

## 지방자치단체의 조례에 의한 규제의 문제점과 그 개선방안에 관한 연구

A Study on the Problems of Regulation by the Municipal  
Ordinance of a Local Government and on the Improvement  
of the Problems

김 상 만\* · 김 도 훈\*\*  
Kim, Sang-Man · Kim, Do-Hoon

### 목 차

- I. 서 론
- II. 규제개혁과 지방자치단체의 규제 현황
- III. 조례에 의한 규제의 문제점과 개선방안
- IV. 결 론

### 국문초록

국민생활의 불편을 해소하고 국민경제를 발전시키기 위해서는 과도한 규제 또는 문제가 되는 규제를 철폐 또는 개선하는 것이 필요하다. 과도한 규제를 푸는 것이 경제를 살릴 수 있는 최선의 방법이라는 판단 하에 세계 각국은 ‘규제와의 전쟁’에 나서고 있으며, 박근혜 정부에서도 규제개혁을 위한 “끝장 토론”까지 열면서 규제개혁에 강력한 드라이브를 걸고 있다. 우리나라는 불필

논문접수일 : 2015. 06. 23.

심사완료일 : 2015. 07. 22.

게재확정일 : 2015. 07. 23.

\* 법학박사 · 덕성여자대학교 국제통상학과 조교수(주저자)

\*\* 법학박사 · 덕성여자대학교 법학과 조교수(교신저자)

요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 위하여 1997년에 「행정규제기본법」을 제정하였고, 1998년에는 규제개혁위원회를 설치하였다. 규제는 그 성격에 따라 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 구분할 수 있다. 규제는 국가경쟁력 및 경제성장과 상관성이 매우 높다.

한편, 국민생활에 불편·부담을 주는 규제는 법령 외에도 조례 등 지방자치단체의 자치법규에도 적지 않게 포함되어 있으며, 이로 인하여 중앙정부에서 규제를 풀어도 지방자치단체에서 막히는 사례도 빈번하다. 문제가 되는 대표적인 조례 유형은 ① 상위법령 제·개정 사항 미반영, ② 상위법령 위반(위임 범위 이탈, 불일치 등 포함), ③ 법령상 위임이나 근거 없는 규제 등을 들 수 있다. 조례는 법령 보다 하위법에 해당되기 때문에 상위법령이 제·개정되면 즉각적으로 이를 반영해야 한다. 일반적으로 지방자치단체는 자치조례에 따라 행정사무를 처리하고 주민활동을 규제한다. 상위법령의 제·개정사항을 조례에 반영하지 아니하면, 결국 주민들은 제·개정사항이 반영되지 않은 조례에 의해 규제를 받게 된다. 이 경우에는 중앙부처에서 규제를 풀어도 지방자치단체에서 막히는 문제가 발생된다.

중앙정부의 규제개선 조치가 지방자치단체의 자치법규에 제대로 반영·이행되지 않는 경우 규제개선 효과에 한계가 발생한다. 규제개혁의 실효성을 제고하기 위해서는 지방자치단체의 조례에 대한 규제개혁이 필요하다.

주제어 : 규제, 규제개혁, 조례, 지방자치단체, 행정규제기본법, 규제영향분석

## 1. 서론

국민생활의 불편을 해소하고 국민경제를 발전시키기 위해서는 과도한 규제 또는 문제가 되는 규제를 철폐 또는 개선하는 것이 필요하다. 과도한 규제를 푸는 것이 경제를 살릴 수 있는 최선의 방법이라는 판단 하에 세계 각국은

‘규제와의 전쟁’에 나서고 있으며, 박근혜 정부 역시 규제개혁을 위한 “끝장 토론”까지 열면서 규제개혁에 강력한 의지를 보이고 있다.<sup>1)</sup>

우리나라에서는 1990년대에 규제개혁을 핵심과제로 인식하고 규제개혁을 위해 노력해 왔다.<sup>2)</sup> 그리고 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 위하여 1997년에 「행정규제기본법」<sup>3)</sup>을 제정하였다. 그리고 동 법에 의거 1998년에는 규제개혁위원회를 설치하였으며, ‘규제법정주의’를 채택한 바 있다(행정규제기본법 제4조).

한편, 국민생활에 불편·부담을 주는 규제는 법령 외에도 조례 등 지방자치단체의 자치법규에도 적지 않게 포함되어 있다. 이로 인해 중앙정부에서 규제를 풀어도 지방자치단체의 자치법규를 제때 개선하지 못하여 그 실효성이 더디 나타나거나 아예 실효성이 없는 경우까지 발생한다. 그리고 풀뿌리 민주주의 확산 차원에서 법령 등에서 지방에 위임한 내용이 조례에 반영되지 않거나 해당 지방자치단체의 자의적인 해석으로 관련 법령의 취지에 어긋나는 조례가 제정되는 경우도 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체는 헌법 제117조 제1항에 근거하여 법률의 개별적 위임 없이 조례를 제정할 수 있는 자치입법권을 갖는 바,<sup>4)</sup> 자치입법권을 남용하게 되면 불편·부당한 조례를 제정하게 될 수도 있다.<sup>5)</sup> 이와 같은 자치법규의 특성으로 인해 중앙정부의 규제개혁 조치가 지방자치단체의 자치법규에 제대로 반영·이행되지 않을 가능성이 존재한다. 따라서 자치법규에 관한 적절한 관심과 개선이 함께 이루어지지 못할 경우 규제개혁 효과에는 한계가 있을 수밖에 없다. 즉 실효성 있는 규제개혁을 위해서는 지방

1) 박근혜 정부는 2013년 36개 부처에서 총 852건의 규제정비 계획을 수립하였고, 민관합동규제개선추진단을 발족하는 등 규제개혁을 위한 적극적인 노력을 기울이고 있다; 규제개혁위원회, 「2013규제개혁백서」, 2014, 85-86면.

[https://www.better.go.kr/hz.bltn.WhiteBltnSiPL.laf?bltn\\_div=portal](https://www.better.go.kr/hz.bltn.WhiteBltnSiPL.laf?bltn_div=portal) 2015년 6월 1일 최종방문.

2) 김유환, “규제영향분석제도의 재구성”, 『법학논집』, 제15권 제1호, 2010, 381면.

3) [법률 제5368호, 1997.8.22., 제정], [시행 1998.3.1.].

4) 강수경, “지방자치단체의 조례제정권의 한계”, 『법학연구』 제24집, 한국법학회, 2006, 38면.

5) 헌법재판소는 법률로 조례를 위임하는 경우에도 구체적으로 범위를 정하여야 하는 것은 아니라는 입장(헌재 2004. 9. 23, 2002헌바76)을 견지하고 있다; 홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2012, 142면.

자치단체의 자치법규에 관한 동시적인 개선이 반드시 수반되어야 한다.

2015년 5월 25일 현재 지방자치단체의 규제등록 건수는 42,040개로 지방자치단체 243개(광역 17, 기초 226)별로 평균 173개에 이고, 중앙정부의 규제등록 건수 14,681개의 약 3배나 된다.<sup>6)</sup> 그리고 국무조정실이 관계부처와 합동으로 전수조사를 실시해 총 4만2051건(2015년 4월 기준)의 지방규제를 찾아냈다.<sup>7)</sup> 단순 수치상으로만 평가해 보더라도 지방자치단체의 규제개혁이 시급함을 인식할 수 있다. 다행스러운 사실은 최근 이에 관한 각 지방자치단체의 조례에 관한 전수조사가 비교적 광범위하게 이루어지고 있다는 것이다. 본고의 필진 역시 이러한 사업에 참여한 경험과 그 결과를 바탕으로 본고를 집필하게 되었다.

본고에서는 규제개혁의 필요성, 지방자치단체 조례에 의한 규제의 현황을 간략히 정리한 후, 현행 조례의 문제점과 그 개선방안을 검토함으로써 지방자치단체 조례에 의한 규제를 축소하고 국민생활 및 국민경제의 발전에 일조하고자 한다.

## II. 규제개혁과 지방자치단체의 규제 현황

### 1. 규제와 규제개혁

규제는 그 성격에 따라 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 구분할 수 있는데, 경제적 규제는 경제, 산업, 금융, 중소기업, 공정거래, 부동산 등과 관련된 규제이고, 사회적 규제는 보건, 의료, 복지, 식품, 안전, 환경, 고용, 교육 등과 관련된 규제이며, 행정적 규제는 행정, 치안, 외교, 인허가, 절차 등과 관련된 규제를 말한다.<sup>8)</sup> 규제는 국가경쟁력 및 경제성장과 상관성이 매우 높고, 특히 기업활동 및 경쟁촉진 관련 규제가 국가경쟁력과 성장률에 영향을 미친다. 이러한 연유로 유럽연합의 경우 규제개혁의 일환으로 2003년 다양한 종류

6) 규제정보포털; <https://www.better.go.kr/fz.stats.RegulStatSIPL.laf> 2015년 6월 1일 최종방문. 이하에서 홈페이지는 생략하고 인용하였다.

7) 2015.5.12.자 규제정보포털의 규제동향, “지방규제 전수조사 4만2051건 순차적 정비”.

8) 현대경제연구원, “최근 규제개혁의 성과와 한계”, 『경제주평』 13-41호, 현대경제연구원, 2013, 1면.

의 평가를 통합하여 영향평가제도를 시행하고 있고,<sup>9)</sup> 2005년 영향평가가이드라인을 제정하였으며, 2006년 영향평가위원회를 설치한 바 있다.<sup>10)</sup>

규제는 국가와 지방자치단체의 관점에서 보자면 정책의 실현이나 집행, 그리고 사회의 불균형을 바로잡을 수 있는 매우 유효적절한 수단이 될 수 있다는 점에서 합리적인 범위 내에서는 그 필요성을 부정할 수 없다. 하지만 규제는 일반적으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것을 주된 요소<sup>11)</sup>로 하고 있다는 점에서 원칙적으로 법률에 근거를 두도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 이에 관한 특별법인 「행정규제기본법」은 규제의 원칙으로 다음 세 가지를 열거하고 있다. 첫째, 국가와 지방자치단체는 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다. 둘째, 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다. 셋째, 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

특정대상에 대한 “촉진” 내지 “장려”의 결과나 효과가 나타나기까지 상당한 시일이 소요될 뿐만 아니라 그 결과 역시 제대로 예측하기 힘든 것과 달리 규제의 경우 그 결과가 비교적 빨리 나타나는 경우가 많다. 이로 인해 국가나 지방자치단체는 문제해결을 위한 수단으로 규제를 적극적으로 활용하게 된다. 문제는 그러한 과정에서 위와 같은 원칙을 위반하는 경우가 적지 않다는 것이고, 그와 같은 규제는 개혁의 대상이 될 가능성이 농후하다.

결국 일정한 범위 내에서 규제의 필요성은 인정하지만, 규제의 불필요한 행

9) 윤계형, “입법평가 적용사례연구(유럽연합)”, 한국법제연구원, 2012, 117면.

10) European Commission, Impact Assessments Board Report for 2012, 2013, p.3.; 김상만, “유럽연합의 입법절차에서 영향평가위원회의 역할 및 운영에 대한 연구”, 「홍익법학」 제14권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2013, 669면.

11) 행정규제법 제2조 제2항 제1호 “행정규제”란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.

12) 행정규제법 제4조 제1항 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모하는 것이 필요하다. 그리고 국민생활의 불편을 해소하고 국민경제를 발전시키기 위해서는 과도한 규제 또는 문제가 되는 규제를 철폐 또는 개선하는 것이 필요하다. 규제개혁의 방법으로는 규제영향분석 확대·강화, 영국식 레드테이프챌린지(Red Tape Challenge), 규제비용총량제(cost-in, cost-out), 숨은 규제 발본색원, 행정부처별 규제철폐 할당 등 다양한 방법이 있다. 다만 이와 같은 방법에 관계없이 지속적인 변화를 끌어내기 위해서는 규제개혁의 필요성에 대한 인식 확대가 선행되어야 할 것이라 판단된다.

규제개혁은 국가와 지방자치단체가 함께 추진해야만 그 실효성을 달성할 수 있다. 국가가 특정 규제를 개선하였다하더라도 지방자치단체가 관련 자치법규를 개선하지 않는다면 규제개선 효과를 기대하기는 어렵다. 이러한 결과를 두고 행정소비자인 주민의 권익보호라는 지방자치제도의 의의가 상실되는 것이라는 지적<sup>13)</sup>도 있다. 그리고 이와 같은 현실을 지방자치권 보장이라는 명분하에 지방자치단체에 맡겨 둘 것이 아니라 국가차원의 사전적·사후적 지원을 통해 개선해 나가야 할 필요가 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 지방자치단체의 규제 현황

국민생활에 불편·부담을 주는 규제는 법령 외에도 조례 등 지방자치단체의 자치법규에도 많고, 중앙정부에서 규제를 풀어도 지방자치단체에서 막히는 사례도 빈번하여 지방자치단체의 조례에 의한 규제가 문제되고 있다. 자치입법권은 자치계획권, 자치재정권과 함께 지방자치단체가 갖는 권능 중의 하나로 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 기본적으로는 불특정 다수인에 대하여 구속력을 갖는 법규를 의미하는데, 자치법규는 제정주체에 따라 지방의회의 의결로 제정하는 조례와 지방자치단체 장이

13) 윤석진 외, “자치법규의 현황·문제점, 정비지원체계와 그 개선방안 연구 - 자치법규 선진화를 위한 정비지원 등 방안”, 「법제처 연구용역최종보고서」, 2011, 30면.

14) 위의 책, 31면.

법령 또는 조례가 위임하는 범위 안에서 제정하는 규칙이 포함된다.<sup>15)</sup> 조례는 지방자치단체의 의결로 제정하는 법규이고, 넓게 보면 행정기관인 지방의회에 의해 제정되는 법이므로 행정입법에 포함된다.<sup>16)</sup>

지난해 한국리서치가 226개 기초지자체, 제주특별자치도, 세종특별자치시 등 228개의 지방자치단체의 기업(또는 사업자)을 대상으로 지방자치단체의 규제에 대한 조사결과 인허가 규제, 입지·개발규제, 영업활동규제, 건축물·시설규제, 환경규제 등에서 합리적이지도 불합리적이지도 않다는 응답이 가장 많았지만, 불합리적 규제의 응답이 합리적 규제의 응답의 3분의 1 이상을 차지하였다. 그리고 응답기업의 10.8%가 지방자치단체 규제로 경제활동에 애로를 겪은 바 있으며, 매출감소(9.3%), 자원활용 차질(8.9%), 추가비용 지출(5.4%), 사업기회 상실(4.8%) 등의 손실을 경험했다고 한다. 한편, 2015년 5월 25일 현재 지방자치단체의 규제등록 건수는 42,040개로 지방자치단체 243개(광역 17, 기초 226)별로 평균 173개에 이고, 중앙정부의 규제등록 건수 14,681개의 약 3배나 된다. 그리고 국무조정실이 관계부처와 합동으로 전수조사를 실시해 총 4만2051건(2015년 4월 기준)의 지방규제를 찾아냈는데, 그 중 건축(1,178건), 국토(1,407건), 산업(965건), 농업(339건), 환경(333건) 등 국민경제에 가장 밀접한 관련이 되는 '11대 분야'가 전체의 92.5%(3만8915건)를 차지한다.<sup>17)</sup> 이는 지방규제가 국민생활 향상 및 국민경제 발전에 걸림돌이 되고 있다는 사실을 시사하고 있다.

### Ⅲ. 조례에 의한 규제의 문제점과 그 개선방안

#### 1. 조례에 의한 규제의 문제점

대표적인 문제유형으로 지목할 만한 것으로는 ① 상위법령 제·개정 사항 미

15) 위의 책, 17면.

16) 박근성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2014, 168면.

17) 2015.5.12.자 규제정보포털의 규제동향, “지방규제 전수조사 4만2051건 순차적 정비”.

반영, ② 상위법령 위반(위임범위 이탈, 불일치 등 포함), ③법령상 위임이나 근거 없는 규제 등을 들 수 있다.<sup>18)</sup>

조례는 법령 보다 하위법에 해당되기 때문에 상위법령이 제·개정되면 즉각적으로 이를 반영해야 한다. 일반적으로 지방자치단체는 자치조례에 따라 행정사무를 처리하고 주민활동을 규제한다. 상위법령의 제·개정사항을 조례에 반영하지 아니하면, 결국 주민들은 제·개정사항이 반영되지 않은 조례에 의해 규제를 받게 된다. 이 경우에는 중앙부처에서 규제를 풀어도 지방자치단체에서 막히는 문제가 발생된다.

지방자치단체는 헌법상 자치입법권이 인정되고, 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 모든 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 조례는 선거를 통하여 선출된 그 지역의 지방의원으로 구성된 주민의 대표기관인 지방의회에서 제정되어 지역적인 민주적 정당성까지 갖고 있기 때문에 조례에 위임할 사항은 헌법 제75조 소정의 행정입법에 위임할 사항보다 더 포괄적이어도 헌법에 반하지 않는다.<sup>19)</sup> 따라서 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 소관사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 그러나 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(지방자치법 제22조). 또한, 기초자치단체의 조례는 해당 광역자치단체의 조례를 위반할 수 없다(지방자치법 제23조). 그러나 법령상 위임이나 근거 없이 주민의 권리 제한 또는 의무를 부과하거나 벌칙을 정하는 조례는 심각한 규제로 작용하여 국민 생활 향상과 국민경제발전을 저해하게 된다.

## 2. 문제되는 유형별 사례 분석례

18) 김상만·김도훈, “지방규제개선을 위한 자치법규 실태조사 및 정비방안 연구”, 「법제처 연구용역보고서」, 2014, 1-2면.; 법제처, 『조례 규제개선 사례 100선』, 법제처, 2014, “일러두기”.

19) 지방자치단체는 헌법상 자치입법권이 인정되고, 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 모든 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다는 점과 조례는 선거를 통하여 선출된 그 지역의 지방의원으로 구성된 주민의 대표기관인 지방의회에서 제정되므로 지역적인 민주적 정당성까지 갖고 있다는 점을 고려하면, 조례에 위임할 사항은 헌법 제75조 소정의 행정입법에 위임할 사항보다 더 포괄적이어도 헌법에 반하지 않는다; 헌재 2004. 9. 23. 2002헌바76.



1) 상위법령 제·개정 사항 미반영 조례 사례 분석

□ 조례 내용

원주시 도로점용료 징수 조례((일부개정) 2014.02.14 조례 제1311호) 제6조(점용료의 감면) ① 도로의 점용이 국가, 지방자치단체 및 공공목적 수행하기 위하여 설립된 법인으로서 비영리사업을 위한 경우에는 점용료의 전액을 면제한다. ② 재해나 그 밖의 특별한 사정으로 본래의 점용 목적을 달성할 수 없는 경우에는 재해나 그 밖의 특별한 사정의 정도에 따라서 점용료를 감면할 수 있다. ③ 도로의 점용이 전기공급시설·전기통신시설·송유관·가스공급시설·열수송시설, 그 밖의 이와 유사한 시설을 설치하는 사업의 경우에는 점용료의 2분의 1을 감액한다. ④ 도로의 점용이 주택에 출입하기 위하여 통행로로 사용하는 경우로서 영리목적이 아닌 경우에는 점용료의 전액을 면제한다. ⑤ 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」제2조제2호에 따른 소상공인의 영업소에 출입하기 위하여 통행로로 사용하는 경우에는 점용료의 10분의 1을 감액한다.

□ 상위법령

「도로법」제68조(점용료 징수의 제한) 도로관리청은 도로점용허가의 목적이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 점용료를 감면할 수 있다. <개정 2014.5.21.>

1. 공용 또는 공익을 목적으로 하는 비영리사업을 위한 경우
2. 재해, 그 밖의 특별한 사정으로 본래의 도로 점용 목적을 달성할 수 없는 경우
3. 국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 위한 경우
4. 「주택법」 제2조제1호에 따른 주택에 출입하기 위하여 통행로로 사용하는 경우
5. 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」 제2조제2호에 따른 소상공인의 영업소에 출입하기 위하여 통행로로 사용하는 경우
6. 통행자 안전과 가로환경 개선 등을 위하여 지상에 설치된 시설물을 지하로 이동 설치하는 경우
7. 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」제8조제1항에 따른 편의시설 중 주출입구 접근로와 주출입구 높이차이 제거시설의 경우

(2014.5.21. 도로법 일부개정)

도로법 [시행2014.7.15] [법률 제12345호, 2014.1.28, 타법개정]	도로법 [시행2014.7.15] [법률 제12639호, 2014.5.21, 일부개정]
제68조(점용료 징수의 제한) 도로관리청은 도로점용허가의 목적이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 점용료를 감면할 수 있다.	제68조(점용료 징수의 제한) --- ----- -----

<p>1. ~ 6. (생략) 〈신설〉</p>	<p>1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에 관한법률」 제8조제1항에 따른 편의시설 중 주출입구 접근로와 주출입구 높이차이 제거 시설의 경우</p>
<p>□ 문제점 및 개선사항</p> <p>2014년 5월 상위법령인 도로법의 개정으로 도로법 제68조 제7호에 “「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」제8조제1항에 따른 편의시설 중 주출입구 접근로와 주출입구 높이차이 제거시설의 경우” 전용료 감면사유에 추가되었다. 그러나 ○○시 도로점용료 징수 조례는 2014년 5월 도로법 개정 사항을 조례에 반영하지 않았는바, 조례를 개정하여 도로점용료 감면사항에 “「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」제8조제1항에 따른 편의시설 중 주출입구 접근로와 주출입구 높이차이 제거시설의 경우”를 추가해야 한다.</p>	

## 2) 상위법령 위반 조례 사례 분석

<p>□ 조례 내용</p> <p>강릉시 식품진흥기금 설치 및 운용조례((일부개정) 2011.08.10 조례 제857호) 제8조(기금심의위원회) ① 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 ○○시식품진흥기금심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 7명 이내의 위원으로 구성한다. &lt;개정 2011.08.10.&gt; ③ 위원회의 위원장은 보건소장이 되고 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다. 1. 식품위생에 관한 학식과 전문성이 풍부한 사람 &lt;개정 2011.08.10.&gt; 2. 시의회에서 추천하는 시의원 &lt;개정 2011.08.10.&gt; 3. 식품위생 및 여성 관련단체에서 추천하는 사람 &lt;개정 2011.08.10.&gt; 4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람 &lt;개정 2011.08.10.&gt; ④ 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 두되, 간사는 관련 업무 담당이 된다. &lt;개정 2011.08.10.&gt; ⑤ 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임 할 수 있으며, 공무원 및 관련단체의 장이 위원인 경우에는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다. &lt;개정 2011.08.10.&gt;</p>
<p>□ 상위법령</p> <p>「지방자치단체 기금관리기본법」제13조(기금운용심의위원회) ① 지방자치단체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 필요</p>

한 경우에는 심의위원회를 통합하여 설치·운영할 수 있다. ② 다음 각 호의 사항은 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 1. 제8조에 따른 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성 2. 제14조에 따른 기금 운용의 성과 분석 3. 기금의 관리·운용에 관한 중요 사항으로서 지방자치단체의 장이 심의위원회의 회의에 부치는 사항 ③ 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.

「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」제7조(기금운용심의위원회의 구성) 법 제13조제1항의 규정에 의한 기금운용심의위원회에는 기금운용 또는 기금 관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가가 3분의 1이상 참여하도록 하여야 한다.

□ 문제점 및 개선사항

「지방자치단체 기금관리기본법」 제13조 제1항은 원칙적으로 기금별로 기금운용심의위원회를 운영하도록 하고 있으며, 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제7조에서 기금운용 또는 기금 관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가가 3분의 1이상 참여하도록 규정하고 있다. 이는 기금관리에 민간전문가를 참여시킴으로써 기금을 효율적으로 관리하기 위한 것이다. 그러나 ○○시 식품진흥기금 설치 및 운용조례조례에서는 기금심의위원회의 구성에 대해 민간전문가가 3분의 1이상이 참여해야 한다는 내용이 없는 바, 조례에 동 내용을 반영하는 것이 필요하다.

3) 법령상 위임이나 근거 없는 조례 사례 분석

□ 조례 내용

속초시 주택사업특별회계설치 및 운용조례 ((일부개정) 2009.02.26 조례 제2168호) 제12조(보험가입) 시장은 특별회계로부터의 자금을 용자받아 건설된 주택의 최초입주자로 하여금 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률 또는 보험업법의 규정에 의하여 시장을 수취인으로 하는 보험에 가입하게 하여야 한다.

□ 상위법령

「주택법」제16조(사업계획의 승인) ① 대통령령으로 정하는 호수 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 대통령령으로 정하는 면적 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 사업계획승인신청서에 주택과 그 부대시설 및 복리시설의 배치도, 대지조성공사 설계도서 등 대통령령으로 정하는 서류를 첨부하여 다음 각 호의 사업계획승인권자(이하 "사업계획승인권자"라 한다. 국가 및 한국토지주택공사가 시행하는 경우와 대통령령으로 정하는 경우에는 국토교통부장관을 말하며, 이하 이 조, 제16조의2 및 제17조에서 같다)에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다. 다만, 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2009.4.1., 2010.4.5.,

2012.1.26., 2013.3.23., 2013.6.4.) 1. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만 제곱미터 이상인 경우: 시·도지사 또는 「지방자치법」 제175조에 따라 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시(이하 "대도시"라 한다)의 시장 2. 주택건설사업 또는 대지조성사업으로서 해당 대지면적이 10만 제곱미터 미만인 경우: 특별시장·광역시장·특별자치도지사 또는 시장·군수 ② 주택건설사업을 시행하려는 자는 해당 주택단지를 공구별로 분할하여 주택을 건설·공급할 수 있다. 이 경우 대상이 되는 주택단지의 주택호수, 대지규모 등에 관한 기준은 대통령령으로 정한다. <신설 2012.1.26.> ③ 제2항에 따라 주택건설사업을 분할하여 시행하려는 자는 사업계획승인신청서에 제1항에 따른 서류와 함께 다음 각 호의 서류를 첨부하여 사업계획승인권자에게 제출하고 사업계획승인을 받아야 한다. <신설 2012.1.26.> 1. 공구별 공사계획서 2. 입주자모집계획서 3. 사용검사계획서

④ 제1항 또는 제3항에 따라 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 자는 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010.4.5., 2012.1.26., 2013.8.6.>

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제49조에 따른 지구단위계획(이하 "지구단위계획"이라 한다)의 결정[제17조제1항제5호에 따라 의제(擬制)되는 경우를 포함한다]이 필요한 주택건설사업의 해당 대지면적의 100분의 80 이상을 사용할 수 있는 권원(權原) [제10조제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 사업을 시행하는 주택조합(리모델링주택조합은 제외한다)의 경우에는 100분의 95 이상의 소유권을 말한다. 이하 제18조의2 및 제18조의3에서 같다] 을 확보하고(국공유지가 포함된 경우에는 해당 토지의 관리청이 해당 토지를 사업주체에게 매각하거나 양여할 것을 확인한 서류를 사업계획승인권자에게 제출하는 경우에는 확보한 것으로 본다), 확보하지 못한 대지가 제18조의2 및 제18조의3에 따른 매도청구 대상이 되는 대지에 해당하는 경우 2. 사업주체가 주택건설대지의 소유권을 확보하지 못하였으나 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우 3. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 주택건설사업을 하는 경우

⑤ 제1항 또는 제3항에 따라 승인받은 사업계획을 변경하려면 변경승인을 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2012.1.26., 2013.3.23.> ⑥ 제1항 또는 제3항의 사업계획은 쾌적하고 문화적인 주거생활을 하는 데에 적합하도록 수립되어야 하며, 그 사업계획에는 부대시설 및 복리시설의 설치에 관한 계획 등이 포함되어야 한다. <개정 2012.1.26.> ⑦ 사업계획승인권자는 제1항 또는 제3항에 따라 사업계획을 승인할 때 사업주체가 제출하는 사업계획에 해당 주택건설사업 또는 대지조성사업과 직접적으로 관련이 없는 공공청사 등의 용지의 기부채납(寄附採納)이나 간선시설 등의 설치에 관한 계획을 포함하도록 요구하여서는 아니 된다. <개정 2012.1.26.> ⑧ 사업계획승인권자는 제1항 또는 제3항에 따라 사업계획을 승인하였을 때에는 이에 관한 사항을 고시하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관 또는 시·도

지사는 사업계획승인서 및 관계 서류의 사본을 지체 없이 관할 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 송부하여야 한다. <개정 2012.1.26., 2013.3.23.> ⑨ 제1항 또는 제3항에 따라 사업계획승인을 받은 사업주체는 승인받은 사업계획대로 사업을 시행하여야 하고, 다음 각 호의 구분에 따라 공사를 시작하여야 한다. 다만, 사업계획승인권자는 대통령령으로 정하는 정당한 사유가 있다고 인정하는 경우에는 사업주체의 신청을 받아 그 사유가 없어진 날부터 1년의 범위에서 제1호 또는 제2호가목에 따른 공사의 착수기간을 연장할 수 있다. <개정 2012.1.26., 2013.6.4.> 1. 제1항에 따라 승인을 받은 경우: 승인받은 날부터 3년 이내 2. 제3항에 따라 승인을 받은 경우 가. 최초로 공사를 진행하는 공구: 승인받은 날부터 3년 이내 나. 최초로 공사를 진행하는 공구 외의 공구: 해당 주택단지에 대한 최초 착공신고일로부터 2년 이내 ⑩ 제1항 또는 제3항에 따라 사업계획승인을 받은 사업주체가 공사를 시작하려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 사업계획승인권자에게 신고하여야 한다. <개정 2012.1.26., 2013.3.23.> ⑪ 사업주체가 제10항에 따라 신고한 후 공사를 시작하려는 경우 사업계획승인을 받은 해당 주택건설대지에 제18조의2 및 제18조의3에 따른 매도청구 대상이 되는 대지가 포함되어 있으면 해당 매도청구 대상 대지에 대하여는 그 대지의 소유자가 매도에 대하여 합의를 하거나 매도청구에 관한 법원의 승소판결(판결이 확정될 것을 요하지 아니한다)을 받은 경우에만 공사를 시작할 수 있다. <신설 2013.6.4.> ⑫ 사업계획승인권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 사업계획의 승인을 취소(제2호 또는 제3호에 해당하는 경우 이법 제77조제1항에 따라 주택분양보증이 된 사업은 제외한다)할 수 있다. <개정 2013.6.4.> 1. 사업주체가 제9항(제2호나목은 제외한다)을 위반하여 공사를 시작하지 아니한 경우 2. 사업주체가 경매·공매 등으로 인하여 대지소유권을 상실한 경우 3. 사업주체의 부도·파산 등으로 공사의 완료가 불가능한 경우 ⑬ 사업계획승인권자는 제12항제2호 또는 제3호의 사유로 사업계획 승인을 취소하고자 하는 경우에는 사업주체에게 사업계획 이행, 사업비 조달 계획 등 대통령령으로 정하는 내용이 포함된 사업 정상화 계획을 제출받아 계획의 타당성을 심사한 후 취소 여부를 결정하여야 한다. <신설 2013.6.4.> ⑭ 제12항에도 불구하고 사업계획승인권자는 해당 사업의 시공사 등이 제4항에 따른 해당 주택건설대지의 소유권 등을 확보하고 사업주체 변경을 위하여 제5항에 따른 사업계획의 변경승인을 요청하는 경우에 이를 승인할 수 있다. <신설 2013.6.4.>

#### □ 문제점 및 개선사항

상위법인 「주택법」에서는 특별회계로부터의 자금을 용자받아 건설된 주택의 최초입주자로부터 하역금 시장을 수취인으로 하는 보험에 가입하게 하여야 한다는 의무규정을 두고 있지 않다. 최초입주자에게 보험에 가입하게 하는 것은 의무를 부과하는 것으로 상위법에서 위임 또는 근거가 있어야 하는데, 주택법에서는 관련 규정이 없으므로 조례의 해당 조항을 삭제해야 한다.

### 3. 개선방안

#### 1) 상위법령 제·개정 통보 제도 및 전문가 자문 확대

지방자치단체의 조례에 의한 규제의 유형 중에서 가장 흔하게 발생하는 것이 상위법령의 제·개정사항 미반영이다. 상위법령의 제·개정사항 미반영은 다툼의 여지가 없기 때문에 문제되는 규제 여부를 판단하는데 있어 추가적인 시간을 요하지 않는다. 따라서 상위법령의 제·개정사항을 수시로 모니터링하는 것만으로도 상위법령의 제·개정사항 미반영에 의한 규제는 발생하지 않을 것이다. 하지만 지방자치단체의 자치법규가 광범위하게 늘어가고 있는 현실에서 기초지방자치단체에서 조례의 개정을 전담하는 전문성을 구비한 직원이 없는 경우도 있고, 있는 경우라 하더라도 통상 법률전문성이 없거나 그 수 역시 1~2명에 불과한 것을 감안한다면, 개별 지방자치단체의 관련 업무 담당자에 의한 시의적절한 상위법령 제·개정사항 모니터링을 기대하기는 어렵다. 실제로 이전부터 여러 연구보고서에서 자치법규 관리를 위한 전문 인력의 부족과 조직상의 문제점이 지적되어 온 바 있으나<sup>20)</sup> 아직까지 제대로 개선이 이루어지지 못한 상태이다. 그렇다고 하여 담당 인력을 대폭 증원하는 것은 막대한 재정부담을 초래할 우려가 있는바, 중앙행정부처나 별도의 독립기관에서 상위법령의 제·개정사항 및 해당 조례를 지방자치단체에 통보하는 제도를 도입하는 것이 오히려 실현가능한 합리적 해결책이 될 것이라 판단된다.

또한 자치단체별로 다양한 분야의 조례를 보유하고 있어 지방자치단체의 규제 담당직원이 각 조례 조항의 내용이 문제가 되는 규제에 해당되는지 여부를 파악하는 것은 쉽지 않다. 조례 관리 담당직원의 전문성을 확보하는 것이 선행되어야 하겠지만 사회의 다양성과 그에 따른 조례의 다양성과 전문성을 극복하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>21)</sup> 그와 같은 한계는 전문가 집단

20) 윤석진 외, 앞의 책, 97-98면.

21) 조례 제·개정이 지방의회를 통해 이루어진다는 점에서 지방의회에서 관련 업무를 보좌할 수 있는 입법보좌관제도의 적극적인 도입을 주장하는 견해도 있다; 김동련, “지방의회 입법보좌관제도의 도입 필요성과 법적 문제”, 『토지공법연구』 제60집, 한국토지공법학회, 2013 참조.

의 적극적 활용을 통해 극복하는 편이 합리적이다. 예를 들어, 주기적으로 전문가에 의한 조례 전수 조사를 실시하여 현행 조례의 문제되는 사항을 점검하거나, 조례의 제·개정 시 필요한 경우 전문가 자문을 통하여 문제되는 조례에 해당되는지 여부에 관한 사전 검토를 거치도록 하는 것을 고려해 볼직하다. 2014년 3월부터 법제처에서는 자치법규 자율정비 지원제도를 시행하고 있는데, 지방자치단체에서 정비사항 발굴 및 정비안 마련 등 지원을 요청하면 법제처에서 조례 전수 조사 등을 통하여 정비안을 제공한다.<sup>22)</sup> 법제처의 동 제도는 전문가 자문을 보완하는 방법으로 실효성이 매우 높을 것으로 판단된다.

## 2) 규제영향분석의 실효성 제고

“규제영향분석”이란 규제에 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다(행정규제기본법 제2조제1항제5호). 한편, OECD에서는 ‘규제영향분석’을 “신규 혹은 기존규제의 비용과 편익과 효과를 조사하고 측정하는 체계적인 정책 도구”로 정의한다.<sup>23)</sup> 유럽연합에서는 입법이나 정책 제안 시 영향평가를 실시하고 있는데, “영향평가”는 정책제안을 준비하는 과정에서 수행되어야 하는 일체의 논리적 단계들로서 ‘가능한 정책대안들’의 잠재적 영향을 평가함으로써 정책대안들의 장단점에 대한 논거를 마련하는 과정이라고 정의한다.<sup>24)</sup>

입법을 포함한 국가정책은 국민의 권리를 보호하기도 하지만, 불필요한 규제를 초래할 수도 있는 바, 입법이나 정책 수립에 있어서는 면밀한 영향평가가 필요하다. 이러한 영향평가는 객관성과 공정성을 높여 입법이나 정책의 민주성과 정당성을 확보하고 나아가 국민생활을 향상시키고 국가경쟁력을 강화하는데 기여한다.<sup>25)</sup> 광역 또는 기초자치단체별로 구성되어 있는 규제개혁추진

22) 법제처, 『조례 규제개선 사례 100선』, 법제처, 2014, 251면.

23) 국무조정실, 『규제영향분석서 작성지침』, 2013, 1면.

24) Impact Assessment Guidelines(2009) 제1조제1항.

25) 김기표, “입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰”, 『입법평가연구』 제5호, 한국법

기구에서는 조례·규칙에 근거한 기존규제에 대한 정비계획을 수립·시행하고, 새로 도입되는 규제 또는 기존에 존재하는 규제를 강화하는 경우 규제영향분석에 기초하여 타당성을 심사하고 있다.<sup>26)</sup> 그러나 규제영향분석의 작성자들은 규제영향분석서의 작성을 요식적인 절차로 이해하는 경향이 있으며, 현실적으로 인력, 예산, 전문성 등이 부족한 실정이다.<sup>27)</sup>

지방자치단체가 불필요한 규제의 신설 또는 강화하고자 하는 경우 규제영향 분석을 실시하고 규제영향분석서를 작성하도록 한다. 규제영향분석서의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 심사함으로써 최소한의 규제 또는 합리적인 규제가 될 수 있도록 한다. 그리고 지방규제개혁위원회의 심의·조정기능을 강화하고, 각 지방규제개혁위원회 간에 원활한 협조 및 정보공유가 가능하도록 한다. 아울러 본 연구를 바탕으로 규제개혁이 향후 공공기관의 규제의 발굴 및 정비까지 확대되어 규제개혁의 실효성을 극대화할 수 있을 것이다. 또한, 지방자치단체의 조례 중에는 해당 주민들 간 이해충돌을 초래하는 경우가 있는 바, 이를 해결하는 것이 필요하다. 갈등영향분석을 통하여 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 적절한 합의형성이 가능한 바<sup>28)</sup>, '갈등영향분석'의 실시를 적극 검토할 필요가 있다.

한편, 현재 의원입법은 규제영향분석의 대상이 되지 않는데, 규제개혁의 측면에서는 의원입법을 달리 취급할 이유가 없고, 지난 18대 국회에서 가결된 규제 신설·강화 법률안의 82.3%가 의원발의에 의한 것인 점을 고려할 때, 의원입법도 규제영향분석의 대상에 포함시키는 것이 필요하다.<sup>29)</sup> 다만, 모든 의원입법에 대해서 규제영향분석을 실시하는 것은 과도한 행정부담을 초래하고 신속한 입법에 제한이 될 수 있는 바, 규제강도가 높은 의원입법 등에 대하여

제연구원, 2011, 34면.; 김상만, 전계논문, 663면.

26) 규제개혁위원회, 『2013 규제개혁백서』, 2014, 30면.

27) 김유환, 전계논문, 396면; 김대회·강현철·류철호, 『입법평가기준과 평가지침에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2008, 121-123면.

28) 김성욱, “장사관련 법제의 개선방안에 관한 연구”, 『법과정책』 제20집 제3호, 제주대학교 법과정재연구원, 2014, 61면.

29) 현대경제연구원, “규제 증가의 특징과 시사점”, 『현안과 과제』 제14-4호, 현대경제연구원, 2014, 9면.



제한적으로 실시하는 것이 바람직하다고 본다. 참고로 유럽연합에서는 2003년에 통합된 영향평가제도를 도입하였는데, 영향평가에는 입법제안 및 정책제안 모두 포함되어 있기 때문에 실질적인 규제개혁체도로 기능하고 있다.<sup>30)</sup> 그리고 미국에서는 1981년에 레이건 대통령의 행정명령 12291로 “규제영향분석(regulatory impact analysis)”을 도입하였는데, 주된 목적은 경제적 효율성 및 경제성장을 제고하고, 시장실패부문에 대해서만 규제하기 위한 것이었다.<sup>31)</sup> 미국의 규제영향분석제도의 운영은 비밀성 및 외부인 비공개성으로 인하여 비난을 받았고, 이에 따라 클린턴 정부에서는 공공협의 및 투명성을 제고하는 방향으로 수정되었다.<sup>32)</sup>

### 3) 규제개혁 필요성의 인식 확대 및 규제시스템 개혁

박근혜 대통령은 2014년 3월 열린 제1회 규제개혁장관회의에서 피규제자 입장에서 지자체 규제 상황을 조사해 지역 간 선의의 경쟁이 일어나도록 해야 한다고 밝힌 바 있다. 그리고 이에 대한 후속조치로 2014년 12월 ‘전국규제지도’<sup>33)</sup>가 발표되었고, 대부분의 지자체가 관련 대책을 수립했으며, 기업 체감도도 개선되었다.<sup>34)</sup> 그리고 2014년 전국 지방자치단체 공무원(248,381명)의 37.8%인 93,863명이 규제개혁 교육에 참여했고, 규제개혁추진 전담조직과 인력을 배치함으로써 규제개혁 분위기가 전 지자체에 확산되었다.<sup>35)</sup> 지속적인

30) The Evaluation Partnership, Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System (Final Report), April 2007, p.2.; European Commission, COM(2002) 276, Communication from the Commission on Impact Assessment, Brussels, June 2002, p.2.; 윤계형, “입법평가 적용사례연구(유럽연합)”, 한국법제연구원, 2012, 108-109면.

31) Torriti, Jacopo; Lofstedt, Ragnar, “The Role of Regulatory Impact Assessment in Fighting Climate Change and the Economic Downturn: A EU-US Perspective”, European Journal of Risk Regulation : EJRR1.3, 2010, p.253.

32) *ibid.*

33) 전국의 6200여 개 기업을 대상으로 전국의 228개 기초자치단체에 대한 기업의 주관적 만족도 조사를 실시해 각 기초자치단체의 색상을 ‘기업 환경이 좋을 수록 따뜻한 주황색에 가깝고, 나쁠수록 차가운 파란색에 가깝게’ 표현한 지도다.

34) 2015.5.12.자 규제정보포털의 규제동향, “지방규제 전수조사 4만2051건 순차적 정비”.

35) 2015.5.21.자 규제정보포털의 규제동향, “2014년 지방규제개혁 우수지자체 36개 시상”.

교육을 통하여 규제개혁의 필요성에 대한 지방자치단체의 공무원의 인식을 확대하고 아울러 규제개혁에 대한 전문성도 제고하는 것이 필요하다.

또한, 규제비용총량제(cost-in, cost-out)<sup>36)</sup>의 확대가 절실하다. 규제비용총량제란 규제를 신설할 때는 늘어나는 규제비용 상당의 기존 규제를 철폐하는 제도이다. 예를 들어 비용이 100억원 정도로 계산되는 규제를 신설하려면 100억원에 상응하는 기존의 규제를 철폐해야 한다. 2004년에 ‘규제건수총량제’를 도입하였으나, 동 제도는 규제 내용과 비용에 대한 고려 없이 건수 기준으로 운영되다보니 실효성이 낮다는 비판이 제기되고 있다.

한편, ‘숨은 규제’로 불리는 미등록 규제에 대한 관리도 필요하다. 국민 입장에서 규제가 분명한데 정작 정부 내에선 규제로 분류되지 않는 행정규칙이 상당수에 달한다. 우선 숨은 규제를 파악하여, 미등록 규제를 등록 규제로 전환하는 것이 필요하다. 이렇게 새로 파악된 규제는 원칙적으로 효력을 없애거나 유효기간이 있는 일몰제로 운영하는 등의 방법을 통하여 규제를 축소할 수 있다.

이에 덧붙여 규제시스템 뿐만 아니라 향후 조례의 제·개정 및 관리 전반에 걸쳐 빅데이터와 시스템을 활용한 조례 지도(map)를 작성하여 활용하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 이미 거의 모든 법규에 관한 정보가 디지털화되어 있는 상태이므로 지도에 활용할 지표만 개발하면 충분히 실현가능한 시스템이라 판단된다. 간단한 구상만을 정리해 보자면 다음과 같다.

우선 초기 작업으로는 조례와 관련된 법령 정보 등을 연동시킬 필요가 있다. 예를 들어, 기존 조례에 근거법령, 상위법령, 관련법령의 제명을 링크로 걸어 바로 확인할 수 있도록 하고, 당해 조례와 연관성이 있는 관련 조례 그리고 비교 검토가 필요한 유사 조례 역시 링크로 건다. 이를 통해 하나의 조례가 제대로 제·개정 관리될 수 있는 전반적인 열개를 확인할 수 있도록 시스템을 정비한다면 훨씬 효율적인 관리가 가능할 것으로 판단된다. 일단 이와 같은 시스템이 구축되면 추가적으로 해당 조례의 근거나 관련 정보로 활용되는 다양한 데이터를 정리할 필요가 있다. 예를 들어, 근거법령이나 상위법령의 개정 빈도

36) 규제비용총량제 시범사업은 2014년에 도입되어 현재 14개 부처에서 실시되고 있다.

등을 정보로 함께 제공한다면 이에 연동된 조례 역시 좀 더 관심을 갖고 관리를 해야 할 것이다. 이에서 더 발전한다면 특정 법령이 개정될 경우 당해 법령을 근거로 삼고 있는 조례의 경우 붉은 색으로 제명이 변경되어 표기되도록 하고, 상위법령으로 삼고 있는 조례의 경우 주황색으로, 관련법령으로 삼고 있는 조례의 경우 노란색으로 제명이 변경되어 표기되도록 하는 등의 방식을 활용한다면 기본적인 관리는 시스템 구축만으로도 가능할 것이라 판단된다.

#### 4) 조례 간 절차, 용어 등의 통일성 구비

조례에서 정하는 기본적인 절차나 용어 등에 관한 통일성을 갖출 필요가 있다. 선행연구에서 몇몇 지방자치단체의 조례를 전수조사한 결과 동일한 절차를 서로 다른 용어로 표현하고 있는 경우가 적지 않았고, 심지어 상충하는 경우도 있었다. 이는 조례를 제·개정하는 과정에서 관련 조례 내지 유사 조례를 비교검토의 대상으로 삼지 아니하고, 해당 조례만을 검토함에서 기인하는 문제라 판단된다. 물론 지방자치단체에 따라서는 예규로 “조례 등 용어의 표준화 기준” 내지 “지침” 등을 마련하여 운용하고 있는 경우도 있다. 하지만 이러한 예규의 존재에도 불구하고 관리는 그에 미치지 못하는 것으로 보인다. 물론 관련 조례나 유사 조례의 존재를 모두 파악하여 관련 내용을 교차검토 후 제대로 반영하는 것은 쉽지 않은 일이다. 하지만 기본적인 노력은 필요하다. 예를 들어, 대부분의 지방자치단체는 매우 많은 위원회를 운영하고 있다. 그런데 각종 위원회 규정에서 사용되는 용어나 절차가 각기 제 각각이다. 위원회의 목적, 구성, 대상(심의 내지 의결)을 제외한 나머지 대부분의 내용은 형식적인 요소로 통일성 있게 규율하는 편이 오히려 합리적인 운영이 가능할 것으로 판단된다.

그리고 형식적인 부분에서 오탃자, 중복된 표현이 적지 않게 발견될 뿐만 아니라 기본적인 축조형식을 위반한 예도 간간히 발견된다. 조례 역시 지방자치단체의 “법규”라는 사실을 고려할 때 이와 같은 기본적인 형식적 요건을 제대로 갖추지 못한 경우 그 신뢰성에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 결코 간과해서는 안 될 요소라 판단된다. 사소한 “띄어쓰기” 조차 개정사항이라는 점을

감안한다면 법규의 완전성이 어떠한지 더욱 신중히 받아들일 필요가 있다. 물론 형식적인 개선만을 이유로 조례를 개정하는 것은 쉽지 않은 일이다. 하지만 추후 조례를 개정할 경우 내용상의 개정사항만 검토할 것이 아니라 형식적인 요소도 추가적인 고려의 대상으로 삼는다면 개선이 점진적으로 이루어질 수 있다는 점에서 포기할 부분은 아니라고 판단된다. 또한 “일괄개정 조례”를 제정하여<sup>37)</sup> 문제를 해결하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이라 판단된다.

추가로 이런 관점에서 접근해 보자면 다소의 문제<sup>38)</sup>가 있기는 하지만 형식적인 부분에서는 “표준조례”<sup>39)</sup>를 활용하는 것도 나쁘지 않은 방법이다. 다만, 무분별한 표준조례의 입법화는 지방자치의 본질을 침해할 수 있는 바, 그 내용에 따라 지방자치단체의 재량범위를 밝히는 설명서를 첨부하는 것이 필요할 것이다.

## IV. 결 론

박근혜 정부의 강력한 규제개혁 드라이브에 힘입어 지방자치단체 등록규제는 2013년 말 52,541건에서 2014년 말 42,628건으로 18.9% 감소하였고, 불합리한 자치법규 790건 중 789건이 개정되었고, 2014년에는 전국 지방자치단체 공무원(248,381명)의 37.8%인 93,863명이 규제개혁 교육에 참여했고, 규제개혁추진 전담조직과 인력을 배치함으로써 규제개혁 분위기가 전 지자체에 확산되었다.<sup>40)</sup> 또한, 규제영향총량제 시범사업 실시, 규제개혁신문고제도 도입, 지방

37) 이미 여러 지방자치단체에서 “조례 제명 피어쓰기 등 일괄개정 조례”를 제정하여 시행하고 있다.

38) 국가나 상급지방자치단체의 표준조례는 각 지방의 상황을 고려하지 않은 채 획일적 기준을 내려 보내고 각 지방자치단체는 표준조례를 문자 하나 바꾸지 않고 그대로 수용하는 사례도 있어 주민참여를 형해화하는 수단으로 변질되는 측면이 있고, 정부의 표준조례안이 최소한의 가이드라인이 아니라 모범안으로 작용할 가능성이 매우 크다는 지적으로는 문병효, “지방의회의 자치입법제도 운영현황 및 문제점”, 『강원법학』 제38권, 강원대학교 비교법학연구소, 2013, 409-410면.

39) 표준조례에 관해서는 조정찬, “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 『지방자치법연구』 제4권 제2호, 한국지방자치법학회, 2004 참조.

규제신고 및 고객보호센터 설치(모든 시·도), 지역 기업·주민 등 규제신고 고객보호 조례 제·개정(236개 지자체), 한 번에 간편하게 인·허가를 처리하기 위한 '인·허가 원스톱' 전담창구 설치(128개 지자체) 등 규제개혁 추진을 위한 제반 기반 시설도 구축되었다.<sup>41)</sup>

그러나 2015년 5월 25일 현재 지방자치단체의 규제등록 건수는 42,040개로 중앙정부의 규제등록 건수 14,681개의 약 3배나 되고, 국무조정실이 관계부처와 합동으로 전수조사를 실시한 결과 총 4만2051건(2015년 4월 기준)의 지방규제가 발견되는 등 여전히 지방자치단체의 조례에 의한 규제는 경제발전 및 국민생활에 큰 장애가 되고 있다. 상위법령 제·개정 사항 미반영은 가장 흔하게 발생하는 지방자치단체 조례의 문제점인 바, 상위법령 제·개정 사항 통보 제도를 개선하여 지방자치단체의 조례에 즉각적으로 반영될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 규제영향분석의 실효성을 제고하고, 규제개혁의 인식을 확대하고, 나아가 전반적으로 규제개혁 시스템을 정비하는 것이 요구된다. 추가적으로 조례에서 정하는 기본적인 절차나 용어 등에 관한 통일성을 갖출 필요가 있고, 조례 역시 지방자치단체의 “법규”이므로 법률안의 입법원칙을 준수할 필요가 있다. 그리고 문제되는 조례의 발굴 및 방지를 위해 243개의 지방자치단체의 정보를 공유하는 제도를 도입하는 것이 필요할 것으로 본다.

## 참고문헌

- 강수경, “지방자치단체의 조례제정권의 한계”, 『법학연구』 제24집, 한국법학회, 2006.
- 국무조정실, 『규제영향분석서 작성지침』, 2013.
- 규제개혁위원회, 『2013 규제개혁백서』, 2014.
- 김기표, “입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰”, 『입법평가연구』 제5호, 한국법제연구원, 2011.

40) 2015.5.21.자 규제정보포털의 규제동향, “2014년 지방규제개혁 우수지자체 36개 시상”.

41) 2015.5.21.자 규제정보포털의 규제동향, “2014년 지방규제개혁 우수지자체 36개 시상”.

- 김대희·강현철·류철호, 『입법평가기준과 평가지침에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2008.
- 김동련, “지방의회 입법보좌관제도의 도입 필요성과 법적 문제”, 『토지공법연구』 제60집, 한국토지공법학회, 2013.
- 김상만, “유럽연합의 입법절차에서 영향평가위원회의 역할 및 운영에 대한 연구”, 『홍익법학』 제14권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2013.
- 김상만·김도훈, “지방규제개선을 위한 자치법규 실태조사 및 정비방안 연구”, 『법제처 연구용역보고서』, 2014.
- 김성욱, “장사관련 법제의 개선방안에 관한 연구”, 『법과정책』 제20집 제3호, 제주대학교 법과정책연구원, 2014.
- 김유환, “규제영향분석제도의 재구성”, 『법학논집』, 제15권 제1호, 2010.
- 박근성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2014.
- 문병호, “지방의회의 자치입법제도 운영현황 및 문제점”, 『강원법학』 제38권, 강원대학교 비교법학연구소, 2013.
- 법제처, 『조례 규제개선 사례 100선』, 법제처, 2014.
- 윤계형, “입법평가 적용사례연구(유럽연합)”, 한국법제연구원, 2012.
- 윤석진 외, “자치법규의 현황·문제점, 정비지원체계와 그 개선방안 연구 - 자치법규 선진화를 위한 정비지원 등 방안”, 『법제처 연구용역최종보고서』, 2011.
- 조정찬, “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 『지방자치법연구』 제4권 제2호, 한국지방자치법학회, 2004.
- 현대경제연구원, “최근 규제개혁의 성과와 한계”, 『경제주평』 13-41호, 현대경제연구원, 2013.
- 현대경제연구원, “규제 증가의 특징과 시사점”, 『현안과 과제』 제14-4호, 현대경제연구원, 2014.
- 홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2012.
- European Commission, Impact Assessments Board Report for 2012, 2013.  
\_\_\_\_\_, COM(2002) 276, Communication  
from the Commission on Impact Assessment, Brussels, June 2002.

The Evaluation Partnership, Evaluation of the Commission's Impact Assessment System(Final Report), April 2007.

Torriti, Jacopo; Lofstedt, Ragnar, "The Role of Regulatory Impact Assessment in Fighting Climate Change and the Economic Downturn: A EU-US Perspective", European Journal of Risk Regulation : EJRR1.3, 2010.

[Abstract]

A Study on the Problems of Regulation by the Municipal Ordinance of a Local Government and on the Improvement of the Problems

Kim, Sang-Man

*Assistant Professor at Department of International Trade,  
Duksung Women's University*

Kim, Do-Hoon

*Assistant Professor at Department of Law, Duksung Women's University*

Administrative regulation means restrictions on the rights of citizens or duties imposed by the State or local governments to accomplish a specific administrative objective. Many countries try to reform regulations under the concept that regulatory reform is the best way to boom national economy.

Korea enacted the Framework Act on Administrative Regulations in 1997 to improve the quality of life of citizens and to enhance the national competitiveness in a sustained manner by facilitating self-regulation and creative initiative in social and economic activities through the repeal of

unnecessary administrative regulations and the prevention of inefficient administrative regulations.

Administrative regulation can be divided into economic regulation, social regulation, and narrow administrative regulation. Administrative regulation has very close relation with nation's competitiveness and economic growth.

There are three main types of municipal ordinances which matter:

i) the municipal ordinances not reflecting the revisions and amendments of the upper laws and regulation ii) the municipal ordinances conflicting with the upper laws and regulation iii) regulations the municipal ordinances without authority.

The regulations are imposed by the municipal ordinances of a local government other than by the Acts and subordinate statutes. Therefore the regulatory reform by the Central Government results in vain due to the municipal ordinance concerned. To achieve the goal of the regulatory reform by the Central Government, the regulatory reform by a local government is required.

The current regulatory impact analysis needs to be revised in order to achieve the goal, just like President Clinton revised the regulatory impact analysis system by streamlining it.

**Key words** : regulation, regulatory reform, municipal ordinance, local government, the Framework Act on Administrative Regulations, regulatory impact analysis