「한국지방행정학보」 제18권 제3호(2021. 12): 179-200
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2021.18.3.179

조례입법의 질적 제고에 관한 소고
- 조례 입법영향평가제도의 도입과 관련하여 -

A lawsuit on improving the quality of ordinance legislation
- Regarding the introduction of the legislative impact assessment system -

송 귀 종 (서울특별시 동대문구(청), 민관협치 조정관 – 단독저자)

Abstract

Gwi Jong Song

It is necessary to strengthen the legislative power of the ordinance to efficiently implement decentralization, increase resident rights, and strengthen the capacity of the parliament as a local legislator, and improve the quality of the ordinance legislation. The improvement in the quality of ordinance legislation needs to be improved in various aspects, including the improvement of related laws and regulations, legislative procedures, legislative impact assessment, and capacity building of legislators and support organizations. It is necessary to reorganize the legislative process and evaluation standards in terms of legislative impact assessment, to expand the functions and powers of local councils, to strengthen the capacity of legislators and support organizations, to create a foundation for resident participate.

Keywords: autonomous legislative power, legislative process, decentralization

I. 도 입

지방자치제도의 발전과 더불어 지방자치단체의 기능과 권한의 확대·강화는 물론「헌법」제118조에 따른 지방의회의 지위와 기능은 상당히 강화되고 있으나 현실적으로는 많이 미흡하다는 지적들이 제기되고 있어 시대상황에 맞는 입법권자로서의 지위·역량의 강화가 필요하다. 지방자치의 실질적 실현을 위한「헌법」·「지방자치법」의 적절한 개정이 쉽지 않은 만큼 현 제도의 틀 내에서 조례입법권의 확대와 자치입법의 개선을 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있다. 자치입법의 질적 개선을 위해서는 조례입법권의 범위 확대, 지방의회의 기능과 위상의 강화, 입법과정에의 주민참여 확대, 입법절차의 체계적 정비 등 다양한 방안들, 특히 조례 입법

영향평가제도의 도입 관련 보다 적실성 있는 평가기법이나 기준이 개발·적용되어져야 한다. 본 논문에서는 현행 제도내에서의 조례입법권의 강화, 지방의회의 역량강화를 통한 입법기능의 확대, 그리고 자치입법관련 법령개선을 위한 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 조례 입법과정, 입법권과 그 변화

1. 조례 입법과정과 조례 입법권

1) 조례와 입법과정

「헌법」제117조제1항은 지방자치단체가 자치에 관한 규정을 제정할 수 있는 조례입법에 대한 근거를 두고 있는데, 이는 지방자치단체의 자치사무에 대하여 '법령의 범위 안'에서 제정하는 조례와 규칙, 교육규칙 등이 있다. 그 종류는 주민의 권리·의무에 관한 사항, 내부조직과 운영에 관한 사항, 그리고 법령의 정하는 바에 따라 위임조례, 직권조례, (법령의 규정에 따른) 필요적 조례, 임의조례 등이 있다. 또한 그 대상 사무는 자치사무와 단체위임사무, 법령에서 구체적으로 위임을 한 사항으로서 기관위임사무가 있다. 조례의 법적 성질에 있어서 '행정입법'으로 볼 수도 있으나[1] 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 '법령의 범위 안'에서 제정하는 법규로서 통상 학설과 판례는 '법률에 준하는 성질'을 지니는 것으로 판단하고 있다고 보여진다.[2] 즉 주민대표로서 지방의회의 입법으로서 그 규범력이 있어 법률에 준하는 성격을 가진다고 보는 것이 통설적 입장이며, 규칙은 법규성이 인정되는 것과 행정조직 내부에서만 구속력을 가지는 두 가지로 분류하고 있다.[3] 그리고 조례는 다음과 같은 제·개정절차를 거치도록 한다.

첫째, 조례안 발의로서「지방자치법」제66조는 조례안 발의요건에 대하여, 제66조의3는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 경우 예상비용추계서와 재원조달방안을 첨부하도록 하고, 그 자료의 작성 및 제출절차 등의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 그리고「동 시행령」제28조는 조례·규칙의 제정·개정·폐지·공포 등에 관한 사항의 심의·의결을 위한 조례·규칙심의회를 두고, 지방자치단체의 장이 발의한 조례안 등을 심의하도록 하고 있다.

둘째, 입법예고로서「행정절차법」제41조 및 제43조는 자치법규의 제정·개정·폐지의 경우 20일 이상 입법예고를 하고, 대통령령으로 정하는 중요한 변경의 경우 그 부분을 다시 예고하

---

1) 홍정선,「행정법원론(하)」, 박영사, 2020, 155-156면;정하중·김광수,「행정법개론」, 법문사, 2021, 914면 등 참조.
2) 박균성, 행정법강의(제18판), 박영사, 2021, 1042면; 대법원 1992. 6. 23, 선고 92추17 판결.
3) 김동희,『행정법Ⅱ』, 박영사, 2014, 92면; 박균성,『행정법강의 제10판』, 박영사, 2013, 25면.

도록 하고 있다. 그리고「법제업무운영규정」제20조는 기타의 자치법규안의 입법예고에 대해서는 조례로 정하도록 위임하고 있다. 또한「지방자치법」제66조의2는 지방의회는 심사대상 조례안 예고방법을 정하고 있고, 조례안 예고의 방법·절차·그 밖에 필요한 사항은 회의규칙으로 정하도록 하고 있다.

셋째, 지방의회의 심의·의결로서「지방자치법」제132조는 지방의회가 새로운 재정부담수반 조례나 안건의결 시 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있는데, 판례에 따르면 그 취지에 대해 지방재정의 계획성과 건전운영의 담보를 위한 것으로 이는 지방의회가 지방자치단체장의 의견을 반드시 준수해야 한다는 것은 아니라고 판시하였다.[4)]

넷째, 지방자치단체장에 이송 및 보고로서「지방자치법」제26조제1항은 조례·규칙의 의결 후 절차에 대하여 의장은 지방자치단체의 장에게 이송하도록 하고, 제28조는 조례·규칙의 제정·개정·폐지의 경우 조례는 지방의회에서 이송된 날부터 5일 이내에, 규칙은 공포예정 15일 전에 시·도지사는 행정안전부장관에게, 시·군·구의 장은 시·도지사에게 그 전문(全文)을 첨부하여 각각 보고하고, 보고받은 행정안전부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다고 하고 있다.

다섯째, 재의결요구 및 대법원제소로서「지방자치법」제26조제3항은 지방자치단체의 장은 이송된 조례안에 이의가 있는 경우 제2항의 기간에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고, 재의를 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 조례안의 일부 또는 수정하여 재의를 요구할 수 없고, 제3항에 따른 재의요구를 받은 지방의회가 재의에 부쳐 재적 과반수의 출석과 출석의원 3분의2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 한 경우와 지방자치단체의 장이 제2항의 기간에 공포나 재의요구가 없으면 그 안은 조례로서 확정된다.

여섯째, 공포로서「지방자치법」제26조에서는 지방자치단체의 장은 조례안을 이송받으면 20일 이내에 공포하도록 하고, 조례 확정 후 또는 지방자치단체의 장에게 이송된 후 5일 이내에 지방자치단체의 장이 공포하지 아니하면 의장이 공포[5)]한다고 규정하고 있다.

2) 조례 입법권

「지방자치법」제22조의 경우 통상 본문은 법률우위, 단서는 법률유보의 문제로 보아 법령과 조례의 관계로서 조례의 제정범위를 논하고 있다. 기본적으로 대다수의 학설과 판례는 본문, 즉 '법령의 범위 안에서'는 '법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서'라고 보고 있는데,[6)] 즉 이는「헌법」제117조의 규정에 의해 지방자치단체는 법령에 구체적 위임 없이도 조례를 제정할 수

---

4) 대법원 2009.10.15. 선고 2008추32 판결 참조.
5) 동 시행령 제29조 및 제30조는 조례·규칙을 공포일자와 방법을 규정하고 있다.
6) 2007헌바75, 구 지방자치법 제13조의3 제1항제1호 등 위헌소원; 대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결.

있다[7]고 하여 이를 '조례의 포괄적 제정권'이라고 한다.[8] 또한 동조 단서의 경우 법률유보로서 위임근거가 필요하며, 포괄적 위임도 가능하다.

또한 동법 제22조의 위헌성 문제를 살펴볼 필요가 있을 것인데,[9] 지금까지 많은 의견들이 자치권보장으로서 헌법정신, 조례제정의 민주적 정당성, 지방행정수요의 변화와 지방분권의 시대적 요청에 부응 등의 논거를 들어 자치입법권을 침해하여 위헌성이 있다고 보고 있고, 대법원의 경우도 '법령에 위반하지 아니하는 범위 내'로 해야 한다고 하여 그 범위의 확대 필요성을 비추고 있으나 각급 판례는 합헌으로 보고 있으며, 이에 대법원[10] 및 헌법재판소[11]도 기본권제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 헌법 제37조제2항의 취지에 부합한다고 판시하여 합헌설을 취하고 있다.[12] 여기에서 조례입법권의 한계는 대체적으로 조례와 규칙은 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙, 사무의 제한, 죄형법정부의, 국가 및 상급지방정부의 지도 및 감독에 따라 상당한 제한을 받고 있다.[13]

첫째, 법률우위의 원칙은「헌법」제117조제1항 후단에서 '법령의 범위 안'을 규정하고 있다. 둘째,「지방자치법」제22조에서도 특히 조례에 대하여 같은 내용을 규정을 하고 있으며, 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임을 요하여 명시적 위임에 따르도록 법률유보의 원칙을 표하고 있다. 또한 같은 법 제23조에서 규칙제정도 '법령이나 조례가 위임한 범위에서' 하도록 하여 법률(조례)유보를 원칙으로 하고 있어 그 입법권을 제한 또는 축소하고 있다. 그리고 '법령의 범위 안에서'의 '법령'에는「헌법」제75조의 대통령령에 해당하는 시행령, 제95조의 총리령, 부령에 해당하는 시행규칙을 포함한다.[14] 셋째, 사무의 제한으로 지방자치단체의 사무는 위임사무와 자치사무로 나뉘는데, 기관위임사무가 많은 부분을 차지하고 있으며, 그만큼 자치사무의 범위는 협소하고 이는 지방정부의 자율성을 저해와 조례입법권의 범위가 협소하다는 것이다. 넷째, 죄형법정주의에 따라「지방자치법」제27조에 정한 과태료부과처분 이외의 조례위반에 대해 형벌을 부과할 수 없으므로 조례의 규범력이 약화된다는 것이다. 다섯째, 국가 및 상급지방정부의 지도 및 감독에 대한 것으로「지방자치법」제172조 제1항 주무부장관이나 시·도지사의 재의요구권이다. 중앙 또는 상급지방자치단체가 지방의회의 의결까지 지도·감독하다는 것이다. 이에 대한 장기의 시간이 소요되는 제소까지 고려한다면 상당히 비효율적이라 할 수 있다.

---

7) 대표적으로 청주시정보공개조례 사건, 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결.
8) 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결.
9) 위헌설은 박윤흔·정형근,『최신행정법강의(하)』, 박영사, 2009, 131면; 합헌설은 김동희,『행정법Ⅱ』, 박영사, 2015, 73면 참조.
10) 대법원 1995. 5. 12. 선고 94추28 판결; 대법원 1997. 4. 25. 선고 96추251 판결.
11) 헌법재판소 1995. 4. 20. 92헌마264 결정. -부천시담배자동판매기설치금지조례 사건.
12) 신봉기·최용전 외, 자치법규 위임법령의 실태분석 및 자치입법권 내실화를 위한 입법적 개선방안에 관한 연구, 법제처, 2018, 6면 참조.
13) 권자경, 자치입법권의 한계와 발전과제에 대한 실증적 연구 -조례안의 제소를 중심으로-,「한국지방자치학회보」, 제29권 제1호(통권97호), 2017. 3, 113~115면 참조.
14) 2007헌바75, 구「지방자치법」제13조의3 제1항제1호 등 위헌소원.

결국 지방행정 수요의 변화와 지방분권의 시대적 요청 등 역량의 확대에 부응하기 위해서는 최소한 단서 조항의 개정은 있어야 할 것으로 본다. 따라서 동법 제22조 단서에 대한 기존의 대법원 및 헌법재판소의 판단에 따른 법률유보의 완화문제는 그 해석을 통해서만이 아니라 자치입법권의 현실적 보장 및 그에 따른 지방자치단체의 경쟁력 제고, 그리고 주민권익의 실질적 보호를 위해 지방자치법의 개정이나 상위의 헌법개정을 통한 제도적 뒷받침이 필요할 것이라 사료된다.

2. 조례 입법권에 대한 새로운 시각, 그 변화

금년 초 국회는「지방자치법」전부개정(2021. 1. 12.자)을 했다. 이는 '자치분권'확대를 위한 초석을 다지는 계기가 되었다고는 보이나 실질적인 '좋은, 보다 나은 조례'를 만들 수 있는 기반조성은 상당히 미흡하다고 사료된다. 대표적으로 지금까지 자치입법권의 가장 핵심적인 논쟁으로 볼 수 있는 법 제22조에 대한 고려는 없었다(물론 제28조에서 "법령의 범위"라고는 하고 있음)는 점과 조례 입법영향평가에 대한 사항은 전혀 반영되지 않았다는 점이다.

그 주요 내용으로는 ① 주민주권 구현방안으로 주민의 조례발안제 도입(제19조), 청구권 기준연령 완화(제21조), 주민감사청구인수 하향조정(제21조), ② 지방의회 독립성확보 정책지원 전문인력 도입(제41조)과 지방의회의 인사권독립(제103조), ③ 지방의회 책임성강화와 주민에 대한 정보공개 확대(제26조), 지방의원 겸직금지(제 43조), ④ 지방행정의 능률성제고와 자치단체 기관구성 다양화(제4조), 특례시 및 자치단체 특례부여(제198조), 단체장인수위원회 제도화(제105호), 경계조정절차 신설(제6조), ⑤ 자치권 확대와 사무배분 보충성의 원칙 규정(제11조), 자치입법권 보장강화(제28조), ⑥ 중앙과 지방의 새로운 협력의무(제164조), 중앙지방협력회의 도입(제186조), ⑦ 자치단체 간 새로운 협력관계로서 특별지방자치단체 설치·운영규정 마련(제12장) 등이다.[15)]

자치입법권이 자치에 관한 조례와 규칙의 제정권을 의미한다는 것에는 별다른 이견이 없으나 그 범위와 내용에 있어서 지금까지 논의를 거듭해오고 있다. 먼저, 자치입법권의 범위에 있어서 살펴보면, 제도적 보장설에 입각하여 법령을 기준으로 제약여부에 대한 이견이 존재하고 있으며, 일부는 자치입법권은 법령의 근거 없이 또는 법령에 위반되지 않은 범위에서 제정될 수 있는 입법적 권한으로 접근하기도 하고, 한편으로는 현실적 법규를 전제로 법령의 범위 안에서 제정되는 입법적 권한으로 보기도 한다.

그리고 자치입법권의 내용에 있어서 살펴보면, 협의와 광의의 관점이 있는데, 협의의 관점에서는 자치입법권의 내용은 지방의회가 제정하는 조례에 국한하고 있으나, 광의의 관점에서는

15) 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr), 대통령소속 자치분권위원회, (지방자치법 전면개정에 따른)2021년 자치분권 시행계획(안), 2021. 3, 11-149면 참조. 건국 후 최초로 지방자치법 전면개정(2020.12.9. 국회 통과).

조례와 함께 자치단체장과 교육감이 제정하는 규칙과 교육규칙까지 포괄하는 것으로 보고 있다. 결국 자치입법권의 확대를 꾀한다는 점에서 지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대에 대한 방안을 검토하고 제도적으로 시행될 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 지방분권의 촉진을 위해 '법령의 범위 안에서'에 있어서 이는 개정이 필요할 것인데, 법규의 체계를 고려해 조례 입법권이 확대될 수 있도록 해야 할 것이며, 지역의 현실적 문제는 지역주민 스스로 개선해 나아갈 수 있도록 조례로써 규율할 수 있도록 해야 할 것이다.[16]

그리고 추가조례[17]와 초과조례[18]에 대한 판단을 살펴볼 필요가 있을 것인데,[19] 대법원은 "지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하지 아니할 경우 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 아니라고 할 것이다."라고 하였다.[20] 또한 초과조례의 경우 법률우위의 원칙에 위반되는가가 문제된다. 위 추가조례의 경우와 마찬가지로 판단하고 있다.[21] 이에 중앙정부에 의한 조례 입법권의 침해소지의 방지와 자치단체의 자율권보장을 위해서도 조례 입법권을 보다 실질적으로 보장하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

3. 현행 조례 입법과정에 있어서의 문제점

1) 입법자로서 지방의회 및 의원의 기능과 역할

현행 조례 입법과정상의 문제점으로는 먼저 조례입법기관으로서 지방의회와 지방자치단체의 기능과 그 역할에 대한 문제를 논의해볼 필요가 있다. 기본적으로는 중앙정부에 의한 입법권의 제약(예산적 제약을 포함)을 들 수 있을 것이다. 그리고 조례입법권의 의미에 대한 인식의 변화로서 다원화·정보화 사회로의 변화는 지방행정과 정책의 다원화를 수반하여 적극적인 주민의사의 반영을 통한 주민자치의 내실화를 필요로 하며 지방분권화에 따른 지방자치단체의

16) 전학선, 지방분권을 위한 자치입법권의 개선방안, 世界憲法硏究(第21卷 3號), 2015, 204면 참조.
17) 법령과 규율대상 내지 규율목적을 달리하는 조례.
18) 조례가 법령과 동일한 사항을 동일한 규율목적으로 규정하면서 법령에서 정한 기준보다 조례가 더 강화된 혹은 더 완화된 기준을 설정하고 있는 경우.
19) 자세한 내용은 박균성, 앞의 책, 1047~1050면 참조.
20) 대판 2006. 10. 12. 2006추38.
21) 대법원 1997. 4. 25., 선고, 96추244 판결, 조례안재의결무효확인.

권한확대에 상응하는 지방의회의 자치입법권의 범위 확대를 필요로 한다.

2) 조례 입법관련 법령의 문제점

조례 입법관련 법령의 문제점으로는 헌법상 조례입법권과 지방자치법상 조례입법권에 대하여 살펴볼 필요가 있을 것이다. 먼저 헌법상 보장된 조례입법권에 있어서는 그 인식의 변화와 권한확대에 부응한 법적 근거의 정비가 필요할 것이다. 첫째, 입법공청회제도에 대한 사항으로 주민의 권익보호가 중요할 것인 바, 주민들에 대한 홍보강화와 주민의 적극적 참여가 실질적으로 보장되도록 해야 할 것이다. 둘째, 입법예고제도의 경우「지방자치법」제66조의2에서 '조례안예고'에 대하여 기간을 5일 이상으로 하고 있는데, 만일 주말과 공휴일 등이 포함되면 2~3일의 예고만으로 지나칠 수 있다.[22] 셋째, 비용추계의 실질화와 각 지방자치단체 조례의 경우 이를 필요적 요건으로 강화시킬 필요가 있다.[23] 넷째, 조례 입법에 대한 평가기능의 강화는 물론 이를 위한 입법영향평가기준의 재정립 및 그 준수가 필요하다. 즉 조례 입법의 합헌성, 정당성, 체계정당성 등 기본적인 원칙의 준수와 아울러 시행에 있어서의 사회·경제·정치적 실효성 확보 차원에서도 기준의 재정립 및 그 준수가 필요하다.

3) 조례 입법지원기구 및 인력의 한계

조례 입법지원기구에 대한 비판 또는 한계에 대하여 주로 입법지원인력의 부족, 입법지원기구, 그리고 지방의원 및 입법지원인력의 전문성 부족을 일반적으로 지적하고 있다. 물론 새로운 조직을 설치하고 인력을 충원해야 한다는 점에서 그 반발이 있을 수 있다는 것은 우려가 되나 조직과 인력의 확충은 반드시 필요할 것이라 사료된다.

첫째, 입법지원기구에 대한 문제로 대부분의 지방의회의 경우 입법담당관들이 기초의회의 경우 2~3인, 광역의회의 경우 4~5인의 인력으로 구성[24]이 되어 있어 서울시의회의 경우도 입법담당관 1인과 4인의 지원인력으로 구성되어 입법지원은 사실상 어려움을 격고 있다 할 수 있다.

둘째, 지방의원의 역량 및 입법지원인력의 부족에 대한 문제로 지방의원 및 입법지원인력의 전문성 부족을 들 수 있을 것인데, 지방의원의 경우 정치적인 목적의 인사들이 주를 이루는

---

22)「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 제6조(입법예고 대상)의 경우 서울시의 조례가 사실상 다른 지방자치단체의 조례에 있어서 그 모델로서 역할을 하는 바, 그 대상도 보다 축소해야 할 것으로 판단되며, 그 방안의 마련도 필요할 것이다. 참고로 서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 제6조(입법예고 대상)는 자치법규 입법예고의 대상과 그 예외사항을 규정하고 있다.

23) 같은 취지로 고인석, 자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안, 법학연구 제16권제3호(통권 제63호), 한국법학회, 2016, 338, 339면 참조.

24) 서울시의회의 경우도 입법담당관 1인 아래에 4인의 지원인력으로 구성되어 있다. 그리고 서울시의회의 경우「서울특별시의회 입법·법률고문 운영 조례」가 있기는 하나 그 실효성은 의문스럽다.

탓에 입법에 대한 전문적 소양을 갖춘 경우는 찾아보기 힘들다는 것이다. 또한 입법지원인력의 경우에도 그 전문적 소양을 갖춘 공무원이 많지 않음은 물론 그 인원도 부족하고 입법교육도 체계적으로 받지 못하여 그 한계가 있다. 특히 입법지원인력의 경우 인력의 확충, 교육과 더불어 현재 각 지방자치단체에서 운영 중인 전문관제와 임기제 인력의 활용도 고려해볼 필요도 있다[25]고 할 것이다.

4) 조례 입법영향평가의 제도화 누락

전부 개정(2021. 01. 12.자)된 「지방자치법」의 경우 주민발안제의 요건완화 등 진일보한 측면이 있다. 그러나 조례 입법의 핵심이 될 수 있는 조례 입법영향평가의 법적 제도화는 규정하지 못했다는 점에서 상당히 아쉬움이 있다. 이에 차후 「지방자치법」의 개정에 있어서는 조례 입법영향평가의 법적 제도화가 반드시 반영되어야 할 것이다.

5) 중앙정부의 지방 입법지원제도

현재 중앙정부 차원에서 지방자치단체에 대하여 입법지원을 하고 있기는 하다. 즉 주로 법제처를 중심으로 하며 다음과 같다.

첫째, 자치법규입안지원제도로서 이는 중앙정부의 자치법규에 대한 지원제도로서 가장 대표적인 것인데, 「법제업무운영규정」 제29조의3은 제1항과 제2항을 근거로 하고 있다. 이는 대체로 지방자치단체의 입장에서 볼 때 사전적 입법평가제도로 볼 수 있으나, 이는 절차적, 형식적 항목에 국한되어 있고, 적법성 여부만 확인할 수 있어 다면적 평가인 입법영향평가로서는 부족하다는 것이다.

둘째, 자치법규 의견제시제도로서 「법제업무운영규정」 제29조의3을 근거로 하는데, 법제처의 의견에 구속성이 없으며, 정부의 유권해석이 아닌 참고사항일 뿐이다. 그리고 요청할 수 있는 기관은 지방자치단체의 장 및 교육감, 지방의회이고, 조례의 문제점을 사전에 검토하는 것으로서 입법평가의 기능을 한다고도 볼 수 있으나 엄밀한 의미의 입법평가라고 할 수 없으나 최소한 중앙정부 차원의 입법절차상의 지원기능은 어느 정도 하고 있다고는 볼 수 있다.

셋째, 자치법규 자율정비지원제도로서 이는 지원을 요청한 지방자치단체의 조례를 전수 검토하여 정비과제를 발굴하고, 정비과제에 대한 정비안을 해당 지방자치단체에 제공하는 방식으로서 지방자치단체에서는 법제처에서 제공한 정비안을 바탕으로 자체정비를 추진해가는데, 이는 주로 위법성 관련 항목에 한정되어 있다. 최근들어 정부는 '규제완화'에 대한 관심에서 법령뿐 아니라 자치법규에 대해서 불필요한 규제의 정비차원에서 일괄 전수조사를 실시하였다. 이에

---

25) 이 경우는 전문관보다는 임기제공무원의 신분보장이 우선적으로 필요할 것이다.

관해 국무조정실과 법제처는 지방자치단체의 규제개혁 촉진을 위해, 조례 내에서 지역주민에게 불편·부담이 되거나 지역경제활동을 제한하는 규제 100가지를 선정했고, 모든 지방자치단체에 전파하여 고치도록 했고, 지방이 이를 정비하는 과정에 법제처가 지원을 하고 있다.[26]

넷째, 행정법제 입법영향분석으로서 「행정기본법」이 2021. 3. 23.자로 시행되고 동 시행령은 시행이 예정되어 있는데, 법 제39조제2항에 따라 행정분야의 법제도(이하 "행정법제"라 한다) 개선 및 법적용 기준마련 등 주요 사항의 심의를 위해 국무총리 소속 행정법제위원회를 두고, 동시행령 제11조 각호에 정한 "새로운 행정법제의 도입과 행정법제의 개선, 행정법제의 법 적용기준, 행정법제의 실태 조사 및 영향 분석에 관한 사항, 그 밖에 행정법제 개선을 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항"을 심의하도록 하며, 동시행령 제14조에 법제처장은 행정법제의 개선을 위하여 법 제39조제2항에 따라 현행 법령을 대상으로 입법의 효과성 및 입법이 미치는 각종 영향 등에 관한 체계적인 분석을 실시할 수 있도록 하여 법령의 규범적 적정성 및 실효성, 법령의 정책적 효과성 및 효율성, 그 밖에 법령이 미치는 각종 영향에 관한 분석을 실시하도록 하였다. 이는 조례를 포함한 행정법제에 대한 사전 및 사후 영향평가를 도입하였다는 점에 큰 의의가 있다.

다섯째, 법제처의 「법령심사기준」과 「법령정비기준」의 제시로서 법적 근거로는 「법제업무운영규정」 제24조이며, 부처입법계획수립 시 유의사항을 정하고 있으며, 특히 2014년 3월부터는 자치법규정비에 대한 지원근거를 마련하여 자치법규정비사업을 보다 적극적으로 추진할 수 있게 되어 자치법규의 법적합성 제고 및 주민에 대한 규제를 보다 활발하게 개선할 수 있도록 하고 있다.[27]

Ⅲ. 조례 입법영향평가와 평가기준에 대한 검토

1. 조례 입법영향평가에 관한 검토(제도적 문제점)

1) 조례 입법영향평가

조례 입법영향평가는 조례입법에 대한 영향평가로서 그 개념에 관하여는 다양한 견해들이 제시되고 있다. 먼저 법령의 제·개정(입법)이 국가나 사회 각 분야에 미치는 영향이나 효과 등을 예측하여 그 입법의 타당성을 사전에 평가함으로써 보다 실현성 있고 효율적인 법령의 입법

---

26) 보도자료에 의하면 법제처는 조례 내의 규제정비를 위해 지방자치단체 9곳의 모든 조례를 검토하여, 그 결과에 따른 중요 규제개선 과제를 발굴하기도 하였다(그 결과는 법제처 홈페이지, 2014.12.30. 보도자료 검색(http://www.moleg.go.kr/news/report?pstSeq=68913&pageIndex/ 법제처,「조례 규제개선 사례 100선」, 법제처(2014) 참조).

27) 법제처, 법제업무운영규정[대통령령 제30045호] 제29조의3[신설 2014. 11. 19.] 참조.

을 위한 제도라고 하여 사전평가를 중시하는 입장,[28] 입법의 법률적 효과 이외에 부수적으로 행정적, 사회적, 경제적, 예산적 효과 등을 사전에 평가하여 입법목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것을 목적으로 한다는 입장,[29] 그리고 입법과정 전반에 걸쳐 법령안이 사회 각 분야에 미치는 영향을 객관적·과학적·종합적으로 분석하여 입법안에 반영하고, 법령의 재·개정 후 실제 나타난 결과를 분석하여 당해 법령의 정비가 필요한 경우 이를 재·개정에 반영하도록 한다는 것으로 사전·사후평가를 모두 포함하는 것으로 보는 견해,[30] 또한 법령의 시행 후 입법자의 의도된 목표달성여부에 대한 전후의 비교·평가를 하고, 이후 그 평가결과를 바탕으로 입법자가 다음단계를 결정하는 과정으로 보는 사후평가에 중점을 두는 견해,[31] 입법영향평가의 대상과 범위에 따라 최광의, 광의, 협의, 최협의의 개념으로 구분[32]하면서 특히 협의의 개념으로서 입법영향평가는 법규를 평가의 직접대상으로 하여 입법자, 입법과정, 각각의 영역에 대한 영향을 평가하여 보다 나은 법규를 만들어 가는 일련의 과정을 입법영향평가로 이해하고 있는 경우도 있다.

위에서 보는 견해들의 논점은 먼저 평가의 종류와 관련 범위의 문제로서 사전평가와 사후평가 및 병행평가, 그 모두를 포괄하는 것에 대하여는 큰 이견이 없으나 그 주요 시점에 대한 것으로 그 시점은 사전평가에 무게를 두는 것이 타당할 것이라 사료되며, 평가의 대상에 있어서는 특정 법령 그 자체인지, 입법과정과 입법자를 모두 평가해야 하는지에 대한 것으로 이 세 가지를 모두 포괄하여 평가를 한다고 함은 그 실효성, 역량 등에 있어서 한계가 있다 할 것이므로 '특정 법령 그 자체'에 대한 평가로 적정할 것으로 판단된다.[33]

입법영향평가의 개념은 '특정 법령의 입법(제·개정 또는 폐지)으로 인한 사회 전반에의 영향, 즉 법적, 행정적, 사회적, 경제적, 예산적, 그리고 정치적 이해관계 등을 사전과 사후 또는 병행하여 과학적·체계적으로 분석·평가하여 의도된 입법목적을 효과적·실효적으로 달성할 수 있도록 지원하는 제도'로 정의할 수 있을 것이다.[34]

---

28) 박균성·김재광, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』, 39면

29) 박균성·김재광, 앞의 연구보고서.

30) 김대희·강현철·류철호, 『입법평가기준과 평가지침에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2008, 20면; 임명현, 법안비용추계제도의 운용과 과제, 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007, 38면.

31) 홍준형 외, 『입법평가의 법제화방안에 관한 연구』, 법제처, 2006, 5면.

32) 최윤철·홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처 용역보고서」, 2005, 18-19면. 이 견해에 의하면 최광의의 입법영향평가는 법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가를 의미하고, 광의는 법규에 대한 평가를 포함하여 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 의미하며, 협의는 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가를 의미하며, 최협의는 해당 법규만 평가대상으로 하는 것을 말하는데, 이 중 협의의 개념이 타당하다고 한다.

33) 물론 '입법평가'라는 용어는 특정법령 자체에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 입법자에 대한 평가를 모두 포괄하는 개념이라고 주장하고 있기는 하다. 최윤철, 의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토, 공법연구 제33집 제3호, 2005. 5, 3-4면.

34) 같은 의견으로 전체적으로 볼 때 김기표, "입법영향평가의 제도화에 관한 연구", 경희대학교 대학원 박사학위 논문, 2011.; 박균성·김재광, 앞의 연구보고서, 39면.

이상에서 보듯 입법영향평가의 개념요소로서 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 입법영향평가의 대상은 '입법'으로서 제·개정을 요하는 법규안과 현행 법규이다. 이로써 정책평가와 구별될 것이며, 의회의 입법자에 대한 입법역량이나 입법절차에 대한 평가가 아니라는 것으로 이는 권력분립의 원칙에 따른 당연한 귀결이며 평가의 구속력이 인정되지 않는다는 것이다. 결국 입법영향평가는 특정 입법에 대한 평가이며, 비록 구속력은 없다 할지라도 당해 입법과 관련된 입법과정의 체계성·합리성과 과학성, 적정성 등에 대한 평가를 수반한다. 둘째, 입법영향평가의 시기에 대한 사항으로 평가의 시기는 사전적, 병행적, 사후적으로 입법전과 후를 모두 포괄하는 개념이다. 셋째, 입법영향평가는 입법의 영향에 대한 평가로서 입법의 전반적 영향, 즉 입법의 법적, 행정적, 사회적, 경제적, 예산적, 정치적 이해관계 등의 영향을 분석한다. 넷째, 입법영향평가는 입법자의 권한을 대체하는 것이 아니라 입법자가 의도하는 입법목적을 효과적으로 달성할 수 있게 지원하는 것이다.[35] 물론 입법평가이든 입법영향평가이든 그 개념이 앞서 제기한 바와 같이 명확히 정립되어 있지는 않았으나 도입 시의 취지나 이후 규제영향분석제도와의 관계 등을 고려하여 보다 명확한 정립이 필요할 것이라 사료된다. 또한 이는 입법영향평가의 개념에 있어서 평가대상과 범위 등에 대한 각 연구자들의 관점에 따른 문제라 사료되며, 도입 시 독일에서의 Gesetzesfolgenabschätzung(법률결과의 예측·평가)의 개념과 같이 특정 법령 자체와 그에 부수되는 것에 대한 평가로 개념을 정립하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

2) 선행연구에서의 시사점[36]

조례 입법영향평가와 관련하여 선행연구에서 밝히는 문제점으로 첫째, 조례 입법과정상의 문제로서 조례 입법절차에 대한 개선의 필요성에 있어서는 무엇보다 조례 입법영향평가를 위한 여건조성의 필요에 따른다는 것으로 행정발의안과 의원발의안의 절차상 차이점, 특히 심의절차는 이로써 실질적인 입법영향평가가 행해지는 점에 있어서 그 중요성이 크다 할 것인데, 이는 우선적으로 해결해야 할 것이다.[37]

---

35) 김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 입법평가연구 창간호 2009년 6월, 7~32면 중 28면 이하 참조.

36) 조례 입법과정과 영향평가에 대해서 그 문제점 등을 제시하고 있는 논문들로서는 고인석, "자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안", 한국법학회, 법학연구 제16권 제3호, 2016, "지방분권형 개헌을 통한 지방의회 기능과 역할강화 방안연구", 한국법학회, 법학연구, 제19권 제1호, 2016.; 김수연, 조례입법의 발전을 위한 공법적 과제, 조례입법평가의 현황과 과제, 한국법제연구원, 2015.;이세정, 조례의 법령·헌법 합치성제고 방안 연구, 2015.; 전기성·오준근·이발래·성충익·피석현, 서울시가 한국 최초로 도입한 자치법규 입법심사 기준표, 해설집, 서울시정개발연구원, 2002.(이 보고서의 경우 조례입법에 대한 심사(영향평가)기준을 제시하고 있는데, 그 검토요소 등이 상당히 광범위하게 제시되어 있다.).; 차현숙·최혜선, 지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구, 한국법제연구원, 2013. 등을 참조하면 될 것이다.

37) 물론 입법영향평가에 있어서 독립된 법률과 평가기관의 설치가 된다면 이러한 문제를 쉽게 해결할 수는 있을 것이다.

그리고 조례 입법절차에 대한 개선에 있어서는 먼저 조례안 입법예고의 의무화로서 조례입법은 지역주민의 의사를 최대한 반영하여 주민생활의 질적 보장을 추구하여 그 민주적 정당성과 내용의 질적 제고를 통한 보다나은 조례를 만드는 것이므로 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치들, 즉 공청회, 입법예고, 청문회, 사전입법지원, 입법영향평가 등의 개선이 필요할 것이다. 이에 입법예고의 경우 「행정절차법」상의 입법예고기간으로 단일화하여 지방자치단체의 장의 발의안과 같이 최소한 20일 이상의 입법예고를 하도록 의무화하여야 할 필요가 있다.[38] 그리고 지방의회의 의원발의 조례안의 경우 사전적 심의절차가 없다는 것인데, 새로운 조직의 설치에 대한 행·재정적 부담은 있을 수 있을 것이나 지방자치단체의 장의 발의안에 대한 경우처럼 조례·규칙심의회를 두어 이를 심의할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 둘째, 영향평가기준 관련 문제로서 입법영향평가의 기준으로는 일반적으로 사전평가의 경우 목표도달, 비용-효용의 관계, 부수적 효과, 다른 영역과의 호환성, 기타로 제시되고, 병행평가의 경우 목표도달가능성, 실용성. 분배효과. 상호작용, 친화성, 이해가능성, 내부적견실성, 수범자들의 수용가능성 등을 들고 있으며, 사후평가의 경우 목표달성의 정도, 예상비용과 실제 발생비용 및 비용의 질적 평가, 비용·편익, 수용성, 실용성 등을 제시하고 있다. 그러나 이들은 결국 법체계성과 합헌·합법성, 수용도 제고 중심의 단편적 분석요소일 수밖에 없다는 것이다. 따라서 조례의 경우에도 중앙정부 차원의 입법영향평가와 그 범위에 있어서의 차이를 제외하면 그 규범력 등에 있어서 큰 차이가 없다 할 것이므로 입법영향평가 본래의 취지에 맞게 조례 자체를 포함하여 입법자와 이해관계자 등의 정책 또는 의사결정에 도움을 줄 수 있는 다양한 분야에 걸쳐 구체적이고, 가능하면 정량화할 수 있는 실질적인 평가기준을 마련할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 현행 각종 영향평가 관련 제도의 문제점

현재 지방자치단체의 경우 각각의 법령에 따라 입법 관련 영향평가가 실시되고 있기는 하다. 즉 성별·환경·부패영향평가, 조례(안)비용추계, 규제영향분석, 법제처의 「법령입안심사기준」 등은 문제점은 있으나 나름의 효과를 보이고 각각의 역할을 해오고 있다는 점을 부인할 수 없다. 즉 각종 평가제도는 각 영역별로 정책입안과 그 실현을 위한 입법 등의 절차에 있어서 정책과 법령의 질적 개선과 효과성 향상에 이바지 하고 있다는 것이며, 통합적 입법영향평가제도의 도입을 위한 초석이 될 수 있다는 것이다. 여기에서 현행 각종 평가제도들은 해당 정책의 실현을 위한 법령 준비·입법·시행과정 등에서 입법자가 법령으로 규율하고자 하는 분야의 종류와 성격에 따라서 수행되는 일종의 프로그램평가로 볼 수 있는데, 이에 비해 입법평가는 각종 영향평가 또는 정책평가를 모두 포괄하는 개념으로 입법을 사전 또는 사후적으로 평가하여 과학적인 입법을 추구함으로써 법령내용과 법령적용 결과 간의 관계를 사전 또는 사후적으로 예측·

---

38) 물론 그 중요성을 감안하다면 개정조례안에 대하여는 10~15일의 기간으로 단축할 수는 있을 것이다.

평가하는 입법과정의 한 부분이라고 할 수 있다.[39]

문제는 위의 각종 평가제도들이 특정분야에 한정된 평가체제로서 각 제도 간의 관계의 불명확, 평가기준의 혼재 등으로 인하여 입법으로 인한 종합적 효과를 도출할 수 있기에는 많이 부족하다는 것이며, 이로 인해 담당부처 또는 담당자 간의 소통부재, 비용부담 증가, 절차의 지연·복잡화 등 부작용을 유발시키고 있다.

결국 평가제도 간 관계에 있어서 그 대상이나 기준 등이 각각의 평가제도별로 체계화되지 못하고 중첩 또는 혼재되어 그 관계가 불명확하고, 평가기법 역시 체계화되지 못한 형식적인 평가에 머무르고 있다는 것이다. 즉 이는 정책의 입법화의 필요성에 대한 본질적인 검토와 당해 입법이 미치는 다양한 분야의 영향에 대한 체계적, 종합적 평가가 되지 못한다는 것으로 결국 이러한 현상은 부처별로 개별적으로 수행됨에 따라 입법에 대한 부담이 늘어 입법비용의 증가는 물론 입법절차를 복잡하게 하여 그 지연에 따른 비효율적 절차를 초래한다는 것이다. 이에 입법 관련 각종 평가의 기준들을 통합하여 입법영향평가를 실시하려면 실시목적과 대상 선정기준을 명확히 하고, 전담조직의 설치하며, 평가 관련 기초자료를 입안부처와 전담조직이 공유·활용할 수 있는 시스템구축은 물론 실무지침의 재정비로 평가수행을 지원하여야 하고, 장기적으로는 이들 입법관련 평가제도를 통합하여 하나의 통합입법영향평가제도를 시행함으로써 평가제도의 효율화로 좋은 입법의 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

2. 조례 입법영향평가기준 정립의 필요성

1) 현행 조례 입법영향평가와 평가기준

조례 입법영향평가 관련 조례들은 대체적으로 사후 입법영향평가의 기준으로 조례의 필요성, 유효성 및 효율성 등과 입법목적의 실현성, 비용·편익 예측 등의 적정성, 기본계획 및 시행계획 수립여부, 예산편성 및 집행여부, 상위 법령제·개정사항의 반영 등 법적 정합성, 인권·성평등 침해 또는 차별여부, 위원회 구성·운영실태, 평가대상 조례의 규정에 따른 이행여부 등을 공통적으로 제시하고 있다.

그리고 중앙정부 주도의 입법영향평가는 그 기준이 합헌·합법성에 대한 것임에 한계가 있고, 이는 가장 우선되어야 할 기준인 것은 분명하다. 그러나 이는 입법이 미치는 다양한 영향에 대한 평가는 아니라고 보아야 할 것이다. 그리고 입법영향평가의 일반적 기준으로 제시되는 것들은 평가의 각 단계별로 제시되고 있기는 하나, 그 평가범위에 있어서 구체적이지 못하다는 한계가 있으며, 이는 각 지방자치단체에서 제시하고 있는 평가기준들고 크게 다르지 않다고 보여진다. 이에 새로운 다양한 분야의 평가기준들이 제시되고 이를 제도화하고 시행할 필요가 있다.

---

39) 홍준형 외, 앞의 연구보고서, 5면 참조.

2) 시사점 도출을 위한 사례의 제시

평가기준에 있어서 해외 주요 사례를 보면, 특히 프랑스의 경우 영향평가의 목적은 검토되는 조치의 행정적, 법적, 사회적, 경제적 및 예산상의 영향을 미리 평가하고, 그들의 결과 전체가 공적인 결정 전에 평가되었다는 것을 확인하는 것으로 달리 말하면 법령안에 대한 영향평가는 행정작용의 효율성을 극대화하기 위하여 추구되는 목표를 달성하기 위한 최적의 조치를 제안하도록 하는 것을 목적으로 한다. 그리고 영향평가서의 구체성의 정도는 제안된 조치의 중요성 및 그 조치의 사회, 경제 및 행정에 대한 결과에 비례한다.[40]

특히 일본의 경우 조례평가에 있어서 평가법무는 법령의 집행에 이어 조례제정으로 이어지는 법무관리로서의 주요단계가 되며, 제정·시행 후 재평가는 법령집행과 조례집행 양자가 대상이 된다는 것이고, 여기에서 지방자치단체는 당해 지역의 정책주체로서 국가의 법령으로써 해결할 수 없는 사안에 대하여는 독자적 조례의 제정·시행 후 결과평가를 하는 법무관리가 있는 있다는 것으로 분권개혁으로 이뤄진 법해석권과 조례제정권의 확대를 계기로 법령을 기계적으로 집행하는 것만이 아닌 독자적 해석을 통해 법령집행의 개선, 조례제정으로 이어지는 것이다.[41] 그리고 조례평가의 일반적 기준으로서 필요성, 유효성, 효율성, 공평성, 협동성, 적법성[42]을 제시하고 있다.[43]

3) 새로운 평가기준 재정립의 필요성

조례 입법영향평가 관련 조례들은 대체적으로 사후 입법영향평가의 기준으로 조례의 필요성, 유효성 및 효율성 등과 입법목적의 실현성, 비용·편익 예측 등의 적정성, 기본계획 및 시행계획 수립여부, 예산편성 및 집행여부, 상위 법령제·개정사항의 반영 등 법적 정합성, 인권·성평등 침해 또는 차별여부, 위원회 구성·운영실태, 평가대상 조례의 규정에 따른 이행여부 등을 공통적으로 제시하고 있다.

그리고 중앙정부 주도의 입법영향평가는 그 기준이 합헌·합법성에 대한 것임에 한계가 있고, 이는 가장 우선되어야 할 기준인 것은 분명하다. 그러나 이는 입법이 미치는 다양한 영향에 대한 평가는 아니라고 보야야 할 것이다. 그리고 입법영향평가의 일반적 기준으로 제시되는 것들은 평가의 각 단계별로 제시되고 있기는 하나, 그 평가범위에 있어서 구체적이지 못하다는 한계

---

40) 박균성·김재광, 앞의 연구보고서. 39면 참조.

41) 北村喜宣·山口道昭·出石稔·礒崎初仁, 自治体政策法務, 有斐閣, 2011年, 21면.

42) 이하, 政策評価各府省連絡会議, 政策評価に関する標準的ガイドライン, 平成13(2001년) 참조.

43) 조례평가의 점검사항에 대하여는 사후평가시의 표준례로서 礒崎初仁, 上揭書, 2012, 104頁, 北村喜宣·山口道昭·出石稔·礒崎初仁, 前揭書, 415頁, 礒崎初仁교수가 설정한 6가지 기준과 이에 대해 평가한 山本博史교수의 정리를 종합하여 최혜선, (2013) 일본의 자치입법평가에 관한 연구, 입법학연구, 2013, 129-163면에서 재정리한 내용을 참고.

가 있으며, 이는 각 지방자치단체에서 제시하고 있는 평가기준들고 크게 다르지 않다고 보여진다. 이에 새로운 다양한 분야의 평가기준들이 제시되고 이를 제도화하고 시행할 필요가 있다.

Ⅳ. 지방의회 입법과정과 조례 입법영향평가기준의 재정립방안

1. 지방의회 입법과정의 개선방안(조례 입법영향평가와의 관계에서)

1) 조례입법권의 확대·강화에 맞춘 법령 등 정비

조례입법권의 확대·강화는 이미 금번 「지방자치법」의 전면개정은 물론 자치분권운동의 확산으로 기정사실이 되었다. 이러한 현실에서 법령체계상 위로는 헌법개정에 대한 고려는 물론 관련 법령의 정비는 필요불가결한 사안이 되었으며, 이에 「지방자치법」의 전면개정의 주요내용, 즉 주민주권 구현(주민중심의 지방자치 시작, 지방자치행정에 참여, 지방의회 독립성 확보, 지방의회의 역량과 전문성강화), 지방의회 책임성 강화(지방의회 운영의 투명성 제고), 지방행정의 능률성 제고(지방자치단체의 권한을 확대하여 지방행정의 역량을 강화), 자치권 확대(지방행정의 효율성이 확대되어 주민의 행정수요에 신속 대응), 중앙과 지방의 새로운 협력활성화, 자치단체 간 새로운 협력관계를 현실화하기 위한 관련 법령의 정비가 필요할 것이다. 이에 관련 법령의 정비는 지방의회의 입법기능을 확대·강화하는 측면에서 이루어져야 할 것이다.

2) 입법자와 입법지원인력의 전문성 강화

지방의회 및 지방자치단체의 입법기능을 확대·강화한다는 것은 그 전제로서 의원, 자치단체 등 입법자 및 참여자 등에 대한 객관적·전문적 역량강화의 문제이다. 구체적으로는 가칭 입법평가위원회의 도입 등에 의한 입법전문가의 영입체계의 마련, 지방자치단체장과 지방의원[44] 등 입법자에 대한 인센티브 부여 등 실질적 조치를 수반한 정기 입법교육의 실시 등이 필요할 것이다. 그리고 입법지원인력에 대한 현행 단기연수교육이 아닌 입법역량강화를 위한 교육이 실질적인 측면에서 시행되어져야 할 것이며, 주민발안 입법 등을 감안해서라도 주민은 물론 입법참여자 모두를 전문교육기관에서 수준별로 체계화된 입법교육을 시행하여 전문적 입법지식을 함양시킬 필요가 있다.

---

44) 현재 지방의회 의원에 대한 입법교육이 국회의정연수원을 통한 일주일간의 단기연수로 이루어지고 있음.

3) 입법지원조직의 정비 및 확대

조례입법 및 영향평가를 위한 입법지원조직의 정비 및 확대의 문제이다. 행정조직의 신설·확대나 계약직 공무원의 정규직화 등은 어느 정도의 사회적 반발을 초래할 수 있다는 점은 사실이다. 그럼에도 불구하고 정책적 판단이 필요하며, 이에 지방의회의 입법역량의 강화를 위해서는 이를 추진할 필요가 있고, 그 시행에 대한 사회적 갈등해소 등의 방안의 마련과 아울러 이를 위한 구체적 자격기준의 설정, 신분보장의 범위 등 제반여건을 조성한 후 시행할 필요가 있다.

4) 주민참여제도의 활성화

조례입법에 있어서 그 주요 참여주체로서의 주민들에 대한 입법역량의 함양 및 전문능력의 고양이 필요할 것인 바, 기존의 입법정책세미나, 입법공청회의 실질적 운영을 위한 관련 법제 등의 정비는 물론 그 절차 중 하나로서 입법예고제에 대한 개선이 필요할 것이다. 구체적으로는 입법정책세미나, 입법공청회의 필요적 절차화는 물론 입법예고 기간의 적정화, 생략사유의 축소 등의 현실적 개선이 필요할 것이다.[45]

1999년 주민의 직접 참여와 풀뿌리 민주주의 확대를 위해 「지방자치법」에 주민조례 제정·개정·폐지청구(이하 '주민조례청구') 제도를 도입해 2000년부터 시행해 왔다. 지방행정에 주민이 직접적으로 참가할 수 있는 하나의 수단인 주민조례청구제도는 대의제의 보완, 주민자치 이념 구현 등의 역할을 한다고 볼 수 있다.[46]

그러나 그간 주민조례청구제도의 활용실적이 매우 적어서 제도개선이 필요하다는 의견이 지속되어 왔다. 주민조례청구제도(「지방자치법」 제15조)의 일환으로 금번(2021. 01. 12.자) 지방자치법의 전면개정에 따라 「주민조례발안에 관한 법률 제정(안)'의 입법이 예고되었는데, 현재까지의 경험에 비추어 그 실효성에 대한 의문이 드는 것은 사실이다. 이에 그 실효성의 담보 차원에서도 이러한 제도가 적절히 시행될 수 있도록 그 제도적 기반을 마련함에 신중을 기해야 할 것이다. 향후 주민발안제도의 실질적 시행을 위해 신중한 검토와 논의가 있어야 할 것으로 다음과 같은 것을 제시하고자 한다.

첫째, 주민발안 조례안의 제출 또는 접수 전 정책전문가와 법률전문가의 사전검토 및 지원을 받을 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다. 둘째, 입법심의절차에서 발안자들과 전문가 및 이해관계자들과의 입법협의 또는 갈등조정 등의 절차가 필요하다. 셋째, 주민발안 조례의 발안방식에 대한 것으로 현행 간접발안과 아울러 직접발안을 할 수 있는 장치도 필요할 것이다. 즉

---

45) 하혜영, 주민조례발안제도 현황과 향후 과제, 이슈와 논점, 제1597호, 2019. 07, 국회입법조사처, 4면 참고.

46) 박채정, 주민청구조례안 결정요인에 대한 연구 -전국 기초지방자치단체를 중심으로-, 서울대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2020. 08, 14-22면 참조.

의회 대표제의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 그 방안을 강구해볼 필요가 있다는 것이다. 넷째, 현재 시범운영되고 있는 주민참여조례 홈페이지(www.ejorye.go.kr)처럼, 그리고 현재 코로나19의 영향으로 비대면 참여방식이 활용되고 있음을 참고하여 제도의 실효성 향상을 위해 전자적(온라인) 참여제도시스템의 구축이 필요하다 할 것이다.

2. 조례 입법영향평가기준의 재정립방안

1) 제도도입을 위한 접근방식

현재 각 지방자치단체별로 각기 다른 형식으로 조례 입법영향평가를 실시하고 있는 곳이 많다. 그러나 이는 비효율적일 수 있다는 것으로, 즉 입법평가를 위한 주체와 방법, 대상 및 평가기준을 기본적으로는 통일시키고, 각 지방자치단체별로 특색 있는 정책이나 사업별로 별도의 방법, 대상 및 평가기준을 적용하는 방안도 고려해볼 필요가 있다는 것이다. 결국 평가방법 등을 통일적으로 실시할 필요가 있고, 보다 효율적 입법이 될 수 있도록 그 평가기준도 현실화시킬 필요가 있다.

조례 입법영향평가의 제도화에 있어서 그 방식은 우선 헌법개정을 통한 방안이 가장 확실한 방법이 될 것이며,「지방자치법,「행정기본법에 제도화하는 방안, 현재 많은 지방자치단체에서 시행하고 있는 제정조례를 통한 제도화나 해당 조례가 없는 지방자치단체의 경우 지방자치단체별 조례제정을 통한 제도화를 시도해볼 필요도 있을 것이다.

2) 법제, 조직, 인력에 대한 역량강화 등

입법의 수적 증가, 부실입법의 문제 등에 대처하기 위한 입법영향평가의 필요성에 따른 제도개선에 대한 문제의 전제는 무엇보다 조직과 인력에 대한 역량강화가 요구된다 할 것이다. 특히 인력의 경우 단순히 법률전문가가 아닌 입법영향평가에 대한 전문가집단, 즉 각 분야별 전문가로서 법, 경제, 사회, 규제, 환경, 갈등 등에 대한 전문가의 양성과 그 전문성이 확인된 입법 또는 입법평가전문가의 확충이 되어야 할 것이다.

3) 조례 입법영향평가기준의 재정립

지금까지 조례입법에 대한 기본적 입법영향평가기준은 주로 합헌·합법성 위주의 분석의 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 것, 즉 입법의 체계적합성이나 목적 또는 절차적·민주적 정당성, 규제의 적정성, 입법내용의 효과성 및 효율성 등 법률에 대한 입법평가기준이 그대로 적용되어 국회입법과정에서의 입법평가의 틀과 기준에서 별로 차이가 없었다. 그 가장 큰 문제는 입법영향

평가에 대한 개념적 정의에 있어서 그 통일점을 찾지 못하고 있다고 사료된다. 조례입법의 경우 각각의 영역에 따른 체계와 내용구성이 필요하여 입안기준과 입법영향평가기준도 다르게 구성될 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 그동안 조례입법과정에서 적용되어온 조례입법에 대한 영향평가기준을 검토·분석하여 조례입법의 실효성과 효율성을 달성할 수 있는 조례입법영향평가제도의 새로운 체계와 평가기준을 재정립을 위한 기준을 제시해보고자 한다.[47]

각 평가기준으로 제시하고자 하는 것은 법적 영향(합헌·합법, 주민의 권익보호), 행정적 영향(부패, 규제필요성), 사회적 영향(성별, 인권, 소수자, 갈등, 이해관계), 경제적 영향(효율성, 일자리 창출), 예산적 영향(비용추계), (지방자치단체의 조례가 대상인 점에서)중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간의 상호관계 영향평가(특히 국가와 각 지방자치단체 간, 그리고 각급 지방자치단체 간의 사무배분), 지역의 정치적 이해관계 영향(행정과 의회의 협조체제와 공공갈등), 지역적 특성 영향(환경, 관광, 문화재, 신도시개발, 도시재생정책), 기타 지방지차단체별 특수성, 타 지방자치단체와의 형평성, 전국적 통일성을 기할 수 있는 평가기준과 구조를 정립해야 할 것이다. 첫째, 법적 영향평가로서 입법내용의 정당성 및 법적합성, 입법내용의 통일성 및 조화성, 표현의 명료성 및 평이성(이해용이성)에 대한 사항과 헌법적 원칙에 대한 사항, 대안모색, 수용성, 집행가능성, 이해관계자 등과의 협의, 상위법과의 관계 및 예측가능성에 대한 판단으로서 이는 개인의 지위존중과 공공복리 요청의 조화, 사회질서의 안정성과 예측가능성을 보장하고, 입법이 헌법상의 기본원리 또는 상위법규 위반 또는 위배여부, 입법이 중앙정부 및 광역지방자치단체의 조례와 충돌여부는 물론 수범자에 대한 수용성, 집행가능성, 이해관계자 등과의 협의여부 등에 대한 검토가 요구된다. 둘째, 행정적 영향평가기준으로서 공적기관에 있어서 양질의 행정, 공정성 및 미디어대응과 행정윤리, 그리고 재량규정의 구체성·객관성, 위탁·대행의 투명성·책임성, 부패유발요인과 부패방지장치의 체계성 및 규제의 필요성에 대한 검토가 요구된다. 셋째, 사회적 영향평가기준으로서 성별, 소수자(갈등, 이해관계, 인권), 고용상의 남녀·비정규직·외국인에 대한 비차별, 산업안전 보장, 작업장안전, 지역주민인권의 존중·보호, 지역주민의 (지적)재산권 보호 등에 대한 검토가 요구된다. 넷째, 경제적 영향평가기준으로서 경제적 효율성, 거시경제적 환경, 일자리(고용과 노동시장), 복지, 재산권에 대한 검토가 요구된다. 다섯째, 예산적 영향평가기준으로서 재정누수 가능성과 비용추계, 사회적 비용·편익분석에 대한 검토가 요구된다. 여섯째, 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간의 상호관계 영향평가기준(지방자치단체의 조례가 대상인 점에서)[48] 사무배분과 자치단체의 사무처리에 대한 검토가 필요할 것이다. 일곱째, 지역의 정치적 이해관계 영향평가기준으로서 우선 공공갈등의 진단내용과 협업, 즉 사안의 관계성, 정책 협조, 결과 및 책임성, 참여자, 자원, 협업방침 및 협약의

---

47) 본고에서 제시된 입법영향평가기준의 경우 본 저자가 입법영향평가에 대한 연구를 하고 있는 바, 그 취지를 제고하고자 하여 졸고 "조례 입법영향평가제도의 도입과 평가기준의 정립에 관한 소고", 지방자치법연구 21권 3호, 2021.의 의견제시와 유사하게 기술하였다는 점을 밝혀둔다.

48) 최환용, 국가입법과 자치입법의 제도적 갈등문제와 해결방안, 동국대학교 비교법문화연구소, 비교법연구, 통권제15권 3호(75-93면), 2015를 참조.

명문화에 대한 검토가 요구된다. 여덟째, 지역적 특성 영향평가기준으로서 환경, 즉 특별한 지역 또는 영역, 대기의 질, 수질 및 자원, 생물다양성, 식물군, 동물군, 경관, 토지사용(재개발, 재건축 등 신개발지, 신도시 등)과 공중위생 및 안전 등에 대한 분석을 요하는 항목이다. 끝으로 기타 점검해야할 영향평가기준으로서 먼저, 입법평가의 취지 또는 정책적 고려에 따른 기준으로서 첫째, 입법이 입법 필요성이나 정책시행의 필요성에 따른 것인가, 둘째, 입법이 효율성의 원칙에 어긋나지는 않는가에 대한 검토가 필요할 것이다. 그리고 타 지방자치단체와의 관계에 있어서 타 지방자치단체와의 형평성 문제와 전국적 통일성에 대한 검토가 요구된다.

V. 결 론

이상에서 주민참여와 그 권익신장, 그리고 지방자치단체의 경쟁력강화를 위한 제도적 측면의 개선과 조례 입법영향평가기준의 재정립 방안에 대하여 살펴보았다. 이는 당해 지방자치단체의 정책적 의지의 표현인 조례로써 근거를 두게 된다. 이에 조례입법에 있어서 입법과정의 합리적 개선과 그 현실적합성, 주민참여의 활성화, 그리고 입법영향평가의 제도적 실시 및 평가기준의 정립은 조례 입법자는 물론 그 참여자들에 대한 전문역량강화는 지방자치의 내실화와 자치분권의 성공적 정착, 그리고 지방의 역량강화를 불러올 것이다. 이를 위해 조례입법 관련 법령체계의 정비, 지방의회의 입법과정 및 절차의 개선, 자치입법과정에의 주민참여의 활성화, 자치입법평가제도의 도입, 지방의원 및 입법지원인력의 체계화된 입법교육을 통한 전문성의 강화 등 자치입법과정의 개선을 위한 국가차원의 적극적 노력이 뒷받침되어야 한다. 구체적으로는 지방의회 입법과정의 개선방안으로서 자치입법권의 강화를 위한 관련 법률의 개정으로서 지방분권형 헌법개정을 통한 지방의회의 입법기능 확대, 지방분권형 지방자치법개정과 지방의회의 입법기능 확대, 지방의회 입법기능의 확대를 위한 지방자치입법의 개선과 아울러 지방의원 및 입법지원인력의 전문성 강화, 입법지원조직의 정비 및 확대, 주민참여제도의 실질적 활성화장치의 마련·시행이 필요할 것이다. 그리고 조례 입법영향평가의 제도적 개선이 필요할 것인데, 현재 각 지방자치단체별로 각기 다른 형식으로 조례 입법영향평가를 실시하고 있는 곳이 많은데, 이는 비효율적일 수 있다는 것으로, 즉 입법평가를 위한 주체와 방법, 대상 및 평가기준을 기본적으로는 통일시키고, 각 지방자치단체별로 특색 있는 정책이나 사업별로 별도의 방법, 대상 및 평가기준을 적용하는 방안도 고려해볼 필요가 있다는 것이다. 결국 평가방법 등을 통일적으로 실시할 필요가 있고, 보다 효율적 입법이 될 수 있도록 조례 입법영향평가기준도 현실화시킬 필요가 있다.

결국 조례입법의 합리성과 적실성, 효율성의 담보는 주민참여의 활성화와 지방입법자는 물론 그 참여자들에 대한 전문역량강화는 지방자치의 내실화와 자치분권의 성공적 정착, 그리고

지방의 역량강화를 불러올 것이다. 물론 주민권익의 신장이나 지방자치단체의 경쟁력강화를 위한 제도적 측면의 개선과 당해 평가기준이 재정립이 되더라도 부수적 영향에 대한 평가와 그 기준들에 대한 연구는 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

〈참고문헌〉

〈기본서〉

김동희. (2015).「행정법Ⅱ」, 서울: 박영사.

박균성. (2016).「행정법 특강」, 서울: 박영사.

박균성. (2021).「행정법강의(제18판)」, 서울: 박영사.

정하중·김광수. (2021).「행정법개론」, 법문사.

홍정선. (2020).「행정법원론(하)」, 서울: 박영사.

北村喜宣·山口道昭·出石稔·礒崎初仁. (2011).「自治体政策法務」, 有斐閣.

〈논문 및 연구보고서〉

고인석. (2019). 지방의회 입법과정 개선방안에 관한 연구.「법학연구」, 19(4): 35-56.

권자경. (2017). 자치입법권의 한계와 발전과제에 대한 실증적 연구 -조례안의 제소를 중심으로-.「한국지방자치학회보」, 29(1): 109-135.

금창호. (2018). 「지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안」, 한국지방행정연구원 정책연구 2018-25.

김기표. (2011).「입법영향평가의 제도화에 관한 연구」, 경희대학교 대학원 박사학위논문.

김대희·강현철·류철호. (2008).「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원 현안분석 2008-37.

김수용. (2009). 입법평가의 개념과 제도화 방안.「입법평가연구」, 2009(6): 7-32.

박균성·김재광. (2007).「프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구」, 법제처.

박채정. (2020).「주민청구조례안 결정요인에 대한 연구 -전국 기초지방자치단체를 중심으로-」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

신봉기·최용전·최우용·김남욱·김동련·김기태·김명엽·권경선. (2018).「자치법규 위임법령의 실태 분석 및 자치입법권 내실화를 위한 입법적 개선방안에 관한 연구」, 법제처.

이영우·견승엽. (2019). 조례 양적 증가에 따른 절차적 정당성 확보방안-지방의회 의원발의 절차적 통제를 중심으로-.「법학연구」, 19(1): 193-213.

최환용. (2015). 국가입법과 자치입법의 제도적 갈등문제와 해결방안", 동국대학교 비교법문화연

구소.「비교법연구」, 15(3): 75-93.
최혜선. (2013). 일본의 자치입법평가에 관한 연구.「입법학연구」, 10(1): 129-163.
하혜영. (2019). 주민조례발안제도 현황과 향후 과제.「이슈와 논점」, 제1597호.
政策評価各府省連絡会議. (2001).「政策評価に関する標準的ガイドライン」.

〈주요 판례〉

대법원. (1992. 6. 23). 선고 92추17 판결(청주시정보공개조례 사건).
대법원. (1995. 5. 12). 선고 94추28 판결.
대법원. (1997. 4. 25). 선고 96추251 판결.
대법원. (2000. 11. 24). 선고 2000추29 판결.
헌법재판소. (2009. 7. 30). 선고 2007헌바75(구 지방자치법 제13조의3 제1항제1호 등 위헌소원).
대법원. (2009. 10. 15.). 선고 2008추32 판결.
대법원. (2013. 5. 23). 선고 2011추56 판결.
헌법재판소. (1995. 4. 20). 92헌마264 결정. -부천시담배자동판매기설치금지조례 사건.

〈정부 자료〉

대한민국 정책브리핑. (www.korea.kr).
법제처. (2014).「조례 규제개선 사례 100선」.

접수일(2021년 11월 26일)
수정일(2021년 12월 24일)
게재확정일(2021년 12월 27일)

〈국문초록〉

조례입법의 질적 제고에 관한 소고: 조례 입법영향평가제도의 도입과 관련하여

지방분권의 효율적 시행, 주민권익의 신장, 지방입법자로서 의회의 역량강화를 위한 전제로서 조례입법권의 강화는 반드시 필요한 것이며, 조례 입법의 질적 개선 역시 반드시 이루어져야 할 것이다. 조례 입법의 질적 개선은 관련법령의 정비와 아울러 입법절차적 측면, 입법영향평가적 측면, 입법자 및 이를 위한 지원기구의 역량강화 등 여러 가지 측면에서 그 개선을 도모해야 할 것이다. 첫째, 관련법령의 정비와 아울러 입법절차적 측면에서는 「헌법」, 「지방자치법」 또는 현행 법제도 내에서라도 지방의회의 기능과 권한의 확대가 필요하다. 둘째, 입법자 및 이를 위한 지원기구의 역량강화 등 측면에서는 주민이 적극 입법과정에 참여할 수 있는 기반조성과 입법지원인력의 전문화(입법전문성의 강화), 전문가 입법지원인력의 영입이 필요하다. 셋째, 입법영향평가적 측면에서는 입법과정 및 평가기준의 재정비가 필요하다는 것이다.

주제어: 자치입법권, 입법과정, 조례 입법영향평가, 입안기준, 지방분권

송귀종(宋貴鍾: 단독저자) 법학박사, 2022. 02. 학위수여 예정, 경희대학교 법학전문대학원 “조례 입법영향평가의 제도화에 관한 연구”, 현재 서울특별시 동대문구(청), 민관협치 조정관으로 재직 중이다. 연구분야로는 자치(조례 등)입법, 입법영향평가, 지방행정 등이며, 주요논문은 “조례 입법영향평가제도의 도입과 평가기준의 정립에 관한 소고”, 지방자치법연구 21권 3호, 2021. 이다(kjsong@ddm.go.kr).