

자치기본조례의 현황과 입법체계 개선방안

최 환 용 · 정 명 운

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE



연구보고 2014-04

자치기본조례의 현황과 입법체계 개선방안

최 환 용 · 정 명 운

자치기본조례의 현황과 입법체계 개선방안

The current status of a framework ordinance
on self-government and the way to improve
its planning process

연구자 : 최환용(연구위원)
Choi, Hwan-Yong
정명운(연구위원)
Jung, Myong-Un

2014. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 자치기본조례가 정책테마별로 급속히 제정되고 있는 추세에 있음
 - 현재 약 700개의 자치기본조례가 있으며, 대부분은 법령에서 위임된 사항 및 관련 시책을 추진하기 위한 사항을 내용으로 지방자치단체 전반에서 제정하고 있는 추세에 있음
- 자치기본조례의 성격과 그 본질을 파악함으로써 제정의 당위성을 확보할 필요가 있음
 - 자치기본조례와 개별 조례와의 차이점이 불분명하며, 관련 조례 상호 간의 정합성도 도모되고 있지 않아 자치기본조례의 제정을 둘러싸고 그 실효성이 의문시 되고 있음
 - 자치기본조례의 성격과 본질을 파악함으로써 개별 조례와의 차이점을 분명히 하여 제기되는 의문점을 해소할 필요가 있음
- 자치기본조례 입안원칙 및 체계 제시를 통한 위상 정립
 - 자치기본조례의 제정의의를 명확히 설정하고, 입안 시 고려하여야 할 원칙 및 체계를 제시함으로써 해당 지방자치단체의 특성을 반영한 자치기본조례의 위상을 정립함

II. 주요 내용

□ 자치기본조례의 내용 및 체계에 있어 문제가 있음

- 자치기본조례의 제정실태를 보면 해당 지역의 특성을 반영한 자치기본조례와 특정정책의 이행을 내용으로 하는 자치기본조례가 있음
- 내용적 측면에서 개별구체적인 시책을 정하는 경우가 대부분이며, 위원회의 설치·운영과 관련된 사항으로 규정되어 있어 개별 조례와의 차이점 내지 제정의 당위성을 파악하기 어려움
- 자치기본조례는 해당 지방자치단체의 구현하고자 하는 사항을 자율적·개성적으로 제정되어야 함에도 불구하고, 입안형태의 패턴화를 보이고 있음

□ 주요 외국의 경우 자치기본조례에 부분적 특색이 있음

- 일본의 자치기본조례는 지방자치단체 운영의 기본이 되는 사항 이외에 주민이나 의회의 역할·책무를 명확히 하고자 하는 것에 특색이 있으며, 미국의 Home-rule은 우리의 조례제정권과 유사한 성격이 있음

□ 자치기본조례의 입안체계 개선방안

- 자치기본조례의 입안 시 가치원칙, 기능원칙, Governance원칙하에 입안하는 것이 바람직하며, 그 구성 체계는 아래와 같이 정할 필요가 있음

- 총칙에 관해서는 지방자치단체가 구현하고자 하는 목적과 이를 위한 원칙 내지는 이념, 그리고 각각의 주체가 어떠한 권리와 의무가 있는 가에 대한 내용 등을 정할 필요가 있음
 - 정보공개와 공유 및 능동적 시민참여에 관한 사항을 정할 필요가 있음
 - 그 밖에 자치기본조례의 시행과 관련하여 정책(계획) 수립을 필요로 하는 경우에는 시행내용의 전반적이고 총괄적인 사항을 정할 수도 있음
- * 다만, 구체적이고 세부적인 내용에 관해서는 각 개별 조례에서 정하도록 함

Ⅲ. 기대효과

- 지방자치단체의 자치기본조례 제정 시 제시된 입안원칙을 활용함으로써 규범인식의 실질화를 도모할 수 있을 것임
- 자치기본조례의 성격과 본질을 명확히 함으로써 조례 제정의의가 뚜렷해 질 것이며, 개별 조례와의 구분이 용이할 것임

▶ 주제어 : 자치기본조례, Home-rule, 입안원칙, 정책프로그램

Abstract

I . Background and Purpose

- The establishment of a framework ordinance on self-government for each policy theme has been on the rise recently.
 - Currently there are approximately 700 framework ordinances on self-government, most of which are established by local governments to implement the matters and the related policy delegated by the legislation.
- Thus, it is needed to distinguish the differences between a framework ordinance on self-government and each ordinances by figuring out the nature of the framework ordinance. The necessity of establishing a framework ordinance on self-government should be well built up by understanding the nature of a framework ordinance on self-government.
 - The unclear border between a framework ordinance on self-government and each ordinance, not to mention the inconsistency between the relevant ordinances, has contributed to the doubt as to the effect of the establishment of a framework ordinance on self-government.
 - Thus, it is needed to distinguish the differences between a framework ordinance on self-government and each ordinances by figuring out the nature of the framework ordinance.

- The set up of the right status of a framework ordinance on self-government through the planning principle and structure.
- The purpose of establishing a framework ordinance of self-government should be clearly set up and the planning principle and structure should be clearly presented, which would contribute to setting up the status of a framework ordinance on self-government that reflects the nature and attribute of the relevant local governments.

II. Key Content

- There are some issues regarding the content and the structure of a framework ordinance on self-government.
- There are two types of framework ordinance on self-government; One takes into account the nature and attribute of the relevant region. The other one aims to implement a certain policy.
- As to the most framework ordinances, a policy with more specific contents is set up for each case and the content of a framework ordinance is mainly related to the establishment and operation of a commission. All make it hard to find the necessity for setting up a framework ordinance separate from an individual ordinance.
- A framework ordinance on self-government should be established autonomically and takes into account the matters that the certain local government wishes to implement. However, there has been a certain stereo-type process to establish a framework ordinance on self-government.

- Some foreign countries have a framework ordinance on self-government with some features.
 - Japan's framework ordinance on self-government rules not only the basic matters for the operation of a local government but also the role and responsibility of its residents or its local assembly. The US Home-rule is similar to Korea's 'the enactment power of municipal ordinance.'
- The way to improve the planning process and structure of a framework ordinance on self-government.
 - A framework ordinance on self-government should be planned out by considering the principles on value, function and governance. Its structure should take the below into account.
 - The general provision should set up the purpose that a local government aims to carry out and the relevant principle or ideology for such purpose. The rights and obligations of each agent should be covered as well.
 - A framework ordinance should include the matters as to the disclose and sharing of information and the citizen participation.
 - When an implementation plan needs to be set up, the framework ordinance may set forth the general matters as to implementation.
 - * However, details should be specified in each ordinance.

III. Expected effect

- The use of the planning principle for the establishment of a framework ordinance on self-government set by a local government may contribute to establishing a better and effective set of rules.
- Clearing out the nature and attribute of a framework ordinance on self-government may strengthen the necessity for establishing the framework ordinance and make it easy to distinguish from individual ordinances.

➤ Key words : Framework ordinance on self-government, Home-rule,
The planning principle, Policy program

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제1장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	15
제 2 절 연구의 범위와 방법	16
1. 연구의 범위	16
2. 연구의 방법	17
제 2 장 우리나라 자치기본조례의 현황과 내용	19
제 1 절 자치기본조례의 제정실태	19
1. 개 관	19
2. 자치기본조례의 제정실태	20
제 2 절 기본조례의 분류	60
1. 위임여부에 따른 분류	60
2. 내용·효과에 따른 분류	62
제 3 장 주요 외국의 자치기본조례	65
제 1 절 개 관	65
제 2 절 일 본	65
1. 자치기본조례의 정의와 주요 내용	65
2. 자치기본조례 제정의 배경	71

3. 자치기본조례의 법체계상 성격에 관한 논의	75
4. 자치기본조례의 운영상 논점과 과제	79
제 3 절 미 국	85
1. Home-rule의 성립배경 및 의의	85
2. Home-rule의 제정절차 및 내용	88
제 4 장 자치기본조례의 입법 문제점	93
1. 입법체계의 문제	93
2. 입법취지의 문제	94
3. 입법구성의 패턴 문제	95
제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안	105
제 1 절 자치기본조례의 역할 명확화	105
1. 자치기본조례의 성격 명확화	105
2. 자치기본조례의 규범인식의 실질화	106
3. 자치기본조례 입법의 명시적 구조화	108
제 2 절 자치기본조례의 입법 구성	108
1. 입법구성 원칙	108
2. 자치기본조례의 입법 구성	110
제 6 장 결 론	137
참 고 문 헌	141

표 목 차

<표1> 지방자치단체의 자치기본조례	20
<표2> 시세기본조례 구성 내용 및 체계	23
<표3> 에너지기본조례 구성 내용 및 체계	25
<표4> 여성발전·성평등·여성친화 도시조성에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계	26
<표5> 환경기본조례 구성 내용 및 체계	30
<표6> 저탄소녹색성장기본조례 구성 내용 및 체계	31
<표7> 지역정보화기본조례 구성 내용 및 체계	32
<표8> 농어업·농어촌 발전(지원)에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계	33
<표9> 의무부담이나 권리포기에 관한 의결사항 운용에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계	35
<표10> 소비자기본조례 구성 내용 및 체계	36
<표11> 건강도시기본조례 구성 내용 및 체계	37
<표12> 공약실천기본조례 구성 내용 및 체계	38
<표13> 공공시설 설치·관리 기본조례 구성 내용 및 체계	39
<표14> 문화도시(조성) 기본조례 구성 내용 및 체계	40
<표15> 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계	41
<표16> 주민(시민)참여 기본조례 구성 내용 및 체계	42
<표17> 식품안전 기본조례 구성 내용 및 체계	43
<표18> 행정규제 기본조례 구성 내용 및 체계	44

<표19> 민간투자사업관리 기본조례 구성 내용 및 체계	45
<표20> 주거복지 기본조례 구성 내용 및 체계	46
<표21> 건축기본조례 구성 내용 및 체계	47
<표22> 인권보장 및 증진에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계	47
<표23> 물관리 및 물순환 기본조례 구성 내용 및 체계	49
<표24> 기금 설치 및 관리 기본조례 구성 내용 및 체계	50
<표25> 민간위탁 기본조례 구성 내용 및 체계	51
<표26> 의회회의운영 기본조례 구성 내용 및 체계	52
<표27> 재난 및 안전관리 기본조례 구성 내용 및 체계	53
<표28> 시민건강관리 기본조례 구성 내용 및 체계	55
<표29> 지식재산 기본조례 구성 내용 및 체계	56
<표30> 청년일자리 기본조례 구성 내용 및 체계	57
<표31> 의회기본조례 구성 내용 및 체계	58
<표32> 사회적 경제 기본조례 구성 내용 및 체계	60
<표33> 일본 주요 지방자치단체의 자치기본조례	66
<표34> 경상북도 건강도시기본조례와 경기도 건강도시기본조례의 입법구성 체계·내용 비교	96
<표35> 서울시 자치기본조례	111
<표38> 자치기본조례의 입안체계(안)	135

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

최근 각 지방자치단체에서 에너지기본조례, 환경기본조례, 여성발전기본조례, 주민참여기본조례, 시세기본조례, 사회복지기본조례 등 각종 ‘○○기본조례’가 정책테마별로 급속히 제정되는 추세에 있다.

각종 기본조례의 제정 구상은 해당 정책과 관련하여 자치단체가 지닌 독자적인 특성을 살리고, 지역 주민의 실질적인 요청에 부응하기 위한 것으로서 그 긍정적인 역할과 기능을 할 수 있으나, 기본조례라는 명칭이 붙은 것과 그렇지 않은 조례와의 차이점이 분명하지 않고, 기본조례가 관련된 조례 제정의 기준이나 관련 행정의 처리 지침이 되는 지위를 갖는 규범인지도 불명확한 실정이다.

특히, 현행 입법형식상 기본조례라는 명칭을 사용하는 일정한 기준도 없고, 기본조례의 취지나 내용이 관련된 다른 조례의 제정개폐의 준거로 삼고 있지도 않으며, 관련 조례 상호간의 정합성도 도모되고 있지 않아 각종 기본조례의 제정을 둘러싸고 입법체계상의 모순과 저촉이 발생할 가능성이 높아 체계정당성이나 실효성의 측면에서 많은 문제점이 제기될 수 있다.

조례는 국가의 법령과 비교할 때 주민을 수범자로 하면서 해당 지방자치단체의 행정구역에 있어서 적용된다는 점에서 차이가 있지만 국가의 전체 규범체계 내에 존재한다는 측면에서 헌법과 법령을 위반해서는 아니된다. 지방분권정책에 따라서 지방자치제도가 정착됨에 따라 다양한 형태의 조례, 특히 기본조례라는 명칭의 조례가 다수 제정되고 있는 상황을 고려할 때, 이러한 기본조례들 또한 헌법 제117조에서 천명하고 있는 ‘주민의 복리증진’을 구체적으로 실현하는 방향에서 제정·개정되어야 하며, 지방자치법과 관련 법령에 따른 절차와 방식을 준수하여야 할 것이다.

지방자치단체에서 조례를 제정할 경우에는 「헌법」 제117조에 따른 “법령의 범위 안”에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 한 사항(제1항)과 「지방자치법」 제9조 제1항과 제22조에서 정하고 있는 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무 및 제2항에서 예시되어 있는 사무 등 법령과의 관계에서 범위 또는 한계에 유의하는 한편 입법론적으로 규율 내용의 체계정당성에도 유의할 필요가 있다.

그러나 최근 지방자치단체별로 급속히 제정되고 있는 각종 기본조례의 경우, 특정 분야에 대하여 규율하고 있는 개별 조례와 관계 형성에 있어 해당 지방자치단체의 정책형성 및 집행 등에 있어 지향하여야 할 이념과 기본방향을 중심으로 규정하거나, 개별 조례의 제정·개정 시 고려되는 지향점의 역할을 하는 것이 바람직하나, 개별 조례와 중복 또는 상호 배치되거나 모순되는 구체적인 내용을 규율하는 등 조례의 명확성, 예측가능성 및 조례의 신뢰와 법적 안정성을 저해하는 사례가 있다.

이 연구에서는 각 지방자치단체에서 제정, 운용하고 있는 각종 기본조례의 입법현황을 분석하고, 해당 기본조례의 법적 성격을 규명하고자 한다. 그리고 헌법→법령→조례의 규범적 체계를 고려하여 기본조례의 위상과 체계를 명확히 설정하고, 각종 기본조례의 제정 시 반영해야 할 입안기준 내지 입안모델을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 지방자치단체의 기본조례를 연구대상으로 하고 있다. 여기서 ‘기본조례’라 함은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 등 자치단체의 규모나 법적 지위에 관계없이 우선 기본조례라는 명칭을 가진

조례 전체를 의미한다. 전체 기본조례를 대상으로 기본조례가 입법체계에서 가지는 위치를 파악하고, 그 내용상 특징을 분석하여 기본조례를 유형화하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 자치기본조례의 현황과 실태를 실증적으로 조사·분석하여 자치기본조례가 관련 조례와의 어떠한 관계에 있는지, 입법체계상 어떤 지위에 있는지를 밝히고자 한다.

또한, 자치기본조례가 다수 제정되어 운용되고 있는 주요 외국과의 비교 검토를 통하여 자치기본조례가 갖추어야 할 체계와 내용, 자치기본조례를 둘러싼 기본적인 논점과 과제 등을 도출하고자 한다. 자치기본조례에 유사한 조례형식을 가지고 있는 주요 외국으로는 일본이 대표적이며, 독일과 미국에서도 유사한 기능의 자치법규가 존재하는 것으로 파악된다. 다만, 미국의 경우 지방자치제도가 우리나라와 상이하고 조례가 가지는 법적 성격, 자치단체가 법인격을 가지고 있지 않은 점 등을 고려할 필요가 있음을 밝히고자 한다.

구 분	연구책임자
국내·외 자치기본조례 현황 조사·분석	최환용 연구위원
자치기본조례의 입법체계 문제점 분석 및 개선방안	정명운 연구위원

제 2 장 우리나라 자치기본조례의 현황과 내용

제 1 절 자치기본조례의 제정실태

1. 개 관

법제처 통합법령정보센터에서 “기본조례”라는 용어로 검색해보면, 대략 700여개의 기본조례가 등장한다. 668개의 기본조례를 분야별로 분류해보면 “에너지기본조례”, “여성발전기본조례”, “환경기본조례”, “농어업·농어촌 발전에 관한 기본조례”, “저탄소녹색성장기본조례”, “건축기본조례”, “건강도시기본조례”, “소비자기본조례”, “성평등기본조례”, “도(시)세기본조례”, “식품안전기본조례”가 대부분을 차지하고 있다. 이러한 기본조례들의 제정목적은 살펴보면, “○○기본법” 및 관계법령에서 위임된 사항 및 관련 시책을 추진하기 위한 기본사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

그리고 법령의 위임 없이 지방자치단체의 특성을 반영한 기본조례로는 “주민참여기본조례”, “사회적 경제기본조례”, “물순환 및 저영향 개발 기본조례”, “청년일자리기본조례”, “지식재산기본조례”, “공약실천기본조례”와 같이 해당 지방자치단체가 중점적으로 추진중인 정책 방향을 제시하고 있는 조례가 존재한다.

따라서 현재 제정되어 시행되고 있는 “기본조례”를 크게 분류해보면 법령에서 위임된 사무를 처리하기 위한 위임기본조례와 해당 지방자치단체의 특성을 반영한 자치기본조례¹⁾의 두 가지 유형으로 볼 수 있다.

1) 지방자치단체는 스스로의 판단과 책임으로 지역주민의 행정수요에 대응하는 행정 서비스를 창출하려는 노력을 기울이고 있으며, 이러한 노력들은 조례라는 규범형식을 통해서 선언되기도 한다. 이렇게 어느 한 분야의 정책들을 일정한 방향으로 이끌어 가면서 관련 정책들을 통합적으로 조정하고자 하는 조례의 유형을 자치기본조례라 부를 수 있을 것이다.

현재 기본조례의 제정현황은 위임기본조례가 90% 이상을 차지하고 있으며, 자치기본조례는 10%내외에 불과함을 알 수 있다.

2. 자치기본조례의 제정실태

(1) 개 관

기본조례의 제정실태를 살펴보면 거의 모든 지방자치단체가 보유하는 유형의 것과 지역적 특성을 반영하여 일부 지방자치단체가 제정하여 시행하고 있는 유형의 것, 해당 지방자치단체 특유의 정책을 규범화한 유형의 것으로 구분된다.

기본조례라는 명칭의 것을 나타내면 대략 <표1>과 같다.

<표1> 지방자치단체의 자치기본조례

조례명	근거법령	위임방식 등
군(시)세 기본조례	지방세기본법	개별위임
에너지기본조례	에너지법	포괄위임
여성발전기본조례	여성발전기본법	포괄위임
환경기본조례	환경정책기본법	개별위임
저탄소녹색성장기본조례	저탄소녹색성장기본법	개별위임
성평등기본조례	여성발전기본법	포괄위임
지역정보화기본조례	국가정보화기본법	개별위임
여성친화도시조성에 관한 기본조례	여성발전기본법	포괄위임
농어업·농어촌 발전(지원)에 관한 기본조례/농어업·농촌 및 식품산업 지원에 관한 기본조례	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 등	포괄위임

조례명	근거법령	위임방식 등
의무부담이나 권리의 포기에 관한 의결사항 운용에 관한 기본조례	지방자치법	포괄위임
소비자 기본조례	소비자기본법 및 같은 법 시행령 제3조	개별위임
건강도시 기본조례	없음	
공약실천 기본조례	없음	광명시, 부산수영구, 광주북구·남구·서구·동구, 서울강동구
공공시설 설치·관리기본조례	지방자치법	포괄위임
문화도시(조성) 기본조례	없음	광주광역시, 서울시, 보령시, 영등포구, 구로구
보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례	없음	목포시, 광주광역시
주민(시민)참여(자치)기본조례	없음	주민참여에 관한 기본적인 사항 규정
식품안전기본조례	식품안전기본법	개별위임
행정규제 기본조례	행정규제기본법	포괄위임
민간투자사업관리기본조례	사회기반시설에 대한 민간투자법	포괄위임
주거복지기본조례	없음	시흥시, 서울특별시

제 2 장 우리나라 자치기본조례의 현황과 내용

조례명	근거법령	위임방식 등
건축기본조례	건축기본법	개별위임
인권보장 및 증진에 관한 기본조례	없음	광역시, 기초지방자치 단체 54개
물관리 및 물순환 기본조례	없음	남양주시
기금 설치 및 관리 기본조례	기금설치 및 관리기본법	개별위임
민간위탁 기본조례	지방자치법	포괄위임
의회회의운영기본조례	지방자치법	포괄위임
재난 및 안전관리 기본조례	재난 및 안전관리 기본법	개별위임
시민건강관리 기본조례	없음	서울특별시
지식재산 기본조례	지식재산기본법	서울특별시
청년일자리 기본조례	청년고용촉진법	서울특별시
의회기본조례	지방자치법	포괄위임
사회적 경제 기본조례	없음	서울특별시

※ 자료: 법제처 국가법령정보센터의 자치법규 D/B에서 검색하여 정리
(<http://www.law.go.kr/main.html>)

(2) 기본조례 내용별 검토

1) 시(군)세 기본조례

이 유형의 기본조례는 광역지자체, 기초지자체를 불문하고 모든 지방자치단체가 제정하여 시행하고 있는 대표적인 기본조례로서, 시세 기본조례로 총 162개, 군세기본조례로 총 161개 종합 323개가 제정·

시행되고 있다. 「지방세기본법」 및 같은 법 시행령, 시행규칙에서 위임한 사항을 주요 내용으로 정하고 있다.

<표2> 시세기본조례 구성 내용 및 체계

<p>서울특별시 시세기본조례 [시행 2013.5.16.] [서울특별시조례 제5497호, 2013.5.16., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「지방세기본법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조 정의, 제3조 다른 법령과의 관계, 제4조 세목, 제5조 부과·징수사무의 위임, 제6조 서류의 경유 등, 제7조 천재지변 등으로 인한 기한의 연장, 제8조 서류송달의 방법, 제9조 보통우편 송달부, 제10조 전국 무관할 자동차 등록 관련 특례</p>
<p>제 2 장 부과징수</p>
<p>제11조 연대납세의무자에 대한 납세고지서 송달 등, 제12조 제2차납세의무자에 대한 처리, 제13조 시세와 구세의 징수 순위, 제14조 미납시세 등의 열람, 제15조 허가등의 제한, 제16조 체납 또는 결손처분 자료의 제공, 제17조 시세징수 교부금, 제18조 공탁 등, 제19조 납기 전 징수와 압류, 제20조 시세환급금의 총당 등, 제21조 시세환급금의 통지 등, 제22조 징수유예등의 신청, 제23조 징수유예등의 처리, 제24조 징수유예등의 취소, 제25조 납세담보의 요구, 제26조 납세담보물의 보관</p>
<p>제 3 장 체납처분</p>
<p>제 1 절 압류 및 압류의 해제</p> <p>제27조 등기·등록이 필요한 재산의 압류, 제28조 조건부 채권의 압류, 제29조 시세확정 전 보전압류, 제30조 수색, 제31조 질문·검사권, 제32조 참여자의 설정, 제33조 공유물에 대한 체납처분, 제34조 계속수입의 압류, 제35조 체납처분 유예 대상 중 성실납부자</p>
<p>제 2 절 처 분</p> <p>제36조 파산선고에 따른 교부청구, 제37조 공매, 제38조 공매처분 유보, 제39조 배당방법, 제40조 체납처분의 중지와 공고</p>

<p>서울특별시 시세기본조례 [시행 2013.5.16.] [서울특별시조례 제5497호, 2013.5.16., 일부개정]</p>
<p>제 3 절 회생절차 중의 체납처분 제41조 회생절차개시 결정시의 업무처리, 제42조 조세채권의 신고, 제43조 회생계획안의 동의기준, 제44조 회생절차 진행 중의 조치, 제45조 법원인가 결정시 징수유예등, 제46조 지방세 우선권의 확보, 제47조 전세권 등의 설정기간 산정</p>
<p>제 4 장 보 칙</p>
<p>제48조 고액·상습체납자 명단공개, 제49조 지방세심의위원회, 제50조 위원회의 등, 제51조 위원회의 운영, 제52조 심사·의결, 제53조 위원의 해촉, 제54조 시행규칙</p>

2) 에너지 기본조례

에너지법 제4조제2항에서는 “지방자치단체는 이 법의 목적, 국가의 에너지정책 및 시책과 지역적 특성을 고려한 지역에너지시책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 지역에너지시책의 수립·시행에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.”고 하여 지방자치단체별로 지역에너지시책을 수립할 수 있도록 포괄위임하고 있다. 이러한 포괄위임에 따라 각 지방자치단체는 에너지기본조례를 각각 제정하여 시행하고 있다.

에너지기본조례는 인천, 경남, 경북, 충남, 충북, 울산광역시 등의 광역지방자치단체가 제정하고 있으며, 기초자치단체를 포함하면 48개 지자체가 제정하고 있다²⁾.

2) “에너지기본조례”라는 명칭 대신 ‘에너지관리조례’(경기도, 강원도)라는 명칭을 사용하기도 한다.

<표3> 에너지기본조례 구성 내용 및 체계

<p>울산광역시 에너지 기본 조례 [시행 2013.11.12.] [울산광역시조례 제1395호, 2013.11.12., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조 (목적) 이 조례는 울산광역시(이하 “시”라 한다)의 지속 가능한 에너지 체계를 구축하기 위하여 시 및 구·군, 사업자, 시민 등의 책무 등에 관한 사항을 규정함으로써 에너지의 효율적 사용과 절약을 유도하고, 지역사회 경제의 건전한 발전 및 시민의 합리적인 에너지 소비생활에 기여함을 목적으로 한다. 제2조 (기본이념), 제3조 (기본원칙), 제4조 (용어의 정의)</p>
<p>제 2 장 에너지 이용 주체별 권리·책무 등</p>
<p>제5조 (시의 책무), 제6조 (구·군의 책무), 제7조 (사업자의 책무), 제8조 (시민의 권리 및 책무), 제9조 (시민단체·학교·언론의 역할)</p>
<p>제 3 장 부문별 효율적 에너지 절약 노력 등</p>
<p>제10조 (공공부문), 제11조 (건물부문), 제12조 (수송부문), 제13조 (산업부문)</p>
<p>제 4 장 에너지 사용의 제한 및 금지</p>
<p>제14조 (에너지 사용 제한), 제15조 (에너지 사용 제한시설의 범위), 제16조 (에너지의 공급제한)</p>
<p>제 5 장 에너지 위원회</p>
<p>제17조 (에너지위원회), 제18조 (위원회 구성), 제19조 (기능), 제20조 (회의), 제21조 (실무위원회), 제22조 (실비보상)</p>
<p>제 6 장 에너지 시책 추진 관련 지원 등에 관한 사항</p>
<p>제23조 (에너지기금의 설치 및 운용 등), 제24조 (세제·재정지원 등), 제25조 (에너지 상), 제26조 (에너지 백서)</p>
<p>제 7 장 벌 칙 등</p>
<p>제27조 (과태료 부과 등), 제28조 (시행규칙)</p>

3) 여성발전기본조례/성평등기본조례/여성친화 도시조성에 관한 기본조례

여성발전기본조례는 대부분 “이 조례는 「여성발전기본법」 및 그 밖의 여성관계법령에 따라 ○○시(군)의 여성정책을 추진하기 위한 기본적인 사항을 규정함을 목적”으로 하고 있다. 여성발전기본조례는 여성발전기본법의 구성내용을 지방자치단체에 적합하게 조정하여 규정하는 형식을 취하고 있다.

여성발전기본조례를 제정하고 있지 않는 지방자치단체에는 “성평등기본조례” 또는 “여성친화도시 조성에 관한 기본조례”를 제정하고 있으며, 「여성발전기본법」을 모법으로 하고 있다.

여성발전기본조례는 여성발전기본법에 따른 연도계획, 여성시책으로 성별영향평가분석법에 따른 성별영향평가제도, 지방재정법에 따른 성인지예산제도 등 여성관련 법령의 정책수단들을 종합적으로 규정하고 있으며, 여성발전위원회의 설치근거, 여성발전기금의 설치근거 등을 규정하고 있다.

<표4> 여성발전·성평등·여성친화 도시조성에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>대구광역시 여성발전 기본 조례 [시행 2013.7.10.] [대구광역시조례 제4501호, 2013.7.10., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 여성발전기본법(이하 “법”이라 한다) 등 여성관련법령의 규정에 의하여 대구광역시(이하 “시”라 한다)의 여성정책을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(시의 책무), 제4조(시민의 책무), 제5조(적극적 조치)</p>
<p>제 2 장 여성정책</p>
<p>제6조(여성정책 시행계획 수립), 제7조(정책의 평가), 제8조(통계·자료의 성</p>

<p>대구광역시 여성발전 기본 조례 [시행 2013.7.10.] [대구광역시조례 제4501호, 2013.7.10., 일부개정]</p>
<p>별 표기), 제9조(여성주간), 제10조(시정참여 확대), 제11조(공직참여 촉진), 제12조(양성평등의식 제고), 제13조(여성인적자원 개발), 제14조(경제활동 지원), 제15조(복지·권익증진), 제16조(관련시설의 설치운영), 제17조(여성단체 지원), 제18조(자원봉사활동 지원), 제19조(국제협력 지원), 제20조(남녀차별의 개선), 제21조(모성보호의 강화), 제22조(의견수렴창구 개설)</p>
<p>제 3 장 여성정책위원회</p>
<p>제23조(위원회의 설치), 제24조(위원회의 구성), 제25조(위원회의 기능), 제26조(위원장 등의 직무), 제27조(위원의 임기), 제28조(위원의 해촉), 제29조(위원회의 회의), 제30조(분과위원회), 제31조(의견청취 등)</p>
<p>제 4 장 여성발전기금</p>
<p>제32조(기금의 설치 등), 제33조(기금의 조성), 제34조(기금의 용도), 제35조(기금의 관리·운용), 제36조(기금관리공무원), 제37조(회계관리)</p>
<p>제 5 장 대구광역시목련상</p>
<p>제38조(대구광역시목련상), 제39조(시상부문), 제40조(시상시기), 제41조(수상대상자), 제42조(수상후보자 추천), 제43조(공적심사위원회), 제44조(수상대상자 선정)</p>
<p>제 6 장 보 칙</p>
<p>제45조(실비변상 등), 제46조(시행규칙)</p>
<p>광주광역시 성평등 기본 조례 [시행 2014.3.1.] [광주광역시조례 제4357호, 2014.3.1., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「여성발전기본법」과 그 밖의 여성 관련 법령에 따라 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 성평등을 촉진하고, 여성의 사회참여 확대와 복지 증진에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(시의 책무), 제4조(시민의 권리와 의무), 제5조(적극적 조치)</p>
<p>제 2 장 성평등 정책</p>

<p>대구광역시 여성발전 기본 조례 [시행 2013.7.10.] [대구광역시조례 제4501호, 2013.7.10., 일부개정]</p>
<p>제6조(성평등 정책 기본계획 등 수립), 제7조(성인지 통계), 제8조(여성주간 행사), 제9조(남녀의 균등한 시정참여), 제10조(공직 등에의 평등 참여 촉진), 제11조(성평등의식의 제고), 제12조(성차별 및 성희롱 금지 등), 제14조(경제활동 촉진), 제15조(소수자의 권익 및 복지 증진), 제16조(관련 시설의 설치·운영), 제17조(단체 지원), 제18조(정책자문 및 사업위탁), 제19조(국제협력의 지원), 제20조(의견수렴 창구운영), 제21조(주요 정책 추진실적의 평가)</p>
<p>제 3 장 여성·가족 친화도시 기반시설 조성</p>
<p>제22조(도시 기반시설), 제23조(공공이용시설), 제24조(주거 단지), 제25조(여성·아동안전시스템 구축 및 운영), 제26조(가족친화 공동체 조성 지원)</p>
<p>제 4 장 성평등위원회</p>
<p>제27조(설치), 제28조(기능), 제29조(구성), 제30조(위원장의 직무), 제31조(임기), 제32조(위원의 위촉 해제), 제33조(회의), 제34조(분과위원회), 제35조(간사), 제36조(수당 등)</p>
<p>제 5 장 여성발전기금</p>
<p>제37조(설치 등), 제38조(기금의 조성), 제39조(기금의 용도), 제40조(기금의 관리·운영), 제41조(기금운용의 계획), 제42조(관직 지정), 제43조(기금결산), 제44조(관계 규정의 준용)</p>
<p>제 6 장 여성인력개발센터</p>
<p>제45조(여성인력개발센터), 제46조(설치), 제47조(주요 사업), 제48조(이용대상), 제49조(비용의 수납), 제50조(운영의 위탁), 제51조(관리·운영 규정), 제52조(운영비 등의 지원), 제53조(운영위원회), 제54조(지도·감독), 제55조(다른 법령의 적용), 제56조(준용)</p>
<p>제 7 장 여성친화도시 조성 광역협의체 등</p>
<p>제57조(광역협의체), 제58조(정책지원단)</p>
<p>익산시 여성친화도시 조성에 관한 기본 조례 [시행 2010.10.6.] [전라북도익산시조례 제1111호, 2010.10.6., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>

<p>대구광역시 여성발전 기본 조례 [시행 2013.7.10.] [대구광역시조례 제4501호, 2013.7.10., 일부개정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「여성발전기본법」 및 그 밖의 여성관련 법령에 따른 익산시의 여성친화도시 조성을 통하여 지역정책과 발전과정에 남녀가 동등하게 참여 하고 그 혜택이 모든 주민들에게 고루 주어지면서, 여성의 성장과 안전이 구현 되기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(시장과 시민의 책무)</p>
<p>제 2 장 여성친화도시 조성계획 수립, 실시 및 평가</p>
<p>제4조(계획 수립 등), 제5조(계획의 실시 등), 제6조(추진실적의 평가)</p>
<p>제 3 장 여성친화도시 조성 기준</p>
<p>제7조(조성 기준의 설정), 제8조(여성친화도시 협의체), 제9조(정책결정 과정 여성참여 확대), 제10조(평등한 인사관리), 제11조(여성정책 담당부서 설치), 제12조(성별분리통계 작성), 제13조(성별영향평가 및 예산분석), 제14조(도시 기반시설), 제15조(공공이용시설), 제16조(주거단지), 제17조(여성능력개발 효율화), 제18조(여성의 취업, 창업 활성화), 제19조(가족친화 공동체 조성 지원), 제20조(생애주기별 건강관리 증진), 제21조(지역 특성화 사업 추진)</p>
<p>제 4 장 여성친화도시 조성 위원회</p>
<p>제22조(설치), 제23조(기능), 제24조(구성), 제25조(임기), 제26조(위원의 해촉), 제27조(위원장의 임무), 제28조(간사), 제29조(회의), 제30조(수당 등)</p>
<p>제 5 장 보 칙</p>
<p>제31조(시행규칙)</p>

4) 환경기본조례

환경기본조례는 「환경정책기본법」을 모범으로 하고 있다. 환경정책기본법 제4조제2항에서는 “지방자치단체는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 그 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다”고 하여 지방자치단체의 책무를

규정하고 있다. 이에 따라 각 지방자치단체는 환경기본조례를 제정하고 있다. 환경기본조례는 특히 환경기준 등 세부적인 사항에 대해서 법령보다 높은 기준을 설정할 수 있도록 함으로써 이른바 “초과조례”의 제정이 가능하다는 점에서 특색이 있다.

<표5> 환경기본조례 구성 내용 및 체계

<p>대전광역시 환경기본조례 [시행 2014.4.18.] [대전광역시조례 제4310호, 2014.4.18., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 대전광역시 지역의 환경을 보전하고 새로운 환경문화와 환경질서의 창출을 위하여 대전광역시·시민·사업자가 지켜야 할 사항을 명확히 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(시민 환경권), 제5조(지역환경주권의 보전), 제6조(환경문화의 창출)</p>
<p>제2장 시에서 하여야 할 일</p>
<p>제7조(시의 책무), 제8조(자치구의 책무), 제9조(환경기본계획의 수립), 제10조(지역환경기준설정), 제11조(환경시설의 설치관리 등), 제12조(지역환경영향평가), 제13조(자연환경의 보전), 제14조(규제조치), 제16조, 제17조(환경백서), 제18조(환경조사 및 정보의 공개), 제19조(환경교육 및 홍보), 제20조(시민활동의 지원), 제21조(환경보전기금의 설치), 제22조(국가 및 타 자치단체와의 협력), 제23조(국제협력 강화), 제24조(보고)</p>
<p>제 3 장 시민이 하여야 할 일</p>
<p>제25조(시민의 책무 및 행동원칙), 제26조(언론의 역할), 제27조(교육기관의 역할), 제28조(전문가의 역할)</p>
<p>제 4 장 사업자가 하여야 할 일</p>
<p>제29조(사업자의 책무), 제30조(환경보호주의), 제31조(환경정보 공개), 제32조(환경운동 지원)</p>

5) 저탄소녹색성장기본조례

저탄소녹색성장기본조례는 「저탄소녹색성장기본법」 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항을 규정하고 있다. 저탄소녹색성장기본조례를 제정하고 있는 지방자치단체는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 모두 215개 단체로 파악된다.

대부분의 저탄소녹색성장기본조례에서는 법령에서 특별히 정하는 사항 이외에 다른 조례에 우선하는 효력을 부여하고 있으며, 저탄소 녹색성장과 관련하여 다른 조례를 제정하거나 개정하는 경우에 조례의 목적과 기본원칙에 적합하도록 하고 있다. 규정내용은 법령에서 광역지방자치단체와 기초지방자치단체별로 위임한 사항으로 거의 같은 것으로 보아서 표준조례의 내용을 그대로 조례화한 것으로 보여진다.

<표6> 저탄소녹색성장기본조례 구성 내용 및 체계

<p>충청북도 저탄소 녹색성장 기본조례 [시행 2010.6.30.] [충청북도조례 제3268호, 2010.6.30., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 「저탄소 녹색성장 기본법」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 충청북도의 저탄소 녹색성장 시책을 종합적으로 추진하여 주민의 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙), 제4조(자치단체의 책무), 제5조(다른 조례와의 관계)</p>
<p>제 2 장 지방녹색성장 추진계획</p> <p>제6조(지방추진계획 수립·시행 절차), 제7조(추진상황 점검 및 평가)</p>
<p>제 3 장 지방녹색성장 추진체계</p> <p>제8조(지방녹색성장위원회의 구성 및 운영), 제9조(회의), 제10조(분과위원회 구성), 제11조(운영위원회)</p>

<p>충청북도 저탄소 녹색성장 기본조례 [시행 2010.6.30.] [충청북도조례 제3268호, 2010.6.30., 제정]</p>
<p>제 4 장 저탄소 녹색성장 사회의 구현 제12조(공공부문 에너지 효율화 추진), 제13조(지역사회의 저탄소 녹색성장)</p>
<p>제 5 장 녹색생활 실천운동의 촉진 제14조(녹색생활 운동의 촉진), 제15조(녹색생활 실천의 교육·홍보), 제16조(시행규칙)</p>

6) 지역정보화기본조례

지역정보화기본조례는 「국가정보화기본법」에서 지방자치단체의 장에게 부여한 책무를 조례로 규범화한 것이다. 따라서 조례의 내용은 지방자치단체의 특색을 살리기 보다는 표준화되어 있다.

<표7> 지역정보화기본조례 구성 내용 및 체계

<p>경상북도지역정보화기본조례 [시행 2012.3.5.] [경상북도조례 제3311호, 2012.3.5., 전부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 경상북도의 지역정보화를 효율적으로 추진하기 위하여 「국가정보화 기본법」에 관련된 사항과 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다</p> <p>제2조(정의), 제3조(지역정보화 추진의 기본원칙), 제4조(다른 조례와의 관계)</p>
<p>제 2 장 지역정보화 정책의 수립 및 추진체계</p> <p>제5조(지역정보화 기본계획의 수립), 제6조(지역정보화 시행계획의 수립·시행), 제7조(지역정보화위원회), 제8조(위원회의 기능), 제9조(회의 등), 제10조(정보화책임관)</p>

<p>경상북도지역정보화기본조례 [시행 2012.3.5.] [경상북도조례 제3311호, 2012.3.5., 전부개정]</p>
<p>제 3 장 지역정보화의 추진</p> <p>제11조(분야별 정보화의 추진), 제12조(민간기관 등과의 협력), 제13조(정보통신망의 구축·운영 등), 제14조(민원사항 등의 전자적인 처리), 제15조(지식정보자원의 제공·활용), 제16조(행정정보의 제공), 제17조(정보화 교육)</p>
<p>제 4 장 정보화의 역기능 방지</p> <p>제18조(정보문화의 창달), 제19조(정보격차의 해소), 제20조(정보 접근 및 이용 보장), 제21조(정보보호)</p>

7) 농어업·농어촌 발전(지원)에 관한 기본조례

이 조례는 「자유무역협정 체결에 따른 농어업 등의 지원에 관한 특별법」 제2조 및 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」등을 모범으로 하고 있다. 이 유형의 조례는 지원조례로서 광역지방자치단체가 지원하는 내용과 기초지방자치단체가 지원하는 내용이 중복되지 않도록 조정하고 있는 것이 특징적이다.

<표8> 농어업·농어촌 발전(지원)에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>부산광역시 기장군 농어업·농어촌 지원에 관한 기본 조례 [시행 2007.9.20.] [부산광역시기장군조례 제495호, 2007.9.20., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 제1조(목적)이 조례는 세계무역기구(WTO), 자유무역협정(FTA)등 국제교역의 확대와 농수산물 시장의 개방화 추세에 슬기롭게 대응하기 위하여 농어업의 경쟁력을 강화하고 농어가의 소득을 보전하며, 농어촌의 지역개발 및 복지증진을 구현함에 있어 법령에 의하여 정부가 지원하는 사업에 기장군(이하“군”이라 한다)이 추가 지원하거나 자체 지원시책에 관하여 필요한 사항</p>

<p>부산광역시 기장군 농어업 · 농어촌 지원에 관한 기본 조례 [시행 2007.9.20.] [부산광역시기장군조례 제495호, 2007.9.20., 제정]</p>
<p>을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(군의 책무), 제4조(농어업인의 책무), 제5조(소비자의 책무), 제6조(농어업 · 농어촌 진흥시책의 기본방침), 제7조(지원범위)</p>
<p>제 2 장 분야별 지원사항</p>
<p>제8조(농어업인 소득보전 등), 제9조(농어업 경쟁력 강화), 제10조(재해를 입은 농어업인 등에 대한 지원), 제11조(농어촌 지역개발 및 복지증진), 제12조(농어업인력육성 및 창업촉진)</p>
<p>제 3 장 지원 절차</p>
<p>제13조(신청), 제14조(지원사업 결정), 제15조(지원금 교부), 제16조(관리감독)</p>
<p>제 4 장 농어업 · 농어촌정책자문위원회</p>
<p>제17조(설치), 제18조(구성), 제19조(위원장의 직무), 제20조(분과위원회), 제21조(수당 등), 제22조(시행규칙)</p>

8) 의무부담이나 권리의 포기에 관한 의결사항 운용에 관한 기본 조례

이 유형의 조례는 「지방자치법」 제38조제1항제8호에 따른 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기에 대한 의회의 의결사항을 구체적으로 규정하고 이의 통일적 · 효율적 운용에 기여할 수 있는 필요한 사항을 정함을 목적으로 하고 있다. 이 유형의 조례를 제정하고 있는 지방자치단체는 16개 기초지방자치단체로 대표적인 자치조례이며, 의회의 운영원칙을 정하고 있다는 점에서 특징적이다.

<표9> 의무부담이나 권리포기에 관한 의결사항 운용에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>화성시 의무부담이나 권리의 포기에 관한 의결사항 운용 기본 조례 [시행 2011.12.29.] [경기도화성시조례 제768호, 2011.12.29., 제정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 화성시의 각종 사업 추진과정에서 「지방자치법」 제39조 제1항제8호에 따라 “법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리를 포기하는 사무”에 대하여 화성시의회 의결을 통하여 통일적, 효율적 운용에 필요한 기본사항을 정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(적용 및 운영), 제4조(제출시기), 제5조(의안형식), 제6조(의결기한 등), 제7조(위원회의 설치·운영), 제8조(사전협의), 제9조(사후관리), 제10조(준용), 제11조(시행규칙)</p>

9) 소비자기본조례

이 유형의 조례는 「소비자기본법」 제6조(국가 및 지방자치단체의 책무) 및 같은 법 시행령 제3조에서 위임한 내용을 조례로 제정한 것이다. 흥미로운 것은 같은 법 시행령 제3조에서는 조례로 정할 수 있는 사항을 구체적으로 1. 소비자안전에 관한 시책, 2. 소비자와 관련된 주요 시책이나 정책결정사항에 관한 정보의 제공, 3. 사업자의 표시 및 거래 등의 적정화를 유도하기 위한 조사·권고·공표 등, 4. 소비자단체·소비자생활협동조합(「소비자생활협동조합법」 제2조에 따른 소비자생활협동조합을 말한다. 이하 같다) 등 소비자의 조직활동 지원, 5. 소비자피해구제기구의 설치·운영 등, 6. 소비자의 능력 향상을 위한 교육 및 프로그램, 7. 그 밖에 지역 소비자의 권익 증진에 필요한 사항을 규정함으로써 조례 제정시 가이드라인을 제시하고 있다는 점이다.

이 유형의 조례는 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체 32 곳이 제정하여 시행하고 있다.

<표10> 소비자기본조례 구성 내용 및 체계

<p>군산시 소비자기본 조례 [시행 2008.8.14.] [전라북도군산시조례 제829호, 2008.8.14., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 소비자의 기본적 권익을 보호하기 위하여 군산시장 (이하 “시장”이라 한다)의 의무 그리고 소비자와 소비자 단체의 역할을 규정하고, 소비자 보호 시책의 추진을 위한 기본적인 사항을 규정 하므로써 시민의 소비 생활의 질적 향상과 지역경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(소비자의 기본적 권리), 제4조(소비자의 의무), 제5조(시장의 책무)</p>
<p>제 2 장 소비자의 권익보호</p>
<p>제6조(위해방지), 제7조(불공정 행위의 지도), 제8조(계량 및 규격의 적정화), 제9조(시민생활의 안정대책), 제10조(소비자교육 및 정보제공), 제11조(취약계층의 보호), 제12조(개인정보의 보호)</p>
<p>제 3 장 소비자단체의 육성지원</p>
<p>제13조(소비자단체의 업무), 제14조(소비자상담실의 설치운영), 제15조(소비자단체의 육성지원)</p>
<p>제 4 장 소비자 분쟁의 해결</p>
<p>제16조(피해구제의 신청), 제17조(피해구제의 처리), 제18조(시험·검사 의뢰), 제19조(피해구제 처리의 중지), 제20조(분쟁조정 요청등)</p>
<p>제 5 장 소비자정책 심의위원회</p>
<p>제21조(소비자정책 심의위원회의 설치 운영), 제22조(위원회 구성), 제23조(위원회의 기능), 제24조(회의), 제25조(실무위원회), 제26조(의견청취 및 자료요청), 제27조(수당), 제28조(준용), 제29조(시행규칙)</p>

10) 건강도시기본조례

이 유형의 조례는 모범이 없으며, 세계보건기구(WHO)에서 추진하는 건강도시연맹에 가입하기 위한 건강도시 관련 시책을 규범화한 것으로 자치기본조례 유형에 속한다. 규정된 내용은 주로 건강도시 사업 계획, 재정지원, 건강도시위원회의 구성 등에 관한 사항이다. 이 유형의 조례는 50개 지방자치단체가 제정하여 시행중이며, 광역지방자치단체는 경기도가 유일하다.

<표11> 건강도시기본조례 구성 내용 및 체계

부산광역시 건강도시 기본 조례 [시행 2013.7.10.] [부산광역시조례 제4899호, 2013.7.10., 제정]
<p>제1조(목적) 이 조례는 시민의 건강증진과 도시환경을 개선하는데 필요한 사항을 규정하여 시민의 삶의 질 향상과 시민이 건강하게 오래사는 건강도시 조성에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(기본원칙), 제4조(책무), 제5조(기본계획의 수립·시행), 제6조(건강도시 조성 사업), 제7조(위탁), 제8조(재정지원), 제9조(건강도시 주간), 제10조(위원회의 설치), 제11조(협력체계 구축), 제12조(포상), 제13조(자원봉사자 모집·운영)</p>

11) 공약실천기본조례

이 유형의 조례는 이른바 메니페스트운동의 결과로서 지방자치단체의 장이 선거시 제시한 공약사항을 실천하고자 하는 정책의지를 규범화한 것이다. 공약실천관리조례라는 명칭도 발견할 수 있으며, 8개 지방자치단체가 이 유형의 조례를 제정하고 있다³⁾.

3) 15개 지방자치단체에서는 공약실천관리규정이나 지침의 형태로 공약실천을 위한 정책의지를 표현하고 있다.

이 유형의 조례는 국민의 권리나 의무에 관계되지 않는 공약을 실천하는 내부적 사무처리절차를 정하고 있는 것으로 행정사무지침적 성격을 가지는 것으로 보여진다.

<표12> 공약실천기본조례 구성 내용 및 체계

<p>광주광역시남구 공약실천을 위한 기본조례 [시행 2011.10.31.] [광주광역시남구조례 제673호, 2011.10.31., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 광주광역시 남구청장(이하 “구청장”이라 한다)의 공약 실천을 통해 주민과의 소통을 원활하게 하고 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 지역 발전을 이끌어 나가기 위한 관련 사업을 체계적으로 추진하는데 목적이 있다.</p> <p>제2조(권리와 의무)</p>
<p>제 2 장 구청장 공약이행</p> <p>제3조(구청장 공약 관리체계), 제4조(실천계획의 수립), 제5조(실천계획의 변경), 제6조(연도별 추진계획 작성), 제7조(공약사항 관리카드 작성), 제8조(추진 상황 점검), 제9조(추진상황 보고회), 제10조(공약이행평가위원회 구성 등), 제11조(회의), 제12조(평가방법), 제13조(수당 등)</p>
<p>제 3 장 매니페스토 실천 활동</p> <p>제14조(공개 및 주민보고회 개최), 제15조(평가결과의 환류), 제16조(매니페스토 운동 협조), 제17조(시행규칙)</p>

12) 공공시설 설치·관리 기본조례

이 유형의 조례는 「지방자치법」 제144조제1항에서 공공시설의 설치 근거를 규정하고 제2항에서 공공시설의 설치관리에 관한 사항을 조례로 정하도록 한 규정을 근거로 하고 있다.

세종특별자치시, 나주시, 광양시의 세 곳에만 제정되어 있으며, 그밖에 다른 지방자치단체들은 공공시설별로 설치 및 관리에 관한 개별조

례들을 제정하고 있다. 주요 내용으로는 공공시설의 설치기준, 설치절차, 설치계획, 위원회 등으로 구성되어 있다.

<표13> 공공시설 설치·관리 기본조례 구성 내용 및 체계

광양시 공공시설 설치·관리 기본 조례 [시행 2011.2.7.] [전라남도광양시조례 제1062호, 2011.2.7., 제정]
<p>제1조(목적) 이 조례는 관계법령이나 「지방자치법」 제144조제2항에 따라 광양시가 설치하는 공공시설에 대하여 통일적인 정의와 설치 기준 및 절차, 설치 및 관리방법 등을 명확히 하고 그 운영·관리의 효율성을 제고할 수 있도록 필요한 기본사항을 정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(적용), 제4조(설치기준), 제5조(설치절차), 제6조(설치계획), 제7조(위원회의 설치), 제8조(설치방법), 제9조(관리방법), 제10조(준용)</p>

13) 문화도시(조성)기본조례

이 유형의 조례는 해당 지방자치단체를 “인간중심적인 문화도시로 구현하기 위한 정책의 기본방향 및 그 추진체계 등에 필요한 기본적인 사항”을 규정하고 있다. 서울특별시, 광주광역시, 보령시, 서울 영등포구, 구로구의 다섯 지방자치단체가 제정하여 시행중이다⁴⁾.

특징적인 것은 서울특별시 문화도시조성조례에서는 문화도시 조성에 필요한 기본적인 사항 이외에 「문화예술진흥법」, 「지방문화원진흥법」등 관련 법령에서 위임한 사항을 같이 규정하고 있는 점이다.

4) 문화관광체육부에서는 매년 ‘문화도시선정사업’을 시행하고 있다.

<표14> 문화도시(조성) 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>서울특별시 구로구 문화도시 기본 조례 [시행 2008.4.4.] [서울특별시구로구조례 제819호, 2008.4.4., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제1조 (목적) 이 조례는 구로를 인간중심적인 문화도시로 구현하기 위한 정책의 기본방향 및 그 추진체계 등에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써, 구민의 삶의 질을 높이고 구로의 도시경쟁력을 향상시키는 것을 그 목적으로 한다. 제2조 (기본이념), 제3조 (정의), 제4조 (다른 법규와의 관계), 제5조 (구청장의 책무), 제6조 (구민의 역할)</p>
<p>제 2 장 문화도시정책의 기본방향</p> <p>제7조 (문화예술의 육성 등), 제8조 (문화적 도시환경의 조성), 제9조 (문화복지의 증진), 제10조 (문화산업의 육성), 제11조 (건강한 지역문화의 정착)</p>
<p>제 3 장 문화도시정책의 추진체계</p> <p>제12조 (문화도시발전계획의 수립·시행), 제13조 (구민의 의견수렴), 제14조 (구로창의문화자문단의 구성및운영 등), 제15조 (자문단의 지원 등), 제16조(운영세칙)</p>

14) 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례

이 유형의 조례는 시민의 보행환경 개선에 관한 사항을 정함으로써 시민의 보행권을 확보할 목적으로 제정/시행되고 있다. 목포시와 광주광역시에서만 찾아볼 수 있다. 보행환경기본계획의 수립, 보행환경조성기준의 설정, 보행환경개선추진위원회 등이 주요내용이다.

<표15> 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>시흥시보행권확보와보행환경개선에관한기본조례 [시행 2004.7.28.] [경기도시흥시조례 제806호, 2004.7.28., 제정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 시흥시민(이하 “시민”이라 한다)의 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본사항을 규정하여, 시흥시(이하 “시”라 한다)가 보행환경 시책을 종합적이고 계획적으로 추진토록 함으로써, 안전하고 쾌적한 보행환경을 조성하고 시민의 보행권을 확보할 수 있는 녹색교통도시로 만들어 가는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(기본책무), 제4조(시민의 권리와 의무), 제5조(기본계획의 수립), 제6조(교통수단의 개선), 제7조(조성기준의 설정), 제8조(재정지원등), 제9조(시행규칙)</p>

15) 주민(시민)참여기본조례

이 유형의 조례는 “시민의 시정에 대한 참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위한 주민참여의 기본적 사항을 정함으로써, 시와 주민이 협력하여 민주적 협치를 실현하고 주민들의 자치역량을 강화하며, 지역사회의 발전을 도모하는 것”을 목적으로 하고 있다.

40여개 지방자치단체에서 제정하고 있으며, 주요 내용으로는 위원회나 공청회에의 주민참여, 예산편성시 주민참여(주민참여예산제), 시정 정책 토론등의 청구, 주민참여기본계획의 수립 등에 관하여 규정하고 있다.

<표16> 주민(시민)참여 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>함평군 주민참여 기본 조례 [시행 2007.4.30.] [전라남도함평군조례 제1864호, 2007.4.30., 제정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 함평군민의 군정에 대한 참여를 활성화하고 함평군 행정의 민주성과 투명성을 증대하여 신뢰성을 확보하기 위한 기본적인 사항을 정함으로써 함평군과 함평군민이 협력하여 혁신적이고 창조적인 지역사회의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(군수의 책무), 제5조(주민의 권리와 역할), 제6조(위원회의 주민참여), 제7조(공청회 등의 주민참여), 제8조(군정시책 설명청구), 제9조(위원회의 공개), 제10조(주민의견 조사), 제11조(시행규칙)</p>
<p>순천시민 참여 기본 조례 [시행 2006.11.30.] [전라남도순천시조례 제896호, 2006.11.30., 제정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 순천시(이하 “시”라 한다) 행정의 공정성, 민주성, 투명성을 증대하기 위하여 순천시민(이하 “시민”이라 한다)의 행정 참여에 대한 기본적인 사항을 정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(시장의 책무), 제5조(시민의 권리와 책무), 제6조(회의공개의 원칙), 제7조(위원회 참여), 제8조(예산편성의 시민참여), 제9조(시민제안), 제10조(정책토론 청구), 제11조(의견조사), 제12조(시행규칙)</p>

16) 식품안전기본조례

이 유형의 조례는 「식품안전기본법」 및 식품안전 관계법령에 따른 식품안전시책을 추진하기 위한 기본사항을 규정하고, 종합적인 식품안전관리의 지속적 추진을 통하여 시민이 건강하고 안전한 식생활을 영위하게 함을 목적으로 하고 있다. 서울특별시, 인천광역시, 광주광역시의 3개 광역지방자치단체와 영주시, 구례군, 대구 수성구의 3개 기초지방자치단체가 제정하고 있다.

<표17> 식품안전 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>광주광역시 식품안전 기본 조례 [시행 2012.7.10.] [광주광역시조례 제4118호, 2012.7.10., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「식품안전기본법」 및 식품안전 관계법령에 따른 식품안전시책을 추진하기 위한 기본사항을 규정하고, 종합적인 식품안전관리의 지속적 추진을 통하여 시민이 건강하고 안전한 식생활을 영위하게 함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(다른 법규와의 관계), 제5조(시장의 책무), 제6조(사업자의 책무), 제7조(자치구청장의 책무), 제8조(시민의 권리와 역할)</p>
<p>제 2 장 식품안전관리시행계획의 수립 및 추진체계</p>
<p>제9조(식품안전관리시행계획의 수립·시행), 제10조(식품안전대책위원회의 설치), 제11조(위원회의 구성 등), 제12조(위원회의 회의), 제13조(수당 및 여비), 제14조(비밀준수 의무), 제15조(운영세칙 등)</p>
<p>제 3 장 식품안전의 조사·연구 및 지원</p>
<p>제16조(조사·연구), 제17조(추적조사), 제18조(교육 및 홍보), 제19조(재정적·기술적 지원 등)</p>
<p>제 4 장 정보공개 및 소비자의 참여</p>
<p>제20조(정보 공개), 제21조(시민 및 사업자의 의견 수렴), 제22조(국가 및 다른 지방자치단체 등과의 협력), 제23조(식품안전성 검사 청구제의 운영), 제24조(식품안전성 검사 청구인의 보호), 제25조(포상금)</p>

17) 행정규제기본조례

이 유형의 조례는 행정규제기본법 제3조제3항에 따라 “조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표(公表), 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등에 필요한 조치”를 규

정함을 목적으로 하고 있다. 그러나 행정규제와 관련해서는 대부분의 지방자치단체는 “기본조례”라는 명칭보다 ‘행정규제개혁위원회 설치 및 운영조례’나 교육청 소관의 ‘교육규제완화위원회규칙’과 같은 명칭의 조례나 규칙을 제정하여 시행하고 있다. 실제로 행정규제기본조례라는 명칭의 조례는 기초지방자치단체 1곳에서 제정하고 있을 뿐이며, 조례의 내용 또한 다른 유사조례와 다른 점을 찾아볼 수 없다.

<표18> 행정규제 기본조례 구성 내용 및 체계

대전광역시 중구 행정규제 기본 조례 [시행 2013.7.1.] [대전광역시중구조례 제1057호, 2013.4.30., 일부개정]
<p>제1조(목적) 이 조례는 「행정규제기본법」 제3조제3항에 따라 조례·규칙 등에 규정된 규제의 등록 및 공표, 규제의 신설 또는 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등 규제개혁에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(규제의 등록 및 공표), 제3조(규제영향분석 및 심사), 제4조(규제의 존속기한 명시), 제5조(규제의 존속기한 연장), 제6조(기존규제의 정비), 제7조(규제의 신설 또는 강화), 제8조(위원회의 운영), 제9조(위원회의 기능), 제10조(위원장의 직무), 제11조(회의), 제12조(간사), 제13조(규제신고센터의 운영), 제14조(수당 등), 제15조(준용), 제16조(운영세칙)</p>

18) 민간투자사업관리기본조례

이 유형의 조례는 “「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 같은 법 시행령에 따라 추진되는 민간투자사업과 그밖에 재정부담을 유발하는 민간투자사업의 진행절차와 적정규모 관리를 위해 필요한 사항”을 규정하고 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 같은 법 시행령에서는 지방자치단체로 하여금 ‘민간투자사업심의위원회’를 설치할 수 있도록 하고

있으며, 대부분의 지방자치단체에서는 ‘민간투자사업심의위원회의 설치 및 운영 조례’나 규칙을 제정·시행하고 있으며, ‘기본조례’를 제정하는 곳은 찾아보기 어렵다. 또한, 민간투자사업기본조례의 내용 또한 관련 법령에 따른 민간투자사업 이외에 재정부담을 유발하는 민간투자사업에 대한 의회의 동의 절차 등을 규정하고 있는데 그치고 있다.

<표19> 민간투자사업관리 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>시흥시 민간투자사업에 관한 기본 조례 [시행 2008.7.9.] [경기도시흥시조례 제999호, 2008.7.9., 제정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 “법”이라 한다) 및 동법 시행령에서 정한 민간투자사업의 타당성 및 경제성을 심의하고 사업의 적정 규모를 관리하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(기본원칙), 제3조(민간투자사업심의위원회의 운영), 제4조(민간투자시설사업기본계획의 수립 및 공고), 제5조(중기지방재정계획과의 연계), 제6조(민간투자사업의 의회 동의), 제7조(보안유지), 제8조(시행규칙)</p>
<p>밀양시 민간투자사업 관리 기본 조례 [시행 2009.6.12.] [경상남도밀양시조례 제718호, 2009.6.12., 제정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 같은법 시행령에서 정한 민간투자사업의 적정한 관리를 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(중기지방재정계획과의 연계), 제4조(민간투자사업의 의회 동의), 제5조(민간투자사업심의위원회의 운영), 제6조(구성), 제7조(기능), 제8조(회의), 제9조(수당 등), 제10조(보안유지), 제11조(운영규정), 제12조(시행규칙)</p>

19) 주거복지기본조례

이 유형의 조례는 서울특별시와 시흥시에서만 찾아볼 수 있으며, 주거약자 등에 대한 주거안정과 주거수준 향상에 기여하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

제 2 장 우리나라 자치기본조례의 현황과 내용

조례의 내용을 살펴보면 ‘주거복지기본계획 및 시행계획의 수립’, ‘주거복지사업’, ‘주거복지위원회’, ‘주거복지지원센터’ 등 주거복지지원에 관한 기본적인 사항들을 규정하고 있다.

<표20> 주거복지 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>서울특별시 주거복지 기본조례 [시행 2012.12.31.] [서울특별시조례 제5391호, 2012.12.31., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 주거약자 등에 대한 주거안정과 주거수준 향상에 기여하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(시장의 책무)</p>
<p>제 2 장 주거복지사업</p> <p>제4조(주거복지 기본계획의 수립), 제5조(연도별 시행계획), 제6조(주거실태조사), 제7조(주거복지사업)</p>
<p>제 3 장 주거복지위원회</p> <p>제8조(설치 및 기능), 제9조(구성), 제10조(임기), 제11조(위원장의 직무 등), 제12조(회의 등), 제13조(관계부서의 협조), 제14조(회의록), 제15조(수당)</p>
<p>제 4 장 주거복지지원센터 등</p> <p>제16조(주거복지지원센터의 설치), 제17조(지원센터의 기능), 제18조(관리 및 운영), 제19조(지도 감독), 제20조(위탁계약 취소 등), 제21조(재원), 제22조(다른 법령과의 관계)</p>

20) 건축기본조례

이 유형의 기본조례는 “「건축기본법」 및 같은 법 시행령에서 조례로 정하도록 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을” 목적으로 하고 있으며, 12개 광역지방자치단체와 제주특별자치도가 제정

하여 시행하고 있다. 주로 건축기본계획, 건축위원회, 건축문화의 진흥과 같이 법령에서 위임한 사항을 정하고 있다.

<표21> 건축기본조례 구성 내용 및 체계

<p>부산광역시 건축기본 조례 [시행 2008.12.31.] [부산광역시조례 제4344호, 2008.12.31., 제정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「건축기본법」 및 「건축기본법 시행령」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(건축기본계획의 수립 등), 제3조(건축정책위원회), 제4조(건축디자인조정위원회), 제5조(교류·협력의 증진)</p>

21) 인권보장 및 증진에 관한 기본조례

이 유형의 ‘기본조례’는 광주광역시 광산구에서만 찾아볼 수 있으며, 대부분의 지방자치단체에서는 ‘인권보장 및 증진에 관한 조례’라는 명칭을 사용하고 있다. ‘기본조례’라는 명칭을 붙였다고 해서 내용상 차이는 없으며, 주로 인권보장 및 증진 기본계획, 인권교육, 인권센터의 지정, 인권보장 및 증진위원회의 설치·운영, 인권지원활동의 지원 등을 내용으로 하고 있다.

<표22> 인권보장 및 증진에 관한 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례 [시행 2013.4.16.] [광주광역시광산구조례 제1085호, 2013.4.16., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 광주광역시 광산구 주민의 인권을 보장하고 증진하기 위한 기본적인 사항을 규정함으로써, 모든 구민이 인간으로서 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.</p>

<p>광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례 [시행 2013.4.16.] [광주광역시광산구조례 제1085호, 2013.4.16., 제정]</p>
<p>제2조(정의), 제3조(다른 조례와의 관계), 제4조(구청장의 책무), 제5조(구민의 참여)</p>
<p>제 2 장 인권증진 정책</p>
<p>제6조(인권정책 기본계획), 제7조(시행계획의 수립 및 평가), 제8조(공청회), 제 9조(인권교육 실시), 제10조(인권증진활동 단체에 대한 지원)</p>
<p>제 3 장 인권보장및증진위원회</p>
<p>제11조(위원회 설치), 제12조(구성), 제13조(독립성과 임기보장) 제14조(운영), 제15조(간사), 제16조(인권영향평가 권고), 제17조(수당 등)</p>
<p>제 4 장 보칙</p>
<p>제18조(관계기관간의 협력), 제19조(시행규칙)</p>

22) 물관리 및 물순환 기본조례

이 유형의 조례는 서울특별시(물순환 회복 및 저영향개발기본조례), 남양주시(물관리 및 물순환기본조례)와 수원시(통합물관리기본조례) 등 극소수의 지방자치단체에서 찾아볼 수 있다. 서울시의 ‘물순환 회복 및 저영향개발 기본조례’는 “「자연재해대책법」, 「환경정책기본법」 등 관계법령에 근거하여 빗물의 자연 침투능력을 보전하고, 빗물의 표면 유출 억제를 위한 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위한 사항을 규정하여, 도시화로 악화된 자연 물순환 회복과 물환경 보전을 위한 저영향개발의 기본방향을 제시함을 목적”으로 하고 있다. 관계 법령에서 위임하고 있는 물관리 정책수단을 ‘기본조례’에서 종합적이고 체계적으로 조례의 목적에 맞게 활용하고 있는 것이 특징적이다.

<표23> 물관리 및 물순환 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>남양주시 물관리 및 물순환 기본 조례 [시행 2011.7.21.] [경기도남양주시조례 제973호, 2011.7.21., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 남양주시의 안정적인 맑은 물의 확보와 건강한 물 생태계의 유지 등 기후변화에 대응한 물관리 및 물순환 체계를 마련함으로써 시민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(시의 책무), 제4조(시민의 권리와 책무)</p>
<p>제 2 장 물관리 및 물순환 기본계획 등</p>
<p>제5조(물관리 및 물순환의 기본원칙), 제6조(물관리 및 물순환 기본계획의 수립), 제7조(물관리 부서의 부문별 계획수립), 제8조(부문별 실천계획의 협의·조정·평가)</p>
<p>제 3 장 남양주시 물관리위원회</p>
<p>제9조(설치), 제10조(기능), 제11조(구성), 제12조(위원의 임기), 제13조(위원장의 직무), 제14조(회의 등), 제15조(소위원회), 제16조(간사 등), 제17조(의견청취), 제18조(비밀유지), 제19조(위원의 해촉), 제20조(수당 등), 제21조(실무협의회)</p>
<p>제 4 장 생태적 건강성과 지속가능한 물환경 조성을 위한 비점오염관리</p>
<p>제22조(비점오염 저감)</p>
<p>제 5 장 물관리 사업에 대한 지원</p>
<p>제23조(보조금 지원), 제24조(민·관 협력 등), 제25조(국제 물관리 협력 등)</p>
<p>제 6 장 보 칙</p>
<p>제26조(시행규칙)</p>

23) 기금 설치 및 관리기본조례

이 유형의 조례는 「지방자치법」 제142조에 따른 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항과 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항 및 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써 기금 및 설치하는 기금의 관리·운용의 공공성과 재정의 효율성 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

‘기본조례’라는 명칭은 부산광역시에서 찾아볼 수 있을 뿐, 대부분의 지방자치단체에서는 ‘통합기금관리조례’라는 명칭을 사용하고 있다.

<표24> 기금 설치 및 관리 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>부산광역시 기금 설치 및 관리 기본 조례 [시행 2014.1.1.] [부산광역시조례 제4943호, 2013.10.30., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제142조와 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써 부산광역시에 설치된 기금 및 설치하는 기금의 관리·운용의 공공성과 재정의 효율성 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
<p>제 2 장 기금의 설치 및 관리·운용</p> <p>제2조(적용범위), 제3조(기금의 수입과 지출), 제4조(기금의 설치제한), 제5조(기금운용심의위원회), 제5조의2(위원회 제척·기피·회피), 제6조(기금운용계획의 수립·제출), 제7조(기금결산보고서 제출)</p>
<p>제 3 장 통합관리기금의 설치·운용</p> <p>제8조(통합관리기금의 설치), 제9조(재원), 제10조(용도), 제11조(기금관리공무원의 지정), 제12조(예탁의무), 제13조(예탁규모 등에 관한 자료제출), 제14조(예탁금의 예탁기간 및 이자), 제15조(예탁금의 기한 전 반환), 제15조의2(융자), 제16조(융자기간), 제17조(융자금의 이자계산), 제18조(융자금의 원리금상환), 제19조(결손의 보전)</p>

24) 민간위탁기본조례

이 유형의 기본조례는 「지방자치법」 제104조제3항의 “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.”에 의하여 해당 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사무 중 일부에 대하여 민간위탁을 촉진함으로써 행정관여의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고, 나아가 사무간소화와 행정능률 향상을 도모하는 등 민간위탁에 관하여 필요한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

총 10개 지방자치단체가 ‘기본조례’라는 명칭을 사용하고 있으며, 대부분 ‘민간위탁촉진 및 관리조례’ 등의 명칭을 사용하고 있다.

<표25> 민간위탁 기본조례 구성 내용 및 체계

부산광역시 기장군 민간위탁 기본 조례 [시행 2008.3.5.] [부산광역시기장군조례 제521호, 2008.3.5., 제정]
<p>제1조(목적)이 조례는 지방자치법 제104조제3항에 따라 부산광역시 기장군수(이하“군수”라 한다)의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여, 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고 사무의 간소화로 행정능률 향상을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(적용범위), 제4조(민간위탁 대상사무의 기준 등), 제5조(수탁기관의 선정 등), 제6조(수탁기관선정심사위원회 구성 및 운영), 제7조(책임의 소재 및 명의표시), 제8조(협약체결), 제9조(사용료 등 징수), 제10조(지휘·감독), 제11조(사무편람), 제12조(처리상황의 감사), 제13조(시행규칙)</p>

25) 의회회의운영기본조례

이 유형의 기본조례는 「지방자치법」 제44조(정례회)·제47조(개회·휴회·폐회와 회의일수) 및 「지방자치법 시행령」 제54조에 따라 의회 운영에 관해서 위임한 사항을 규정하고 있다.

기본조례라는 명칭은 부산광역시에서만 찾아볼 수 있으며, 대부분의 지방자치단체는 ‘의회회의운영조례’라는 명칭을 사용하고 있다. 내용은 거의 같다.

<표26> 의회회의운영 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>부산광역시의회 회의운영 기본 조례 [시행 2011.9.16.] [부산광역시조례 제4663호, 2011.9.16., 일부개정]</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제44조·제47조 및 「지방자치법 시행령」 제54조에 따라 부산광역시의회 회의운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(회의총일수), 제3조(회기), 제4조(정례회의 집회일), 제5조(회의운영)</p>

26) 재난 및 안전관리 기본조례

이 유형의 기본조례는 “「재난 및 안전관리 기본법」에서 위임받은 사항을 규정하고, 각종 재난으로부터 서울특별시 종로구 주민의 생명과 재산 및 도시기능을 보호하기 위하여 재난 및 안전관리체계를 확립하며, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 안전관리에 필요한 사항을 규정함을” 목적으로 하고 있다.

기본조례라는 명칭은 서울 종로구, 중구, 중랑구, 안양시에서 찾아볼 수 있으며, 다른 지방자치단체들은 ‘재난 및 안전관리조례’라는 명칭을 사용하고 있다. 규정내용은 대부분 유사하게 구성되어 있다.

<표27> 재난 및 안전관리 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례 [시행 2012.5.22.] [서울특별시조례 제5292호, 2012.5.22., 전부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 「재난 및 안전관리 기본법」에서 위임받은 사항을 규정하고, 각종 재난으로부터 시민의 생명과 재산 및 도시기능을 보호하기 위하여 서울특별시의 재난 및 안전관리체계를 확립하며, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(시의 책무), 제3조(시민의 권리), 제4조(민의 책무)</p>
<p>제 2 장 재난 및 안전관리기구</p>
<p>제 1 절 서울특별시 안전관리위원회</p> <p>제5조(서울특별시안전관리위원회의 설치), 제6조(안전관리위원회의 기능), 제7조(안전관리위원회의 구성), 제8조(안전관리위원회 위원의 임기), 제9조(안전관리위원회의 회의), 제10조(안전관리실무위원회)</p>
<p>제 2 절 서울특별시 재난안전대책본부</p> <p>제11조(서울특별시 재난안전대책본부의 설치), 제12조(대책본부의 구성·운영), 제13조(대책본부의 기능), 제14조(재난대비훈련), 제15조(동원체계의 구축 등)</p>
<p>제 3 절 서울특별시 재난종합상황실</p> <p>제16조(재난종합상황실 설치), 제17조(재난종합상황실의 기능)</p>
<p>제 4 절 서울특별시 안전관리자문단</p> <p>제18조(서울특별시안전관리자문단의 설치·구성), 제19조(자문단의 기능), 제20조(자문단 위원의 임기)</p>
<p>제 3 장 재난예방 및 대비</p>
<p>제21조(재난예방조치), 제22조(재난예방을 위한 긴급안전점검 및 긴급안전조치), 제23조(재난 예보·경보체계 구축 종합계획 수립), 제24조(재난위험요인의 신고), 제25조(재난통계), 제26조(현장조치 행동매뉴얼의 작성·운영), 제27조(재난관리 정책의 연구·개발 활용), 제28조(재난관리체계 등의 정비·평가), 제29조(대피소의 관리 등)</p>

<p>서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례 [시행 2012.5.22.] [서울특별시조례 제5292호, 2012.5.22., 전부개정]</p>
<p>제 4 장 재난대응 및 복구</p> <p>제30조(재난상황의 보고 및 전파), 제31조(응급대응조치), 제32조(긴급구조), 제33조(복구활동 등)</p>
<p>제 5 장 재난 및 안전관리에 관한 계획 등</p> <p>제34조(도시안전 기본계획), 제35조(안전관리계획의 수립), 제36조(재난예방 홍보계획의 수립), 제37조(국제교류 및 협력사업), 제38조(지역안전공동체의 조성), 제39조(안전문화활동의 육성·지원), 제40조(안전교육), 제41조(안전관리 전문인력의 양성), 제42조(자원봉사자), 제43조(재정지원), 제44조(재난취약 계층에 대한 지원), 제45조(수당 등)</p>

27) 시민건강관리 기본조례

이 유형의 기본조례는 서울특별시에서만 존재하며, “시민건강에 관한 시민의 권리·의무와 서울특별시의 책임을 정하고 시민건강관리에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 건강정책의 발전과 시민의 건강증진에 이바지함을 목적”으로 하고 있다.

주요 내용은 시민건강관리종합계획의 수립, 시민건강관리위원회의 설치 및 운영, 환자관리옴부즈만의 구성 및 운영 등이며, 시민건강관리위원회는 「국민건강증진법」 제10조에 의한 건강생활실천협의회 기능을 수행하도록 하고 있다.

이와 달리 다른 대부분의 지방자치단체에서는 “건강생활실천협의회 운영조례” 등을 제정하여 시행하고 있다.

<표28> 시민건강관리 기본조례 구성 내용 및 체계

<p>서울특별시 시민건강관리 기본조례 [시행 2014.1.9.] [서울특별시조례 제5628호, 2014.1.9., 제정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 시민건강에 관한 시민의 권리·의무와 서울특별시의 책임을 정하고 시민건강관리에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 건강정책의 발전과 시민의 건강증진에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(정의), 제3조(시장 등의 책무), 제4조(시민의 권리 등)</p>
<p>제 2 장 시민건강관리 종합계획</p>
<p>제5조(시민건강관리 종합계획 수립), 제6조(시행계획의 수립·시행), 제7조(계획 수립의 협조 요청 등), 제8조(재정지원 등)</p>
<p>제 3 장 시민건강위원회 설치·운영</p>
<p>제9조(시민건강위원회의 설치 및 운영), 제10조(위원회의 구성), 제11조(위원장 등의 직무), 제12조(회의 운영), 제13조(위원의 임기), 제14조(위원의 해촉), 제15조(위원의 제척 등), 제16조(분과위원회), 제17조(의견청취), 제18조(관련기관 등의 협조요청), 제19조(의무와 권한), 제20조(회의 공개), 제21조(간사), 제22조(수당 등)</p>
<p>제 4 장 환자권리 옴부즈만 구성·운영</p>
<p>제23조(환자권리옴부즈만 구성·운영), 제24조(기능), 제25조(임기 및 신분보장), 제26조(업무의 위탁), 제27조(회의개최)</p>
<p>제 5 장 보 칙</p>
<p>제28조(의료기관과의 협력 및 협약체결), 제29조(건강 통계·정보 관리), 제30조(의견수렴), 제31조(유공자 표창), 제32조(다른 조례와의 관계), 제33조(시행규칙)</p>

28) 지식재산기본조례

이 유형의 기본조례는 서울특별시에서 찾아볼 수 있으며, “『지식재산 기본법』 및 같은 법 시행령에 따라 지식재산의 창출, 보호 및 활용을 촉진하고 그 기반을 조성하기 위해 국가의 시책과 서울특별시의 지역적 특성을 고려하여 서울특별시 지식재산 시책을 마련하는 데 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 하고 있다.

서울특별시를 제외한 다른 지방자치단체에서는 “지식재산진흥에 관한 조례”라는 명칭을 사용하고 있다. 규정내용은 지식재산기본법 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항을 규정하는 것으로 거의 같다.

<표29> 지식재산 기본조례 구성 내용 및 체계

서울특별시 지식재산 기본조례 [시행 2012.12.31.] [서울특별시조례 제5402호, 2012.12.31., 제정]
<p>제1조(목적) 이 조례는 「지식재산 기본법」 및 같은 법 시행령에 따라 지식재산의 창출, 보호 및 활용을 촉진하고 그 기반을 조성하기 위해 국가의 시책과 서울특별시의 지역적 특성을 고려하여 서울특별시 지식재산 시책을 마련하는 데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(시의 책무), 제5조(다른 조례와의 관계), 제6조(지식재산 기본계획의 수립), 제7조(지식재산 추진계획의 수립), 제8조(지식재산정책책임관 지정 운영), 제9조(지식재산 창출활동 지원), 제10조(지식재산의 보호강화), 제11조(지식재산의 활용 촉진), 제12조(지역특성화 사업의 실시), 제13조(지역브랜드가치제고 지원), 제14조(유관기관 협력), 제15조(지식재산위원회의 설치 및 기능), 제16조(지식재산위원회의 설치 및 기능), 제17조(위원회의 구성), 제18조(위원의 임기), 제19조(위원장의 직무), 제20조(회의), 제21조(수당 및 여비), 제22조(자료의 제출 및 그 외의 협력), 제23조(비밀누설의 금지), 제24조(운영세칙), 제25조(사무의 위탁)</p>

29) 청년일자리기본조례

이 유형의 기본조례는 서울특별시에서 찾아볼 수 있으며, “「청년고용촉진 특별법」에 따라 서울특별시 소재 청년들의 고용을 촉진하고 일자리의 질을 개선하여 청년의 삶의 수준 향상과 생활의 안정을 보장함으로써 지속적인 경제발전 및 지역사회 안정에 이바지함”을 목적으로 하고 있다.

「청년고용촉진법」제3조에서 지방자치단체의 책무를 정하고 있는데 따라서 제정된 조례이다.

<표30> 청년일자리 기본조례 구성 내용 및 체계

서울특별시 청년일자리 기본 조례 [시행 2013.10.4.] [서울특별시조례 제5573호, 2013.10.4., 제정]
<p>제1조(목적) 이 조례는 「청년고용촉진 특별법」에 따라 서울특별시 소재 청년들의 고용을 촉진하고 일자리의 질을 개선하여 청년의 삶의 수준 향상과 생활의 안정을 보장함으로써 지속적인 경제발전 및 지역사회 안정에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의), 제3조(책무), 제4조(출자·출연기관의 청년 고용 확대), 제5조(청년일자리 기본계획), 제6조(청년일자리위원회), 제7조(청년 고용관련 지표 제시 등), 제8조(청년 근로 관련 교육의 실시), 제9조(교육기관 활용), 제10조(관계기관·단체와의 협력 등), 제11조(청년 일자리 허브의 설치·운영), 제12조(행정적·재정적 지원), 제13조(시행규칙)</p>

30) 의회기본조례

이 유형의 조례는 광주광역시, 충청남도, 서울특별시에서 찾아볼 수 있으며, “시민에게 열려있는 민주적 의회상을 구현하고, 의정활동의 효율성을 제고하기 위하여 의회의 구성과 운영의 기본이 되는 사항을 규정함”을 목적으로 하고 있다.

<표31> 의회기본조례 구성 내용 및 체계

<p>광주광역시의회 기본 조례 [시행 2014.9.1.] [광주광역시조례 제4414호, 2014.9.1., 일부개정]</p>
<p>제 1 장 총 칙</p>
<p>제1조(목적) 이 조례는 시민에게 열려있는 민주적 의회상을 구현하고, 의정활동의 효율성을 제고하기 위하여 광주광역시의회의 구성과 운영의 기본이 되는 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(의회 지위와 기본방향), 제3조(의회 운영 원칙), 제4조(의정활동 원칙)</p>
<p>제 2 장 의 원</p>
<p>제5조(등록), 제6조(의석배정), 제7조(선서), 제8조(품위유지 의무), 제9조(청가 및 결석), 제10조(사직)</p>
<p>제 3 장 회의 운영</p>
<p>제11조(연간 회의일수), 제12조(회기), 제13조(정례회), 제14조(정례회 심의사항), 제15조(회의록)</p>
<p>제 4 장 의회의 기관 등</p>
<p>제16조(의장), 제17조(부의장의 의장 직무대리), 제18조(임시의장), 제19조(의장·부의장 선거), 제20조(의장·부의장 선거 후보자 등록), 제21조(의장·부의장 임기), 제22조(의장·부의장 사임), 제23조(의장·부의장 겸직 제한), 제24조(사무처)</p>
<p>제 5 장 교섭단체 및 위원회</p>
<p>제25조(교섭단체 구성), 제26조(위원회 설치), 제27조(상임위원회 직무와 그 소관), 제28조(상임위원회와 위원 정수), 제29조(상임위원회 위원), 제30조(상임위원 임기), 제31조(상임위원장), 제32조(특별위원회), 제33조(특별위원회 위원장), 제34조(위원 선임과 개선), 제35조(위원장 직무), 제36조(부위원장), 제37조(소위원회), 제38조(위원 아닌 의원 발언 청취), 제39조(전문위원과 공무원), 제40조(전문가 위촉)</p>

<p>광주광역시의회 기본 조례 [시행 2014.9.1.] [광주광역시조례 제4414호, 2014.9.1., 일부개정]</p>
<p>제 6 장 발 언</p> <p>제41조(발언 허가), 제42조(발언 장소), 제43조(발언의 계속), 제44조(의제 외 발언 금지), 제45조(발언횟수 제한), 제46조(5분 자유발언), 제47조(발언시간 제한)</p>
<p>제 7 장 시장 등의 출석 · 답변</p> <p>제48조(시장 등의 출석요구), 제49조(출석 · 답변할 수 있는 공무원 등의 범위), 제50조(시정질문), 제51조(서면질문), 제52조(긴급현안질문), 제53조(행정사무감사 및 조사), 제54조(시장 등의 발언)</p>
<p>제 8 장 질서와 경호 등</p> <p>제55조(질서유지), 제56조(경호), 제57조(회의장 출입 제한 등), 제58조(방청), 제59조(녹음, 녹화, 촬영, 중계방송 등)</p>
<p>제 9 장 의원 연구활동 및 시민참여 등</p> <p>제60조(연구활동), 제61조(연수), 제62조(정책네트워크), 제63조(입법 · 법률고문), 제64조(청원 처리), 제65조(공청회), 제66조(시민참여 보장 및 확대)</p>

31) 사회적 경제 기본조례

이 유형의 기본조례는 서울특별시에 특유한 것으로 “사회적경제의 이념과 구성 주체, 공통의 기본원칙을 수립하고, 관련 정책을 추진함에 있어 각 사회적 경제 주체와 서울특별시의 역할에 대한 기본적인 사항을 규정함으로써 서울특별시의 사회적 경제 활성화와 지속가능한 사회적 경제 생태계 구축에 이바지함”을 목적으로 하고 있다.

이 기본조례는 제7조제1항에서 “사회적 경제에 관하여는 특별한 경우를 제외하고는 다른 조례에 우선하여 이 조례를 적용한다”고 하고, 제2항에서 “사회적 경제에 관한 다른 조례를 제정하거나 개정할 때에는 이 조례의 목적과 원칙에 맞도록 하여야 한다”고 하여 사회적 경제에 관한 우선적용효력을 부여하고 있다는 점이 특징적이다.

<표32> 사회적 경제 기본조례 구성 내용 및 체계

서울특별시 사회적경제 기본 조례 [시행 2014.10.20.] [서울특별시조례 제5759호, 2014.10.20., 일부개정]
<p>제1조(목적) 이 조례는 사회적경제의 이념과 구성 주체, 공통의 기본원칙을 수립하고, 관련 정책을 추진함에 있어 각 사회적경제 주체와 서울특별시의 역할에 대한 기본적인 사항을 규정함으로써 서울특별시의 사회적경제 활성화와 지속가능한 사회적경제 생태계 구축에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(기본원칙), 제5조(시장의 책무), 제6조(사회적경제기업의 책무), 제7조(다른 조례와의 관계), 제8조(사회적경제 기본계획), 제9조(사회적경제 정책 심의·조정), 제10조(사회적경제지원센터 및 부문별 지원기관), 제11조(지원센터의 기능), 제12조(지원센터의 위탁관리 및 운영), 제13조(경영지원 등), 제14조(시설비 등 지원), 제15조(재정지원 및 기금의 설치), 제16조(교육훈련 및 연구 지원 등), 제17조(우선구매 등 지원), 제18조(사회적경제 당사자 연합체 등의 지원), 제19조(민간기업 등의 참여 확대), 제20조(사회적경제 활성화를 위한 국제협력), 제21조(홍보 및 포상), 제22조(지도·감독), 제23조(권한의 위임 및 위탁)</p>

제 2 절 기본조례의 분류

1. 위임여부에 따른 분류

(1) 개 관

기본조례는 위임여부에 따라 위임기본조례와 자치기본조례로 분류할 수 있다.

법령에서 위임한 사항을 조례로 정하는 것을 위임조례라 한다. 기본조례에는 앞에서 살펴봤듯이 ○○기본법에서 위임한 사항을 정함을 목적으로 하는 유형이 많이 있으며, 이러한 기본조례를 위임기본조례로 분류할 수 있다.

법령의 위임 없이 또는 법령에서 정하지 않는 사항을 규정하는 조례를 자치조례라 한다. 기본조례 중에는 법령의 위임 없이 또는 법령에서 정하지 않는 사항을 정하면서 ‘기본조례’라는 명칭을 붙이고 있는 유형이 있다. 이러한 유형의 조례를 자치기본조례라 구분할 수 있다.

여기서 문제가 되는 것은 법령에서 정하는 지방자치단체의 책무규정을 근거로 하면서 관련 법령에서의 정책수단들을 종합화하는 유형의 기본조례이다. 법령에서 국가나 지방자치단체의 책무규정은 구속력을 가지지 않지만 해당 법령의 권리나 의무를 집행함에 있어서 중요한 해석기준이 된다. 법령에서 정하고 있는 책무규정은 해당 법령의 목적달성을 위한 각 주체가 해야 할 역할과 책임 범위에 대한 선언적인 규정으로 규범력은 없으나 이를 근거로 지방자치단체가 조례를 제정하여 관련 시책을 추진한다면 이는 자치사무로서 보아야 할 것이며, 따라서 이런 유형의 기본조례 또한 자치기본조례로 분류하는 것이 타당할 것이다.

(2) 위임기본조례

위임기본조례에 속하는 기본조례로는 「지방세기본법」의 제규정에서 개별적으로 위임한 사항을 정하고 있는 ‘군(시)세 기본조례’, 「저탄소 녹색성장기본법」의 개별위임에 따른 ‘저탄소녹색성장기본조례’, 「국가정보화기본법」에 따른 ‘지역정보화기본조례’, 「소비자기본법」에 따른 ‘소비자기본조례’와 같은 기본조례들이 위임기본조례에 속한다.

특히 이러한 기본조례들은 개별·구체적인 위임방식에 따라 개별 조문에서 조례로 정하도록 하는 사항들을 정하고 있다. 따라서 지역적 특성은 반영된다 하더라도 조례의 기본 구성이 동일하다는 특징을 가지고 있다.

(2) 자치기본조례

순수한 의미의 자치기본조례에 속하는 기본조례로는 ‘건강도시기본조례’, ‘공약실천기본조례’, ‘문화도시(조성)기본조례’, ‘보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 기본조례’, ‘주민(시민)참여(자치)기본조례’, ‘인권 보장 및 증진에 관한 기본조례’, ‘물관리 및 물순환 기본조례’, ‘시민 건강관리기본조례’, ‘사회적 경제 기본조례’, ‘의회기본조례’를 들 수 있다.

그리고 지방자치단체의 책무규정 등 포괄적인 위임에 따른 자치기본조례로는 ‘청년일자리기본조례’, ‘의무부담이나 권리의 포기에 관한 의결사항 운용에 관한 기본조례’, ‘의회회의운영기본조례’를 들 수 있다. 이러한 유형의 자치기본조례는 관련 법령의 목적규정과 책무규정을 근거로 하면서 해당 지방자치단체의 특성에 맞도록 정책수단들을 종합화, 체계화하고 있다는 점에서 특징적이다.

2. 내용·효과에 따른 분류

(1) 내용에 따른 분류

몇몇 지방자치단체에서는 ‘기본조례’라는 명칭을 붙이고 있지만 규율대상·규율방법 등 내용상 동일하면서도 다른 명칭을 붙이고 있는 사례가 종종 발견된다. 예를 들어, 서울특별시 ‘지식재산기본조례’의 경우 「지식재산기본법」과 같은 법 시행령에서 위임된 사항을 규율하고 있으나, 다른 지방자치단체에서는 같은 위임사항을 규율하는 조례를 “지식재산진흥에 관한 조례”라는 명칭으로 시행하고 있다. 또한 부산광역시 ‘의회회의운영기본조례’의 경우에도 「지방자치법」 제44조·제47조 및 같은 법 시행령 제54조에서 위임된 사항을 규율하고 있으나,

다른 지방자치단체에서는 “의회회의운영조례”라 하여 굳이 ‘기본조례’라는 명칭을 사용하지 않고 있다.

그렇다면 어떤 경우에 기본조례라는 명칭을 사용하는 것이 적절한가에 대해서 검토할 필요가 있을 것이다.

우선 “기본”을 규율되는 사항의 기본이념이나 원칙을 의미하는 것으로 파악하는 것이다. 예를 들어, 지식재산기본조례의 경우 지식재산과 관련된 기본이념이나 원칙을 규정하기 보다는 지식재산기본법에서 위임한 사항을 구체화하는 것에 불과하며, 오히려 다른 지방자치단체의 지식재산진흥조례에서는 법령위임사항 이외에도 시민의 발명이나 직무발명 등에 관한 규정이 포함되어 있는 점 등에 비추어 내용적으로는 오히려 “기본”에 가까운 것으로 이해된다.

다음으로 ‘기본조례’라는 명칭을 가진 조례들은 대부분 ○○기본법의 위임사항을 조례로 정하면서 “기본조례”라는 명칭을 사용하고 있다는 점이다. “기본법”이 주로 어떤 정책사항에 대한 기본원칙과 이념, 정책방향 등을 선언하고 있다는 점에 비추어 기본법에서 위임한 사항을 정하는 조례에 “기본조례”라는 명칭을 사용하는 것은 일견 당연한 듯 보여진다. 그러나 실제로 위임내용을 보면 개별구체적인 사항인 경우가 많으며, 위원회의 설치·운영 등에 관한 사항으로 굳이 “기본”이라 보여지는 규정이 많지 않다는 점에서 이를 기본조례라는 명칭으로 표현하는 것이 체계상 적절한가에 대해서는 의문이 든다.

(2) 효과에 따른 분류

기본조례는 특정 사안에 대한 기본원칙과 이념, 정책방향 등을 규정하는 것으로 이해한다면 해당 조례가 미치는 법적 효과가 다른 조례보다 우선할 수 있는가가 쟁점이 된다. ‘기본법’의 입법체계상 논의에서도 쟁점이 되었듯이 “기본조례”의 경우에도 다른 조례와의 관계에서 우선효력을 부여할 수 있는가?

일반적으로 “기본조례”에서는 ‘다른 조례와의 관계’에서 “법령이나 다른 조례에 특별한 정함이 없으면 이 조례가 우선 적용된다.”고 하는 규정을 두고 있다. 그러나 ‘서울특별시 사회적 경제 기본조례’에서는 ‘사회적 경제에 관하여는 다른 조례보다 우선한다.’한다고 하여 기본조례의 우선효력을 인정하고 있다.

우선 기본조례의 성격에 따라서 위임기본조례의 경우에는 다른 조례에 우선하는 효력을 부여할 수 있는가에 대해서는 의문이 있다. 즉, 기본조례라 하여 특정한 위임사항을 규율하고 있는 조례가 다른 조례와의 관계에서 우선 적용될 여지는 없을 것이다. 기본법이 다른 법률보다 우선할 수 없는 이유와 같다.

그러나 자치기본조례의 경우에는 좀 다른 관점에서 검토할 필요가 있다. 먼저, ‘자치’에 해당하는 사안에 대해서 지방자치단체가 다른 조례에서 규율하는 ‘자치에 해당하는 사안’보다 우선 적용하는 것은 허용된다 할 것이다. 다만, 법령의 위임사항을 규율하고 있는 다른 조례보다 자치기본조례의 규율사항이 우선 적용될 수 있는가에 대해서는 여전히 의문이 든다. 조례를 행정입법으로 보는 견해에 따르면 조례간 우월적 효력을 인정하는 것이 어렵기 때문이다.

제 3 장 주요 외국의 자치기본조례

제 1 절 개 관

자치기본조례가 가지는 법적 성격과 입법체계상 위치 등 자치기본조례를 분석하기 위해서는 우리나라 보다 지방자치가 발달된 선진국에서의 논의를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 일본과 미국을 비교대상으로 하고 있다.

우선, 일본은 우리나라와의 법체계가 유사하고, 특히 1990년대 초반부터 중앙집권적 입법체계에서 지방분권적 입법체계로의 전환이 이루어진 점에서 비교대상으로 삼고 있다. 일본은 2000년대 들어서면서 자치기본조례 제정운동이 활발하게 전개된 경험을 가지고 있으며, 이에 따라 많은 논의가 이루어져 있다.

다음으로 미국의 경우 지방자치법체가 우리나라와 크게 다르기 때문에 이를 평면적으로 비교하는 것은 매우 조심스러우나 그럼에도 일본의 자치기본조례가 미국의 이른바 charter를 모델로 하고 있다는 점에서 비교대상으로 삼고 있다.

제 2 절 일 본

1. 자치기본조례의 정의와 주요 내용

일본에서는 지방분권정책이 본격적으로 추진되면서 자치기본조례의 제정필요성이 대두되어 많은 지방자치단체가 자치기본조례를 제정하여 시행하고 있다. 그러나 학계에서는 “자치기본조례”를 어떻게 정의할 것인가에 대해서 견해가 다르기 때문에 일률적으로 자치기본조례의 정의를 소개하는 것은 어렵다.⁵⁾ 다만, 자치기본조례가 공통적으로

5) 阿部昌樹, “自治基本条例のインパクト”, 法学雑誌第60卷 第2号, 2014.1. 854面

제 3 장 주요 외국의 자치기본조례

규정하고 있는 내용에 비추어서 지방자치단체 운영의 이념·원칙, 행정직원, 의회의 책무, 주민의 권리·의무 등을 규정한 조례를 자치기본조례라고 이해하는 것이 일반적이라 할 수 있다.

주요 지방자치단체에서 시행하고 있는 자치기본조례의 내용을 항목별로 비교해보면 <표33>와 같다.

<표 33> 일본 주요 지방자치단체의 자치기본조례

●는 宝塚市 시민참가조례

		니세코町	다카라즈카市	이쿠노町	구라이시村	스기나미區	하쿠이市	아이즈반게町	카시와자키市	이따미市	요시가와町	하토야마町	자치프로시안	홋가이도행정
조 문		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
총 칙	목 적	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○
	이 조례의 의의· 체계화	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
정 보 공 유	정보공유 원칙	○	○	○	○	○	○		○	○	○		○	
	정보에의 권리	○	○	○	○		○	○				○	○	○
	의사 결정의 명확화· 정보공유 를 위한 제도	○	●	○	○	○	○	○	○	○	○		○	

杉山幸一、“自治基本条例による地方自治の成果と課題”、八戸学院大学 第48号、2014. 22面 참조

		니세코町	다카라즈카市	이쿠노町	구라이시村	스기나미區	하쿠이市	아이즈반게町	카시와자끼市	이따미市	요시가와町	하토야마町	자치프로시안	홋가이도행정	
	정보수집 및 관리	○	○		○								○		
	개인정보 보호	○	○	○		○	○				○		○	○	
시 민 참 가	마을 만들기에 참가할 권리	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
	마을 만들기의 시의 책무	○													
	마을 만들기의 시민의 책무	○	○	○			○	○	○	○	○	○		○	
	시민참가 원칙	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		
	계획책정 등의 원칙	○	○	○	○	○	○				○	○	○		
	계획책정 절차	○	●	○	○	○							○		
	심의회 등에의 참가	○	●	○						○		○	○	○	
	조례제정 등의 절차	○												○	
	시민	주민투표 원칙	○	●			○	○						○	

제 3 장 주요 외국의 자치기본조례

		니세코町	다카라즈카市	이쿠노町	구라이시村	스기나미區	하쿠이市	아이즈반게町	카시와자끼市	이따미市	요시가와町	하토야마町	자치프로시안	홋가이도행정	
	투표	주민투표 실시	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	
	주민자치	주민자치의 정의	○			○	○	○					○		
주민자치에 관한 시민의 역할		○	○	○	○	○			○		○	○			
주민자치에 관한 행정의 역할		○	○		○				○	○					
행정의 책무	행정 책무	설명 책임		○	○	○	○	○		○			○	○	
		시장의 책무	○	○	○		○	○		○		○	○	○	○
		집행기관·직원의 책무	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○
	행정 사무 수행	조직·체제	○		○		○					○		○	○
		법무체제	○	○	○									○	○
		직원정책													○
		의견·요망·고충 등에 대한 응답의무 등	○			○		○	○		○	○		○	○

		니세코町	다카라즈카市	이쿠노町	구라이시村	스기나미區	하쿠이市	아이즈반게町	카시와자끼市	이따미市	요시가와町	하토야마町	자치프로시안	홋가이도행정	
	의견·요망·고충 등에 대한 대응기관	○				○		○			○		○		
	재무	총칙	○	○	○	○	○	○				○	○	○	○
		예산 편성·예산집행	○										○	○	○
		재산관리	○					○				○		○	○
		재정상황의 공표	○	○	○		○	○				○		○	○
	평가	평가 실시·방법의 검토	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○
		외무감사													○
의회의 책무	의회의 책무			○							○	○	○		
	의회의 역할			○			○	○			○	○			
	의회의 조직 등												○		
	의회의 회의												○		
	의회의 회기 외 활동												○		
검토	이 조례의 검토	○			○	○	○		○	○	○	○	○	○	

제 3 장 주요 외국의 자치기본조례

		니세코町	다카라즈카市	이쿠노町	구라이시村	스기나미區	하쿠이市	아이즈반게町	카시와자끼市	이따미市	요시가와町	하토야마町	자치프로시안	홋가이도행정
※	용어 정의						○	○						○
※	만20세 미만 주민이 마을 만들기에 참가	○									○		○	
※	시장 취임시의 선서	○										○	○	
※	재정 (결산)	○									○		○	
연계	마을 외부 사람과의 연계	○		○							○			
	인접지자체와의 연계	○	○	○			○	○			○	○	○	○
	광역 연계	○		○		○					○		○	○
	국제교류 및 연계	○		○							○		○	○

출처 : 伊賀地區 市町村 합병협의회 계획그룹 작성자료

모든 조례를 망라한 것은 아니지만 대략 살펴보면 다음과 같은 항목으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 즉 ① 정보공유에 관한 사항(정보공개·제공), ② 주민참가에 관한 사항(주민참가의 권리, 주민참가 절차, 주민투표 등의 실시), ③ 주민자치에 관한 사항(주민자치 이념·

정의), ④ 행정사무에 관한 사항(설명책임, 조직·체제, 재무, 평가), ⑤ 의회의 책무에 관한 사항(의회의 역할, 회의, 회기 외 활동)이다.

이와 같이 지방자치단체의 조직, 운영방법, 행정·주민·의회의 책무 등을 규정한 것이 자치기본조례이며 개념상 미국의 “Home Rule Charter”에 상응하는 것으로 이해할 수 있다. 이런 의미에서는 일본의 최초의 자치기본조례는 1973년에 책정된 “카가와시 도시헌장(조례)안”이 그 시작이라 할 수도 있을 것이다. 단, 이 조례안은 의회에 제출되었지만 정치적 사정에 의해 결과적으로는 부결되었다. 때문에 일본에서 최초로 제정된 조례는 2001년 4월에 시행된 홋카이도 이세초의 “마을만들기 기본조례”라 할 수 있다.⁶⁾

그 후 지금까지 단 몇 년간의 짧은 기간 동안 자치기본조례 책정을 위한 움직임은 급속히 과급되어 2014년 3월 현재 308개의 지방자치단체에서 제정하여 운영 중에 있다.⁷⁾

2. 자치기본조례 제정의 배경

표2에서와 같이 자치기본조례는 지자체 운영의 기본이 되는 사항 외에 주민이나 행정(및 의회)의 역할·책무를 명확히 하고자 하는 것이 그 특색이라 할 수 있다. 물론 지자체가 책정하는 법규의 법제도적인 위치는 미국의 지자체의 그것과는 크게 다를 뿐 아니라⁸⁾, 독일과 같이 지자체에 그 책정이 의무화 되어 있는 것도 아니다⁹⁾. 또한

6) 杉山幸一, “自治基本条例による地方自治の成果と課題”, 八戸学院大学 第48号、2014, 22면

7) NPO法人公共政策研究所、全国の自治基本条例一覧、
(URL:<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html>)

8) 삿포로(札幌) 지방자치법 연구회를 주재하는 田中 孝男의 홈페이지에 있는 ‘4 보충 1-제외국의 유사 자치체 제정법규’가 참고할 만하다. 자세한 내용은 다음을 참조하기 바란다. (URL:<http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/02-050100.htm>)

9) 자세한 내용은 名和田是彦, “自治基本条例とコミュニテ”, 地域政策—明日の三重, 2004년 3월호, 14면 참조.

후술하는 바와 같이 법적, 법정책적인 타당성 면에서 몇 가지 유의해야 할 점이 있다.

자치기본조례는 어디까지나 당해 지자체가 임의로 책정하는 것에 불과하고 타 조례와 법제도상의 취급에 있어서 특별한 배려가 인정되는 것도 아니다.

그럼에도 불구하고 최근 수년간 급속하게 진행되고 있는 이유는 무엇일까. 그 하나의 이유는 일시적인 유행에 불과하다는 관점이다. 선진적인 지자체가 하고 있으니 우리도 해야 되지 않느냐 하는 식으로 제정되는 경우가 그 예이다. 자치기본조례는 당해 지자체나 주민 등에 대한 기본적 규범을 규정하는 것이지 구체적인 권리의무 규칙을 규정하는 것이 아니다. 이 때문에 단순히 책정하는 것만이 목적이라면 행정내부의 기계적인 작업으로 끝낼 수가 있다. 이 점, 주민참가에 의해 책정하는 종합계획 혹은 수차례의 워크숍을 통해 책정하는 도시마스터 플랜이나 지역복지계획 등의 작업과 비교하면 훨씬 수월하게 책정할 수 있는 것이다.

하지만 최근의 급속한 사회경제 정세의 변화를 감안하면 지자체에 있어서 자치기본조례 책정에 대한 필요성이 절실해 지고 있다고 하는 관점도 가능하다. 이는 다음의 3가지로 요약할 수 있다.

(1) 공무원의 의식개혁 필요성

종래 국가는 기관위임사무나 이에 관련된 사무를 실시함에 있어서 세목을 정한 방대한 양의 통지나 행정지도를 지시하고 국고보조, 부담금을 통한 재정적인 컨트롤과 함께 지방행정에 대해서 강하게 관여할 수가 있었다. 그 지휘명령이 중앙 각 성청의 부국·과별로 종적(縱的)으로 행해진 점도 지방자치단체의 주체적인 정책실현을 방해하는 것이었다.

2000년 4월에 소위 지방분권 일괄법이 시행되어 기관위임사무 체제는 폐지됨으로써 종래 기관위임으로 처리되어 온 사무의 상당수가 법적인 근거를 잃게 되었다. 지방자치단체가 처리하는 일은 모두 지방자치단체 권한에 속하게 되었다. 법 시행으로부터 4년 이상이 지나서야 각 지방자치단체가 겨우 지방분권개혁을 본격적으로 시행하고자 하는 움직임을 보이고 있다.

하지만 실제로는 신헌법제정 이래 반세기 이상 계속된 구조를 일순간에 수정하는 것은 수많은 난관을 동반하는 것이다.

특히 지금까지 기관위임사무 체제에 적응된 지방 공무원의 의식개혁은 간단한 문제가 아니다. 이 때문에 종래부터의 종적으로 분리되어 온 정책체계를 수정하기 위해서 각 지방이 필요에 따라 정책을 입안·실시할 수 있는 체제 확립을 선언하고 필요한 시스템 도입·계속을 보장하기 위해서 자치기본조례 제정이 필요시 되고 있는 것이다.

(2) 주민과 행정의 역할 재검토 필요성

고도경제성장을 거쳐 오늘날에 이르기까지 일본의 행정활동은 비약적으로 확대되었다. 그 결과 행정서비스는 양과 질에 있어서 충실하게 이루어 졌지만 한편으로는 본래 개인이나 지역이 대응해 온 것까지도 행정이 떠안게 되어 경제성장의 정체와 더불어 거액의 재정적자를 초래하게 되었고 주민의 행정에 대한 의존의식은 더욱 커지게 되었다.

이 문제에 대해서는 종종 행정개혁이라는 이름하에 행정서비스 수준을 낮추거나 민영화, 민간위탁으로 대체함으로써 행정의 부담을 경감시키는 방법을 취해 왔다. 이 같은 개혁에 손을 댈 수밖에 없는 것이 현실이지만 부담을 주민에게 돌리는 것만으로는 주민의 이해를 얻을 수 없다. 주민이 주체적으로 공공적인 역할을 담당하는 환경을 조성하는 것이 절실하다. 최근 주목을 받고 있는 커뮤니티 비즈니스나

시니어 벤처의 활동, 혹은 지역단체나 NPO가 공공의 시설을 관리·운영하는 사업 등은 행정의 슬림화뿐만 아니라 주민의 자기결정·자기실현의 강화로 이어진다. 주민이 공공영역에서의 역할을 중시하고 그 촉진을 보장하는 구조로서 자치기본조례 제정이 필요하게 되는 것이다.

(3) 효율적인 자원배분의 필요성

일본의 행정은 2차 세계대전 이후 고도경제성장을 거쳐 다양한 수요에 대해 균등하게 대응하는 “분배형” 자원배분 구조를 확립하였다. 이 점이 세출억제를 곤란하게 하고 거액의 누적채무를 초래하게 되었다. 물론 중앙 각 성청의 종적인 행정·재정통제 구조가 이를 조성했다는 사실은 틀림이 없겠지만 한편으로는 지방자치단체 측도 주민들의 수요를 정확하게 파악한 후 대응해 온 것이 아니라는 점도 또한 부인할 수 없을 것이다.

실로 효율적이고 효과적인 자원배분을 하기 위해서는 주민은 일방적으로 불만이나 요구를 행정에 요구하는 서비스의 소비자라는 존재로부터 지역재원의 배분에 직접 관여하는 존재로 그 역할을 전환할 필요가 있다. 예를 들어 종합계획이나 각종 계획책정에 주민이 참가하여 의견을 반영시키고자 한다면 주민 스스로 다양한 이해조정 역할을 담당하게 될 것이다. 또한 지방자치단체가 실시하는 사업에 대해 그 것이 적절히 실시되었는지 여부를 주민이 감시하는 것은 행정운영의 효율화에 있어 매우 중요한 것이다. 주민참가나 감시는 특정분야에 그칠 것이 아니라 일시적인 시행으로 끝낼 사항의 것도 아니다. 이러한 대응을 모든 분야에서 계속 시행할 수 있도록 보장하기 위해서 자치기본조례 제정이 필요한 것이다.

3. 자치기본조례의 법체계상 성격에 관한 논의

지방자치단체가 “의무를 과하거나 제한”하는 경우에는 반드시 조례에 의하여야 한다(일본 지방자치법 제14조 제2항). 하지만 자치기본조례의 대부분은 전술한 바와 같이 지자체 운영의 기본방침을 제시한 것이며 당해 조례가 직접 구체적인 권리제한·의무부과를 규정하고 있는 것은 아니다. 일반적으로 자치기본조례는 소위 이념조례로서의 의미를 가지는 것으로 그치는 경우가 많지만 이러한 권리제한·의무부과 이외의 사항에 관해서 조례로 정할 수 있는가 하는 점에 대해서는 법제도상 명확하지가 않다.

이 점과 관련해서 문제되는 것은 법적으로 가능한가 라고 하는 점과 법정책적으로 타당한가 라고 하는 점이다.

이하에서는 권리의무 규제와 관련 없는 이념조례를 제정하는 것이나 “지방자치단체의 헌법”으로서 위치시키는 점에 있어서의 법적 타당성 및 조례로써 지방자치단체 운영의 기본이념을 규정할 경우의 법정책적인 타당성에 관해서 검토하도록 하겠다.

(1) 자치기본조례의 적법성

우선 이러한 조례를 제정하는 것이 법적으로 가능한지에 관한 점에서 阿部 泰隆은 “지방자치법 제14조도 지방공공단체는 자치사무에 관해서는 조례를 제정하는 것이 ‘가능하고’, 행정사무에 관해서는 조례를 제정 ‘하여야 한다’고 규정하고 있다. (중략) 권리의무에 관한 것은 반드시 조례화 하여야 하지만 그 이외는 조례를 제정하는 것은 가능하지만 조례화는 의무가 아니라고 규정되어 있다. (중략) 국민의 권리의무와 관련없는 사항이라도 법률화 할 수 있다”¹⁰⁾고 긍정적으로 해석하고 있다.

10) 阿部泰隆, 『政策法学と自治体の条例』, 信山社, 1999, 46면.

이러한 조례를 제정하는 것은 헌법, 법률에 반하지 않고 일반적인 규범으로서 제정되는 한 한계가 없다는 견해이다. 아베의 견해대로 기본적 규범으로서 조례 사항을 폭넓게 이해하는 것은 가능하다고 생각된다. 단 여기서 주의할 점이 있다. 조례로서 제정할 수 있는 것은 어디까지나 일반적인 규범에 한한다는 점이다. 즉 구체적인 규범에 관해서는 집행기관인 수장의 권한이므로 수장과 의회의 이원 대표제를 채택하고 있는 이상, 의회가 개별 구체적인 법규범을 정리하는 것은 집행권 침해로 되어 허용되지 않는다고 생각된다. 국법에 있어서도 이 점은 종래부터 충분히 인식되어 메이쵸 대학교의 분쟁을 해결하기 위해서 제정된 시한입법도 “학교법인의 분쟁조정 등에 관한 법률”(1967년 법률 제70호)이라고 하는 일반적인 형식을 채택하였고 또한 쓰쿠바 대학교를 설립하고 독자적인 관리방법을 도입함에 있어서도 학교교육법의 일부개정이라는 형태를 채택하고 구체적인 사안만을 대상으로 법률이 제정되지는 않았다.

이상을 전제로 자치기본조례의 적법성을 고찰하면 자치기본조례에 담기는 내용이 당해 지방자치단체에 있어서 행정, 의회의 책무나 주민의 참가방법 등을 열거하여 제기하는 일반적인 규범에 그치는 한, 자치기본조례 제정은 적법한 것이라 여겨진다. 즉 자치기본조례 그 자체에 구체적인 규범성을 찾는다고 하기 보다는 제정을 계기로 개개의 조례나 계획이 자치기본조례의 이념에 따라 책정, 운영되어 갈 것이라 기대되는 것이라 할 수 있다.

(2) 자치기본조례의 최고규범성

자치기본조례는 “지방자치단체의 헌법”이라고 불리는데 그 법적 타당성이 문제된다. 헌법이라는 단어는 다의적으로 사용되는데 그 의미하는 바로서는 우선 국가의 조직이나 구조의 기본에 관한 법규범(고유한 의미로서의 헌법)으로서의 의의 및 국가권력의 남용을 막고 국

민의 권리보호를 목적으로 하는 법규범(입헌적 의미의 헌법)으로서의 의의를 가진다. 또한 국법 질서에 있어서 가장 최상위의 형식적 효력을 가진다는 최고규범으로서의 의의를 가진다.

자치기본조례의 헌법성의 경우에는 이 같이 세 가지 의의를 생각해 볼 수 있다. 이 중 두 가지(고유한 의미로서의 헌법 및 입헌적 의미의 헌법)의 의의에 관해서는 지방자치단체의 조직이나 구조의 기본에 관한 조례 혹은 시민의 권리를 옹호하기 위한 조례로서의 의미를 가지는 범위에 있어서 지방자치단체의 헌법이라고 부르는 한, 이는 극히 이념적인 것이며 법적 문제는 생기지 않는다.

이에 반해 세 번째 최고규범이라는 의의에 대해서는 어떨까. 헌법은 그 효력으로서 최고규범성을 가지고 헌법에 반하는 법률은 무효가 된다. 헌법 제98조 1항에서 “이 헌법은 국가의 최고규범이고 이 조항에 반하는 법률, 명령, 조칙(詔勅) 및 국무에 관한 그 외 행위의 전부 또는 일부는 그 효력을 가지지 않는다”고 규정하고 이 점을 명확히 하고 있다.

자치기본조례는 이러한 의미에서 지방자치단체의 최고규범으로 해석할 경우에는 타 조례와의 법적 효력관계에 있어서 문제가 생긴다. 자치기본조례의 최고규범성을 인정하고 이에 반하는 타 조례 등은 효력이 생기지 않는다고 해석하는 것은 가능할까. 이 점에 관해서 현행 법상에서는 동일한 지자체가 정립하는 조례의 효력이 우열관계를 가지게 하는 법적 근거는 없다. 따라서 자치기본조례와 타 조례와의 효력관계는 후법이 전법에 우선하고 또한 특별법이 일반법보다 우월하다는 법률의 일반원칙이 적용되는 것이 타당하다고 여겨진다¹¹⁾. 대부분의 자치기본조례가 타 조례의 제정 등에 있어서 자치기본조례에 대한 존중의무나 최고법규성 등의 조항을 두지만 구체적인 의무를 과하지 않고 추상적인 의미로 규정하는 것에 그치는 이유는 이 같은 점을 고려한 것이라 생각된다.

11) 齋藤実, “自治基本条例の法的考察”, 自治体学会年報第17号, 第1法規, 2004, 57면.

또한 개정절차에 관해서는 특별 다수결을 필요로 하는 취지를 규정하고 있는 예도 있지만 지방자치법상 “이 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 보통지방공공단체의 의회의 議事는 출석의원의 과반수로 이를 정”한다고 규정하고 있다(제116조). 이 때문에 자치기본조례 개정에 관해서 출석의원의 3분의 2이상의 찬성을 필요로 한다고 규정하더라도 지방자치법의 이 조항에 위반되기 때문에 개정에 관해서 특별 다수결을 규정하는 것은 불가능하다.

자치기본조례는 단순히 제정한 것만으로는 법적 효력 면에서 그 유효성을 크게 기대할 수는 없다. 일상적인 지방자치단체 운영에 있어서 자치기본조례가 말하는 이념을 구체화 하고자 하는 자세를 어느 정도 가질 수 있을까, 또한 그러한 방향으로 향하게 하는 주민의 어떠한 유도가 있는지 여부가 문제된다.

(3) 자치기본조례의 법정책적 타당성

다음으로 이러한 조례를 제정하는 것이 법정책적으로 타당한지에 관한 점인데 原田 尚彦(하라다 나오히코)는 다음과 같이 부정적인 견해를 보이고 있다. “조례는 본래, 시민의 권리의무와 관련이 있는 법규의 정립형식이다. (중략) 기본이념이나 기본방침은 굳이 조례의 형식을 취할 필요도 없이 의회 내지 장이 선언하고 이를 공고하면 족하는 것이지만, 아마도 조례는 지방공공단체의 최고의사의 표명형식이라고 받아들여지고 있기 때문에 조례의 형식이 취해지고 있는 것일 것이다. (중략) 조례형식을 남용하는 것은 조례일반의 법규성을 희박하게 하는 사태를 초래하게 됨으로 타당한 일이 아니다. 그런 일이 없도록 신중하게 고려하여 조례제정에 임할 필요가 있다”¹²⁾. 지방자치단체에 있어서 주민의 권리의무와 관련된 제한규범은 조례의 형식이 아니면 정립할 수 없으며 조례의 최대 의의는 그 제한규범성에 있

12) 原田尚彦, 「地方自治の法と構造」, 學陽書房, 2004, 166면.

다고 할 수 있다. 조례를 과도하게 제정하는 것은 주민의 규범의식 저하시킬 수 있으므로 조례의 최대 의의를 손상시키게 된다.

현대국가가 기초로 하는 rule of law(소위 법치주의)를 과도하게 실천하는 것은 rain of law(법의 비)로 되어 그 비가 주민에게 쏟아진다는 비유도 있다.

앞서 기술한 바와 같이 권리의무 규제가 아닌 기본적 규범에 관해서는 조례로 규정함이 가능하다고 생각된다. 하지만 조례는 본래는 지역주민의 합의 하에 그 효력이 성립된다는 점을 감안하면 과도하게 조례를 제정하게 되면 소위 법의 비가 되어 주민에게 쏟아지고 활용되지 않은 채 강으로 흘러 들어가기 십상이다. 이러한 의미에서 자치기본조례의 제정과정에 있어서 주민의 이해를 충분히 얻었는지, 불필요한 제정이 아닌지 등에 대한 주의가 필요하다.

4. 자치기본조례의 운영상 논점과 과제

자치기본조례는 법적, 법정책적 타당성 면에서 과제가 남겨져 있다. 그 것은 전국에서 책정되기 시작한지 불과 3년밖에 지나지 않아 사례의 축적이 많지 않다는 문제이다. 결국 자치기본조례의 시비는 조문 내용보다는 책정 후의 활용과 관련이 있기 때문이다. 법적, 법정책적인 타당성이라고 하는 과제를 해결하기 위해서는 자치기본조례를 명실공히 지방자치단체 운영의 핵심으로 위치시키는 지자체가 늘어 실제 표준과 모델을 만들어 가는 것이 중요하다.

이를 위해서는 주민과 행정당국과의 공공영역과 관련된 의사결정에 관한 합의형성(어떻게 정보를 공유하고 참가를 촉진시킬 것인가)과 주민자치의 기반형성(주민과 행정과의 협동 시스템이나 주민의 자치적인 활동을 어떻게 충실하게 할 것인가)에 관해서 명확한 나침반을 제시할 필요가 있다.

(1) 합의형성 방법

자치기본조례는 당해 지방행정, 의회의 책무나 참가방법 등을 제시하고 이에 따른 행정을 보장한 것이라고 한다면 자치기본조례 책정을 통해서 개개의 시책이나 노력 등을 어떻게 재검토하고 충실하게 할 것인가가 문제로 된다.

예를 들어 자치기본조례에 “정보공유·제공”과 “주민참가”를 보장하는 조항이 명시되어 있다면 부문별 계획을 책정하고자 할 때, 원칙적으로 백지 단계에서 주민에게 필요한 정보를 제공하고 폭넓은 참가를 통하여 주민과 함께 토론하고 계획을 만들어 가는 과정이 기대된다. 모든 계획이 이와 같이 책정됨으로써 주민과 행정과의 협동 구조가 이루어 질 것이라 본다. 하지만 자치기본조례를 제정하는 의의가 행정 내부적으로 충분히 인식되어 있지 않으면 심의회나 위원회를 설치함으로써 해결할 수 있다고 생각하는 공무원도 적지 않을 것이다.

니세코 町에서는 1994년에 현 町長이 취임한 이래 “정보공유”와 “주민참가”를 충실히 하고자 노력해 왔다.

町는 매년 예산설명서(“더욱 알고 싶은 올해의 일”)를 배포하여 주민에 대한 예산설명자료로 활용하고 있다. 또 2000년도부터 문서관리시스템(파일링 시스템)을 도입하여 청내의 문서정보를 원칙적으로 공통의 룰에 따라 파일링하여 공유 캐비닛에 분류해 보관하는 것이 의무화 되어 있다. 직원의 책상 위에는 현재 사용 중인 자료만 올려놓고 담당 이외의 직원도 알고 싶은 정보를 쉽게 검색할 수 있도록 하고 있다. 필요한 정보를 검색하는 시간은 30초 이내를 목표로 하고 있고 정기적으로 스톱워치로 검색시간을 측정하고 있다고 한다¹³⁾. “마을만들기 기본조례”는 이러한 노력들의 축적을 통하여 제정된 것이다.

13) 木佐茂男·逢坂誠二 편저, 「我が町の憲法」, 日本經濟評論社, 2003년, 147~149면.

(2) 주민자치의 기반

현재 제정된 자치기본조례의 대부분은 주민자치이념을 들어 주민참가나 주민의 자치적인 활동을 보장하고 있다. 주민이 행정과 협동하여 공공적 역할을 하거나 의사를 표명하기 위해서는 그 기반이 필요하다. 일반적으로는 지역의 지연적인 것들이 연상되는데 이를 커뮤니티라고 흔히들 부른다(단 후술하는 바와 같이 커뮤니티 개념은 다양하다).

예를 들어 ‘生野町 마을만들기 기본조례’나 ‘宝塚市 자치기본조례’ 등은 커뮤니티를 행정과 협동의 파트너로서 그 중요성을 조문에 명기하고 있다.

이러한 지방자치단체의 대부분은 조례제정 이전부터 지연조직이나 지역활동의 활성화에 힘을 다하고 있다. 宝塚市에서는 1994년부터 초등학교區를 단위로 자치회, 노인회, 어린이회, 지역 불런티어 등을 포함한 ‘마을만들기 협의회’를 설치하여 커뮤니티 시책을 강력하게 추진하고 있다. 또한 2004년 11월에 三重県 上野町, 伊賀町, 島ヶ原村, 阿山町, 大山町村, 青山町의 합병에 따라 새로 생긴 伊賀市에서는 신도시의 탄생을 계기로 초등학교區 등의 단위로 ‘주민자치 협의회’를 설치하여 새로운 자치활동의 기반을 만들고자 하고 있으며 이를 ‘伊賀市 자치기본조례(안)’으로 보장하고자 하고 있다.

이처럼 자치기본조례에 커뮤니티 규정을 명시하는 움직임은 종래 지자체 운영에 있어서 명확히 자리 잡고 있던 것은 아니었으며 개별 분야에 한정된 위치였던 주민자치조직을 제도화 하고자 하는 시도에 불과하였다. 宝塚市나 伊賀市の 시도는 주민의 자치적인 조직이나 활동에 대해서 지자체가 법제도상의 지위를 부여하는 움직임으로서 주목받고 있다.

하지만 주민자치의 기반은 커뮤니티만이 아니다. 시민활동이나 NPO 활동 등도 또 하나의 주민자치의 기반이라 할 수 있다. 이들 활동은

개인의 발의에 따라 같은 목적의식을 가진 자들에 의한 것으로서 반드시 지리적인 공간에 구속받지 않는다. 다양한 조직이 다양한 활동을 전개할수록 참가기회는 늘어 주민에게 있어서 서비스 메뉴도 증가하게 된다. 이러한 조직과 행정이 협동하는 시스템을 구축하는 것은 행정이 공공적인 역할을 주민에게 돌려주기 위한 기회를 창출하게 된다는 의미에서 중요한 의의를 가진다.

예를 들어 ‘니세코町 마을만들기 기본조례’에서는 마을만들기의 중요한 담당자로서 커뮤니티를 들고 있는데 이는 반드시 자연적 조직만을 상정하는 것은 아니다. 니세코町가 발행하고 있는 조례 해설서에서는 커뮤니티를 다음과 같이 이해하고 있다.

“본 조례에서 규정하는 ‘커뮤니티’는 종래의 자치회 조직 등의 자연단체만을 가리키는 것은 아니다. 불런티어 조직 등의 목적단체에서 기업 등의 영리단체까지 넓게 포함된다. 또한 우리들 町民 상호의 일상 커뮤니케이션도 하나의 ‘커뮤니티’로서 넓게 이해하고 ‘연관(관계)’이라는 단어로써 다양한 커뮤니티(커뮤니케이션)의 중요성이나 가능성을 표현하고 있다”(‘니세코町 마을만들기 기본조례 안내’ 제14조 관계).

또한 多治見市에서는 시민을 통해 종합계획을 검토함에 있어서 커뮤니티를 어떻게 이해할 것인가가 논점 중의 하나로 되었는데 자연조직의 현황과 활성화 되고 있는 시민활동의 가능성을 비교분석한 결과, “목적의식을 가진 시민조직이나 그룹이 활성화 되어 이들이 중층적으로 만들어 내는 상태”를 충칭하여 커뮤니티라고 해석한다고 설명하고 있다¹⁴⁾.

주민자치 기반을 어떻게 이해하고 어떻게 협동관계를 구축해 나갈 것인가 하는 문제는 조례에 명시하는 이념을 구체화함에 있어서 필수적인 검토과제이다. 조례제정 시에는 자치의 기반을 만들 시스템을 명확히 해 둘 필요가 있다.

14) 木佐茂男·逢坂誠二 편저, 『我が町の憲法』, 日本経済評論社, 2003' 2면 참조.

(3) 주민개념의 확대

한편 市町村이 자치기본조례를 제정할 경우, 주민이란 개념을 어떻게 이해하면 좋을가에 대해서 논란이 있을 수 있다. 시민활동이나 NPO 활동은 통상 市町村의 구역과 관계없이 이루어진다. 특히 일정한 권역을 중심으로 하는 도시지역에서는 통근·통학자라는 존재를 무시할 수 없을 것이다¹⁵⁾. 또한 그 가운데에는 일본 국적이 아닌 사람도 있을 것이다.

지방자치단체의 주권자인 주민도 국민의 경우와 마찬가지로 국민인 주민에 한정해야 할 것인지, 체류 외국인의 지방자치에 있어서의 역할을 어떻게 볼 것인지가 쟁점이 된다.

주민의 정의를 통근·통학자까지 확대할 경우, 통근·통학자라고 하는 서비스의 수익자와 세금 등의 부담이 동반되는 일반주민이라는 두 개 계층의 주민이 병존하게 된다.

특히 지역사회의 의사결정이나 부담과 수익의 형평 등, 평등성과 공정성이 모두 요구되는 과제에 관해서 지역사회 전체의 합의형성을 하고자 할 때 문제가 생길지도 모른다.

즉 세금 등의 부담 유무에 따라 행정운영에 대한 의견반영 등을 어떻게 할 것인지, 세금 등의 부담 유무에 관계없이 동일하게 의견을 반영시킬 것인지를 선택할 수밖에 없게 된다.

체류 외국인의 지자체 선거 참정권에 관해서 일본 최고재판소는 이하와 같이 긍정적으로 판단하고 있다. 자치기본조례의 주민개념도 지방자치단체의 주권자를 어떻게 해석할 것인가 하는 문제이므로 최고재판소의 판단은 그 시사하는 바가 크다 할 것이다.

15) 川崎市에서 2004년 12월 의회에 제출할 예정의 ‘川崎市 자치기본조례(가칭)’에는 주민등록을 마친 시민에 추가하여 동시에 일하거나 배우거나 하는 사람도 일반 시민과 동양으로 시민으로 정의하고 있다.

“헌법 제8장의 지방자치에 관한 규정은 민주주의 사회에 있어서 지방자치의 중요성을 감안하여 주민의 일상생활에 밀접한 관련을 가지는 공공적 사무는 그 지방주민의 의사에 근거하여 그 구역의 지방공공단체가 처리한다고 하는 정치형태를 헌법상의 제도로서 보장하고자 하는 취지에서 나온 것이라고 해석되기 때문에 우리나라에 체류하는 외국인 중에서도 영주권자 등이며 그 거주하는 구역의 지방공공단체와 매우 밀접한 관계를 가지고 있다고 인정되는 자에 대해서 그 의사를 일상생활에 밀접한 관련을 가지는 지방공공단체의 공공적 사무처리에 반영시켜야 할 것이며 법률로써 지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 등에 대한 선거권을 부여하는 조치를 취하는 것은 헌법상 금지되어 있는 사항이 아니라고 해석하는 것이 타당하다.”¹⁶⁾

즉 거주하는 구역의 지방공공단체와 매우 밀접한 관계를 가지고 있다고 인정되는 자에 대해서 그 의사를 일상생활에 밀접한 관련을 가지는 지방공공단체의 공공적 사무처리에 반영시킬 필요가 있다. 따라서 자치기본조례의 주민의 범위는 거주자를 기본으로 판단함이 타당하다고 본다. 주민개념을 확대함으로써 거주자의 권리가 상대적으로 저하되는 점을 고려하면 각 지방과 밀접한 관계를 가지는 거주자에 한정하는 것이 바람직하다. 특히 자치기본조례 등을 근거로 주민자치조직을 만들거나 지방자치법의 지역자치구(제202조의 4~9)를 만들 경우에는 어느 정도 엄격하게 한정할 수밖에 없을 것이다.

단 시민활동이나 NPO 활동 등, 당해 지역 이외의 주민도 폭넓게 관련될 것이 예상되는 활동에 있어서는 개별적인 계획이나 각 사업별로 유연하게 대응하는 자세가 바람직할 것이다.

16) 最高裁 1995년 2월 28일 제3소법정 판결

제 3 절 미 국

미국의 지방자치단체에 대해서 주민이 새로운 지방자치단체를 창설하고자 하면 주민에 의한 지방자치단체 창설의 청원이 이루어지고 주민투표가 실시된다. 그리고 이 투표에서 창설이 인정되면 주민의 대표가 헌장(charter)안을 기초해서 주민의 투표로 승인되면 헌장에 근거하여 지방자치단체의 운영이 시작된다. 이런 의미에서 Home Rule Charter는 지방자치단체의 헌법에 해당된다고 볼 수 있다.

다만 미국의 지방자치는 주의 지방자치법에 따라 다양하며, 1994년을 기준으로 Home Rule Charter를 제도화하고 있는 주는 미국 50개 주 가운데 절반에 못 미치고 있다.

1. Home-rule의 성립배경 및 의의

(1) Home-rule 성립배경

Home-rule의 성립배경에는 남북전쟁을 시발점으로 주와 지방정부 간의 관계설정에 관한 논의부터 출발한다¹⁷⁾고 한다. 관계설정이 논의의 대상이 된 주된 이유는 이 시기의 주의회가 지방정부의 조직·사무 처리는 물론, 특별행정기관을 설치하여 지방정부를 폐지하는 등 주에 의한 지방정부의 과도한 개입에 비롯한다. 또한 이 시기의 법원도 지방정부 고유의 자치권을 부정하고 있었다.¹⁸⁾ 이후 산업발전에 의해 기존 도시에서 신도시로의 인구유입이 증가함에 따라 새로운 도시민 자신이 생활하는 지방정부의 고유 자치권을 요구하게 되었으며,

17) 稻生信男、米国ホーム・ルールの法的機能と今日的意義、国際地域学研究 第6号、2003.3、P.77 재인용

18) 稻生信男、米国ホーム・ルールの法的機能と今日的意義、国際地域学研究 第6号、2003.3、P.78 재인용

주의회의 개입제한은 물론 주헌법 개정을 요구하는 Home-rule운동이 전개되었다. 이에 따라 19세기 후반에 주헌법 및 주법을 위반하지 아니하는 범위에서 지방정부의 헌장제정권을 인정¹⁹⁾하게 되어 오늘에 이르고 있다.

(2) 딜런의 법칙

미국은 연방국가이기 때문에 미국헌법에서는 주에 관한 규정이나 연방과 주의 관계에 관한 규정은 존재하지만 지방자치에 관한 규정은 없다. 지방자치의 보장에 관한 문제는 연방헌법이 아닌 주헌법에 규정되어 있기 때문이다.

주와 지방자치단체간의 기본적 관계에 대해서는 ‘딜런의 법칙(Dillon’s Doctrine)’이 작용된다. 이 딜런의 법칙은 1868년 *City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad Company*, 1868 사건에서 연방대법관인 딜런이 제시한 법원칙으로 현재까지도 변함없이 적용된다.

딜런 대법관은 “지방자치단체의 기원은 주의 헌법에 있으며, 그 권한은 모두 주의회로부터 나온다. 주의회가 지방자치단체에 생명을 불어넣은 것이며, 그것 없이는 지방자치단체는 존재할 수 없다. 주의회는 창조했기 때문에 파괴도 할 수 있다. 파괴할 수 있다면 권한을 축소하거나 통제하거나 하는 것도 가능하다.”고 판시했다.

그 후 같은 1868년 이와 다른 *Merriam v. Mody’s Executors* 사건에서 딜런은 다음과 같이 판시하였다.

“이 문제를 정리하기 위해서 지방자치단체는 다음과 같은 권한밖에 가질 수 없으며 행사할 수 없다고 하는 것은 확립한 법이라는 점을 받아들여야 한다. 첫째, 명문에 의하여 부여된 권

19) 稲生信男、米国家ホーム・ルールの法的機能と今日的意義、国際地域学研究 第6号、2003.3、P.78 재인용

한, 둘째 명문으로 주어진 권한에 필연적으로 함의되거나 혹은 필연적으로 부수하는 권한, 셋째 지방자치단체가 선언한 목적의 달성에 절대적으로 없어서는 아니되는 권한, 그리고 넷째 권한의 존재에 관하여 어떤 명백한 의심이 있는 경우에는 법원에 의하여 지방자치단체에 불리한 결정이 이루어진다.²⁰⁾

즉, ‘딜런의 법칙’은 지방자치단체는 “주의 창조물(creatures of the states)”이며 그 자신 고유의 권한을 가지지 않는다고 하면서 지방자치단체는 주로부터 구체적으로 부여된 권한밖에 행사할 수 없다고 하는 것이다²¹⁾. 딜런의 법칙은 미국에서 주와 지방자치단체의 관계를 규율하는 지배적인 법원칙으로 자리잡고 있다. 따라서 “home rule”도 ‘딜런의 법칙’에 따라 전개된 것임에 유의하여야 한다.

(3) Home-rule의 의의와 법적 성격

1) 의 의

Home-rule은 미국에서 발달한 특유한 지방자치의 기본원칙이다. “지방자치단체가 주정부 등 외부로부터의 통제를 최소한으로 제한하여 스스로의 문제를 스스로의 힘으로 해결해 갈 수 있는 권한”으로 정의되며 거의 대부분의 주헌법 또는 주법에 의하여 인정되고 있다.

사실상 Home-rule은 법적으로 정의된 용어는 아니다. Home-rule은 미국에서는 자치권확대운동과정에서 생겨난 용어로서 “보충성의 원리(the principle of sussidiarty)”와 맥을 같이 하는 것이다.

20) 딜런은 자신의 저서에서도 같은 취지로 서술하고 있다. John F. Dillon, “Commentaries on the law of Muncipal Corporations, 5th Edition”, Boston : Little, Brown, and Company, 1911, Vol. 1, p.448~450

21) ‘딜런의 법칙’과는 다르게 지방자치단체가 고유한 자치권을 가진다고 하는 ‘쿨리의 법칙’이 1871년 *People v. Hurlbur* 사건에서 주장된 적이 있었으나 1903년 *Atkins v. Kansas* 사건과 1923년 *City of Trenton v. New Jersey* 사건에서 연방대법원이 딜런의 법칙을 지지하여 현재까지도 유지되고 있다.

2) 법적 성격

Home-rule은 통상 지방자치단체의 헌장(charter) 제정권을 의미한다. 주헌법에서 지방자치단체에게 Home-rule을 제정할 권한을 인정하기 위한 방법으로 헌장을 채택하도록 하는 것이 일반적이다²²⁾. 즉 주헌법이 헌장제정권을 인정하고 그에 기초하여 자치헌장을 제정한 지방자치단체는 비로소 Home-rule이 인정된다. 따라서 일반적으로 Home-rule 자치단체는 자치헌장을 가진 자치단체이며 그래서 Home-rule은 곧 자치헌장제정권이라고 할 수 있다.

그렇지만 주에 따라서는 지방자치단체의 재량권을 엄격하게 제한하기 위하여 헌장제정권을 인정하지 않고 개별 권한을 부여하는 방식을 채택하기도 한다.

2. Home-rule의 제정절차 및 내용

(1) Home-rule 제정절차

미국의 Home-rule은 지방자치단체의 헌장(Charter) 제정권과 연계되어 있다²³⁾. 즉 미국에서 Home-rule은 주헌법의 규정에 의해 지방정부에게 부여된 권한, 특히 지방정부 스스로 헌장을 작성하고 채택하는 것을 인정하는 규정에 의해 부여된 권한과 연결되어 있다.²⁴⁾ 이것은 지방정부의 Home-rule을 인정함에 있어서는 헌장채택이 필요함을 의미한다. 환언하면 주헌법에 의해 헌장제정권이 인정되고, 이에 근거하여 해당 지방정부가 자치헌장을 제정해야만 Home-rule이 인정된다.²⁵⁾

22) Thomas C. Marks, Jr. and John F. Cooper, "State Constitution Law in A Nutshell"(2nd Edition, Thomas West, 2003, p. 238

23) http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/8_honpen_1_1.pdf

24) Krane, Dale, Platon N. Rigos & Melvin B. Hill Jr, "Home Rule in America: A Fifty-State Handbook", CQ Press 2001, P.15

25) 稻生信男、米国ホーム・룰의法的機能と今日的意義、國際地域学研究 第6号、

Home-rule제정과 관련해서는 일정한 요건을 필요로 한다. 첫째로서 지방정부이어야 한다. 대부분 Home-rule를 city에서 제정하는 것이 일반적이기는 하나, town이나 village의 경우에도 인정된다. 두 번째로서 최저인구규모를 충족하여야 하는 데 2,000명부터 10,000명 정도로 그 폭은 넓다고 하겠다. 세 번째로서 해당 지방정부의 권한과 책임을 규정한 Home-rule이 마련되어 있어야 한다. 헌장(Charter) 초안은 해당 지방정부 내의 유경험자, 전문가 중에서 선출된 위원회에 의해 작성된다. 네 번째로서 위원회에서 작성된 초안이 유권자 투표를 거쳐 최종 결정된다.²⁶⁾

(2) Home-rule의 적용기준

어느 사안에 대해서 Home-rule이 인정되고 있는가를 판단하는 기준으로 “지방적 사항(local concern)”인가 “주사항(state concern)”인가가 제시되어 있다. 지방적 사항에 관해서 제정된 자치헌장 및 조례는 해당 지방자치단체의 구역내에서는 그것과 충돌하는 주법보다 우선 적용된다. 그렇지만 어떤 사항이 지방적 사항인지 주사항인지가 명확하지 않기 때문에 대체로 case by case로 판단되며, 이에 대해서 법원은 대체로 엄격한 해석을 하고 있다. 예를 들어 헌법이 자치권에 해당하는 일정한 사항을 열거하고 있다면 이러한 사항을 제외하고는 다른 사항은 배제된다고 하는 배제의 원칙이 적용된다. 또한 사회가 복잡해짐에 따라 정부간 상호의존도가 높아지고 있어서 대부분의 사항은 주사항이라고 판단하고 있다.

또 하나의 판단기준으로는 주법에 의한 선점이다. Home-rule의 인정 여부는 주법이 선점하고 있는가의 여부이다. 여기서 문제가 되는 것

2003.3. P.77~79에서 재인용

26) http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/8_honpen_1_1.pdf

은 주법에 의한 묵시적 선점이다. 즉 주법에 의하여 선점되고 있는가의 여부가 명확하지 않은 경우에는 법의 목적이 지방자치단체의 조례가 유효한가를 결정하는 기준이며, 대부분 법원은 주에게 유리한 판단을 내리고 있다.

(3) Home-rule의 규정내용

대부분의 Home-rule에서는 다음과 같은 일반적 사항을 규정하고 있다.

우선 자치단체의 형태(the form of government)이다. 자치단체의 형태를 선택하는 것은 Home-rule의 중요한 사항이며 대부분의 주에서는 주헌법에서 자치단체의 형태를 Home-rule로서 선택할 수 있도록 허용하고 있다.

다음으로 조닝(zoning)이다. 토지이용과 관련한 조닝권도 Home-rule의 중요한 요소중 하나이다. 조닝권은 도시가 가지는 Home-rule의 본질적 부분이다. 전미도시연맹에서는 Home-rule과 조닝권의 관계에 대해서 “토지이용과 개발에 관한 규제는 의회의 권한이며, Home-rule의 하나의 중요한 측면이다. 조닝에 의하여 지방자치단체의 성장을 관리할 수 있으며, 지역사회의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 것이다”고 서술하고 있다.

Home-rule에서는 민사관계에 적용되는 사적 혹은 민사적인 법규를 제정하는 권한이 포함되어 있지 않다. 또한 중요한 형벌을 창설할 권한도 Home-rule에서는 배제된다.

주에 따라서는 경찰권한(police power)이나 재정적 권한을 Home-rule로서 인정하기도 하나 매우 엄격한 제한을 두고 있다.

전미도시연맹에서는 다음과 같은 내용으로 표준 Home-rule을 제안하고 있다.

① 제1조 “시의 권한”(Power of City)

- ② 제2조 “시의회”(City Council)
- ③ 제3조 “시관리자”(City Manager)
- ④ 제4조 “국·직·기관”(Departments, Office and Agencies)
- ⑤ 제5조 “재정절차”(Financial procedures)
- ⑥ 제6조 “선거·투표”(Elections)
- ⑦ 제7조 “총칙규정”(General Provisions)
- ⑧ 제8조 “헌장개정”(Charter Amendment)
- ⑨ 제9조 “경과규정 및 분리규정”(Transition / Separablity Provision)

(4) 시사점

앞에서 살펴보았듯이 일본의 경우 자치기본조례에 관한 일관된 개념은 정립되어 있지 않다. 다만, 자치기본조례가 공통적으로 규정하고 있는 내용에 의하면 지방자치단체의 구현 이념, 원칙, 행정직원, 의원의 책무, 그리고 주민의 권리와 의무 등을 규정한 조례를 자치기본조례로 보고 있음을 파악할 수 있다.

반면에 미국의 지방자치단체는 주정부에 의하여 창설되며, Home-rule은 주헌법과 주법의 범위에서만 규율된다. Home-rule의 법적 성격은 지방자치단체에게 인정되는 포괄적 권한이지만 이는 법률의 범위내에서만 인정되는 것으로 우리나라의 조례제정권과 유사하다고 보여진다.

제 4 장 자치기본조례의 입법 문제점

1. 입법체계의 문제

현재 지방자치단체가 제정하여 시행 중에 있는 자치기본조례에는 입법체계에 있어 대체적으로 실체적 규정과 관련된 사항을 포함하고 있다. 그 대표적인 예가 위원회의 설치에 관한 사항이다.

위원회 설치와 관련하여 「지방자치법」 제116조에서는 지방자치단체의 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 조례로 합의제 행정기관을 설치할 수 있다고 하고 있으며, 같은 법 시행령 제79조에서는 ① 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우, ② 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우, ③ 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우를 설치요건으로 하고 있다. 또한 같은 법 제116조의2에서도 소관사무의 범위에서 조례로 심의회·위원회의 자문기관을 설치·운영할 수 있다고 하고, 같은 법 시행령 제80조에서 ① 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것, ② 업무의 성질상 다양한 이해관계의 조정 등 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것을 요건으로 하고 있다.

이러한 규정은 지방자치단체가 자신의 소관사무의 이행과 관련하여 전문지식의 도입·공정성 확보, 이해관계인의 조정 등의 기능을 보완하기 위한 측면에서 위원회를 설치할 수 있도록 한 것이며, 또한 위원회는 행정기관과는 달리 독립된 분야에서 심의·자문 등 준입법적 기능을 담당하는 역할을 하고 있다.

여기서 자치기본조례의 성격을 생각할 필요가 있다. 자치기본조례는 그 명칭에서도 알 수 있듯이 지방자치단체가 구현하고자 하는 사항의 기본적인 방향을 제시하고, 그에 필요한 내용을 종합적인 측면에서

설정하는 기본적 성격이 있다. 즉 자치기본조례는 방향제시적, 이념구현적 성격이 있다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 대부분의 자치기본조례에는 위원회 설치규정을 두고, 집행과 관련된 사항을 심의하거나 결정과 관련된 사항을 자문하기 위한 조치로 활용하고 있다. 예를 들면 가평군 환경기본조례의 경우 ‘지역의 환경보전과 환경질서 창출을 위해 환경보전시책의 기본이 되는 사항을 정하고 이를 종합적·계획적으로 추진’함을 그 취지로 하고 있음에도 불구하고, 실제적 규정인 위원회를 두고 있는데 그 내용을 살펴보면 1. 환경기본계획의 수립에 관한 사항, 2. 지역환경기준의 유지에 관한 사항, 3. 오염물질 배출로 인한 환경오염피해 분쟁조정과 감소방안에 관한 사항, 4. 환경보전운동 활성화에 관한 사항, 5. 기타 환경정책과 관련하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항으로 하고 있다. 이러한 내용은 환경기본조례가 구현하고자 하는 보다 구체적이고 세부적인 사항으로서 자치기본조례에서 정할 사항이라기보다는 개별 조례에서 다루어져야 할 사항이라 하겠다.

그러므로 자치기본조례를 입법함에 있어서는 그 조례의 성격을 감안한 체계로 구성되어야 하며, 총칙적 사항과 실제적 사항이 혼재되지 않도록 하여야 할 것이다.

2. 입법취지의 문제

지방자치단체의 자치기본조례 중에는 지자체장의 선거공약의 실천을 목적으로 제정된 것이 있는데 광명시, 광주광역시 남구·동구·북구·서구, 부안군, 서울시 강동구의 공약실천 기본조례가 이에 해당한다. 공약실천 기본조례의 내용은 별도로 하더라도 구성 체계를 살펴보면 대체적으로 총칙, 공약이행, 평가에 관한 사항으로 되어 있다. 여기서 이러한 특정한 사항이 자치기본조례로서 제정할 의의가 있는

가를 생각할 필요가 있다. 또한 이것은 자치기본조례의 제정 필요성과도 연계되는 사항이기도 하다.

자치기본조례는 당해 지방자치단체가 구현하고자 하는 사항에 관하여 기본적·원칙적·종합적인 관점에서 그 추구하는 바를 나타내는 성격을 가지고 있다. 그렇기 때문에 그 제정에 있어서도 입안권자나 참여자 혹은 의결권자의 자의적 판단이나 의견이 포함되어서는 아니 된다. 또한 그 제정함에 있어서는 다양한 주체의 협력을 통해 합의된 사항이 결정되어야만 시행 후에 그 실효성을 담보할 수 있으며, 효력의 발생도 제고될 수 있다.

이러한 관점에서 본다면, 일부 자치단체에서 정하고 있는 공약실천 기본조례는 구현하고자 하는 사항의 귀결점이 해당 지역에서 생활하고 소비하는 시민에게 있다고 하더라도, 이는 특정집단이나 혹은 특정이익을 수반하기 위한 것에 지나지 않는다. 즉 지방자치 선거에 출마한 사람이 당선되기 위해서 제시한 공약의 이행을 통해 그 혜택을 보는 특정집단이 있을 것이고 이러한 특정집단의 이익 대변을 위해 자치기본조례가 활용되어서는 아니 된다. 이것은 자치기본조례의 입법의의를 입안권자, 참여자, 의결권자 모두의 문제이다.

그러므로 지방자치단체에서 자치기본조례를 제정하고자 할 때에는 그 제정의 필요성은 어디에 있으며, 제정을 통해 구현하고자 하는 사항은 무엇인지, 또한 그 실현을 위해 내용의 중핵으로 하여야 할 사항 등에 대해 고민을 한 후, 이것이 반영된 자치기본조례의 제정이 입법의의를 최대한 고취하는 것이라 하겠다.

3. 입법구성의 패턴 문제

자치기본조례는 자신의 지역적 특성과 지역 공동체의 생활환경, 사회·경제적 여건 등을 반영하여 자신의 지역에 맞고, 구현하고자 하

제 4 장 자치기본조례의 입법 문제점

는 사항을 자율적·개성적으로 제정하는 데 그 의미가 있다. 그런데 현재 제정되어 있는 약 700여개의 자치기본조례의 대부분은 이러한 사항을 고려하지 아니하고 다른 지방자치단체에서 제정한 자치기본조례를 답습한 형태의 자치기본조례가 있다.

그 한 예를 들면 시민의 건강에 대한 관심을 높이고 시민의 건강과 삶의 질을 향상시킬 취지로 60개(2014.10. 현재)의 지방자치단체에서 자치기본조례로 제정하고 있는 “건강도시기본조례”에 있어 경기도와 경상북도의 경우 그 구성 체계 및 내용에서도 동일함을 볼 수 있다.

<표 34> 경상북도 건강도시기본조례와 경기도 건강도시기본조례의 입법구성 체계·내용 비교

<p>경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]</p>	<p>경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]</p>
<p>제 1 조(목적) 이 조례는 경상북도민의 건강에 대한 관심을 높이고 도민의 건강을 증진시키기 위하여 건강도시 사업을 체계적이고 효율적으로 추진하도록 함으로써 도민의 건강과 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.</p>	<p>제 1 조(목적) 이 조례는 경기도민의 건강에 대한 관심을 높이고 도민의 건강을 증진시키기 위하여 경기도 건강도시 가입 및 건강도시 사업을 체계적이고 효율적으로 추진하도록 함으로써 도민이 건강한 도시 환경 속에서 정신적·육체적·사회적 안녕을 누릴 수 있도록 하는데 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.</p>
<p>제 2 조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “건강”이란 단순히 질병이 없는 상태가 아니라 정신적·육체적·사회적으로 안녕한 상태를 말한다.</p>	<p>제 2 조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “건강”이란 단순히 질병이 없는 상태가 아니라 정신적·육체적·사회적으로 안녕한 상태를 말한다.</p>

<p>경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]</p>	<p>경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]</p>
<p>2. “건강도시”란 도시의 물리적·사회적 환경을 개선하고 지역사회 참여주체들이 상호 협력하며 주민의 건강과 삶의 질 향상을 위하여 지속적으로 노력해 나가는 도시를 말한다.</p> <p>3. “건강증진”이란 도민이 자신의 건강을 스스로 관리하여 건강한 상태에 도달하게 하는 과정을 말한다.</p>	<p>2. “건강도시”란 도시의 물리적·사회적 환경을 개선하고 지역사회 참여주체들이 상호 협력하며 주민의 건강과 삶의 질 향상을 위하여 지속적으로 노력해 나가는 도시를 말한다.</p> <p>3. “건강증진”이란 도민이 자신의 건강을 스스로 관리하여 건강한 상태에 도달하게 하는 과정을 말한다.</p>
<p>제 3 조(도지사 등의 책무) ① 경상북도지사(이하 “도지사”라 한다)는 건강에 대한 도민의 관심을 높이고 도민의 건강증진을 위한 책임을 지며 이를 위한 각종 시책을 마련하여 추진하여야 한다.</p> <p>② 도민은 자신의 건강증진을 위하여 경상북도(이하 “도”라 한다)가 설치·관리하는 건강증진 시설을 이용할 수 있으며, 타인의 건강에 피해를 끼치는 행위를 하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 사업주 또는 경영자, 그 밖에 관리자는 사업 활동을 하면서 사업장 종사자들의 업무 및 근로환경 개선을 통한 건강증진을 위하여 노력하여야 한다.</p>	<p>제 3 조(도지사 등의 책임 등) ① 경기도지사(이하 “도지사”라 한다) 및 시장·군수는 건강에 대한 도민의 관심을 높이고 도민의 건강증진을 위한 책임을 지며 이를 위한 각종 시책을 마련하여 추진하여야 한다.</p> <p>② 도민은 자신의 건강증진을 위하여 경기도가 설치·관리하는 건강증진 시설을 이용할 수 있으며, 다른 사람의 건강에 피해를 끼치는 행위를 하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 사업주 또는 사업경영담당자, 그 밖에 사업주를 위하여 근로자에 대한 업무를 수행하는 사람은 사업 활동을 하면서 사업장 종사자들의 건강증진을 위하여 노력하여야 한다.</p>
<p>제 4 조(기본원칙) ① 건강도시는 주민을 위한 음식·물·주거·환경·안전 등에 대한 도민의 기본적인 욕구가 충족되도록 한다.</p>	<p>제 4 조(기본원칙) ① 도지사는 도내의 도시환경을 건강하고 친환경적으로 보존하고 조성하기 위하여 지속적으로 노력한다.</p>

제 4 장 자치기본조례의 입법 문제점

<p style="text-align: center;">경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]</p>	<p style="text-align: center;">경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]</p>
<p>② 건강도시는 깨끗하고 안전한 물리적 환경을 조성한다.</p> <p>③ 건강도시는 주민의 삶과 건강 및 복지 향상을 위해 지속적으로 노력한다.</p> <p>④ 건강도시는 지역의 역사와 문화 및 자연지리적 유산 등을 안정적으로 보존하고 지속가능하도록 유지한다.</p> <p>⑤ 건강도시는 계층과 부문간 상호 협력과 통합적인 지역공동체를 추진한다.</p> <p>⑥ 건강도시는 주민들이 건강과 관련된 자원과 경험 및 기회에 공평하게 접근하고 이에 따른 서비스를 제공받을 수 있도록 한다.</p>	<p>② 도지사는 상호 협력적이고 통합적인 지역사회를 형성하여 활기차고 다양한 도시 여건이 이루어지도록 시·군의 건강도시 사업을 지원한다.</p> <p>③ 도지사는 도민이 자신들의 건강과 안녕에 영향을 주는 결정요소들에 관심을 가지고 참여하며 그 의견을 제시할 수 있도록 한다.</p> <p>④ 도지사는 모든 도민들이 건강과 관련된 자원 및 경험, 보건환경 등에 공평하게 접근하고 이에 따른 서비스를 제공받을 수 있도록 하여 수준 높은 건강 상태를 유지하도록 노력한다.</p> <p>⑤ 도지사는 도민의 음식·물·주거·환경·안전 등에 대한 기본적인 욕구가 충족 되도록 노력한다.</p>
<p>제 5 조(계획의 수립) ① 도지사는 건강도시 사업이 종합적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 4년마다 건강도시 사업계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 건강도시 사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 건강도시 사업의 지속적인 추진을 위한 제도적인 기반 마련</p>	<p>제 5 조(건강도시 사업계획 수립) ① 도지사는 건강도시 사업이 종합적이고 체계적으로 추진 될 수 있도록 건강도시 사업계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 건강도시 사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 건강도시 사업의 지속적인 추진을 위한 제도적인 기반 마련</p>

<p>경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]</p>	<p>경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]</p>
<p>2. 건강도시 사업의 필요성 및 인식확산에 관한 사항</p> <p>3. <u>도민의 건강증진을 위한 시범사업 등 각 부문별, 단위사업별 사업계획 및 평가에 관한 사항</u></p> <p>4. <u>국제기구, 국가 및 그 밖의 지방자치단체 등과 건강도시 네트워크의 구축에 필요한 사항</u></p> <p>5. <u>그 밖에 도민 건강증진 및 건강도시 사업의 활성화를 위하여 필요한 사항</u></p>	<p>2. <u>도민의 건강증진을 위한 시범사업 등 각 부문별, 단위사업별 사업계획 및 평가에 관한 사항</u></p> <p>3. <u>국제기구, 국가 및 그 밖의 지방자치단체 등과 정보·기술의 교류 및 홍보활동 등 건강도시 네트워크의 구축에 필요한 사항</u></p> <p>4. <u>그 밖에 도민 건강증진 및 건강도시 사업의 활성화를 위하여 필요한 사항</u></p>
<p>제 6 조(건강도시 사업) 도지사는 건강도시 조성을 위해 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.</p> <p>1. 깨끗하고 안전한 기본적인 욕구 충족 및 생활공간 조성을 위한 사업</p> <p>2. 주민의 삶과 건강 및 복지 향상을 위한 사업</p> <p>3. 지역의 역사와 문화 및 자연지리적 유산 보존사업</p> <p>4. 계층간 부문간 상호 협력과 원활한 소통을 위한 사회통합 사업</p> <p>5. 지역의 사회적 물리적 자원에 대한 공평한 접근 및 기회 제공을 위한 사업</p> <p>6. 건강도시 조성확산 및 이미지 제고를 위한 홍보사업</p> <p>7. 그 밖의 건강도시 조성을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업</p>	

<p style="text-align: center;">경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]</p>	<p style="text-align: center;">경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]</p>
<p>제 7 조(예산지원) 도지사는 제6조의 건강도시 사업 등을 추진하기 위하여 예산을 편성하고 시·군 및 기관·단체 또는 개인에게 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.</p>	<p>제 6 조(재정지원 등) 도지사는 건강도시 사업의 추진을 위하여 사업에 필요한 예산을 편성하고 시·군 및 기관·단체 또는 개인에게 예산의 범위 안에서 비용을 지원할 수 있다.</p>
<p>제 8 조(위원회) ① 도지사는 도민의 건강증진과 건강도시 사업의 원활한 추진을 위하여 경상북도건강도시위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도민의 건강증진을 위한 사항 2. 건강도시 사업의 방향 제시 및 사업 제안에 관한 사항 3. 건강도시를 위한 제도개선 및 조사·연구에 관한 사항 4. 건강도시 사업을 추진하는 시·군 및 기관·단체, 개인 등에 대한 지원 및 평가에 관한 사항 5. 그 밖에 도지사가 심의에 부치는 사항 <p>③ 위원회가 업무수행과 관련하여 필요한 때에는 관계공무원·전문가 또는 안건과 관련이 있는 사람을 회의에 참석하게 하여 그 의견을 듣거나 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p>	<p>제 7 조(위원회) ① 도지사는 도민의 건강증진과 건강도시 사업의 원활한 추진을 위하여 경기도건강도시위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도민의 건강증진을 위한 사항 2. 건강도시 사업의 방향 제시에 관한 사항 3. 건강도시를 위한 제도개선 및 조사·연구에 관한 사항 4. 건강도시 사업을 추진하는 시·군 및 기관·단체, 개인 등에 대한 지원 및 평가에 관한 사항 5. 그 밖에 도지사가 심의에 부치는 사항 <p>③ 위원회가 업무수행과 관련하여 필요한 때에는 관계공무원·전문가 또는 안건과 관련이 있는 사람을 회의에 참석하게 하여 그 의견을 듣거나 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.</p>
<p>제 9 조(위원회 구성) ① 위원회는 20명 이내의 위원으로 구성하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서</p>	<p>제 8 조(위원회 구성) ① 위원회는 20명 이내의 위원으로 구성하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서</p>

<p style="text-align: center;">경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]</p>	<p style="text-align: center;">경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]</p>
<p><u>도지사가 위촉 또는 임명한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지역 건강 및 질병 관련 전문가 2. 주거 및 도시계획 전문가 3. 안전 및 사회통합 관련 전문가 4. 문화 및 자연유산 관련 전문가 5. 도의회에서 추천하는 전문가 6. 제6조의 건강도시 사업관련 도 정책 담당 국장 7. 그 밖의 건강도시 관련 분야의 경험이 풍부한 사람 <p>② 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 남은 기간으로 하며, 관계 공무원은 그 직위에 근무하는 기간으로 한다.</p> <p>③ 위원회는 위원장과 부위원장을 두되, 위원장은 행정부지사로서 하고, 부위원장은 위원들이 공무원이 아닌 위원 중에서 선출한다.</p> <p>④ 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 직무를 총괄하며, 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</p>	<p><u>도지사가 위촉 또는 임명한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민건강 증진 및 질병관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 2. 경기도의 도민 건강증진 정책을 담당하는 국장 3. 도의회 의장이 추천하는 도의회 의원 1명 4. 건강도시 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 사람 5. 「소비자기본법」에 따른 소비자단체 및 「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체가 추천하는 사람 6. 그 밖에 건강도시 사업의 추진 관련 단체가 추천하는 사람 <p>② 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임 위원의 남은 기간으로 하며, 관계 공무원은 그 직위에 근무하는 기간으로 한다. <개정 2012.5.11.></p> <p>③ 위원회는 위원장과 부위원장을 두되, 위원장은 행정(1)부지사로서 하고, 부위원장은 위원들이 공무원이 아닌 위원 중에서 선출하며, 전문영역별로 분과위원회를 둘 수 있다.</p> <p>④ 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 직무를 총괄하며, 위원장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</p>

<p style="text-align: center;">경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]</p>	<p style="text-align: center;">경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]</p>
<p>제10조(간사) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사를 둔다. ② 간사는 공공보건 업무 담당 과장이 되며, 위원회의 사무 처리를 지원하고 위원회 운영에 관한 사무와 회의사항에 관한 회의록을 작성·비치·관리하여야 한다.</p>	<p>제 9 조(간사) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사를 둔다. ② 간사는 공공보건 업무 담당 과장이 되며, 위원회의 사무 처리를 지원하고 위원회 운영에 관한 사무와 회의사항에 관한 회의록을 작성·보관·관리하여야 한다. <개정 2012.5.11.></p>
<p>제11조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때와 재적위원 과반수의 요구가 있는 때에 소집한다. ② 위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p>	<p>제10조(위원회 회의) ① 위원회 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때와 재적위원 과반수의 요구가 있는 때에 소집한다. ② 위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p>
<p>제12조(위원의 해촉) 도지사는 위원 본인의 사임요청이 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 위원을 해촉할 수 있다. 1. 사망 또는 질병으로 위원회 참석 및 활동이 어렵게 된 때 2. 장기간 외국체류 등으로 위원회 참석이 어려운 때 3. 기타 품위손상 등으로 직무수행이 부적절하다고 인정되는 때</p>	<p>제11조(위원의 위촉 해제) 도지사는 위원 본인의 사임요청이 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 위원을 위촉 해제할 수 있다. <개정 2013.12.2.> 1. 사망 또는 질병으로 위원회 참석 및 활동이 어렵게 된 때 2. 장기간 외국체류 등으로 위원회 참석이 어려운 때 3. 그 밖에 품위손상 등으로 직무수행이 부적절하다고 인정되는 때 <개정 2012.5.11.></p>
<p>제13조(수당 등) 위원회에 참석한 위원과 관계 전문가 등에 대하여는 「경상북도 위원회 실비변상 조례」에 따라 수당·여비 등의 실비를 지급할 수 있다.</p>	<p>제12조(수당 등) 위원회에 참석한 위원과 관계 전문가 등에 대하여는 「경기도 위원회 실비변상 조례」에 따라 수당·여비 등의 실비를 지급할 수 있다.</p>

경상북도 건강도시기본조례 [시행 2010.4.29.] [경상북도조례 제3184호, 2010.4.29., 제정]	경기도 건강도시기본조례 [시행 2013.12.2.] [경기도조례 제4651호, 2013.12.2., 일부개정]
제14조(시행규칙) 이 조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.	제13조(시행규칙) 이 조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

이와 같은 입법구성의 동일성 내지는 패턴화는 자치기본조례를 제정하여야 하는 당위성·필연성의 결여와 연결되는 문제를 야기한다. 또한 자치의 의미를 본질부터 무색하게 만드는 사항이기도 하다. 지방자치단체가 자치를 한다는 것은 자신의 소관사무를 스스로의 의사로 결정한다는 것 이외에, 필요한 사항 내지는 구현하고자 하는 사항에 대하여 자율성과 개성을 가지고 창출한다는 의미를 가지고 있기 때문이다.

그러므로 지방자치단체는 자치기본조례를 입법 구상함에 있어서 자신들만의 역량을 발휘할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

제 1 절 자치기본조례의 역할 명확화

지방자치시대가 부활된 지 20여년이 되었다. 이 기간 동안 지방자치단체는 자신들이 지닌 독자적인 특성을 살리고, 지역 주민시민의 실질적 요청에 부응하면서 또한 자신들의 정책목적을 달성하기 위한 실천규범으로서 조례를 제정하여 왔다. 이러한 일련의 과정 속에서 자치기본조례 또한 광역, 중·소도시, 기초자치단체를 불문하고 제정의 속도를 늦추지 않고 있다.

그런데 지방자치단체가 자치기본조례를 제정함에 있어 그 역할은 무엇인가를 고민할 필요가 있다. 왜냐하면 자치기본조례의 역할이 무엇이냐에 따라 그 접근방식 또한 다를 것이기 때문이다.

1. 자치기본조례의 성격 명확화

자치기본조례도 그 성격에서 다른 조례의 기본이 되는 조례로 볼 수 있다. 여기서 자치기본조례가 다른 조례보다 형식적으로 그 효력이 있는가의 문제가 있다. 이와 관련해서 참고로 할 수 있는 것이 「기본법」에 관한 논의일 것이다. 즉 기본법과 개별법과의 관계에 있어 기본법은 어떤 정책방향이나 이념 등 그 내용에 있어 추상적 성격을 가지고 있으나, 효력에 있어서는 종합적 역할을 수행²⁷⁾함으로써 최고규범적 역할을 한다. 이러한 측면에서 개별법과 기본법이 표면적으로 어긋나게 되는 경우 입법 실무적으로 기본법의 취지에 적합하도록 개별법을 조정한다.

27) 박영도, “기본법의 입법모델 연구”, 한국법제연구원 2006.9., 326면

이러한 측면에서 본다면, 자치기본조례와 다른 조례와의 관계도 동일선상에 해석할 수 있을 것이다. 또한 이것은 실질적으로 자치기본조례가 다른 조례보다 우월적 내지는 선단계에 있음을 의미한다.

그럼에도 불구하고, 현재 대부분의 자치기본조례에서 드러나는 현상으로서 명칭은 자치기본조례이나 그 역할은 다른 조례와 차별성을 찾기 어렵다. 따라서 자치기본조례를 입안할 시에는 다른 조례의 최고규범으로서 작용할 수 있도록 그 지위를 도모하여야 할 것이다.

2. 자치기본조례의 규범인식의 실질화

자치기본조례가 다른 조례보다 최고규범의 성격을 가지고 있다는 것은 단지 그 취지가 선제적이라든가 혹은 조례 내용에 한정된 것이 아니라, 자치기본조례의 제정과정에 시민참여에 의한 것인가가 중요하다. 또한 제정 전후에 개별 조례와의 조정프로세스를 거쳐 조례 상호 간의 단계적 절차를 충분히 하였는가가 중요하다.

자치기본조례 제정과정의 시민참여에 관해 일본의 예를 들면, 가와사키(川崎)市の 경우 ‘가와사키시 자치기본조례(2005.4.1.제정)’를 제정함에 있어 전문가에 의한 검토를 2001년부터 2002년에 걸쳐 자치기본조례의 의미, 자치기본조례 유형, 자치기본조례의 기본구조, 자치기본조례제정 추진방법에 관해 논의하였다. 이 결과를 근간으로 시민공모 절차를 거쳐 시민위원 30명, 전문가위원 4명 총 34명의 자치기본조례 검토위원회를 구성하여 자치기본조례에 포함되어야 할 내용을 구체화하였다(2003년~2004년).²⁸⁾

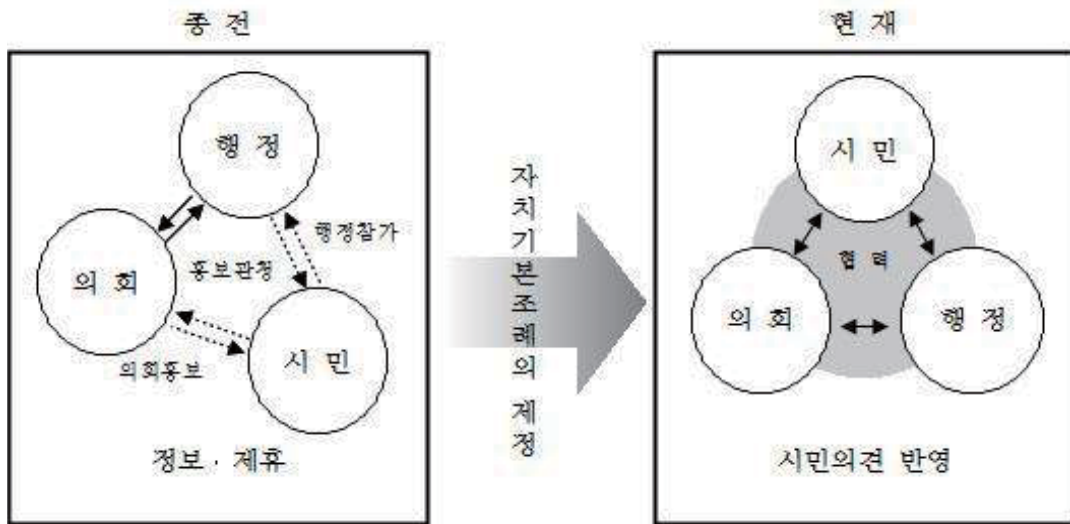
또 다른 지방자치단체인 코마기시(小牧)市の 경우에는 시가 어떠한 취지와 목적 하에 자치기본조례를 제정하려 하고 있으며, 향후 어떻게

28) 가와사키시 자치기본조례 제정과정에 관해 2014.10.28. 확인

<http://www.city.kawasaki.jp/shisei/category/38-1-10-0-0-0-0-0-0.html> 참조

운용할 것인가에 대한 일환으로 자치기본조례제정에 앞서 ‘자치기본조례제정방침’을 수립한 예도 있다.²⁹⁾ 이 시에 있어 주목할 만한 사항은 시 운영자가 자치기본조례를 제정하는 과정의 공유가 중요함을 인식하고, 이를 제시하고 있다는 것이다. 즉 자치기본조례의 제정과정에 다양한 논의와 반복적인 대화가 필요하며, 시정에 시민참여의식과 시민이 가지고 있는 역량을 활용하여 시민과 행정의 협동하는 구조로 진행³⁰⁾하겠다는 의지를 표출하고 있다.

<그림1> 코마기시 자치기본조례 실질화 방안 구조



자료) 코마기시 자치기본조례제정방침, www.city.komaki.aichi.jp/dbps.../seiteihoshin.pdf

이와 같이 자치기본조례를 제정함에 있어서는 시민이 제정과정에 참여는 물론 행정, 의회와 시민이 Governance를 통해 자신들의 지역에 맞는 자치기본조례를 만든다는 규범인식의 실질화가 필요하다고 하겠다.

29) 코마기시 자치기본조례 제정방침, www.city.komaki.aichi.jp/dbps.../seiteihoshin.pdf

30) 코마기시 자치기본조례 제정방침, www.city.komaki.aichi.jp/dbps.../seiteihoshin.pdf, 3면

3. 자치기본조례 입법의 명시적 구조화

자치기본조례는 개별 조례의 기본이 되는 성격상 규범의 종합화라는 측면도 있다. 이것은 자치기본조례에는 해당 지방자치단체의 지향하는 전체 이념, 원칙을 정하는데 있고, 시민참가, Governance, 시민(시장)의 책무, 권리 등에 관한 제도규정을 그 중심적 내용으로 하는 측면이 있음을 의미한다. 그리고 이와 더불어 오늘과 같이 기후변화로 인한 재해위험도의 증가 및 환경변화에 따른 생태의 불안정성 등의 영향에 대응하기 위한 환경기본조례 및 노인연령층의 확대에 따른 노인복지, 서민주거안정화를 위한 주거복지 등 복지에의 관심을 반영한 복지관련 자치기본조례가 있듯이 자치기본조례에는 특정분야의 정책 목표나 실현수법을 정하는 특정 정책프로그램의 측면도 있다.

다만, 이러한 특정분야에 관한 자치기본조례를 프로그램화하는 데 있어서 구체적 정책내용을 정하는 것이 아니라, 정책형성의 방향, 즉 명시적 방향과 주체 등을 설정함으로써 그 구조화를 도모할 필요가 있다.³¹⁾ 그러하지 않고 정책의 구체화를 꾀할 경우 기본조례로서의 성격이 퇴색될 우려가 있기 때문이다.

제 2 절 자치기본조례의 입법 구성

1. 입법구성 원칙

자치기본조례가 지역의 특성을 살리고 또한 시민참여, 의회와의 Governance 관계를 통해 자율적으로 필요한 사항을 조례로 제정할 때 그 구성에 있어서는 일정한 원칙이 있어야 한다.

31) 岩橋健定 「自治基本条例と住民自治」森田朗他編 『分権改革の動態』(東大出版会), 173면

(1) 가치원칙

가치원칙이란 입안권자와 참여자, 의결권자가 자치기본조례를 제정을 통해 구현하고자 하는 가치-이념·방향-가 무엇인가를 가지고 진행되어야 함을 의미한다. 여기서 구현하고자 하는 가치란 각각의 주체가 합목적성을 가지고 자치기본조례의 제정에 임해야함을 또한 의미한다. 상이한 가치의 존재는 자치기본조례의 입법을 어렵게 하거나 또는 좌절될 것이며, 각 주체 간의 불신과 갈등을 유발하는 원인으로만 작용하게 된다.

그러므로 자치기본조례를 제정함에 있어서는 주체 간의 가치의 동질성이 요구된다고 하겠다. 따라서 자치기본조례의 입법구성에 있어 가치원칙은 해당 조례의 제정취지이며, 내용의 증핵을 이루는 사항이라 하겠다.

(2) 기능원칙

자치기본조례의 입법과 관련해서 필요한 자치시스템을 고려할 경우 먼저 지방자치단체를 구성하는 입안권자(시장), 참여자(시민), 의결권자(의회)의 관계 설정은 어떻게 하는 것이 바람직한가를 염두에 둘 필요가 있다.

조례입안권자인 시장은 직접 해당 지역주민에 의해 선출된 자로서 소관사무의 집행 또는 그 진행에 있어 지역주민의 의향에 적극적으로 응해야 하는 책임이 있다. 또한 의결권자인 시의회는 지역주민의 대표로서 시장에 대한 감시, 통제, 비판기능의 역할을 충실히 수행하여야 하며, 정책내용의 타당성-시민과 지역발전-의 유무를 가름하는 잣대로서의 기능을 하여야 한다. 이와 더불어 참여자인 시민은 자치기본조례 제정에 참여함에 있어 자신의 개인적 이익을 추구하는 것이 아니라, 시민 전체의 발전과 시의 발전에 기여를 통하여 자아실현의 가치를 창출하도록 하여야 한다.

(3) Governance 원칙

자치기본조례를 제정하기 위해서는 다자간의 참여와 협력의 원칙이 전제되어야 한다. 그러나 이 원칙은 종래부터 행정의 투명화와 관련하여 종래부터 제창되어 왔으나, 현실적으로 그 적용에는 어려움이 있다. 그렇다고 하더라도 Governance 원칙을 어떻게 규정할 것인가는 자치기본조례의 입법구성에 있어 주요한 사항임을 간과해서는 아니 될 것이다.

먼저 Governance 원칙을 자치기본조례에 어떻게 반영할 것인가에 관해서 검토가 필요한 항목으로서 1) 정책의 계획·실시 결정 평가의 각 단계에의 참여와 협동이 있을 수 있을 것이고, 2) 계획책정과정에서의 참여와 협동을 위한 규칙이 있을 수 있다.

이와 관련하여 먼저 정책의 기획 입안, 실시 및 평가의 각각의 과정에서 시민의 시정에 참여할 권리보장, 특히 장애인, 외국인 등 각각의 입장에서의 참여를 위한 규정이 필요하다. 이 과정에 있어서는 참여 시민의 개성, 능력에 대한 배려로서 나이, 성별, 심신의 상황, 사회적 또는 경제적 환경 등을 고려함과 동시에 각각의 시민의 고유 관심, 기대 등을 고려할 필요가 있다.

2. 자치기본조례의 입법 구성

(1) 자치기본조례의 입법구성 체계

지방자치단체가 제정한 자치기본조례의 입법구성 형태를 분석하기 위해 광역으로서 서울시, 기초자치단체로서 수원시, 용인시를 대상으로 하였다. 분석대상으로 한 서울시는 서울이라는 상징성과 조례제정의 선두역할을 하고 있어 서울시에서 제정하면 다른 지방자치단체에서도 이를 반영하는 등 그 파급효과가 크다는 점을 고려하여 선정하

였다. 반면에 기초지방자치단체로서 분석대상으로 한 수원시, 용인시의 경우는 각각 인구 120만, 97만의 중핵도시로서의 위상을 감안하여 선정하였다. 시간적 범위로서는 2014년 10월 현재 제정되어 실시하고 있고, 기본조례라는 명칭이 사용된 조례로서 서울시 23개, 수원시 8개, 용인시 4개를 그 대상으로 하였다³²⁾.

<표35> 서울시 자치기본조례

기본조례명	기본조례 구성내용
서울특별시 건축기본 조례(1)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 조례와의 관계)
	제2장 건축정책의 수립: 제4조(건축기본계획의 수립 등), 제5조(건축기본계획의 내용), 제6조(건축기본계획의 경미한 변경), 제7조(건축기본계획의 반영), 제8조(자료 조사 등)
	제3장 건축정책위원회: 제9조(건축정책위원회의 설치 등), 제10조(위원회의 기능), 제11조(위원회의 구성), 제12조(위원의 임기), 제13조(위원장의 직무), 제14조(위원회의 운영), 제15조(간사 등), 제16조(소위원회의 구성 등), 제17조(회의록 등의 비치), 제18조(위원의 제척·기피·회피), 제19조(비밀엄수), 제20조(관계기관 등에의 협조요청 등), 제21조(조사·연구의 의뢰), 제22조(수당 등), 제22조의2(건축정책의 시의회 보고), 제23조(운영세칙)
	제4장 건축문화의 진흥: 제24조(건축문화진흥을 위한 재정 등의 지원), 제25조(재원의 확보), 제26조(지원금의 신청 및 지급 등), 제27조(융자금의 이자율 및 상환 등), 제28조(사업의 보고), 제29조(지도감독), 제30조(건축디자인 기준의 설정 등), 제31조(건축디자인 시범사업의 실시 등), 제32조(건축디자인조정위원회), 제33조(서울건축포럼의 설립 등), 제34조(포럼의 지원), 제35조(사무의 위임 또는 위탁 등)

32) 여기서 인용한 기본조례는 법제처 국가법령정보센터(<http://law.go.kr>) 자치법규항목을 통해서 검색하여 정리하였다.

기본조례명	기본조례 구성내용
서울특별시 고령친화 도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례(2)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(시장 등의 책무), 제5조(기본계획 수립), 제6조(연도별 시행계획 수립)
	제2장 노인복지정책: 제7조(건강증진), 제8조(노인건강실태조사), 제9조(사회·문화활동의 장려), 제10조(고용촉진 및 소득 지원), 제11조(고령자 의무고용), 제12조(노인일자리전담기관의 설치·운영), 제13조(생업지원), 제14조(노인복지시설 확충 및 지원), 제15조(노인복지주택의 공급), 제16조(생활환경 편의증진), 제17조(권익보호 및 세대간 이해증진), 제18조(경로우대), 제18조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원), 제19조(노인학대 예방), 제20조(노인자살 예방), 제21조(노인의 날 행사), 제22조(표창)
	제3장 고령친화도시: 제23조(고령사회 가이드라인의 수립), 제24조(고령친화도 평가제 및 고령친화영향평가), 제25조(조사 및 연구), 제26조(국제교류의 활성화), 제27조(교육 및 홍보), 제28조(전문인력의 양성), 제29조(노인정책센터 설치·운영)
	제4장 노인복지정책위원회: 제30조(설치 및 기능), 제31조(구성), 제32조(위원의 임기), 제33조(해촉), 제34조(위원장 등의 직무), 제35조(회의), 제36조(의견청취 등), 제37조(운영세칙)
	제5장 보칙: 제38조(다른 법령 또는 조례와의 관계), 제39조(업무의 협조), 제40조(경비지원 및 예산의 확보), 제41조(사무의 위탁)
서울특별시 문화도시 기본 조례 (3)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(다른 법규와의 관계), 제5조(시장의 책무)
	제2장 문화도시정책의 기본방향: 제6조(문화예술의 육성 등), 제7조(문화적 도시환경의 조성), 제8조(문화복지의 증진), 제9조(문화산업의 육성), 제10조(시민문화의 정착)
	제3장 문화도시정책의 추진체계: 제11조(문화도시발전계획의 수립·시행), 제12조(시민의 의견수렴)
	제4장 서울특별시 문화도시정책자문위원회: 제13조(목적 및 기능), 제14조(위원회의 구성), 제15조(위원회의 운영), 제16조(관계기관 등에 대한 협조요청), 제17조(수당 및 여비), 제18조(운영세칙)

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제5장 전문예술법인 및 단체의 지정과 육성: 제19조(전문예술법인·단체의 지정), 제20조(전문예술법인·단체의 취소), 제21조(전문예술법인·단체의 지원과 육성)</p> <p>제6장 지방문화원의 육성: 제22조(시장의 책무), 제23조(지방문화원의 기능과 사업)</p> <p>제7장 문화예술축제의 육성: 제24조(축제의 육성), 제25조(축제 개최 등), 제26조(민간축제의 지원), 제27조(축제사무의 위탁 등), 제28조(축제의 평가)</p> <p>제8장 문화예술공간의 설치: 제29조(문화예술공간의 설치권장 대상건축물)</p> <p>제9장 미술작품의 설치: 제30조(미술작품의 설치절차), 제31조(미술작품의 설치 확인), 제32조(미술작품의 사후관리), 제33조(미술작품의 가격결정 등), 제34조(공동주택의 미술작품에 사용하는 건축비용의 비율)</p> <p>제10장 미술작품심의위원회: 제35조(기능), 제36조(구성 및 임기), 제37조(위원의 해촉), 제38조(회의의 운영)</p> <p>제11장 보칙: 제39조(권한의 위임)</p>
서울특별시 물순환 회복 및 저영향개발 기본 조례(4)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본 책무), 제4조(오염원인자 책임원칙)</p> <p>제2장 빗물관리 계획: 제5조(빗물관리 기본계획), 제6조(빗물분담량)</p> <p>제3장 저영향개발 계획 수립 등: 제7조(저영향개발 계획의 수립), 제8조(저영향개발 사전협의), 제9조(사전협의 대상과 시기), 제10조(저영향개발 지구단위계획의 수립)</p> <p>제4장 빗물관리의 촉진 및 지원: 제11조(빗물관리시설의 설치 대상 등), 제12조(빗물관리시설의 설치 권고 등), 제13조(풍수해대비), 제14조(가뭄재해대비), 제15조(지하수의 함양), 제16조(비점오염원의 관리)</p>

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제5장 물의 재이용 촉진 및 지원: 제17조(물의 재이용 촉진), 제18조(빗물의 이용), 제19조(물 재이용시설의 연계 등), 제20조(물 재이용시설의 설치 및 지원 등)</p> <p>제6장 물순환 시민위원회: 제21조(물순환 시민위원회의 설치 및 기능), 제22조(구성) , 제23조(위원의 임기), 제24조(위원의 제척·기피·회피), 제25조(결격사유), 제26조(회의), 제27조(분과위원회), 제28조(간사와 서기), 제29조(의견청취 등), 제30조(수당), 제31조(운영세칙), 제32조(위원회의 존속기한)</p> <p>제7장 물순환 회복을 위한 정책 지원: 제33조(투수성능 지속성 확보), 제34조(재정지원), 제35조(물순환 통합관리시스템), 제36조(연구·개발의 촉진), 제37조(홍보 및 교육)</p>
<p>서울특별시 민간투자 사업에 관한 기본조례(5)</p>	<p>제1조(목적), 제2조(대상범위), 제3조(기본원칙), 제4조(민간투자사업심의위원회의 운영), 제5조(민간투자사업기본계획의 수립 및 공고), 제6조(중기지방재정계획과의 연계), 제7조(민간투자사업의 의회 동의), 제8조(사용요금의 의회 의견청취), 제9조(민간투자사업의 의회 보고), 제10조(보안유지)</p>
<p>서울특별시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례(6)</p>	<p>제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본책무), 제4조(시민의 권리와 의무), 제5조(보행환경개선 기본계획의 수립), 제6조(조성기준의 설정), 제7조(재정지원 등), 제8조(권한의 위임), 제9조(시행규칙)</p>
<p>서울특별시 사회적 경제 기본 조례(7)</p>	<p>제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(기본원칙), 제5조(시장의 책무), 제6조(사회적경제기업의 책무), 제7조(다른 조례와의 관계), 제8조(사회적경제 기본계획), 제9조(사회적경제 정책 심의·조정), 제10조(사회적경제지원센터 및 부문별 지원기관), 제11조(지원센터의 기능), 제12조(지원센터의 위탁관리 및 운영), 제13조(경영지원 등), 제14조(시설비 등 지원), 제15조(재정지원 및 기금의 설치), 제16조(교육훈련 및 연구 지원 등), 제17조(우선구매 등 지원), 제18조(사회적경제 당사자 연합체 등의 지</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	원), 제19조(민간기업 등의 참여 확대), 제20조(사회적경제 활성화 위한 국제협력), 제21조(홍보 및 포상), 제22조(지도·감독), 제23조(권한의 위임 및 위탁)
서울특별시 성평등 기본 조례(8)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(시의 책무), 제3조(시민의 권리와 의무), 제4조(다른 조례와의 관계)
	제2장 성평등정책 시행계획 및 추진체계: 제5조(성평등정책 시행계획 수립), 제6조(성평등위원회 설치 및 기능), 제7조(구성), 제8조(위원의 임기), 제9조(해촉), 제10조(위원장 등의 직무), 제11조(회의), 제12조(분과위원회)
	제3장 성평등촉진 정책: 제13조(적극적 조치), 제14조(시정참여 확대), 제15조(공직 등의 참여촉진), 제16조(경제활동 참여촉진), 제17조(일·가족 양립 지원), 제18조(평등한 가족생활), 제19조(성평등의식 제고 및 문화조성), 제20조(성차별 및 성희롱의 금지 등), 제21조(가정폭력·성폭력·성매매 범죄의 방지 등), 제22조(여성의 복지증진), 제23조(성평등한 도시공간 및 시설 조성), 제24조(여성의 건강증진), 제25조(성평등 관련 정보 제공), 제26조(주요정책 추진실적의 평가), 제27조(여성주간 행사 등), 제28조(관련시설의 설치·운영), 제29조(시민사회와의 협력과 지원), 제30조(자원봉사활동 지원), 제31조(국제협력 지원), 제32조(시민참여), 제33조(유공자 표창)
	제4장 성평등정책의 효과 증진: 제34조(성별영향분석평가), 제35조(성인지 예산서 및 성인지 결산서 작성), 제36조(성인지 통계), 제37조(성평등정책의 효과 증진을 위한 지원)
	제5장 여성발전기금: 제38조(기금의 설치), 제38조의2(기금의 존속기한), 제39조(기금의 용도), 제40조(「기금의 관리」운용), 제40조의2(준용)
	제6장 보칙: 제41조(사무의 위탁), 제42조(사전협의), 제43조(시행규칙)

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

기본조례명	기본조례 구성내용
서울특별시 소비자기본 조례(9)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(소비자의 기본적 권리), 제3조(소비자의 책무), 제4조(시의 책무), 제5조(사업자의 책무)
	제2장 소비자권익 증진: 제6조(계량 및 규격·거래의 적정화 등), 제7조(소비자에의 정보제공), 제8조(소비자의 능력향상), 제9조(개인정보의 보호), 제10조(시험·검사 시설의 설치 등)
	제3장 소비자정책의 추진 체계: 제11조(시행계획의 수립), 제12조(서울특별시소비자정책위원회의 설치), 제13조(위원회 구성), 제14조(위원회의 기능 등), 제15조(위원장의 직무), 제16조(회의), 제17조(수당 등)
	제4장 소비생활센터 등의 설치 및 분쟁의 해결: 제18조(소비생활센터의 설치 등), 제19조(전자상거래센터의 설치 등), 제20조(센터운영의 위탁), 제21조(지휘·감독 등), 제22조(소비자피해구제의 처리), 제23조(소비자분쟁의 해결)
	제5장 소비자단체의 등록 및 육성지원 등: 제24조(소비자단체의 업무), 제25조(소비자단체의 등록 등), 제26조(등록의 취소), 제27조(보조금의 지급), 제28조(취약계층의 보호)
서울특별시 시민건강 관리 기본조례 (10)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(시장 등의 책무), 제4조(시민의 권리 등)
	제2장 시민건강관리 종합계획: 제5조(시민건강관리 종합계획 수립), 제6조(시행계획의 수립·시행), 제7조(계획 수립의 협조 요청 등), 제8조(재정지원 등)
	제3장 시민건강위원회 설치·운영: 제9조(시민건강위원회의 설치 및 운영), 제10조(위원회의 구성), 제11조(위원장 등의 직무), 제12조(회의 운영), 제13조(위원의 임기), 제14조(위원의 해촉), 제15조(위원의 제척 등), 제16조(분과위원회), 제17조(의견청취), 제18조(관련기관 등의 협조요청), 제19조(의무와 권한), 제20조(회의 공개), 제21조(간사), 제22조(수당 등)

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제4장 환자권리 ombudsman 구성·운영: 제23조(환자권리ombudsman 구성·운영), 제24조(기능), 제25조(임기 및 신분보장), 제26조(업무의 위탁), 제27조(회의개최)</p> <p>제5장 보칙: 제28조(의료기관과의 협력 및 협약체결), 제29조(건강 통계·정보 관리), 제30조(의견수렴), 제31조(유공자 표창), 제32조(다른 조례와의 관계), 제33조(시행규칙)</p>
서울특별시 시세기분 조례(11)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 법령과의 관계), 제4조(세목), 제5조(부과·징수사무의 위임), 제6조(서류의 경유 등), 제7조(천재지변 등으로 인한 기한의 연장), 제8조(서류 송달의 방법), 제9조(보통우편 송달부), 제10조(전국 무관할 자동차 등록 관련 특례)</p> <p>제2장 부과징수: 제11조(연대납세의무자에 대한 납세고지서 송달 등), 제12조(제2차납세의무자에 대한 처리), 제13조(시세와 구세의 징수 순위), 제14조(미납시세 등의 열람), 제15조(허가등의 제한), 제16조(체납 또는 결손처분 자료의 제공), 제17조(시세징수교부금), 제18조(공탁 등), 제19조(납기 전 징수와 압류), 제20조(시세환급금의 충당 등), 제21조(시세환급금의 통지 등), 제22조(징수유예등의 신청), 제23조(징수유예등의 처리), 제24조(징수유예등의 취소), 제25조(납세담보의 요구), 제26조(납세담보물의 보관)</p> <p>제3장 체납처분 제1절 압류 및 압류의 해제: 제27조(등기·등록이 필요한 재산의 압류), 제28조(조건부 채권의 압류), 제29조(시세확정 전 보전압류), 제30조(수색), 제31조(질문·검사권), 제32조(참여자의 설정), 제33조(공유물에 대한 체납처분), 제34조(계속수입의 압류), 제35조(체납처분유예 대상 중 성실납부자)</p> <p>제2절 처분: 제36조(파산선고에 따른 교부청구), 제37조(공매), 제38조(공매처분 유보), 제39조(배분방법), 제40조(체납처분의 중지와 공고)</p> <p>제3절 회생절차 중의 체납처분: 제41조(회생절차개시 결정시의 업무처리), 제42조(조세채권의 신고), 제43조(회생계획안의 동의)</p>

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>기준), 제44조(회생절차 진행 중의 조치), 제45조(법원인가 결정 시 징수유예등), 제46조(지방세 우선권의 확보), 제47조(전세권 등의 설정기간 산정)</p> <p>제4장 보칙: 제48조(고액·상습채납자 명단공개), 제49조(지방세심의위원회), 제50조(위원회 회의 등), 제51조(위원회의 운영), 제52조(심사·의결), 제53조(위원의 해촉), 제54조(시행규칙)</p>
<p>서울특별시 식품안전 기본 조례(12)</p>	<p>제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(기본원칙), 제5조(다른 법규와의 관계), 제6조(시장의 책무), 제7조(사업자의 책무), 제8조(자치구청장의 책무), 제9조(시민의 권리와 역할), 제10조(식품안전관리시행계획의 수립·시행), 제11조(식품안전대책위원회의 설치), 제12조(구성), 제13조(위원의 제척 등), 제14조(회의 운영), 제14조의2(분과위원회), 제15조(수당 등), 제16조(비밀준수 의무), 제17조(식품안전 협의체의 구성 및 운영), 제18조(조사·연구), 제19조(추적조사), 제20조(교육 및 홍보), 제21조(재정적·기술적 지원 등), 제22조(정보 공개), 제23조(시민 및 사업자의 의견 수렴), 제24조(국가 및 다른 지방자치단체 등과의 협력), 제25조(식품안전성 검사 청구제의 운영), 제26조(식품안전성 검사 청구인의 보호), 제27조(식품안전 통합인증제의 운영), 제28조(포상금)</p>
<p>서울특별시 의회 기본 조례(13)</p>	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(의회의 의정활동원칙), 제4조(의원의 의정활동원칙)</p> <p>제2장 정례회 등 회기운영: 제5조(연간 회의일수), 제6조(연간 의회운영 기본일정의 수립), 제7조(회기), 제8조(정례회의 집회일), 제9조(심의), 제10조(조례안제출계획의 통지 등), 제11조(개회식)</p> <p>제3장 의회의 기관 등: 제12조(의장의 직무), 제13조(의장·부의장의 임기), 제14조(의장·부의장의 선거), 제15조(부의장의 의장 직무대리), 제16조(임시의장의 선거), 제17조(의장·부의장의 사임), 제18조(의장·부의장의 겸직제한), 제19조(사무처), 제20조(정책연구위원회)</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제4장 의원: 제21조(등록), 제22조(의석배정), 제23조(선서), 제24조(의원의 청가 및 결석), 제25조(의원의 사직), 제26조(청구서의 위원회회부와 답변서 제출), 제27조(청구서와 답변서의 위원회 심사 등), 제28조(당사자의 심문과 발언)</p> <p>제5장 교섭단체 및 위원회와 위원: 제29조(교섭단체의 구성), 제30조(위원회의 설치), 제31조(상임위원회의 직무), 제32조(상임위원회와 위원정수), 제33조(상임위원회와 위원정수), 제34조(상임위원회의 위원), 제35조(상임위원의 임기), 제36조(상임위원장), 제37조(특별위원회), 제38조(예산결산특별위원회), 제39조(윤리특별위원회), 제40조(특별위원회의 위원장), 제41조(위원의 선임 및 개선), 제42조(위원장의 직무), 제43조(부위원장), 제44조(소위원회), 제45조(위원 아닌 의원의 발언 청취), 제46조(전문위원과 공무원), 제47조(전문가의 활용), 제48조(입법·법률고문)</p> <p>제6장 시장 또는 관계공무원의 출석답변 등: 제49조(시장 등의 출석요구), 제50조(시정질문), 제51조(시장 등에 대한 서면질문), 제52조(시장 등의 발언), 제53조(긴급현안질문), 제54조(행정사무감사 및 조사), 제55조(중기지방재정계획 등의 보고), 제55조의2(예산집행상황의 등의 제출), 제56조(산하기관장에 대한 검증), 제57조(의회의 예산), 제58조(회의록)</p> <p>제7장 질서와 경호: 제59조(경호), 제60조(회의의 질서유지), 제61조(의장, 위원장의 제지에 복종하지 아니하는 의원), 제62조(회의장 출입의 제한 등), 제63조(방청), 제64조(녹음, 녹화, 촬영, 중계방송 등)</p>
서울특별시 인권기본 조례(14)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 조례와의 관계), 제4조(시장의 의무), 제5조(시민의 참여), 제6조(인권존중 및 차별금지)</p> <p>제2장 인권도시 정책: 제7조(인권정책 기본계획), 제8조(연도별 시행계획), 제9조(인권보고서 발간), 제10조(인권교육), 제11조(인권센터), 제12조(서울시민 인권헌장), 제13조(인권 보호 및 증진 활동 지원 등)</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제3장 서울특별시 인권위원회: 제14조(설치), 제15조(구성), 제16조(운영), 제17조(정책 등의 개선 권고)</p> <p>제4장 시민인권보호관: 제18조(설치), 제19조(임기 및 직무의 독립성), 제20조(직무), 제21조(조사 결과 통지 및 회보), 제22조(시행규칙)</p>
<p>서울특별시 재난 및 안전관리 기본 조례(15)</p>	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(시의 책무), 제3조(시민의 권리)</p> <p>제2장 재난 및 안전관리기구 제1절 서울특별시안전관리위원회: 제5조(서울특별시안전관리위원회의 설치), 제6조(안전관리위원회의 기능), 제7조(안전관리위원회의 구성), 제8조(안전관리위원회 위원의 임기), 제9조(안전관리위원회의 회의), 제10조(안전관리실무위원회)</p> <p>제2절 서울특별시재난안전대책본부: 제11조(서울특별시재난안전대책본부의 설치)제12조(대책본부의 구성·운영)제13조(대책본부의 기능)제14조(재난대비훈련)제15조(동원체계의 구축 등)</p> <p>제3절 서울특별시재난종합상황실: 제16조(재난종합상황실 설치), 제17조(재난종합상황실의 기능)</p> <p>제4절 서울특별시안전관리자문단: 제18조(서울특별시안전관리자문단의 설치·구성), 제19조(자문단의 기능), 제20조(자문단 위원의 임기)</p> <p>제3장 재난예방 및 대비: 제21조(재난예방조치), 제22조(재난예방을 위한 긴급안전점검 및 긴급안전조치), 제23조(재난 예보·경보체계 구축 종합계획 수립), 제24조(재난위험요인의 신고), 제25조(재난통계), 제26조(현장조치 행동매뉴얼의 작성·운용), 제27조(재난관리 정책의 연구·개발 활용), 제28조(재난관리체계 등의 정비·평가), 제29조(대피소의 관리 등)</p> <p>제4장 재난대응 및 복구: 제30조(재난상황의 보고 및 전파), 제31조(응급대응조치), 제32조(긴급구조), 제33조(복구활동 등)</p> <p>제5장 재난 및 안전관리에 관한 계획 등: 제34조(도시안전 기본계획), 제35조(안전관리계획의 수립), 제36조(재난예방 홍보계획의</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	수립), 제37조(국제교류 및 협력사업), 제38조(지역안전공동체의 조성), 제39조(안전문화활동의 육성·지원), 제40조(안전교육), 제41조(안전관리 전문인력의 양성), 제42조(자원봉사자), 제43조(재정지원), 제44조(재난취약계층에 대한 지원), 제45조(수당 등)
서울특별시 저탄소 녹색성장 기본 조례(16)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본원칙), 제4조(시의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(시민의 책무), 제7조(다른 조례와 관계)</p> <p>제2장 저탄소 녹색성장 추진계획: 제8조(추진계획의 수립·시행 절차), 제9조(추진상황 점검 및 평가)</p> <p>제3장 녹색성장 추진 체계: 제10조~제13조 삭제, 제14조(녹색성장 책임관의 지정)</p> <p>제4장 저탄소 그린에너지 도시 구현: 제15조(공공부문 에너지 효율화 추진), 제16조(지역사회의 저탄소 녹색성장), 제17조(에너지 절약 및 온실가스 감축목표 설정)</p> <p>제5장 녹색성장 도시의 실현: 제18조(녹색경제 실현을 위한 지원·특례 등), 제19조(녹색기술 육성), 제20조(녹색산업 지원), 제21조(녹색경영 및 일자리 창출 확대), 제22조(녹색소비 시장 확대)</p> <p>제6장 기후변화 고도(高度) 적응 도시의 추진: 제23조(기후변화 적응대책 수립), 제24조(기후변화 예측 및 대응 시스템 구축), 제25조(기후변화대응 협력망 구축), 제26조(시민들의 기후 적응능력 향상), 제27조(기후친화적 도시관리기반 구축)</p> <p>제7장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현: 제28조(녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙), 제29조(지속가능발전 기본계획), 제30조(녹색생활 운동의 촉진), 제31조(녹색생활 실천의 교육·홍보)</p>
서울특별시 정보화 기본 조례 (17)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(정보화 추진의 기본원칙), 제4조(다른 조례와의 관계)</p> <p>제2장 정보화 시책의 수립 및 추진체계: 제5조(정보화 기본계획 수립), 제5조의2(정보화계획의 반영 등), 제6조(정보화 시행계획</p>

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>의 수립·시행), 제7조(서울특별시 정보화전략위원회), 제8조(위원회의 기능), 제9조(위원장의 직무), 제10조(회의 등), 제11조(분과위원회), 제12조(의견청취 등), 제13조(수당 등), 제14조(정보화책임관), 제15조(정보화책임관 협의회)</p> <p>제3장 정보화의 추진: 제16조(분야별 정보화의 추진), 제17조(지식정보자원의 관리 등), 제18조(전자적 민원처리), 제19조(디지털행정의 추진), 제20조(정보통신서비스의 이용활성화), 제21조(공간정보의 구축·활용), 제22조(유비쿼터스도시의 추진), 제23조(정보화사업의 사전협약), 제24조(표준화), 제25조(저작권 등록), 제26조(정보통신망의 상호연동 등), 제27조(민간기관 등과의 협력), 제28조(전자정부의 국제협력), 제28조의2(세계도시 전자정부 협의체 지원), 제29조(통합센터 운영), 제30조(정보화교육), 제31조(수탁업무 처리)</p> <p>제4장 정보화의 역기능 방지: 제32조(정보문화의 창달), 제33조(인터넷 중독의 예방 및 해소), 제34조(정보격차 해소의 추진), 제35조(정보접근 및 이용 보장), 제36조(정보보호 시책의 마련), 제37조(개인정보 보호 시책의 마련), 제38조(건전한 정보통신 윤리의 확립), 제39조(이용자의 권익 보호 등)</p> <p>제5장 정보화자료 관리: 제40조(정보화자료 등의 제공), 제41조(정보화자료 수수료), 제42조(수수료 감면대상)</p>
<p>서울특별시 주거복지 기본 조례 (18)</p>	<p>제1장 총 칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(시장의 책무)</p> <p>제2장 주거복지사업: 제4조(주거복지 기본계획의 수립), 제5조(연도별 시행계획), 제6조(주거실태조사), 제7조(주거복지사업)</p> <p>제3장 주거복지위원회: 제8조(설치 및 기능), 제9조(구성), 제10조(임기), 제11조(위원장의 직무 등), 제12조(회의 등), 제13조(관계부서의 협조), 제14조(회의록), 제15조(수당),</p> <p>제4장 주거복지지원센터 등: 제16조(주거복지지원센터의 설치), 제17조(지원센터의 기능), 제18조(관리 및 운영), 제19조(지도 감</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	독), 제20조(위탁계약 취소 등), 제21조(재원), 제22조(다른 법령과의 관계)
서울특별시 주민참여 기본 조례 (19)	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본이념), 제4조(시장의 책무), 제5조(주민의 권리와 의무), 제6조(위원회의 주민참여), 제7조(공청회 등의 주민참여), 제8조(예산편성의 주민참여), 제9조(시정 정책 토론 등의 청구), 제10조(회의공개의 원칙), 제11조(주민의 견조사의 실시), 제12조(주민참여기본계획 수립), 제13조(주민참여연구회), 제14조(다른 조례와의 관계), 제15조(시행규칙)
서울특별시 청년일자리 기본 조례 (20)	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(책무), 제4조(출자·출연기관의 청년 고용 확대), 제5조(청년일자리 기본계획), 제6조(청년일자리위원회), 제7조(청년 고용관련 지표 제시 등), 제8조(청년 근로 관련 교육의 실시), 제9조(교육기관 활용), 제10조(관계기관·단체와의 협력 등), 제11조(청년 일자리 허브의 설치·운영), 제12조(행정적·재정적 지원), 제13조(시행규칙)
서울특별시 택시기본 조례(21)	제1조(목적), 제2조(적용범위), 제3조(기본방향), 제4조(시장 등의 책무), 제5조(운송사업자 및 운수종사자의 의무), 제6조(시민의 권리와 의무), 제7조(종합계획 수립), 제8조(조사 및 연구), 제9조(협력체계 구축 및 지원), 제10조(재정지원 및 예산의 확보), 제11조(교육 및 홍보), 제12조(택시정책위원회), 제13조(위원회의 구성), 제14조(위원의 수당 및 여비), 제15조(업무의 협조), 제16조(표창), 제17조(운영세칙)
서울특별시 한강공원 보전 및 이용에 관한 기본 조례(22)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(적용범위), 제3조(정의), 제4조(기본원칙), 제5조(서울특별시시장의 책무), 제6조(이용시민의 책무), 제7조(다른 조례와의 관계)</p> <p>제2장 한강공원의 보전: 제8조(기본계획의 수립), 제9조(공동대책 수립), 제10조(한강공원 백서), 제11조(정보의 체계적 수집 및 공개)</p> <p>제3장 한강공원의 이용 및 관리: 제12조(공원이용시설의 설치·운영), 제13조(위탁운영 등), 제14조(이용료), 제15조(공원이용</p>

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>활성화), 제16조(행정적·재정적 지원), 제17조(금지행위), 제18조(유어행위 금지), 제19조(금지행위의 단속), 제20조(과태료 부과), 제21조(폐기물 처리)</p> <p>제4장 한강시민위원회: 제22조(한강시민위원회), 제23조(위원회 운영), 제24조(시행규칙)</p>
서울특별시 환경기본조례(23)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(기본원칙), 제4조(정의), 제5조(시의 책무), 제5조의2(보고), 제6조(자치구의 책무), 제7조(사업자의 책무), 제8조(시민의 권리), 제9조(시민의 책무), 제10조(학교·언론 등의 역할)</p> <p>제2장 환경보전계획 등(제명개정 2003.11.05.): 제11조(환경보전계획), 제12조(자연환경의 보전), 제13조(지구환경의 보전 및 국제협력 등)</p> <p>제3장 환경보전시책: 제14조(시 환경기준의 설정), 제15조(시 배출허용기준의 설정), 제16조(실내공기질 유지기준의 설정), 제17조(환경영향평가), 제18조(환경시설의 설치·관리 등), 제19조(자원의 순환적 이용 등의 추진), 제20조(환경보전기금의 설치), 제21조(환경보전활동에 대한 재정지원 등), 제22조(규제조치), 제23조(분쟁의 처리 및 피해구제), 제24조(국가 및 타 지방자치단체 등과의 협력)</p> <p>제4장 정보의 공개와 시민참여: 제25조(정보의 공개), 제26조(시민참여 등), 제26조의2(환경보전에 관한 자문), 제27조(환경교육·홍보 등의 진흥), 제28조(환경조사 및 연구의 실시 등), 제29조(환경백서)</p>

<표36> 수원시 자치기본조례

기본조례명	기본조례 구성내용
수원시 건강도시 기본 조례(1)	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본원칙), 제4조(건강도시 기본계획), 제5조(시민참여 및 의견제시), 제6조(건강도시위원회 설치 및 기능), 제7조(의견청취), 제8조(교류 및 협력), 제9조(사업수행에 따른 재정지원), 제10조(시행규칙)
수원시 보행권 확보와 보행환경 개선에 관한 기본 조례(2)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(기본책무), 제4조(시민의 권리와 의무)
	제2장 보행환경개선에 관한 기본시책: 제5조(기본계획의 수립), 제6조(교통수단의 개선), 제7조(혼잡지구 관리), 제8조(조성기준의 설정), 제9조(재정지원 등)
	제3장 보행환경개선위원회: 제10조(위원회의 구성), 제11조(직무), 제13조(간사와 서기), 제14조(기능)
	제4장 보칙: 제15조(권한위임), 제16조(시행규칙)
수원시 성평등 기본 조례(3)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(시장의 책무), 제4조(시민의 권리와 의무), 제5조(다른 조례와의 관계), 제6조(적극적 조치)
	제2장 성평등정책: 제7조(성평등정책 시행계획 수립)
	제3장 성평등정책의 추진체계: 제8조(성평등정책 전담부서 설치), 제9조(성평등정책책임관 및 성평등정책담당관의 지정 등), 제10조(성평등정책책임관 및 성평등정책담당관의 임무)
	제4장 성평등정책의 기본시책 제1절 여성의 대표성 제고: 제11조(정책결정과정의 여성참여 확대), 제12조(공직 등의 참여촉진)
	제2절 여성경제활동 참여 확대 및 일·생활 조화: 제13조(경제활동의 지원), 제14조(일·생활 조화 지원), 제15조(평등한 근무환경 조성), 제16조(여성 인적자원의 개발)
	제3절 여성인권 보호 및 복지증진: 제18조(성차별 및 성희롱의 금지 등), 제19조(가정폭력·성폭력·성매매 범죄의 방지 등),

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제20조(대중매체의 성차별개선), 제21조(모성보호의 강화), 제22조(여성의 복지증진), 제23조(여성의 건강증진)</p> <p>제4절 성평등 촉진 시책: 제24조(성별영향분석평가), 제25조(성인지 예산서 및 성인지 결산서 작성), 제26조(성인지 통계), 제27조(성평등한 도시공간 및 시설 조성)</p> <p>제5절 성평등문화 확산 등: 제28조(성평등 의식의 제고), 제29조(평등한 가족생활), 제30조(여성주간행사), 제31조(국제협력의 지원)</p> <p>제5장 성평등위원회: 제32조(설치), 제33조(기능), 제34조(구성 등), 제35조(임기), 제36조(위원장의 직무), 제37조(위원의 위촉 해제), 제38조(회의), 제39조(분과위원회), 제40조(의견청취), 제41조(수당 등), 제42조(관계부서의 협조), 제43조(운영세칙)</p> <p>제6장 수원시 여성발전기금: 제44조(기금의 설치 및 조성), 제45조(기금의 용도), 제46조(기금의 운용계획), 제47조(기금의 관리), 제48조(회계공무원), 제49조(결산 및 보고), 제50조(지원금의 회수 및 지원결정의 취소), 제51조(준용규정)</p> <p>제7장 수원시 여성상: 제52조(수원시 여성상), 제53조(수상대상자), 제54조(시상부문), 제55조(수상 후보자의 추천), 제56조(수상자의 선정 및 시상시기)</p> <p>제8장 여성 관련 시설 및 여성단체 지원 등: 제57조(여성 관련 시설의 설치·운영), 제58조(단체에 대한 지원), 제59조(자원봉사 활동의 지원)</p> <p>제9장 보칙: 제60조(사무의 위탁), 제61조(사전협의), 제62조(시행규칙)</p>
수원시 시세 기본 조례(4)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(적용), 제4조(세목), 제5조(부과·징수사무의 위임), 제6조(조례시행에 관한 규칙), 제7조(천재지변 등으로 인한 기한의 연장), 제8조(서류송달의 방법), 제9조(일반우편 송달부)</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제2장 부과징수: 제10조(연대납세의무자에 대한 납세고지서 송달 등), 제11조(제2차납세의무자에 대한 최고), 제12조(도세와 시세의 징수 순위), 제13조(미납세 등의 열람), 제14조(허가 등의 제한), 제15조(체납 또는 결손처분자료 제공), 제16조(교부금전의 예탁), 제17조(납기 전 징수와 압류), 제18조(시세의 수납), 제19조(시세환급금의 충당 등), 제20조(시세환급금의 통지 등), 제21조(징수유예 등의 신청), 제23조(징수유예 등의 취소), 제24조(납세담보의 요구), 제25조(납세담보물의 보관)</p> <p>제3장 체납처분 제1절 압류 및 압류의 해제: 제26조(등기·등록이 필요한 재산의 압류), 제27조(조건부 채권의 압류), 제28조(시세확정전 보전압류), 제29조(수색), 제30조(질문·검사권), 제31조(참여자의 설정), 제32조(공유물에 대한 체납처분), 제33조(계속수입의 압류), 제34조(체납처분유예 대상 중 성실납부자)</p> <p>제2절 처분: 제35조(파산선고에 따른 교부청구), 제36조(공매), 제37조(공매처분유보), 제38조(배분방법), 제39조(체납처분의 중지와 공고)</p> <p>제3절 회생절차 중의 체납처분: 제40조(회생절차개시 결정시의 업무처리), 제41조(조세채권의 신고), 제42조(회생계획안의 동의 기준), 제43조(회생절차 진행 중의 조치), 제44조(법원인가 결정시 징수유예 등), 제45조(지방세 우선권의 확보), 제46조(전세권 등의 설정기간 산정)</p> <p>제4장 보칙: 제47조(지방세심의위원회), 제48조(위원회 회의 등), 제49조(위원회의 운영), 제50조(심사·의결), 제51조(위원의 위촉 해제)</p>
수원시 인권 기본 조례(5)	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 조례와의 관계), 제4조(시민의 인권 보장과 참여), 제5조(시장의 책무), 제6조(기본계획의 수립), 제7조(시행계획의 수립 및 평가), 제8조(인권영향평가), 제9조(인권지표의 개발), 제10조(인권교육의 실시), 제11조(관계기관과의 협력), 제12조(인권증진활동 단체에 대한 지원), 제13

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

기본조례명	기본조례 구성내용
	조(위원회 설치 및 기능), 제14조(구성), 제15조(위원장의 직무), 제16조(임기), 제17조(위촉 해제), 제18조(회의), 제19조(위원회의견청취), 제20조(인권센터 설치·운영), 제21조(수당 등), 제22조(준용), 제23조(시행규칙)
수원시 저탄소 녹색성장 기본 조례(6)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙), 제4조(시의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(주민의 책무), 제7조(다른 조례와의 관계)</p> <p>제2장 저탄소 녹색성장 추진: 제8조(녹색성장 추진계획 수립·시행절차), 제9조(시행계획 수립), 제10조(녹색성장책임관의 지정)</p> <p>제3장 수원시 녹색성장위원회: 제11조(설치 및 기능), 제12조(구성), 제13조(임기), 제14조(위원장 등의 직무), 제15조(위원의 위촉 해제), 제16조(회의), 제17조(수당 등)</p> <p>제4장 저탄소 녹색성장 사회의 구현: 제18조(녹색경제·녹색산업에 대한 지원·특례 등), 제19조(에너지절약 및 온실가스 감축 목표 설정), 제20조(공공부문 에너지 효율화 추진), 제21조(지역사회의 저탄소 녹색성장), 제22조(기후변화 적응대책 수립)</p> <p>제5장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현: 제23조(녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙), 제24조(녹색생활 운동의 촉진), 제25조(녹색생활 실천의 교육·홍보), 제26조(시행규칙)</p>
수원시 통합물관리 기본 조례(7)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(통합 물관리의 기본이념), 제3조(정의), 제4조(수원시의 임무), 제5조(시민의 권리와 의무)</p> <p>제2장 통합 물관리 기본계획 등: 제6조(통합 물관리의 기본원칙), 제7조(통합 물관리 기본계획의 수립), 제8조(물관리 부서의 부문별 계획수립), 제9조(부문별 실천계획의 협의·조정·평가)</p> <p>제3장 수원시 통합 물관리위원: 제10조(위원회), 제11조(기능), 제12조(구성), 제13조(위원의 임기), 제14조(위원장의 직무), 제15조(회의 등), 제16조(소위원회), 제17조(간사 등), 제18조(의견청취), 제19조(비밀유지), 제20조(위원의 위촉 해촉), 제21조(수당 등), 제22조(통합 물관리 실무협의회)</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제4장물관리 사업에 대한 지원: 제23조(보조금 지원), 제24조(하천유역네트워크), 제25조(국제 물관리 협력 등)</p> <p>제5장 보칙: 제26조(준용규정), 제27조(시행규칙)</p>
수원시 환경기본 조례(8)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(시의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(시민의 권리 및 책무), 제7조(언론 및 단체의 역할), 제8조(학교의 역할), 제9조(환경백서)</p> <p>제2장 환경보전에 관한 기본 시책: 제10조(환경기본계획의 수립), 제11조(규제조치), 제12조(환경시설의 설치, 관리 등), 제13조(자연환경의 보전), 제14조(자원의 순환적 이용 등의 추진), 제15조(환경보전기금의 설치), 제16조(환경보전 활동에 대한 재정 지원 등), 제17조(국가 및 지방자치단체와의 역할)</p> <p>제3장 정보의 공개와 시민참여: 제18조(정보의 공개), 제19조(시민참여 등), 제20조(환경교육 및 홍보), 제21조(시행규칙)</p>

<표37> 용인시 자치기본조례

기본조례명	기본조례 구성내용
용인시 성평등 기본 조례 (1)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(시장의 책무), 제4조(시민의 권리와 의무), 제5조(다른 조례와의 관계), 제6조(적극적 조치)</p> <p>제2장 성평등 정책: 제7조(성평등 정책 시행계획 수립), 제8조(시정참여 확대), 제9조(공직 등예의 참여 및 기회촉진), 제10조(경제활동의 지원), 제11조(일·가정 양립 지원), 제12조(평등한 가족생활), 제13조(모·부성의 권리 보장), 제14조(성평등 의식의 제고), 제15조(성차별 및 성희롱의 금지 등), 제16조(가정폭력·성폭력·성매매 범죄의 방지 등), 제17조(여성의 복지증진), 제18조(여성의 건강증진), 제19조(여성주간 행사), 제20조(여성 관련 시설의 설치·운영), 제21조(여성단체 등의 지원), 제22조(자원봉사활동의 지원), 제23조(유공자 포상)</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>제3장 성평등 정책의 효과 증진: 제24조(성별영향분석평가), 제25조(성인지 예산서 및 결산서 작성), 제26조(성인지 통계), 제27조(성평등 정책의 효과 증진을 위한 지원)</p>
	<p>제4장 성평등위원회: 제28조(설치), 제29조(기능), 제30조(구성 및 임기), 제31조(위원의 제척·기피·회피·해촉 등), 제32조(위원장의 직무), 제33조(회의), 제34조(의견청취 등), 제35조(수당 등), 제36조(간사 및 서기), 제37조(세부사항)</p>
	<p>제5장 여성발전기금: 제38조(설치), 제39조(용도), 제40조(관리·운용), 제41조(운용계획), 제42조(회계 공무원), 제43조(결산 및 보고), 제44조(지원기금의 회수 및 지원결정의 취소), 제45조(관계규정의 준용)</p>
	<p>제6장 성평등상: 제46조(시상), 제47조(수상대상자 자격 및 추천), 제48조(수상자의 선정 및 시상시기)</p>
	<p>제7장 보칙: 제49조(사무의 위탁), 제50조(시행규칙)</p>
<p>용인시 시세 기본 조례(2)</p>	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(적용), 제4조(세목), 제5조(부과징수사무의 위임), 제6조(조례시행에 관한 규칙), 제7조(천재지변 등으로 인한 기한의 연장), 제8조(서류송달의 방법), 제9조(일반우편 송달부)</p>
	<p>제2장 부과·징수: 제10조(연대납세의무자에 대한 납세고지서 송달 등), 제11조(제2차납세의무자에 대한催告), 제12조(도세와 시세의 징수 순위), 제13조(미납세 등의 열람), 제14조(허가 등의 제한), 제15조(체납 또는 결손처분자료 제공), 제16조(교부금전의 예탁), 제17조(납기 전 징수와 압류), 제18조(시세의 수납), 제19조(시세환급금의 총당 등), 제20조(시세환급금의 통지 등), 제21조(징수유예 등의 신청), 제22조(징수유예 등의 신청 및 처리), 제23조(징수유예 등의 취소), 제24조(납세담보의 요구), 제25조(납세담보물의 보관)</p>
	<p>제3장 체납처분 제1절 압류 및 압류의 해제: 제26조(등기·등록이 필요한 재산의 압류), 제27조(조건부 채권의 압류), 제28</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
	<p>조(시세확정전 보전압류), 제29조(수색), 제30조(질문·검사권), 제31조(참여자의 설정), 제32조(공유물에 대한 체납처분), 제33조(계속수입의 압류), 제34조(체납처분유예 대상 중 성실납부자)</p> <p>제2절 처분: 제35조(과산신고에 따른 교부청구), 제36조(공매), 제37조(공매처분 보류), 제38조(배분방법), 제39조(체납처분의 증지와 공고)</p> <p>제3절 회생절차 중의 체납처분: 제40조(회생절차개시 결정시의 업무처리), 제41조(조세채권의 신고), 제42조(회생계획안의 동의기준), 제43조(회생절차 진행 중의 조치), 제44조(법원인가 결정시 징수유예 등), 제45조(지방세 우선권의 확보), 제46조(전세권 등의 설정기간 산정)</p> <p>제4장 보칙: 제47조(지방세심의위원회의 구성 등), 제48조(위원회 회의 등), 제49조(위원회의 운영), 제50조(심사·의결), 제51조(위원의 위촉 해제)</p>
용인시 저탄소 녹색성장 기본 조례(3)	<p>제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙), 제4조(시의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(주민의 책무), 제7조(다른 조례와의 관계)</p> <p>제2장 지방녹색성장 추진: 제8조(지방추진계획 수립·시행 협조), 제9조(녹색성장책임관의 지정)</p> <p>제3장 용인시 녹색성장위원회: 제10조(녹색성장위원회의 구성), 제11조(기능), 제12조(회의), 제13조(간사 등), 제14조(수당 등)</p> <p>제4장 저탄소 녹색성장 사회의 구현: 제15조(녹색경제·녹색산업에 대한 지원·특례 등), 제16조(에너지절약 및 온실가스 감축목표 설정), 제17조(공공부문 에너지 효율화 추진), 제18조(지역사회의 저탄소 녹색성장), 제19조(기후변화 적응대책 수립)</p> <p>제5장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현: 제20조(녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙), 제21조(녹색생활 운동의 촉진), 제22조(녹색생활 실천의 교육·홍보), 제23조(시행규칙)</p>

기본조례명	기본조례 구성내용
용인시 환경기본 조례(4)	제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(기본원칙), 제4조(정의), 제5조(시의책무), 제6조(사업자의 책무), 제7조(시민의 권리와 책무), 제8조(학교, 언론, 단체 등의 역할), 제9조(환경백서)
	제2장 환경보전기본계획 및 시책: 제10조(환경보전기본계획의 수립), 제11조(개발계획수립 등), 제12조(규제조치), 제13조(환경시설의 설치·관리 등), 제14조(자연환경보존), 제15조(자원의 순환적 이용 등의 추진), 제16조(환경오염의 조사 및 감시), 제17조(환경보전활동에 대한 재정지원 등), 제18조(환경보전기금의 설치), 제19조(국가 및 지방자치단체와의 협력)
	제3장 시민참여: 제20조(시민참여 등), 제21조(정보의 공개), 제22조(환경교육 및 홍보)
	제4장 지구환경보전시책: 제23조(지구환경보전을 위한 국제협력 등), 제24조(시행규칙)

상기 표에서 자치기본조례의 입법구성 체계는 1)기본형, 2) 기본형+정책(계획)수립형, 3)기본형+공개·참여형으로 나눌 수 있다.

먼저 기본형의 입법구성체계를 살펴보면 그 자치기본조례가 규율하고자 하는 사항에 공통적으로 적용되는 기본이념, 단체장의 책무 등을 규정한 것으로서 제도의 시행에 있어서 준수하여야 할 원칙적이면서 총괄적인 사항을 내용으로 하고 있다. 즉, 기본법이란 명칭을 사용하고 있는 법률의 경우와 마찬가지로 자치기본조례에서 구현하려는 사항, 예를 들면 제도의 기본이념, 시민의 기본적인 권리나 의무, 시장의 책무 등 총괄적이고 포괄적인 사항³³⁾을 정하여 두는 방식이라 하겠다.

33) 법제처, 자치법규 입안메뉴얼, 2013.12., 63면

두 번째는 기본형+정책(계획)수립형으로서 이 입법구성 체계는 상술한 기본형에 해당 지방자치단체가 제도운영을 위한 대략적 내용의 정책(계획)을 정하여 구현하고자 하는 사항의 내용을 설정하여 두는 방식이라 하겠다. 그러므로 여기서의 정책(계획)적 수립사항은 자치기본조례의 구현하고자 하는 사안에 따라 그 가감이 있을 수 있는 것으로서 자치기본조례의 입법구성에 필수적 항목은 아니라 하겠다.

마지막으로 기본형+공개·참여형으로서 이 입법구성체계는 자치기본조례가 구현하고자 하는 사안을 기본적으로 제시하고, 이를 구체적이고 세부적으로 시행하기 위해서 필요한 정보를 공개(공유)함으로써 시민의 자율적 참여를 유도함과 동시에, 시민과 행정이 협력하는 방식이라 하겠다. 이 방식은 Governance원칙에 입각한 입법구성방식으로 전술한 입법구성방식과 다른 차이점이 있다.

이상의 입법구성 체계와는 별도로 상기 표에서도 알 수 있듯이 자치기본조례의 구성에 집행적 사항과 관련이 있는 내용, 위원회의 구성에 관한 사항이 그 예로 들 수 있는 데, 자치기본조례가 해당 지방자치단체가 구현하고자하는 사항에 대한 기본적·총괄적 방향제시의 성격이 있고, 또한 자치기본조례를 통하여 구현하고자 하는 사안은 최종적으로 해당 지역의 시민에게 귀결되는 측면을 고려하면 상기의 입법구성체계 이외의 구체적이고 세부적인 집행적 사항은 입법구성의 대상에서 제외된다고 하겠다.

(2) 자치기본조례의 입법체계 개선방안

자치기본조례의 입법체계 개선과 관련해서 표준화된 모델을 제시하는 것은 지방자치단체의 특성과 구현하고자 하는 사항, 그리고 해당 지역주민의 관심과 의견을 반영하지 못하여 자치의 실질적 의미를 무색하게 할 수 있다. 즉 표준화된 입법체계는 어느 의미에서 일련된

체계를 구성하고 있다는 생각이 들 수 있는 반면, 통일적이고 형식적인 틀로 인하여 지방자치의 본연의 의미를 소실시킬 수 있다.

다만, 자치기본조례도 그 제정에 있어서는 다른 개별 조례와 달리 최고규범의 성격을 가지고 있으므로 특정한 사항에 대해서는 그 체계를 제시할 필요가 있다. 이것은 법률이 체계 정합성을 필요로 하는 것과 같은 맥락이라 하겠다.

그렇다면 자치기본조례의 입법구성 체계를 어떻게 마련할 것인가가 중요한데, 이와 관련해서는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째는 자치기본조례가 구현하고자 하는 사항 전반의 원칙적·기본적·종합적인 내용의 제시가 있어야 한다. 즉 총칙에 해당하는 사항으로서 지방자치단체가 구현하고자 하는 목적과 이를 위한 원칙 내지는 이념, 그리고 각각의 주체가 어떠한 권리와 의무가 있는가에 대한 내용 등을 정할 필요가 있다. 이것은 전술한 입법구성 체계에 있어 기본형에 해당하는 사항이다.

두 번째는 자치기본조례가 제정되어 그 실효성이 있기 위해서는 정보의 공개와 공유에 관한 사항을 정할 필요가 있다. 이것은 자치기본조례에 한정된 사항은 아니지만, 자치기본조례가 구현하고자 하는 사항을 공개하여 지역주민 모두가 공유하고 있다면 제정에 있어 다양한 의견을 반영한 안이 창출될 수 있을 것이며, 또한 제정 후에도 자치기본조례가 구현하고자 하는 내용을 시민 모두가 공유하고 있으므로 그 실효성은 더욱더 높아질 수 있기 때문이다.

세 번째는 시민참여에 관한 사항을 정하여야 할 것이다. 시민참여는 오늘의 모든 행정의 제도설계에 있어 하나의 트렌드로 작용하고 있다. 시민참여는 자치기본조례와 관련한 정책형성 및 과정 전반에 시민이 참여하여 의사결정을 하는 것을 의미한다. 즉 지방자치단체가 자치기본조례를 통하여 구현하고자 하는 사항에 대해 일반시민, 이해관계자,

전문가 등이 자율적으로 참여하여 토론과 협의에 의한 의사결정을 말한다. 따라서 모든 참여자는 그 참여적 의사결정에 의해 협의 또는 결정된 사항을 존중하여야 하며 성실히 이행하여야 할 의무가 따른다.

그 밖에 자치기본조례의 시행과 관련하여 정책(계획) 수립을 필요로 하는 경우에는 시행내용의 전반적이고 총괄적인 사항을 정할 수도 있다. 다만, 그 구체적이고 세부적인 내용에 관해서는 각 개별 조례에서 정할 수 있도록 하는 것이 자치기본조례와 체계적 관계 및 내용에 있어 저어되지 않을 것이다.

이상의 내용을 근간으로 자치기본조례의 입법체계를 제시하면 아래와 같다.

<표38> 자치기본조례의 입안체계(안)

구분	주요내용
총칙	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 이 조례는 -----에 관한 기본적인 사항을 정하여 ----을 실현함을 목적으로 함 - 기본이념: 자치기본조례의 제정이념 또는 정신을 표현한 것으로서 주요방향, 정책내용 등을 구체적으로 알 수 있는 내용으로 정함 - 기본원칙 - 정의 - 책무·권리·의무: 의무주체로서 담당하여야 할 사항을 명확히 함으로써 자치기본조례의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있도록 함 · 시장의 책무 예): 시장은----와 관련한 정책형성 및 과정 전반에 시민이 참여할 수 있도록 노력함. 시장은----를 추진하기 위해 시민의 의사를 파악하고 이를 반영함. · 시민의 권리 및 의무 예): 모든 시민은----와 관련한 정책형성 및 과정 전반에 참여할 권리가 있으며, 협의에 의해 결정된 사항을 존중하고 이행할 의무가 있음.

제 5 장 자치기본조례 입법체계 개선방안

구분	주요내용
정책(계획) 수립	- 정책(계획)수립: 자치기본조례에서 실질적으로 구현하고자 하는 사항을 종합적 내용으로 구성함
정보공개 및 공유	- 정보공개 및 공유: 시는 시민이 해당 자치기본조례의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련 정보를 공개하고 공유함 - 개인정보의 보호: 시는 개인의 권리보호를 위하여 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 다른 용도로 사용하지 않는 내용으로 구성함
시민참여	- 시민참여: 시는 정책입안, 실시 등 각 단계에 시민참여를 보장하도록 함. 시민참여의 기회에 있어서는 성별, 연령, 장애유무, 경제상황, 문화적 배경, 국적 등에 의해 불이익을 받지 않도록 함. 시는 시민에 의한 활동에 자주성을 존중하여 그 활동이 촉진될 수 있도록 함.

제 6 장 결 론

지방자치단체가 자치에 관한 규정을 제정할 수 있음은 「헌법」상 보장되어 있는 권한이다. 이 권한은 지방자치단체에게 지역특성을 살리고, 지역의 발전방향 및 해결과제를 스스로가 논의하고 입안하여 결정하는 것을 의미한다. 여기에 지방자치의 본질이 있다고 하겠다.

이와 관련하여 본 연구의 중요 테마인 자치기본조례의 제정에 있어 지방자치단체가 이 본질에 입각하고 있는 것인지에 대해서는 의문이 있다. 이 의문은 현재 자치기본조례라고 명칭이 붙은 조례의 대부분은 법률의 위임에 따라 정해야 할 사항을 규정하고 있기 때문이다. 물론 이러한 유형의 자치기본조례는 해당 지방자치단체의 특성에 맞도록 내용을 종합화하여 규정되고 있는 특징은 있다. 그렇다고 하더라도 개별 조례에서 정하여도 될 사항까지도 자치기본조례의 명칭까지 사용하면서 정할 필요성과 당위성은 없다고 생각된다.

이것은 자치기본조례와 개별 조례와의 상이점과도 연관된다. 또한 자치기본조례를 정하는 근본적인 취지와도 관련이 있다. 자치기본조례는 구현하고자 하는 사항에 대한 기본적이고 총합적인 방향을 제시하는 성격을 가지고 있어야 한다. 예를 들면 오늘과 같이 고령화·다문화사회에 있어 지방자치단체가 ‘우리시는 노년층의 이용 편의와 다문화 가정의 지역커뮤니티를 반영한 지역 집약형 도시’이란 방향을 설정하였다면, 이 방향을 시행하는데 필요한 내용을 중심으로 자치기본조례를 마련하면 될 것으로 본다. 이 경우에 있어 자치기본조례는 정책프로그램과 개별 조례의 기본이 되는 규범의 종합적 기능만 하면 될 것이다.

이러한 방향은 ‘자치기본조례’라는 명칭에서도 파악할 수 있다. 즉 지방자치단체가 해당 지역의 정책적 방향에 관한 기본적인 사항을 정

하는 것이 자치기본조례라 하겠다. 여기서 정책의 기본적 사항을 정함에 있어서는 제5장 제2절(자치기본조례의 입법 구성)에서 서술한 원칙하에 이루어져야 할 것이다. 이 원칙 중에서도 자치와 관련해서는 Governance 원칙의 다양한 주체참여가 중요하다. 다만, 참여범위와 의견도출과정, 이행과정을 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 행정에의 참여는 법률제정에 있어 강조되고 있으며, 그 필요성은 누구나 인지하고 있다. 이것은 자치기본조례를 마련함에 있어서도 동일하다. 다만, 실질적으로 어떻게 참여시킬 것인가 그리고 참여로 인한 결과를 어떠한 방식을 통해 결정할 것인가 등에 대해서는 구체적인 대안을 제시하고 있지 않다. 이와 관련하여 간략하나마 의견을 제시하고자 한다.

자치기본조례의 정책프로그램에 다양한 주체의 참여는 능동적 참여가 중요한데, 문제는 이를 어떻게 담보할 것인가가 관건이다. 능동적 참여는 지역 주민들이 토의하고 방안을 자율적으로 생산하는 것을 의미하며, 또한 공동의 대안모색을 통한 결과도출에 있다. 이를 위해서는 다양한 참여방식 중 합의회의 방식이 적합할 수 있다. 합의회의 방식은 전문가, 해당 지방자치단체 소속 공무원과 지역 내의 각 선거구에서 무작위로 선출된 시민, NPO 등 다양한 구성원이 지역차원의 이슈들과 그 방향에 관한 사항을 상호 협의하여 자치기본조례로 규정할 사항을 종합하여 도출하는 데 있다. 이때 도출된 사항을 지역 주민들에게 열람하여 그 의견을 취합한 후, 최종적인 자치기본조례를 입안하는 방식이라 하겠다. 이러한 방식을 통한다면 그 자치기본조례는 지역 공동체 모두의 의견이 반영되어 지방자치단체가 추구하고자 하는 목적달성의 실질적 효과는 높을 것이다.

지방자치의 서막을 연지 어언 20년의 시간을 맞이하고 있다. 20년이란 시간동안 지방자치는 지방자치단체의 역할의 중요성, 지역리더의

역량강화, 주민의식 등 많은 변화와 변모를 가져왔으며, 지역의 특성을 반영한 조례의 입안도 발전되어 왔다. 이 발전과정 속에서 또 다른 자치의 실행으로서 자치기본조례에 관심이 높아졌다고 하겠다. 자치기본조례를 규정함에 있어서는 자치기본조례를 통하여 구현하고자 하는 가치를 정하고 이에 대한 내용을 규정하는 것은 바람직하다고 하겠다.

참고 문헌

- 박영도, “기본법의 입법모델 연구”, 한국법제연구원 2006.
- 법제처, 자치법규 입안메뉴얼, 2013.
- 阿部昌樹, “自治基本条例のインパクト”, 法学雑誌第60卷 第2号, 2014.
- 杉山幸一, “自治基本条例による地方自治の成果と課題”, 八戸学院大学 第48号, 2014.
- 名和田是彦, “自治基本条例とコミュニテ”, 地域政策—明日の三重, 2004.
- 斎藤実, “自治基本条例の法的考察”, 自治体学会年報第17号, 第1法規, 2004
- 稲生信男, “米国ホーム・ルールの法的機能と今日的意義”, 国際地域学 研究 第6号, 2003.
- 阿部泰隆, 『政策法学と自治体の条例』, 信山社, 1999.
- 原田尚彦, 『地方自治の法と構造』, 學陽書房, 2004.
- 木佐茂男・逢坂誠二 편저, 『我が町の憲法』, 日本經濟評論社, 2003.
- 岩橋健定 「自治基本条例と住民自治」森田朗他編『分権改革の動態』(東大出版会)
- John F. Dillon, “Commentaries on the law of Muncipal Corporations, 5th Edition”, Boston : Little, Brown, and Company, 1911, Vol. 1
- Thomas C. Marks, Jr. and John F. Cooper, “State Constitution Law in A Nutshell”(2nd Edition, Thomas West, 2003.
- Krane, Dale, Platon N. Rigos & Melvin B. Hill Jr, “Home Rule in America: A Fifty-State Handbook”, CQ Press 2001

참 고 문 헌

법제처 국가법령정보센터의 자치법규 <http://www.law.go.kr/main.html>

NPO法人公共政策研究所、全国の自治基本条例一覧

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html>

<http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/02-050100.htm>

가와사키시 자치기본조례 제정과정

<http://www.city.kawasaki.jp/shisei/category/38-1-10-0-0-0-0-0-0-0.html>

코마기시 자치기본조례 제정방침,

www.city.komaki.aichi.jp/dbps.../seiteihoshin.pdf

最高裁 1995년 2월 28일 제3소법정 판결