시행하여야 한다.

② 기본계획은 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 청년 정책의 기본 방향 및 추진 목표
2. 청년 정책에 관한 주요 사항
 - 가. 청년의 자립과 자치를 위한 모든 분야의 청년의 참여 확대
 - 나. 청년의 학습권 보장 및 능력 개발 지원
 - 다. 청년의 고용촉진 및 일자리 지원
 - 라. 청년의 기본적인 생활수준 보장 및 부채 경감
 - 마. 청년의 문화 활성화 및 공간 마련
 - 바. 청년의 권리 보호 방안
3. 청년 정책 추진을 위한 지원체계 및 재원조달 방안
4. 청년위원회 등 민관협력 체계 구성 및 운영
5. 그 밖에 청년정책의 추진에 필요한 사항

③ 시장은 기본 계획을 수립·시행할 때 시의 주요 정책과 연계되도록 하여야 한다.

오히려 염두에 두어야 할 것은, 실행계획, 기본계획, 활성화 시책 등 다양한 용어의 계획을 ‘4년마다’, ‘5년마다’, 또는 기간 조건없이 ‘수립·시행하여야 한다’고 규정하는 것을 지키지 않을 경우 이에 대한 제재 또는 법적 구속력이 조례상 책무를 가진 자에게 부과되지 않는다는 점이다.

여기서 운동의 필요가 생기는데, 변화를 바랄 수 있는 조례가 존재한다는 점이 조례가 그 목적에 맞게 잘 작동하고 있는 것을 보장하지 않기 때문이다. 따라서 바라는 바가 있다면, 조례가 있는지

살핀 후, 조례가 있다면 이 조례가 제대로 실행되는 지, 조례상에 수립하도록 되어 있는 계획은 수립이 되어 있는 지를 살펴야 한다. 또한 실제 담당 부서가 정해져서 이 조례를 관장하여 실행할 수 있는 부서와 담당 인력, 그리고 실행을 위한 예산이 배정되어 잘 실행되고 있는 지를 확인하고, 조례에 근거하여 추가로 진행해야 할 정책들을 요구해나갈 수도 있다.

이 과정에서 지역에 시의원·구의원·군의원 등 같은 입장에 서서 행정을 향해 정보를 요구하고 현황을 파악할 수 있는 지방의회 의원이 있다면 협력하는 것도 좋다. 아쉽게도 주민이 행정부에 질의하고 자료를 요구했을 때와 지방의회 의원을 통했을 때 얻을 수 있는 정보의 신속성과 정보를 제공하는 태도, 접근할 수 있는 정보의 깊이가 다르기 때문이다.

그러나 함께할 수 있는 의원이 없어도 필요한 정보를 충분히 살펴볼 수 있는데, 일단 시청이나 구청의 홈페이지에 방문해서 담당과로 보이는 곳의 직원을 찾고, 전화를 걸어 알아보기도 하고 공시된 예산서를 찾아볼 수 있다. 또한 전화와 이미 공개된 정보로 파악하기는 어렵지만 알아보고 싶은 내용이 있다면 앞서 소개된 청주시의 정보공개조례를 시작으로 제정된 정보공개법에 따라 정보공개 청구를 하여 자료를 살펴볼 수 있다.

[정보공개청구 방법]

- ① open.go.kr에 접속
- ② 회원가입 후 로그인
- ③ '청구신청'을 누르고 청구정보 작성
 - 청구정보는 구체적으로 적는 것이 좋다.
 - 예시) '~~~~~ 조례'는 0000년도에 제정되어 기본계획을 수립하고 시행하도록 되어 있습니다. 제정 이후 수립된 기본계획의 목록과 그 내용을 정보공개 청구합니다.
- ④ 청구기관 선택. 사는 지역의 문제는 '지방자치단체'로 클릭. 어디가 소관부서인지 정확하지 않은 내용에 대해 정보공개 청구를 할 경우 아무데나 선택해서 접수하면 담당 부서를 별하여 알아서 이관해준다.
- ⑤ 정보공개 청구는 '전자파일'로 선택하면 파일의 형태로 이메일을 통해 받을 수 있기에 편하다. 또한 '전자파일'은 무료로 제공하도록 규정하고 있다. 다만 자료의 형태상 전자파일로 제공이 불가능한 경우도 있고, 이 경우 별도로 안내 연락이 오니 상황에 맞춰 조정할 수 있다.

2. 조례와 거버넌스

기본계획과 함께 조례에 자주 등장하는 것이 ‘위원회’, ‘협의체’ 등 기구의 설치에 대한 내용이다. 이는 조례가 그 제정된 목적대로 실행될 수 있도록 논의하기 위한 민관협력 의사결정 기구다. 위원회, 협의체 등의 명시가 되어있는 조례는 조례의 효과적인 실행을 위해 행정만의 힘이 아닌 민간의 경험과 전문성이 필요하다고 판단하고 조례의 실행을 위해 ‘거버넌스’ 구성을 선택한 것이라고 할 수 있다. 앞서 소개된 조례 중 <양주시 아동친화도시 조성에 관한 조례>의 위원회 부분 규정을 보며 이야기 해보자.

[양주시 아동친화도시 조성에 관한 조례] 일부

제3장 아동친화도시위원회

제12조(아동친화도시위원회의 설치) 시장은 아동친화도시 조성에 관한 사항을 심의하기 위하여 양주시 아동친화도시위원회(이하 “아동친화도시위원회”라 한다)를 둔다.

제13조(기능) 아동친화도시위원회는 다음 각 호의 사항에 관하여 제안 및 심의한다.

1. 아동친화도시 조성 정책의 기본방향 및 전략에 관한 사항
2. 아동친화도시 조성 관련 계획의 수립·시행에 관한 사항
3. 아동친화도시와 관련된 교육·홍보 및 지식·정보의 보급 등에 관한 사항
4. 아동친화도시와 관련된 중앙정부협력에 관한 사항
5. 그 밖에 시장이 아동친화도시 조성을 위해 필요하다고 인정하여 심의를 요구하는 사항

제14조(구성) ① 아동친화도시위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 특정 성별이 위촉직 위원수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

② 위원장은 아동친화도시 업무 담당 실·국·소장이 되고, 부위원장은 위촉직 위원 중에서 호선(互選)한다.

③ 양주시의 아동친화도시 업무를 담당하는 과장은 당연직 위원이 되며, 위촉직 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 위촉한다.

1. 사회복지·아동복지 분야 전문가
2. 아동복지시설 및 아동 관련 단체 등에서 아동분야 업무를 3년 이상 담당하고 있거나 담당하였던 사람
3. 관할 경찰서 아동·청소년 관련 담당 부서의 장
4. 관할 교육지원청 아동·청소년 관련 담당 부서의 장
5. 양주시의회에서 추천하는 양주시의회 의원
6. 그 밖에 아동친화도시 조성에 관한 경험과 전문지식이 있는 사람

제15조(임기) 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.

제16조(위원의 위촉 해제, 제척 등) 위원의 위촉 해제, 제척 등에 관한 사항은 「양주시 아동복지심의위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제5조 및 제6조 규정을 준용한다.

제17조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

제18조(회의) ① 정기회의는 연 2회로 하며, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우와 재적위원 3분의 1 이상의 회의 소집 요구가 있을 때 위원장이 소집한다.

② 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 시장은 아동친화도시위원회에서 의결한 사항을 아동친화도시 조성정책을 수립하는데 반영하도록 노력하여야 한다.

제19조(간사) 아동친화도시위원회 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 아동친화도시 업무 담당 부서의 팀장이 된다.

제20조(수당 등) 위원회의 회의에 참석한 위원 중 소속 공무원이 아닌 위원에게 「양주시각종위원회실비변상조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제21조(운영세칙) 이 조례에서 정한 사항 외의 아동친화도시위원회의 운영에 관한 사항은 아동친화도시위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

아동친화도시위원회는 아동친화도시 조성에 대한 방향 설정부터 구체적인 시책까지 제안하고 심의하는 역할로, 위원회는 해당 업무를 담당하는 부서 공무원들과 경찰서, 교육지원청 등 유관기관 담당자, 관련 민간 전문가 등으로 구성하도록 되어 있다. 양성평등기본법에 따라 특정 성별이 60% 이상을 차지하지 못하도록 하는 규정도 함께 들어가 있다.

이렇게 위원회 구성의 방법이 구체적으로 명시되어 있지만, 지역에는 굉장히 많은 조례가 있고, 조례 중에는 제정 목적에 부합한 조례의 작동을 위해 위원회를 구성하도록 되어 있으나 위원회 구성 자체가 지연되거나 구성되지 않은 채로 방치되고 있는 경우도 있다. 만약 위원회가 구성이 되었다면 그 구성이 해당 조례를 적실하게 수행할 수 있는 사람들로 되어 있는지를 살펴 볼 필요가 있다.

한편, 구성이 잘 되어 있어도 회의 진행에 대한 구체적인 규정이 없으면 연간 회의가 한 번도 진행되지 않을 수도 있는데, 양주시 아동친화도시위원회는 연 2회, 정기회의를 진행하도록 되어 있다. 매월, 분기별 1회 이상, 연 2회 등 회의의 주최 시기와 횟수를 특정해두는 것이 실질적인 거버넌스의 작동에 더 유리하다.

더불어 충실한 논의를 바탕으로 수립한 정책이 실행되려면 행정의 의지가 중요하다. 행정의 의지를 부여하는 데 지역사회의 여론과 압박은 중요하게 작동할 수 있다. 아래 조례에서도 아동친화도시의 A부터 Z까지 논의할 수 있는 위원회의 의결사항에 대해 “시장은 아동친화도시위원회에서 의결한 사항을 아동친화도시 조성정책을 수립하는데 반영하도록 노력하여야 한다.”라고 되어 있는데, 이는 한편 노력해봤는데 안되겠다고 하면 별 수 없게 되는 조항이기도 하다.

조례를 기반으로 구성된 거버넌스가 실제 민과 관의 협력의 틀로 작동하게 하려면 행정과 대등하게 의견을 주고받고, 행정이 약속한 일을 하지 않거나 의지를 발현하지 않을 경우 대응하고, 그

대응의 목소리를 무시할 수 없도록 하는 민간 차원의 운동성을 가지고 있어야 하는 것이다.

즉, 필요한 지역 사회 변화를 이끌어낼 수 있는 조례가 있다면 위원회의 구성과 운영 현황을 살펴보고 제대로 작동하지 않는 고리부터 변화를 요구할 수 있을 것이다. 더불어 그 요구가 잘 받아들여지지 않는다면, 요구를 수용할 수 있도록 지역의 운동을 만드는 것으로 또 다음 과제가 이어질 것이다. 지방자치 전 영역에서 행정과의 거버넌스에서 주도권을 갖추는 것이 지역운동의 지향점이 될 수도 있을 것이다.

조례의 제대로 된 작동을 위해 구성된 위원회 등의 거버넌스를 기점으로, 지역 운동의 고민이 시작되고 펼쳐질 수 있는 것이다.

3. 주민참여 조례청구제도로 발의하기

앞서는 변화의 목적은 담은 조례가 있을 때, 기본계획, 위원회 등을 중심으로 죽어있는 조례에 생명력을 불어넣기 위해 지역운동이 중요하다는 이야기를 해보았다. 기존에 조례가 있다면 그걸 잘 살리는 방향으로 움직일 수도 있지만 고쳐서 써야 한다거나 새로 만들어야 할 수도 있다.

통상 지방정부의 장이나 지방의원이 조례를 만들고(제정), 바꾸고(개정), 없애자고(폐지) 발의한다. 그리고 최종 결정은 지방의회가 한다. 그러나 조례의 경우 지방자치법에 근거하여 지방정부의 장이나 지방의원을 경유하지 않고, 주민들의 연합된 힘으로 조례를 만들거나, 바꾸거나, 폐지하는 안을 발의할 수도 있도록 되어있는데, 이를 '주민조례청구제도'라고 한다. 이는 지방자치법 제15조에 근거하여 주민에게 보장된 권한이다.

[지방자치법] 일부

제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 “19세 이상의 주민”이라 한다)은 시·도와 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 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다. <개정 2009. 4. 1.>

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

행정안전부의 <2020 행안부 주민조례청구업무 매뉴얼>에 보면 2000년부터 2019년 까지 약 20년 동안 주민청구방식으로 조례 청구발의를 진행이 시도된 건은 269건으로 그 내용은 학교급식지원, 무상급식, 농민수당, 인권 등 주민들의 복리증진을 반영한 조례가 다수였다고 밝히고 있다.

주민청구 방식으로 조례 제정 및 개폐는 정해진 수 이상의 주민 연서명을 통해 가능하다. 그 수는 매년 19세 이상 주민 수를 기준으로 광역시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상으로 그 요건이 정해지며, 매 해 1월, 해당 지방자치단체 홈페이지에 <0000년도 조례 제정 및 개폐 청구의 연서 주민수 공표>라는 이름으로 게시된다.

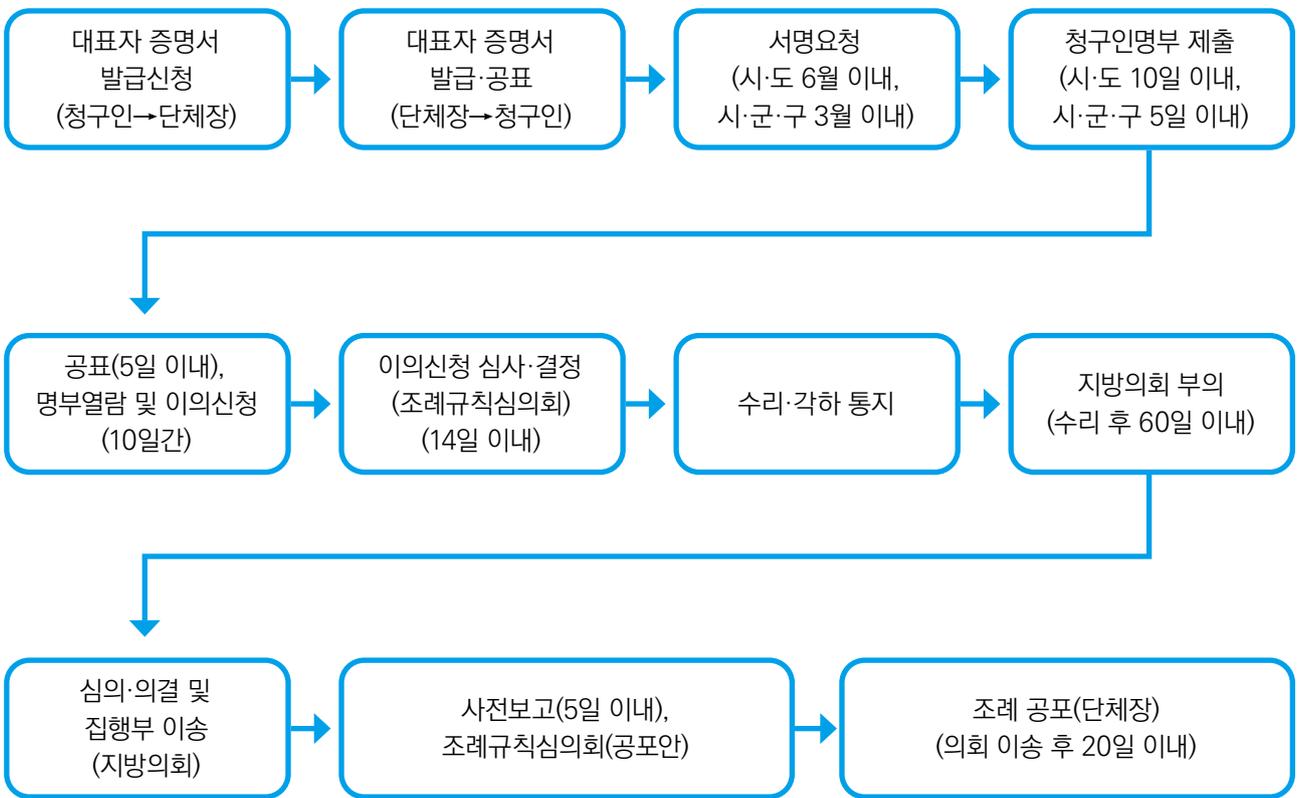
조례 제정·개정·폐지의 안을 정돈하여 청구 대표자가 대표자 증명서와 조례 제정·개정·폐지 신청서를 민원부서에 접수하면 지방자치단체에 따라 민원부서에서 또는 조례 내용에 해당하는

소관부서에서 대표자 증명서를 발급하고 ‘주민의 조례 제정·개정·폐지 청구 취지’를 공표한다. 공표가 된 이후에는 연서명이 필요한 주민 수만큼 연서명을 모으면 된다.

서명은 온라인과 오프라인 두 가지 경로를 통해 참여가능하며, 서명에 참여하는 자는, 조례의 제정이나 개정, 폐지를 요구하는 ‘청구인’으로 서명용지는 청구인 명부가 된다. 온오프라인의 총 서명인 수가 최소 서명인 수의 요건을 갖추는 대로 청구인명부를 행정부에 제출하면 이후 절차에 따라 지방의회에 부의된다.

주민조례청구제도를 활용해서 달성가능 한 것은 조례에 대한 안건을 발의하는 것까지이다. 그 이후의 과정은 지방의원들에 의해 지방의회의 결정에 맡겨진다.

[주민청구 조례제도 절차흐름도]



2000년부터 2019년까지 발의된 조례 269건 중 원안대로 의결된 건수는 40건(14.9%)이며, 수정의결 된 건수는 81건(30.1%)으로 진행 중이어서 그 결과가 드러나지 않은 건수 23건(8.6%)을 감안하더라도 발의된 조례안이 부결, 각하, 철회, 폐기 등의 이유로 결과적 성과까지 이어지지 못할 가능성이 거의 50%에 육박한다. 이는 주민청구방식으로 발의에 성공하는 것이 실제 조례의 변화를 담보하지는 못하며 연서명을 받는 주민운동의 과정과 함께 그 이후 요구를 실제 변화로 까지 이어지게 하기 위한 주민주도 지역정치의 과정 또한 중요하다는 점을 보여준다.

연서명의 과정에서 지역사회 주민들에게 해당 의제에 대한 공감과 관심을 획득해가는 지역운동을 진행함과 동시에, 주민입장에서 스스로의 복리에 필요한 담론을 지역 정치의 담론으로 올려두고,

행정부, 그리고 지방의회와 논의해가는 지역정치의 과정 또한 진행해야 하는 것이다. 지역운동의 힘이 강할수록, 행정부와 의회라는 지역정치의 주체를 주민이 깔아놓은 장에 참여시키는 힘 또한 강해진다. 즉 주민이 가진 조례청구제도를 잘 활용하는 것은 지역정치의 장에서 주민의 힘을 강화시킬 수 있는 길이 되기도 하는 것이다.

지역에서 주민청구발의조례로 시작한 제도는 그 내용이 지금을 사는 주민들의 입장을 가장 잘 반영할 가능성이 높고, 따라서 시대의 필요를 잘 담고 있기도 하다. 그 결과, 한 지역에서 조례로 제정되는 것이 다른 지역으로 급속하게 뻗어가거나 전국을 그 시행범위로 하는 법 제정까지 이어지는 경우도 있다. 주민이 조례운동을 통해 시대를 따라가지 못하고 있는 법제의 사각지대를 보완하는 역할을 할 수 있는 가능성을 보여주는 지점이다.

최근의 예로는 2015년 하반기 경기도 시흥시 청년들에 의해 주민청구 방식으로 발의되어 제정된 ‘청년기본조례’가 있다.

2000년대 후반 들어, 특히 2008년 세계경제위기 이후 본격적인 저성장 시대로 접어들고 이전보다 취업의 문은 더 높아졌고, 높은 교육비, 주거비 등 생활비용이 높은 한국 사회, 특히 수도권에서 청년들은 취직하기 까지 사회적 지원이 필요한 세대가 되었다. 한편 임금 노동을 하고 있는 경우에도 노동권 및 노동자 복지의 양극화가 심한 상태에서 건강한 노동과 삶을 위한 사회적 정책이 필요했다. 그러나 기존의 복지체계에서 청년은 왕성한 경제활동인구로 임금 노동을 통해 알아서 자신의 복리를 해결하는 세대에 속했고, 현실과 제도 간 미스매치가 있는 상태가 지속되었다. 그런 사회적 문제가 축적되던 끝에 청년들을 지원할 수 있는 근거를 마련하기 위한 조례가 시흥에서 주민청구 방식으로 시도되었고 2016년 제정되었다.

이후 ‘청년기본조례’는 다른 지자체로 확산되어갔고, 전국 각지의 청년 정치 주체들의 활동과 제도권으로 진입한 청년 정치인들의 지원에 힘입어 2020년 청년기본법이 법제화 되는 것으로 이어졌다. 조례운동을 하는 과정이 우리가 바라는 삶의 문제를 대변할 주민입장의 정치인을 발굴하는 과정이 될 수도 있음을 시사 하는 지점이다.

나가며

지역에서 정치와 운동을 연결하는 도구로써의 조례를 상상하다

지역에서 정치와 운동을 연결하는 도구로서의 조례를 상상하다

지방자치, 여성정치, 시민운동의 성장은 시기적으로 그 궤를 같이 한다. 87년 6월 민주화 투쟁으로 대통령 직선제를 쟁취하고 87년 10월 29일 개정된 헌법에 따라 지방자치법도 다시 부활하게 된다.

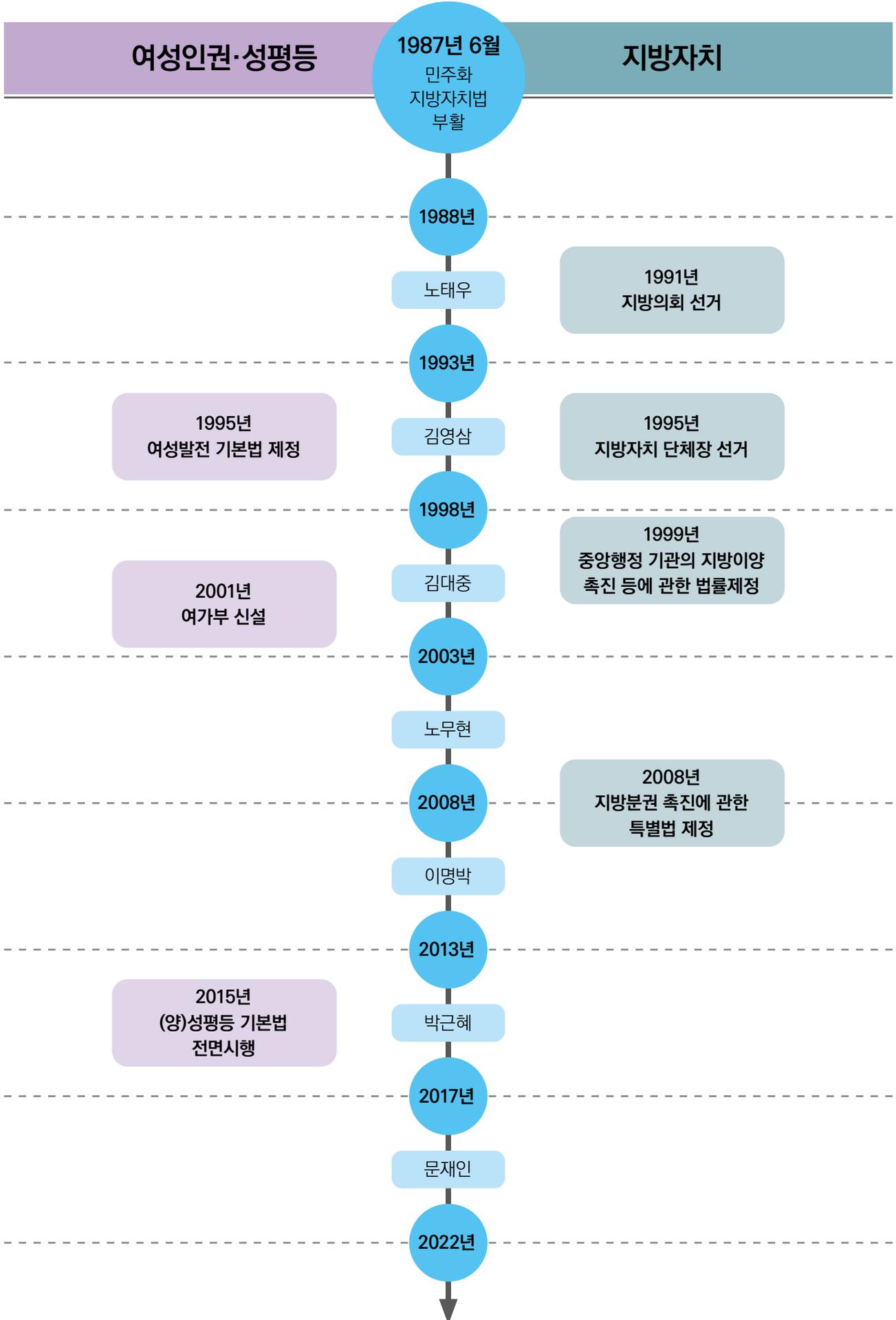
정치의 민주화와 함께 노동운동, 여성운동, 환경운동 등의 부문운동과 지역사회운동의 흐름은 봇물 터지듯 시작되었다. 특히 지역운동은 1991년 지방의회 선거가 시작되고, 1995년 지방자치제가 온전히 부활한 뒤로 더 활기를 띠었는데, 학자들은 “민주화가 ‘시민운동의 시대’를 열었다면, 지방자치는 ‘지역운동의 시대’를 개막”했다고도 평가하기도 한다.³

제도로서의 지방자치가 회복된 1995년은, 북경에서 열린 제4차 세계여성대회 이후 ‘여성발전기본법’이라는 여성정책을 총괄할 수 있는 법이 최초로 법제화 된 해이기도 했다. 글로벌 스탠다드에 부합하여 선진국 반열에 들고 싶은 의지가 강했던 당시, 세계여성대회에서는 여성의 빈곤극복과 성평등을 위해 성주류화 정책을 도입할 것을 강력히 권고했고, 급하게 <여성발전기본법>이 제정된 것이었다.

민주화 이후 제도의 변화는 다양한 주체에 의한 시민사회운동과 지역운동이 급물살을 타게 했지만, 지방자치제 시행에 따른 정치권력의 재편이 지역운동으로 변화를 바라는 이들에게 돌아가지는 않았다. 특히 김영삼 정부 때부터 배태 되고 IMF 외환위기 이후 수습과정에서 촉발되었던 한국사회 신자유주의화는 지역정치에도 영향을 끼쳤다. 김대중 정부로 들어서며 반독재 민주화 인사들이 제도정치권에 들어가면서 거버넌스 협력 체계 속에서 시민사회운동의 주체들이 신자유주의 정책의 수용을 정당화하는 데 포섭되었다는 지적 또한 있다.

3 한국의 지역정치와 지역사회운동 전개과정과 전망(최병두, 2010, 장세훈(2002) 재인용)

[지방자치/여성인권 관련 제도화 흐름도]



민주화의 진전과 함께 지방자치, 지역운동, 부문 운동 등의 목소리가 높아졌지만, 제도권력 가까이에 있던 민주화 세력만이 민주적 의사결정과정의 참여자로 포섭된 형식적 민주주의에 의해 또다시 여전히 변화가 필요한 이들의 목소리는 정치적 힘을 얻지 못하게 되었다.

민주화 운동의 인맥과 이력으로 정치, 시민사회, 지역 등의 영역에서 대표의 자리에 올라 의사결정에 참여한 사람들은 신자유주의 사회의 협상자로 역할을 하기도 했다. 변화하고 발전하는 세련된 ‘주민자치’, ‘지방자치’, ‘시민사회’, ‘거버넌스’의 발전 속에서 여성과 농민, 노동자, 아동, 생태 등은 지역정치에서도 중앙정치에서도 동등한 민주주의의 주체에서 빗겨나갔다. 비례대표의 이름으로 다양한 배경을 가진, 더 많은 여성이 정치권에 진입했지만 정치권력의 헤게모니를 가진 정치집단이 바뀌지 않았기 때문에 배제된 자들이 살만한 정치사회로의 변화까지는 나아가지 못했다. 지방자치로, 지역정치로 진출했지만 지방자치단체 장에서는 여전히 다양한 주체를 보기 어렵고, 주민이 아닌 소속 정당의 이해를 대표하는 지역정치 구조에서 주민들의 삶은 의사결정에서 밀려나기 쉬운 것이 여전히 현실이다.

그러나 어느 위치에 있든, 일상은 계속 이어지고, 일상의 환경을 바꾸는 힘은 동네에서부터 시작하는 정치활동에 있다. 삶의 관계와 일상의 재생산이 이루어지는 곳, 바로 동네에서 ‘조례’를 이용해 변화를 위한 운동과 정치를 만들어가는 것은 지역에 사는 만큼 다양한 구성원들에 의한 진짜 민주주의를 회복하는 길이 될 수 있다.

일상의 접점에서 사회문제에 대해 다면적으로 문제제기하고, 다양한 주체들을 연결하여 연대하는 운동의 장으로서의 지역, 지역의 전망을 먼저 고민하고 시민과 주민의 입장에서 먼저 제시하며 협상을 이끌어가는 역량을 갖춘 주민자치, 같은 공동체에 속해있다는 소속감과 공동체의 지속가능성을 고민하는 생태적 실천, 이것이 주민주도의 지역 운동과 정치를 통해 가능할 수 있길 기대한다.

주어진 틀을 넘어, 우리가 틀을 제시하고 바꾸는 과정에 조례가 쓰일 수 있을 것이다. 조례를 활용할 수 있는 작은 지식이, 바로 다음의 글과 같은 지역운동과 정치를 만드는 데 유용한 도구로 쓰일 수 있기를 바란다.

“지역이란 일상생활이 이루어지는 장소로, 여기서 이루어지는 다양한 활동들, 즉 소비, 주거, 교육, 의료보건, 교통 등은 노동의 재생산을 원활하게 할 뿐만 아니라 인간의 삶의 질을 고양시킨다. 그러나 이러한 활동이 제대로 이루어지지 않을 경우, 지역사회 문제들이 유발되게 된다. 오늘날 자본주의 사회에서 이러한 활동들이 문제에 봉착하게 된 것은 생산 영역의 노동활동뿐만 아니라 생활 영역의 활동들이 자본에 의해 상품화되고, 생활세계 또는 생활공간이 식민화되었기 때문이라고 할 수 있다.

여성문제나 환경문제는 페미니즘이나 생태주의를 이념적 바탕으로 한다고 할지라도, 이러한 문제들이 발생하는 배경은 분명 자본의 축적과정이나 기업의 이윤추구 논리와 결합되어 있다.

...

“지역사회운동은 생활영역에 한정된 운동이 아니라 생산영역과 결합된 운동으로 확장되어야 한다. 지역사회는 단순히 지역주민들의 일상생활이 영위되는 공간이 아니라 생산과 생활 그리고 이를 가능하게 하는 생태적 환경으로 이루어진 인간 삶의 총체적 공간으로 이해되어야 한다. 따라서 지역사회운동은 생산-생활-생태 과정이 전개되는 구체적 공간으로서 이 과정들을 아우르는 주체들의 확장이 필요하다. 즉 노동자들은 생산현장에서 노동운동을 전개하지만 이들과 그 가족들은 노동력의 재생산을 위한 일상생활의 소비자라는 점에서 주거, 교육, 의료보건, 문화, 교통운동의 주체이기도 하다. 사실 지역사회운동에는 노동자와 이들의 가족들뿐만 아니라 영세기업인이나 상인, 여성과 외국인 이주자들도 포함한다. 이들은 사회공간적 네트워크 관계에서 부여 받는 역할에 따라 각기 다른 부문에 속하며 따라서 각 부문운동의 주체라고 할 수 있지만, 또한 지역사회에서 이루어지는 부문운동들 간 연대를 통해 운동의 주체를 확장시켜 나갈 수 있을 것이다.

...

지역정치부문에서 지역사회운동은 기득권 세력의 견제나 의사결정과정에서의 참여를 전제로 하지만, 이는 단순히 주민감사청구제나 주민소송제와 같은 제도적 견제나 지방정부의 각종 자문-심의위원회의 참여와 같이 대의민주주의의 부족한 부분을 메우거나 정치적 정당성을 보장하기 위한 보완 절차로 그치는 것이 아니라 스스로 정책을 기획하고 만들어내기 위한 역량 강화를 필요로 한다. 이를 위해 지역주민들의 공동학습과 상호신뢰, 자발적 협력이 요구되며, 이를 통해 지역주민들의 인적, 물적 네트워크를 형성하여 새로운 대안적 권력형태, 즉 시민권력을 획득해나가야 할 것이다.

...

지역사회운동은 또한 지역구성원들의 정체성 함양과 공동체 의식을 고양시킬 수 있어야 한다. 오늘날 지역사회가 자본축적의 논리에 의해 급속히 변화하는 상황에서 구성원들은 자신의 일상생활이 이루어지고 있는 공간에 대해 소속감을 가지지 못하고, 이로 인해 지역사회 구성원들 간 유대감도 가지기 어렵게 되었다. 지역사회운동이 관심을 가져야 할 주요한 부문은 이러한 지역 구성원들의 사회공간적 정체성을 고양시키는 운동이라고 할 수 있다. 최근 지방자치단체들이 추진하고 있는 지역 축제나 브랜드 만들기와 같은 문화행사들은 지역주민들의 정체성과 문화 복원을 목적으로 하는 것처럼 보이지만, 실제 지역 문화의 상품화나 지역 정치가들의 홍보에 동원되고 있다.

...

끝으로 지역사회운동은 지역의 자원과 생태환경에 대한 보존과 공공적 이용을 증대시켜 나가야 한다. 한정된 지역자원의 용량을 확인하여 이를 활용할 수 있는 범위 내에서 공동으로 이용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 지역사회운동은 지역 자원을 대표하는 토지가 사적 소유와 투기의 대상에서 벗어나 공공적, 생태적으로 이용되도록 하기 위하여 지역 구성원들 간 합의에 기초한 공유적 이용권의 설정, 즉 '도시에 대한 권리'

주장과 이의 실천 운동을 전개할 수 있다. 또한 지역 내에서 사용되는 각종 자원과 이로 인해 발생하는 폐기물들이 지역자체 내에서 순환할 수 있도록 자원의 정의로운 배분과 절제된 이용, 그리고 폐기물의 철저한 재활용이 이루어지도록 해야 한다. 지역사회운동은 이러한 지역환경운동에서 나아가 지역생태계를 복원하고 건강하게 유지함으로써 지역의 주민들 간 사회적 정의와 지역 주민들과 지역의자연환경이 공생할 수 있도록 생태적 정의가 실현될 수 있는 사회생태적 공동체를 지향해야 할 것이다.”⁴

4 같은 글.

부록

조례운동 친구, 정보공개청구 Tip!

조례운동 친구, 정보공개청구 Tip!

기후위기 에너지 전환의 시작은 전력 소비를 감소하는 것부터 시작한다고 생각하는 당신, ‘우리동네 가로등을 전력효율이 좋은 LED로 바꾸면 어떨까?’ 라는 생각을 하게 되었다면? 제안 전에 먼저, 현황을 파악해야한다. 어디가 전등이 교체되었고, 몇 %나 되었고, 향후 교체 예산은 어느 정도 되는 지를 알고 있다면 구체적으로 변화의 안을 요구할 수 있기 때문이다.

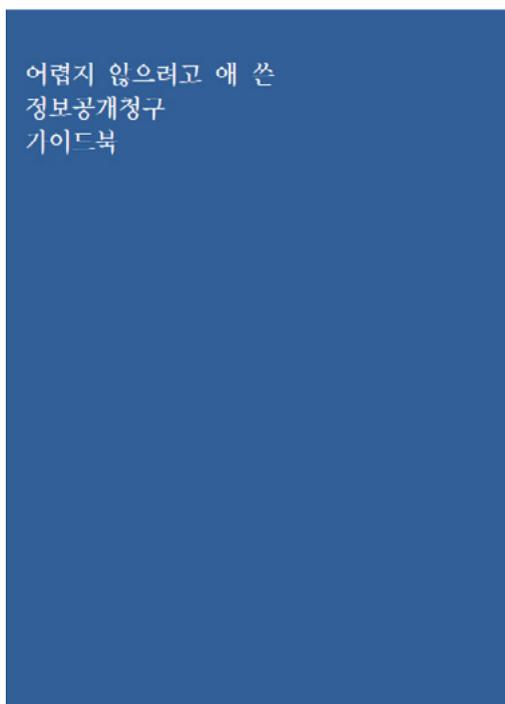
이럴 때 필요한 것이 바로 ‘정보공개청구’이다. 국가기관과 정부, 국가의 지원으로 운영되는 공공기관 등은 업무 수행 중 다양한 정보를 생산한다. 국민의 알권리를 확대하고 국정운영의 투명성을 높이기 위해 1996년 제정되고 1998년부터 시행된 <공공기관의 정보공개에 관한 법률>에 따라 우리가 원하는 정보를 공개하도록 청구하면, <정보공개법> 제9조 1항에서 정한 비공개사유에 해당하지 않는 한, 정보를 공개하도록 되어 있다.

2008년 10월에 만들어진 이후 지금까지 알권리 운동을 하며 관련 제도를 모니터링하고 제안, 정보공개청구를 통해 공공기관에 대한 정보공개실태조사를 진행하는 시민단체가 있느네, 바로, <투명사회를 위한 정보공개센터>이다.

바로 이곳에서 ‘어렵지 않으려고 애 쓴 정보공개 가이드북’을 2017년에 발간했다.

- 1. 실전 정보공개청구 하는 방법부터, 2. 비공개 처분에 어떻게 대응해서 기어코 필요한 정보를 받아낼 수 있을지, 3. 정보공개청구 어떻게 설계하면 좋을지, 4. 정보공개청구에 도움이 되는 공공기관 사이트까지 자세히 안내 되어 있다.

먼저 정보공개청구를 통한 시민들의 알권리의 길을 걸어온 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’가 알려주는 방법의 도움을 받아 필요한 정보를 구해보자.



‘어렵지 않으려고 애 쓴 정보공개 가이드북’
 다운로드 https://drive.google.com/file/d/0B2SjuchV_qB8dnI5REpIWnhvVU0/view?resourcekey=0-1krfpD4kb7srj2zKDjFtng

조례/예산 관련 참고자료 및 온라인 사이트 목록

1. 자치법규정보시스템 <https://www.elis.go.kr>

(1) 지역 조례 마스터

자치법규정보시스템

자치법규검색 입법예고 최근제개정자치법규

지도를 클릭하면 해당 자치단체
자치법규 목록으로 이동합니다

서울특별시 [해당지역자치법규목록](#)

강남구

이동하기

주인참여조례
서명하기

검색

최근제개정

- 서울특별시 강남구 강남사향상생권 발행 및 ...
- 서울특별시 강남구 성회중·성북역 예방 및 ...
- 부산광역시 수영구 법제업무 운영 규칙
- 부산광역시 수영구 예산성과급심사위원회 등 ...

입법예고

- 「대전광역시 유성구 공유재산 관리 조 ...
- 「서울특별시 용산구 체육진흥협의회 조 ...
- 서울특별시 용산구 행정기구 설치 조례 ...
- 서울특별시 용산구 공유재산 및 유희관 ...

행정안전부

시스템 안내 자주 묻는 질문 실무담당자를 위한 자치법규 Q&A

관련기관 홈페이지(바로가기) 이동

(우)30116 세종특별자치시 판누리대로411(어진동) / 전화번호안내

지도를 클릭하면 해당 자치단체
자치법규 목록으로 이동합니다

서울특별시 [해당지역자치법규목록](#)

강남구

이동하기

충청남도

세종특별자치시

대전광역시

경상북도

DAEGU

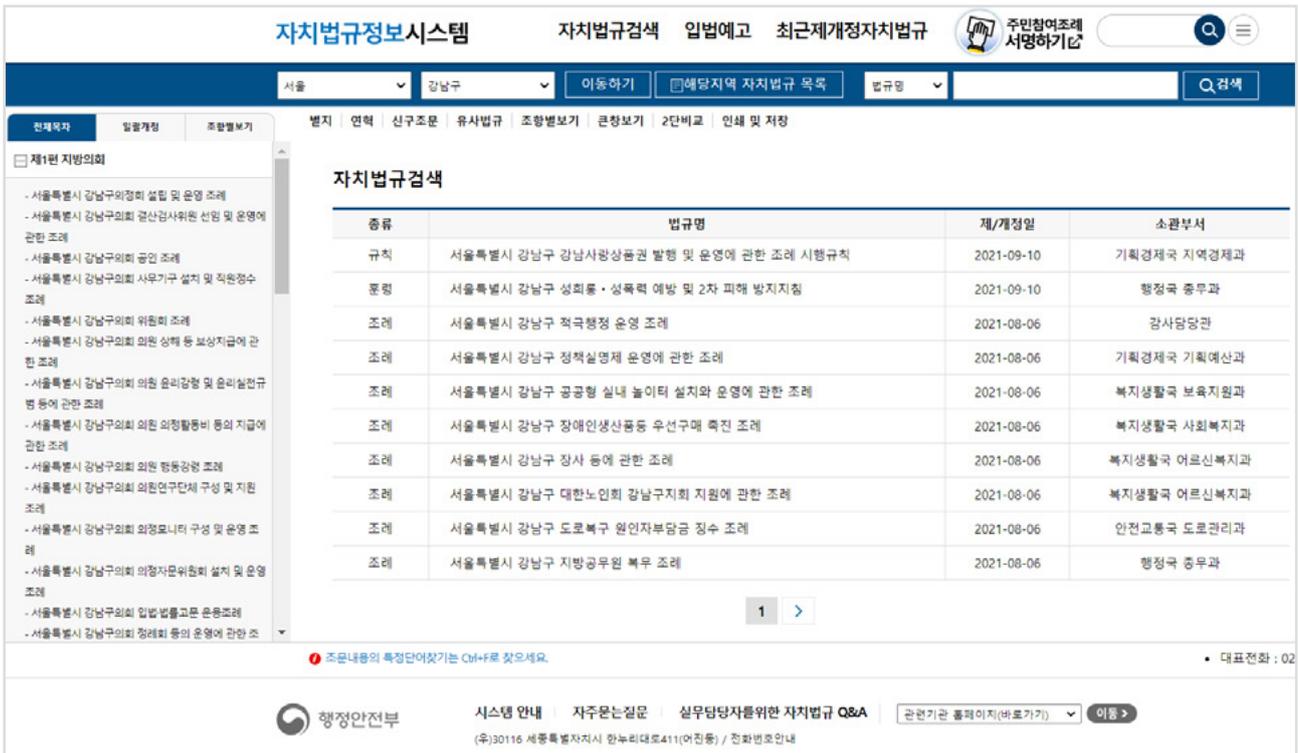
대구광역시

전라북도

울산광역시

최근제개정

① 관심있는 광역 ▶ 기초지방자체 선택 후 '이동하기' 클릭



② 왼쪽에서는 카테고리별 관련 조례 탐색 가능.
 중앙에 ‘최근개정 된 법규 보기’하면 최근 개정된 순으로 조례가 나온다.

(2) 관심주제 조례 마스터



① 관심 있는 주제의 키워드를 입력하면,



② 관련 주제로 제정되어 있는 전국의 조례 검색!

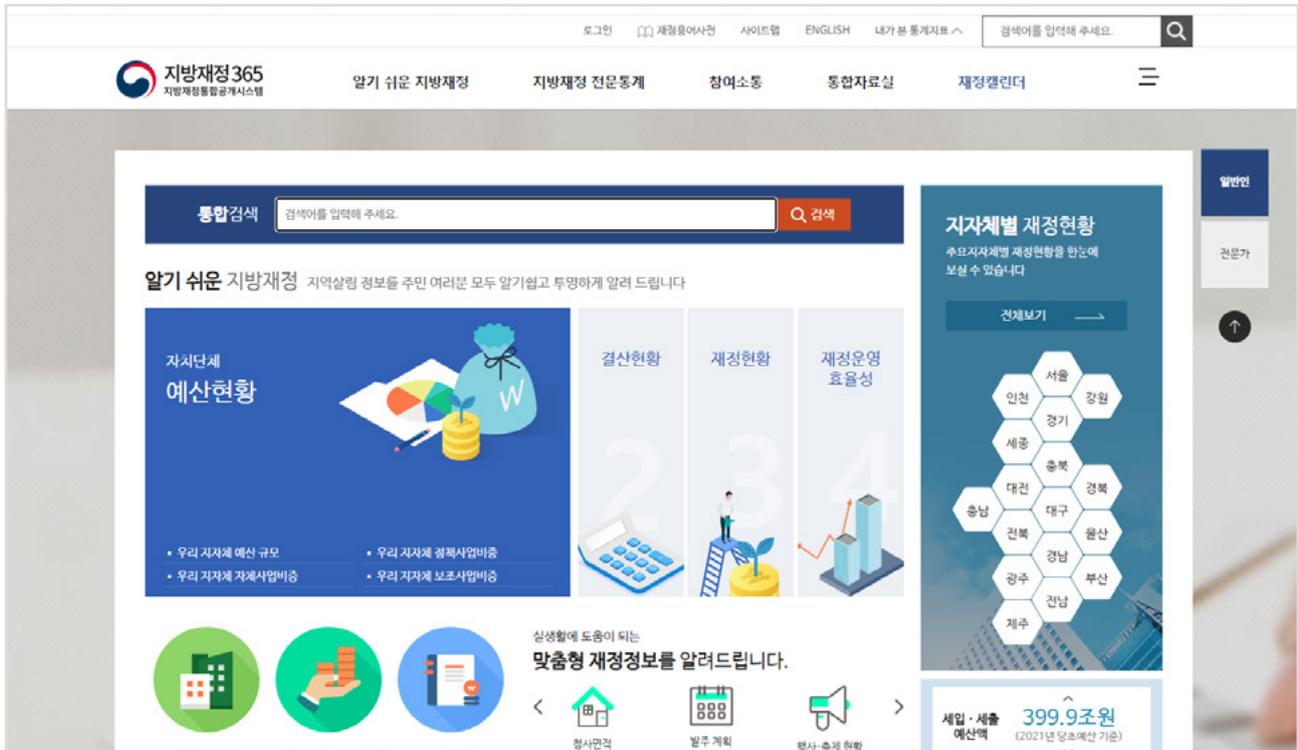
The screenshot shows a search interface for '기후위기' (Climate Crisis). At the top, there is a search bar with the text '기후위기' and a search button labeled '검색'. To the right of the search bar is a button labeled '상세검색'. Below the search bar is a section titled '상세검색' with a sub-label '[닫기x]'. This section contains several filter options: '키워드' (Keyword) with '기후위기', '제외어' (Exclude), '지역' (Region) with '서울' and '강남구', '메뉴' (Menu) with options like '통합검색', '조례', '규칙', '훈령', '예규', '입법예고', '영역' (Area) with '전체', '제목', '내용', '기간' (Period) with '전체', '1일', '1주', '1달', '1년', '직접입력', and '정렬' (Sort) with '정확도' and '최신순'. Below these filters are buttons for '검색하기' (Search) and '초기화' (Reset). Below the search section, a message states: '기후위기' 대한 검색결과 총 1건이 검색되었습니다. At the bottom, there is a summary bar with buttons for '조례 (1건)', '규칙 (0건)', '훈령 (0건)', '예규 (0건)', and '입법예고 (0건)'. In the bottom right corner, it says '조례 1건 [1/1]'.

- ③ 상세 검색으로, '제외어 설정', 지역, 검색 범위(조례, 규칙, 훈령, 예규, 입법예고), 키워드 검색 영역 (제목, 내용), 검색 대상 조례 제·개정 기간을 상세 설정하여 검색 가능.

2. 지방재정 365 <https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>

기초지방정부와 광역지방정부, 공기업, 출연기관, 교육청 등 공공기관들의 재정규모 추이, 예산, 결산 현황, 부채 규모, 계약현황 등을 알 수 있는 지방정부 및 관련 기관들의 재정 통합 검색 사이트다.

재정에 대해 배울 수 있는 자료도 있으니, 이곳에서 필요한 공부도 하고 필요한 자료로 검색해보면 좋을 것이다. 사이트맵에서 어떤 정보를 얻을 수 있는 지 한 눈에 볼 수 있다.



사이트맵

알기 쉬운 지방재정

지방자치단체	예산현황 / 결산현황 / 재정현황 / 재정운영효율성
지방공기업	예산 규모 / 자산 규모 / 부채 규모 / 자본금 규모 / 당기순이익 규모 / 직위별 평균연봉
지방출자·출연기관	자산현황 / 자본현황 / 부채현황 / 직위별 평균연봉
교육청	예산 규모 / 세입결산 규모 / 세출결산 규모
배움터	재정배움터 / 어린이 배움터

지방재정 전문통계

지방재정 통합공시	통합공시 개요 / 항목별 현황 / 단계별 현황 / 우리 지자체 재정공시
예산	예산현황 / 주요경비 예산현성 / 재정지표 / 우리 지자체 예산서 / 우리 지자체 주민참여예산
집행	세입현황 / 분야별 세출현황 / 세부사업별 세출현황 / 우리 지자체 세입세출현황 / 발주계획 / 계약현황 / 우리 지자체 계약현황
결산	결산현황 / 지역통합재정통계 / 채무현황 / 공공시설운영현황 / 청사면적 / 지방세 / 우리 지자체 결산서 / 재무제표
성과/평가	재정분석결과
재정통계검색	통계자료검색 / 통계지표검색
기타 지방기관	지방공기업 / 지방출자·출연기관 / 교육청
데이터셋	데이터셋

참여소통

알림마당	공지사항 / 뉴스레터
지방재정 데이터개방	활용사례 / 개발자공간 / 공공데이터개방
이용안내	FAQ · 질의하기
재정관련사이트	재정관련사이트

통합자료실

통합자료실	통합자료실
-------	-------

현재 화면 서비스에 대해 만족하십니까?

 매우만족
  만족
  보통
  불만족
  매우 불만족

소중한 의견을 남겨주세요. (* 3000자 이내)

확인
(0 / 3000자)

3. 정부입법지원센터 <https://lawmaking.go.kr>

지방재정 365가 재정의 모든 것이 들어가 있는 사이트라고 한다면, 정부입법지원센터는 제정되거나 추진되고 있는 법과 조례의 현황을 한 곳에서 찾아볼 수 있는 사이트다.

법제 교육자료와 강의도 들을 수 있고, 조례를 만드려고 할 때, 조례 내용에 대한 법제처의 해석 내용을 들을 수 있는 ‘자치입법 지원제도’도 이곳에서 운영하고 그 결과를 확인할 수 있다.

다른 지역에서는 어떤 조례의 제정을 고민하고 있는지를 살펴볼 수도, 혹은 우리 지역에서 고민하고 있는 조례에 대한 의견을 들어볼 수도 있다.

정부정책의 실현을 지원하는

정부입법 지원센터

정부입법
법령해석
자치입법 지원
법제지식
법제교육
도움말

입법예고

행정예고 (지방)입법예고 [더보기 >](#)

산업재해보상보험법 시행령 일부개정(안) 입법예고
 ○고용노동부공고제2021-385호 「산업재해보상보험법 시행령」 일부개정(안) 입법예고를 하는데 있어, 그 이

산업재해보상보험법 시행규칙 일부개정(안) 입법예고
 ○고용노동부공고제2021-386호 「산업재해보상보험법 시행규칙」을 개정함에 있어 그 개정이유와 주요내용

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관...
 ○고용노동부공고제2021-387호 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령」을 개

[\[진행\]](#) 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 ...

[\[진행\]](#) 국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률 시행규...

[\[진행\]](#) 공직자의 이해충돌 방지법 시행령안 입법예고

공직사항

[더보기 >](#)

- 정부입법시스템 고학년센터 운영 일시 ... | 2021. 8. 25.
- 아이디어 공모제 참여 감사 인사 | 2021. 7. 19.
- 인터넷망 정부입법시스템 공무원 GP... | 2021. 6. 10.
- 정부입법시스템 점검(개선) 안내 | 2021. 5. 24.
- 정부입법시스템 고학년센터 운영 일시 ... | 2021. 5. 14.
- 국민아이디어공모제(경진대회) 최종 ... | 2020. 12. 21.
- 국민참여입법센터 홈페이지 개편 안내 | 2020. 12. 10.

법령소식

공포법령 [더보기 >](#)

축산물 위생관리법 시행규칙
 [중리령 제1728호, 2021. 9. 10., 일부개정]

- 제품의 포장재질· 포장방법에 관한 ... | 2021. 9. 10.
- 인체조직안전에 관한 규칙 | 2021. 9. 10.
- 어려운 법령용어 정비를 위한 건강기... | 2021. 9. 10.
- 수입식품안전관리 특별법 시행규칙 | 2021. 9. 9.
- 수의사법 시행규칙 | 2021. 9. 8.

법령캘린더

일	월	화	수	목	금	토
2021년 9월						
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30		

정부입법 추진현황 (◀ 2021년 기준 ▶)

· 정부입법계획(법률) 기준 전체 214건

입안예정	122
법제처 심사	22
국회제출	66
공포	4

하위법령 제대 마련 현황 (◀ 2021년 기준 ▶)

전체 396건 중 292건 완료

· 입법추진 중 (104건) : ● 정상 12건 ● 주의 91건 ● 지연 1건

· 시행지연 (1건) : 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 시행령

정부입법현황 국회입법현황

[더보기 >](#)

- [원자력안전위원회] 원자력안전법 시행규칙
- [식품의약품안전처] 식품 등의 표시· 광고에 관한 법률 시행...
- [해양수산부] 어선안전조업법
- [국토교통부] 자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙
- [환경부] 화학물질관리법 시행규칙

법령해석 요청
(법령질의) [↑](#)

국회/정부 입법현황 통합 모니터링

자치입법 지원 요청
(의견제시) [↓](#)

개인 맞춤형 서비스 입법정보 발송신청

법령해석례 의견제시례

[더보기 >](#)

- [국토교통부] 민원인 - 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 ...
- [행정안전부] 민원인 - 지방공사가 여유금을 예입할 수 있는 “...
- [국토교통부] 민원인 - 「건축물의 피난· 방화구조 등의 기준...
- [국토교통부] 민원인 - 공공주택으로 매입하여 줄 것을 제안하...
- [국토교통부] 민원인 - 「도시 및 주거환경정비법」 제39조제1...
- [해양수산부] 전라북도 부안군 - 「소금산업 진흥법」 제2조제4...

로그인

회원가입 | 아이디·비밀번호 찾기

행정의 사용실명서

행정기본법

적극행정과 정부혁신을 완성합니다

사용문의 | 9시~18시(평일)

1577-9178

국민참여입법센터
(통합입법예고)

실문조사

누구나, 쉽고 빠르게 법령안을 작성할 수 있는 **법령안편집기**

법안 3.1

☞ 최신 버전을 다운로드 사용하세요.

시스템문의

자료실

- [▶ 법령입안심사기준](#)
- [▶ 법제업무편람](#)
- [▶ 입법정보기준](#)
- [▶ 행정규칙업무종합안내...](#)

법제처 홈페이지
 국가법령 정보센터
 국민참여 입법센터
 행정법령 정보
 대법원
 대한민국 전자관보
 국민신문고
 국회
 국회의장정보
 대법원

정부정책의 실현을 지원하는
정부입법 지원센터 로그인

정부입법 법령해석 자치입법 지원 법제지식 법제교육 도움말

• 공지사항 • 자료실 • 질의/답변 • 입법정보공개 • 입법정보 발송신청 • 사이트맵

<ul style="list-style-type: none"> 공지사항 ▶ 자료실 ▶ 질의/답변 ▶ 입법정보공개 ▶ 입법정보 발송신청 ▶ 사이트맵 ▶ 	<p>정부입법</p> <p>정부입법계획</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 정부입법계획 ▶ 정부입법계획(통계) <p>국회/정부 입법현황</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 정부입법현황 ▶ 국회입법현황 <p>정부입법제도 소개</p>	<p>법령해석</p> <p>법령해석례</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 전체 법령해석사례 ▶ 최신 법령해석사례 <p>법령해석제도 소개</p>	<p>자치입법 지원</p> <p>자치법규 지원 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 의견제시사례 <p>자치입법 지원 소개</p>	<p>법제지식</p> <p>최신 법령소식</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 공포법령 ▶ 폐지법령 ▶ 시행법령 ▶ 한시법령 ▶ 한시조문 ▶ 위원결정조문 <p>입법 기준/편람</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 법령입안심사기준 ▶ 알기쉬운 법령정비기준 ▶ 법제업무편람 ▶ 행정규칙입안심사기준 ▶ 자치법규입안질러잡이 	<p>법제교육</p> <p>연간교육계획 및 정보</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 연간교육계획 ▶ 교육정보 <p>법제교육현황</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 법제교육과정안내 <p>이러닝 법제교육</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 온라인법제교육 ▶ 법제교육센터 현장강의 ▶ 법제저 나라배움터 <p>공지사항·자료실</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 공지사항 ▶ 자료실 <p>법제교육센터</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 교육훈련 안내 ▶ 오시는 길 	<p>도움말</p> <p>공지사항</p> <p>자료실</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 정부입법지원센터 ▶ 국민참여입법센터 ▶ 법령안전집기 <p>개선의견/사용후기</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 사용후기/개선의견 <p>입법정보공개</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 정보공개소개 ▶ 정보공개활용 <p>입법정보 발송신청</p> <p>사이트맵</p>
--	--	---	--	--	---	--

역시 사이트맵을 통해 정부입법지원센터 사이트에서 얻을 수 있는 정보를 한 눈에 보고 선택할 수 있다.

4. 정책연구관리시스템 <https://www.prism.go.kr/>

국가기관 및 공공기관에서 정책 설계 등을 위해 발주한 연구의 결과 보고서를 모두 찾아볼 수 있다. 역시 키워드에 관심있는 주제를 넣고, 필요하면 상세 검색 조건을 설정하여 결과를 확인할 수 있다.

국가기관과 공공기관이 발주하여 수행한 연구결과는 필요한 정책과 조례, 예산을 구체적으로 요구할 수 있는 근거로 쓰일 수 있다. 또는 기존에 시행되고 있는 것에 대해 더 효과적인 방안을 제안하는 근거가 될 수도 있을 것이다.

The screenshot shows the PRISM website interface. At the top, there is a navigation menu with links for '시스템 소개' (System Introduction), '연구검색' (Research Search), '이용안내' (Usage Guide), '공무원로그인' (Civil Servant Login), and '전체메뉴' (Full Menu). The main header area displays the PRISM logo and the title 'PRISM 프리즘 정책연구관리시스템' (PRISM Prism Policy Research Management System). Below the title, it states '중앙행정기관과 지방자치단체 등의 정책연구 정보를 공개합니다.' (We disclose policy research information from central government agencies and local self-governing organizations). A search bar is prominently displayed with the placeholder text '찾으시는 연구가 있나요?' (Do you have the research you are looking for?).

The main content area features a grid of research results. Each result includes a title, a brief description, and a date. For example, one result is titled '경기도마을공동체지원센터 민간위탁사업 성과평가 연구용역' (Research for performance evaluation of private outsourcing of Gyeonggi-do Village Community Support Center) with a date of 2021.09.06. Another result is '재생에너지부문 지역 수용성 제고방안' (Improvement measures for regional acceptance of renewable energy sector) also dated 2021.09.06. A third result is '2023 산정세계전통의약항노화엑스포 타당성조사 연구 용역' (Research for feasibility study of 2023 International Traditional Medicine and Anti-Aging Expo) dated 2021.09.03.

At the bottom of the page, there is a '빠른메뉴' (Quick Menu) section with icons for various services: '상세검색' (Detailed Search), '우수연구' (Excellent Research), '최근연구' (Recent Research), '많이본연구' (Most Viewed Research), '진행중연구' (Ongoing Research), '공지사항' (Notice), 'FAQ', and '입찰정보' (Bidding Information).

정책연구관리시스템
P O L I C Y

[시스템 소개](#)
[연구검색](#)
[이용안내](#)

[공무원로그인](#)
[전체메뉴](#)

통합검색

상세조건집기 ^

검색 도움말

연구기간: 예) YYYY-MM-DD ~ 예) YYYY-MM-DD 6개월 | 1년 | 5년 | 전체

기관명: 전체 분류: 전체

다음 단어 중 1개 이상 포함: 다음 단어 모두 포함:

다음 단어 제외: 정확히 일치하는 단어:

개요: 주제어:

목적: 초록:

결과 내 검색:

🔍 검색하기

↶ 초기화

총 **18814건**이 검색되었습니다.

전체 (18814개)

과제정보 (88개)

보고서 (18726개)

과제정보 검색결과 (88건)

농어업농어촌특별위원회
농림해양수산
연구결과활용

기후위기 대응 농어촌에너지 전환 방안

주제어: 기후위기, 농어촌에너지 전환

개요: 농어촌분야 기후위기 관련한 문제인식과 농어촌에너지 전환에 대한 필요성 및 정책방향을 도출하고, 이를 실행할 정책과제를 제시

행정안전부
공공질서 및 안전
연구결과활용

기후변화에 따른 재난위기 극복을 위한 대비체계 구축방안 연구

주제어: 기후변화에 따른 재난위기 극복을 위한 대비체계 구축방안 연구

개요: ○ 국내외 기후변화로 인한 재난발생 현황과 진앙, 위기 요소에 대한 체계적 분석 ... 기후변화...- 타 부처 주관 기후재난에 대한 현행 대응 체계의 정책적 보완 요소 발굴 ...

목적: 제 4 장 기후재난에 대한 현행 대비체계 및 취약위험요소 분석 ... 기후재난에 대한 현행 대비체계 및 취약위험요소 분석 52 ...기후재난 대비를 위한 국내/해외 공조체계 ...

강원도 춘천시
수송 및 교통
연구결과활용

기후위기와 인구축소에 대응하는 차세대 가로공간체계 조성방안 기초연구

주제어: 차세대 가로공간체계

개요: 차세대 가로공간체계 조성방안 기초연구 1석

목적: 제1장 과업의개요 ... 제2장 기후위기 및 인구축소 관련 주요 원안 ... 제3장 춘천시의 특성 및 현황분석 ... 제4장 차세대 가로공간체계 개선사례 ... 제5장 ...

초록: 자동차 중심에서 사람중심으로 도시공간의 패러다임이 변화, 기후위기에 대응하는 친환경 도로환경의 중요성 및 역할증대, 인구축소 및 지역쇠퇴 문제 대응을 위한 지역활성화 필요함에따라 차세대 가로공간체계 조성방안 도출

과제정보

과제내용

연구결과활용

관심 있는 연구주제를 찾았다면 클릭을 해보자. pdf로 연구결과를 다운받아 확인할 수 있다. 진행이 완료된 연구 뿐 아니라 아직 연구가 완료되지 않은, 진행 중인 연구 과제도 확인 할 수 있다. 진행 중인 연구는 지금 해당 국가기관 또는 공공기관의 정책적 관심이 무엇인지를 엿볼 수 있는 창구가 될 것이다. 또한 관심있는 주제의 진행 중인 연구는, 연구 결과 시점을 알아두고, 바로 확인해볼 수도 있을 것이다.

사회 변화를 꿈꾸게 하는 조례 엿보기

자치법규시스템에서 직접 찾아서 내용을 확인해보세요!

※ 하나의 지자체에만 있는 조례 앞에는 지자체 이름을 쓰고, 여러 지자체에 제정되어 있는 조례는 조례명만 썼습니다.

① 성남시 저소득가구 전세임대 지원 조례

이 조례는 성남시가 직접 전세계약을 체결한 후, 기초생활보장수급자 및 차상위계층에 속하는 주거환경이 취약한 저소득층에게 1백만 원에서 5천만 원 사이의 금액으로 최소 2년, 최대 4년 간 전대해주는 정책을 실행하기 위한 근거 조례다. 조례에서 이 정책의 실행을 위한 자금은 저소득생활안정자금 특별회계를 통해 조성하고 편성할 수 있도록 해두었다.

일상의 비빌언덕의 공간적 거점은 안정적인 집이다. 지자체가 전대를 해주는 조례가 있다면, 비싼 부동산 시장에서 돈이 없는 시민들도 최소한의 비빌언덕으로서 공간적 거점을 확보하고 그 이후를 계획할 수 있는 힘을 가질 수 있지 않을까?

② 환경교육 진흥 및 지원에 관한 조례

지자체장이 5년마다 환경교육 계획을 수립하고, 유치원, 초·중·고 등 학교환경교육, 사회환경교육, 사업자 환경 교육을 지원할 수 있도록 한 조례다. 기후위기와 생태 문제에 대한 정확한 인식은 일상의 실천과 정치사회적 변화에 공감할 수 있는 저변을 넓히는 중요한 기반이 될 텐데, 지자체 차원에서 이를 적극적으로 실행할 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다. 이 조례가 얼마나 적극적으로 이용되는 지는 지역의 운동성에 달려있을 수도.

③ 광명시 빈곤청소년과 가족의 빈곤대물림 차단을 위한 조례

수급자 및 차상위계층의 청소년을 대상으로 진로프로그램을 제공하고, 그 가족을 지속적으로 사례관리 하면서 필요한 사회서비스를 제공할 수 있도록 공공 또는 민간 기관을 연계하기 위한 조례다. 이런 일을 수행하기 위해 ‘희망플랜 광명센터’라는 기관을 설치, 운영할 수 있도록 해두었다.

광명의 조례와 다르긴 하지만 ‘대물림’이라는 용어가 들어간 조례 중에는, 부모의 사망 시 아동에게 빚이 대물림되지 않도록 법률지원을 할 수 있는 근거를 마련한 ‘아동·청소년 부모빚 대물림 방지 지원 조례’도 있다. 2019년부터 지자체들에서 제정되기 시작하고 있는 추세.

④ 여성폭력 방지와 피해자 보호지원에 관한 조례

민관이 함께 참여하는 여성폭력방지위원회를 설치하고 피해자 보호 및 지원 계획, 관계 기관 정보 공유 및 협력체계 구축, 긴급 구조, 지역안전망 구축 등을 하도록 하며, 이러한 시책과 여성폭력예방을 위한 홍보 및 교육을 진행하는 근거가 되는 조례다. 지역의 거버넌스 역량에 따라 지역사회 자원과 네트워크가 여성폭력을 방지하고 피해자를 보호하는 데 가동될 수 있을 것으로 보인다.

⑤ 채식환경 조성 지원에 관한 조례

채식환경에 대한 실태조사와 채식에 대한 인식 전환 및 확산을 위한 교육과 홍보, 지자체 차원의 채식의 날 지정과 실행, 채식음식점 인증제 등을 진행할 수 있도록 근거를 마련한 조례다. 공공급식 채식선택권을 보장하는 등, 구체적인 의무가 당장 시행되도록 하는 내용이 들어간다면 더 실효성이 높아지지 않을까 생각이 든다. 아직 많은 지자체에 마련되지는 않은 실정. 우리 동네 채식 모임이 있다면, 함께 조례 제정을 추진해보면 어떨까?

조례의 내용으로 어떤 변화의 방향을 촉진할 수 있을지, 복지 사각지대를 보완할 수 있을지 알아보기 위해 5가지 조례만 맛보기로 소개를 해보았다.

이 외에도 수많은 조례가 각 지자체마다 제정되어 있는데, 공통적으로 있는 조례도 지자체마다 조금씩 내용이 다르고, 특정 지자체의 상황을 반영한 조례도 있다. 어디나 제정되면 좋을 조례인데 아직 확산되지 않은 조례들도 있다.

모방은 창조之母. 좋은 조례를 먼저 찾아보고 도입하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

일상을 바꾸는 조례활용 시민가이드북

발행일: 2021년 10월

제작: 한국여성정치네트워크

**이 책은 서울시 생활속민주주의학습지원센터
민주시민교육 협력 프로그램 지원사업 '시민력'
으로 선정되어 제작한 콘텐츠입니다.**

비매품.상업적용도 금지