

지방자치단체의 녹색성장법제에 관한 연구

- 녹색성장조례의 현황 및 비교를 중심으로 -

장은혜



녹색성장 연구 13-23-⑫

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

지방자치단체의 녹색성장법제에 관한 연구

- 녹색성장조례의 현황 및 비교를 중심으로 -

장 은 혜

지방자치단체의 녹색성장법제에 관한 연구

- 녹색성장조례의 현황 및 비교를 중심으로 -
Research on Local Governments'
Green Growth Legislation
-Focusing on the Status of Green Growth
ordinance and Comparison-

연구자 : 장은혜 (초청연구원)
Jang, Eun-Hye

2013. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 녹색성장과 지방자치의 관계

- 국가차원에서 개인이 가질 수 있는 정치적 영향력은 크지 않지만, 지방자치 차원에서 개인이 가질 수 있는 정치적 영향력은 상대적으로 큼
- 주민은 지방정부와 일상의 행정수행과정에서 부딪혀야 하고, 다양한 활동을 통해서도 연계점을 갖음. 그렇기 때문에 주민이 자치단체의 정치에 관심을 갖게 된다면 지역 수준에서 적극적인 정책을 만드는 과정에 참여할 수 있게 되며, 그 과정을 통해 자신들의 자율적인 결정과 책임을 경험할 수 있는 기회를 얻게 됨
- 지방자치가 갖는 이러한 특징이 녹색성장에서 역할을 하게 되면, 녹색성장을 위해 해당 자치단체의 주민이 책임을 갖고 이를 수행할 수 있게 되어 녹색성장이 실질적인 의미를 갖게 됨
- 지난 정부의 녹색성장정책은 사회 각 분야와의 소통부진과 자발적인 녹색실천문화의 정착이 미흡했다고 지적된 바 있음. 지방자치단체를 지역적 구심체로 하여 시민단체와 중앙정부, 국제 민간단체 등과의 소통의 길을 열어갈 수 있다면 지방자치의 활성화에도 기여할 수 있을 것이고 녹색성장정책을 주민의 실생활에 맞추어 더욱 구체화하고 공고화할 수 있게 될 것임

□ 조례제정과 지역녹색성장 추진의 상관성

- 조례제정은 지역적 차원에서 녹색성장을 구체화하는 법·제도적 기반이 될 수 있음
 - 녹색성장을 단순히 중앙정부의 정책을 받아 지역적 차원에서 실행하는 것으로 이해할 경우 구체적인 조례제정으로까지 이어지지 않음
 - 실질적으로 지역적 특성을 반영하여 적극적인 녹색성장 정책을 추진하는 자치단체일수록 녹색성장 관련 조례가 다른 자치단체에 비하여 다수 제정된 것을 알 수 있음
 - 녹색성장 관련 조례제정의 현황을 분석하고 비교하여, 자치단체 차원에서 녹색성장의 정착도와 발전가능성에 대한 시사점을 얻고자 함

II. 주요 내용

□ 녹색성장과 지방자치

- 지방자치의 의의
 - 지방자치는 지역주민의 지역문제에 대한 자치능력을 길러줌으로써 민주정치에 필요한 민주시민을 양성함
 - 지방행정은 주민의 일상생활에 영향을 주는 최근접 행정이기 때문에 지방자치제도의 헌법적 보장은 주민들의 기본적인 권리를 보장하는 중요한 기능을 수행함

- 지방자치는 민주주의 실현, 권력분립의 지방차원에서의 실현, 지역주민의 기본권 보장, 다양성 실현을 통한 국가발전에 기여하는 등의 기능을 함

○ 녹색성장과 지방자치의 관계

- 2013년 초에 실시된 설문조사에서는 국민의 상당수가 녹색성장 정책이 향후에도 지속적으로 실시되어야 한다고 답함
- 녹색성장을 촉발시킨 배경인 기후변화의 문제는 지난 정부만이 당면했던 문제가 아니며, 현 정부는 더욱 심각한 문제의식을 가지고 이에 대한 대응전략을 마련해야 한다는 점에서 녹색성장이 갖는 의미는 현재에도 유효함
- 녹색성장의 지속성을 위해서는 녹색성장 체제의 공고화가 요구됨. 이를 위해서는 중앙정부에 일방적으로 집중되었던 관심과 역량을 적절히 재분배하고 활성화시켜야 함
- 지방자치가 갖는 기능들은 녹색성장의 공고화와 현실화라는 관점에서 구체적으로 작용을 할 수 있음
- 녹색성장을 지속적으로 확산시키기 위해서는 다양한 녹색성장 촉진 프로젝트를 통한 지역발전, 주변국과의 경제적 협력 증진, 녹색산업의 도약계기 등을 지방자치단체 차원에서 마련할 수 있어야 함

□ 녹색성장과 자치입법

○ 자치입법권의 의의

- 지방자치단체는 헌법에 따라 자치입법권을 가지며, 이는 각 자치단체가 자치사무를 법적으로 구체화하고 현실화하기 위한 전제로서 기능함

- 자치입법권은 지방자치제를 보장하기 위한 핵심적 개념으로, 각 지방의 문제는 해당 자치단체의 주민이 가장 잘 파악할 수 있고, 그 점에서 해당 자치단체의 문제를 그 소속 주민이 자기 책임으로 규율하도록 하고자 하는데 그 존재 의의를 둠

○ 녹색성장을 위한 자치입법의 역할

- 지방차원에서는 녹색성장의 상위 축으로서의 ‘지속가능발전을 위한 지방의제21’이 현재 진행 중에 있음. 한국의 경우 지방의제 21이 시민사회주도로 수립·추진되어 역동성은 있지만, 중요 정책과 행정계획 등에까지 반영되는 경우가 부족하여 실질적으로는 정체상태를 보이는 자치단체가 상당함
- 녹색성장을 위한 시민사회의 활동에 법·제도적 기반을 마련하고 궁극적으로 녹색성장이 주민의 복지 증진과 삶의 질 개선으로 귀결될 수 있으려면 자치입법을 통해 이를 구체화하고 현실화 할 수 있어야 함

□ 지방자치단체의 녹색성장 법제

○ 지방자치단체의 녹색성장 법제 현황

- 지방자치단체의 녹색성장 정책 추진의 기본이 되는 녹색성장 기본조례는 녹색성장 추진 초기단계에서 일률적으로 제정된 경우가 상당수임. 따라서 녹색성장 기본조례의 경우 대부분의 자치단체가 이를 제정하여 보유하고 있음. 하지만 지역 특유의 녹색성장 정책을 고민하여 제정했다기보다는 단시간 내에 정부의 표준 조례안에 따라 정책모방을 한 것에 그친 것으로 보이는 녹색성장기본조례도 다수 있음

- 중앙정부의 획일적 지침에 따라 타율적으로 녹색성장기본조례를 제정한 자치단체의 경우, 기본조례 외에 녹색성장 관련 자치 법규가 갖추어지지 않은 경우가 많음. 이는 실질적으로 지방차원에서 녹색성장이 추진되지 않은 경우도 있음을 반증함
- 지방차원의 다양한 녹색성장 프로젝트를 실행하고 지역주민에 대한 교육·홍보 등이 활발한 자치단체의 경우 기본조례 외의 녹색성장 관련 조례의 제·개정이 지속적으로 나타남
- 조례제정 현황을 보면 지난 정권 초기보다는 말기에 가까워질수록 구체적인 조례제정이 늘어나고 있음. 이러한 현상은 특정 정책이 실질적으로 정착하기 위해서는 일정 정도 적응 기간을 요구하는 것으로 해석됨. 따라서 국가의 정책이 지방자치단체에까지 체계화될 수 있도록 하려면 단기의 계획이 아니라 정부의 변경에 상관없이 지속성을 가질 수 있는 장기비전을 제시하는 것이 필요할 것으로 보임

○ 지방녹색성장 입법의 지향점

- 지방자치단체의 입법활동은 국가입법의 경우보다 더 구체적으로 주민의 삶에 영향을 끼칠 수 있고, 지역주민의 활동 기준으로 기능할 수 있음
- 국가적 차원의 추상적 비전이 아닌 지역특성을 반영한 녹색성장을 공고화하기 위해서는 주민의 생활과 관련성을 갖는 구체적인 조례가 제정될 필요성이 있음
- 주민이 갖는 조례제정권의 활성화를 통해, 지방의제 21과 같은 시민사회의 역동적 활동사항이 조례제정을 통해 제도화할 수 있는 기반을 마련하는 것도 중요함

Ⅲ. 기대효과

- 지방녹색성장 전략의 지속적인 추진
- 조례제정권의 행사를 통한 시민사회와 지방정부의 협력적 거버넌스 구축의 필요성 제시

▶▶ 주제어 : 녹색성장, 자치입법, 지방자치단체, 녹색성장조례

Abstract

I . Background and objectives

- Relationship between green growth and local autonomy
 - Whereas an individual person's influence on politics at the national level is limited, his/her political influence at the local government level is significant in comparison.
 - The interaction between residents and their local governments over the course of administrative service provision is inevitable, and they are linked in many ways via various activities. For this reason, residents get to actively participate in the making of local policies if they are interested in local politics. Through this process, they are given a chance to experience autonomous decision-making process and the subsequent responsibilities.
 - When this characteristic of local autonomy plays a part in green growth, local residents can responsibly do something for green growth, thereby giving practical meaning to green growth.
 - In implementing green growth policies, the previous government was blamed for ineffective communication with each sector of society and its failure to establish green culture in daily routine. Effective communication among local governments (playing pivotal role), civic organizations, the central government, and

international NGOs will give boost to local autonomy, and make green growth policies more specific, efficient, and tailored to a great degree to local residents' livelihood.

Correlation between enacting an ordinance and driving forward local green growth

Ordinance enactment can serve as a legal and institutional basis to give shape to green growth at the local level

- When green growth process is understood as receiving a policy directive from the central government and implementing the same at the local level, enactment of a specific ordinance is impossible.

- It is known that local governments that implement green growth policies by practically reflecting local characteristics are the ones that have larger number of green growth related policies than their local peers.

- The object is to come up with perspective on the degree to which green growth is established and the possibility of furthering green growth by analyzing and comparing the status of green growth related ordinance enactment.

II. Main Contents

Green growth and local autonomy

Meaning of local autonomy

- Local autonomy nurtures democratic citizens needed for a democracy by enhancing their ability to resolve, on their own, local issues arising in local areas.
 - Since local administration is the closest public service affecting the livelihood of local citizens, constitutional guarantee of local autonomy system plays an important role of protecting people's basic rights.
 - Local autonomy contributes to national development through realization of democracy and separation of powers at the local level, guarantee of basic rights of local people, and enhancement of diversity.
- Relationship between green growth and local autonomy
- In a survey conducted early 2013, considerable number of people said that green growth policies should be continuously pursued in the future.
 - The climate change issue that gave rise to the discourse on green growth is not the challenge encountered by the previous government only. The incumbent government should be even more aware of the issue and come up with countermeasures. In this regard, green growth is a matter that should draw attention.
 - For a continued green growth, strengthening of green growth system is needed. To this end, the attention and capacity asymmetrically concentrated on the central government should be properly given to local governments.

- The function of local autonomy can be carried out specifically through strengthening and actualization of green growth.
- To spread green growth continuously, local governments should be able to achieve local development, enhance economic cooperation with neighboring countries, seize the opportunity to advance the green industry through various projects to promote green growth.

Green growth and autonomous legislation

Meaning of autonomous right to legislation

- Pursuant to the Constitution, local governments have the right to legislation. This is a prerequisite for materialization and realization of setting their own agenda legally.
- The right to autonomous legislation is the key concept to guarantee local autonomy since problems of a local government can best be identified by the citizens of the local government concerned. In this regard, the reason for the existence of autonomous legislation is to make citizens concerned enact laws to solve their problems.

The role of autonomous legislation for green growth

- “Local Agenda 21 for Sustainable Development” as super-ordinate concept of green growth is being pursued at the local government level. In the case of Korea, Local Agenda 21 for Sustainable Development is dynamic because it was established and pushed forward by civil society. However, it has been reflected in major policies and administrative plans on rare occasions only, and

many local governments do not implement it in practical terms.

- To lay the legal and institutional foundation on which civil society can act for green growth, and ultimately for green growth to promote people's welfare and improve their quality of life, there should be autonomous legislation, through which welfare and quality of life is materialized and realized.

Green growth laws of local governments

Current status of green growth laws of local governments

- In many cases, the framework ordinance on green growth serving as the basis for pursuing green growth policies by local governments has been enacted uniformly in the initial stage of implementing green growth agenda. Therefore, the majority of local governments have enacted it. However, many framework ordinances on green growth seem to be a mere copy cat of the central government's standard ordinance bill.
- Those local governments who passively enacted the framework ordinance on green growth according to the central government's uniform directive tend not to have their own law on green growth. This is a testament to the fact that green growth agenda has not been pursued at the local level.
- In the case of those local governments who conducted various green growth projects and actively educated citizens and promoted green growth projects, there have been a continued enactment and revision of green growth related ordinances.

- As the former government got close to the end of its term, a larger number of specific ordinances were enacted than they were in the beginning of the government. The reason for this phenomenon seems to be the fact that it takes time for a specific policy to take hold and to be established in real terms. Therefore, in order for a national policy to take root at the local government level, a long-term vision that can survive the change of governments needs to be put forward, rather than a short-term plan.
- The direction local green growth legislation should go
 - Legislation by local governments can have greater impact on the livelihood of people, and act as criteria for local citizens' participation.
 - To solidify green growth policies that take into account local characteristics, rather than abstract national vision, specific and detailed ordinance bill related to people's life should be enacted.
 - It is important to set a foundation to institutionalize civil society's active participation such as Local Agenda 21 for Sustainable Development through ordinance enactment.

III. Expected Effect

- Continued formulation of green growth strategies at the local level

- Identifying the need to build cooperative governance between civil society and local governments through exercise of the right to ordinance enactment.

► Key Words: green growth, autonomous legislation, local governments, green growth ordinance

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	19
제 2 절 연구의 범위와 방법	21
제 2 장 녹색성장과 지방자치	23
제 1 절 지방자치의 의의	23
1. 지방자치의 개념 및 기능	23
2. 지방자치의 헌법적 보장	31
제 2 절 녹색성장과 지방자치의 관계	35
1. 녹색성장의 지향점	35
2. 녹색성장에서 지방자치가 갖는 의의	40
제 3 장 녹색성장과 자치입법	45
제 1 절 자치입법 일반론	45
1. 자치입법권의 의의	45
2. 조례와 규칙	47
제 2 절 녹색성장을 위한 자치입법의 역할	63
1. 자치입법사항	63
2. 지방자치단체의 녹색성장추진과 자치입법제정의 상관성	68

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제	71
제 1 절 지방녹색성장법제 현황	71
1. 지방자치단체의 녹색성장 법제 개관	71
2. 녹색성장 조례 분석	74
3. 녹색성장 조례운용 현황의 시사점	112
제 2 절 녹색성장을 위한 자치입법의 지향점	114
제 5 장 결론 및 시사점	116
참 고 문 헌	119

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

녹색성장과 관련하여 2013년 초에 실시되었던 설문조사에서는 국민의 상당수가 현 정부(당시 차기정부)에서도 녹색성장정책이 지속적으로 이어져야 한다고 생각하는 것으로 나타났다.¹⁾ 응답자들은 녹색성장정책이 기후변화에 대응하고 에너지 위기를 극복하는데 기여한 것으로 평가한 바 있다. 이러한 녹색성장 정책이 현 정부에서도 지속적으로 이어질 수 있으려면 지난 정부에서 부족했던 부분에 대한 반성을 통해 현 정부에서 보완할 수 있는 부분들을 보완하고 지난 정부의 정책으로서가 아니라, 현 시점에 필요한 정책으로 재설계해 나가는 것이 필요하다.

녹색성장위원회의 자체 평가에 따르면, 지난 정부에서 시작된 녹색성장의 한계로 지적된 것 중 하나는 ‘녹색성장의 추진기반은 마련했지만, 관련기관 간의 유기적인 협력을 이끌어내기에는 한계가 있었다.’는 점이다.²⁾ 이러한 평가의 배경이 된 것은 청와대·녹색성장위원회의 조정 부담이 가중되고, 중앙부처 간 및 지방자치단체, NGO 등과의 소통부진이 있었던 점, 녹색성장확산을 위한 지역 구심체가 미약한 점 등이다.

환경과 필연적 연관성을 갖는 녹색성장의 특징상, 환경에 대한 정책 추진에서 나타나는 문제점이 녹색성장 추진에도 나타난다. 환경에 관한 법·제도적 특징은, 국가가 환경의 주변적 사항들을 규제하고 통제할 수 있을 뿐, 환경자체를 통제할 수는 없다는 점에서 나타난다.

1) [보도자료] 녹색성장위원회, “국민 97%, 녹색성장 정책 새정부에서도 계속 이어져야 - 신재생에너지 개발, 온실가스 감축 위한 규제 등 지속 추진 필요”, 2013. 1. 21 (월). 참고.

2) 녹색성장위원회, “녹색성장 성과와 향후과제”, 2013. 2. 4. 6면 이하.

이 같은 특징은 녹색성장에도 그대로 나타나기 때문에, 녹색성장을 위해서는 환경의 주변적 요소, 더 직접적으로는 환경 속에서 살아가는 인간을 움직일 수밖에 없다. 이 때 녹색성장을 위해 환경 속에서 살아가는 사람을 움직이려면 강제수단보다는 자발적 이행을 촉구할 수 있는 제도적 수단들이 동원되어야 한다.

녹색성장의 자발적 이행을 촉구할 수 있는 제도적 장치 중 하나는 지방자치제도이다. 국가적 차원에서는 추상적인 비전을 제시하고 전 국민이 공감할 수 있는 큰 틀로서의 녹색성장을 상정할 수 있다. 그러나 지방자치단체에서는 개개의 주민이 실제로 이행할 수 있는 녹색성장의 구체적 모습을 제시할 수 있어야 한다. 자발적 이행을 위해서는 구체적이고 실제로 무엇을 할 수 있는지에 대한 기준을 제시하는 것이 필요하기 때문이다.

이러한 의미에서 지방자치단체가 추진하는 녹색성장을 보다 활성화하고 실제화 할 수 있어야 하는데, 지방 ‘행정’의 차원에서 끝나지 않고 주민의 참여를 동반한 활동의 기반을 마련하려면 여론 형성이나 시민단체를 활용하는 등의 비제도적 수단은 별론으로 하고, 조례제정을 통해 이를 제도화하는 것이 무엇보다도 중요하다.

지난 몇 년간 녹색성장 추진에 따른 법률이 정비되고, 정책이 제시되면서, 지방자치단체 차원에서도 녹색성장 관련 조례들이 제정된 바 있다. 따라서 현 시점에서는 이러한 각 자치단체의 조례들이 실제로 지방녹색성장을 위해 기능을 하고 있는지, 그리고 녹색성장을 위해 제정된 조례가 어느 정도 되는지에 대한 조사·분석을 통해 지방녹색성장 정책의 현황을 살펴보고, 녹색성장의 현재적 의의를 되살리기 위한 방안을 고민할 필요가 있다. 이에 녹색성장조례의 현황 및 비교를 중심으로 하여 지방자치단체의 녹색성장법제를 살펴보고, 이를 통해 녹색성장의 현재적 의의를 공고히 할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

지난 정부에서 ‘녹색성장’ 추진의 한계로 지적된 사항 중 하나는 녹색성장 확산을 위한 지역구심체가 미약하다는 점이었다. 녹색성장 확산을 위한 지역구심체 역할은 시민단체를 중심으로 한 NGO 등에서도 할 수 있지만, 지방자치단체가 배제된 채로 진행이 될 경우, 실제적인 행정의 반영이 어렵고, 전체 지역사회로 녹아들기 어려운 면이 있다. 따라서 특정 정책이 실질적인 영향력을 갖고 진행되기 위해서는 지방자치단체의 역할이 있어야만 한다. 이러한 점에서 지방자치단체의 녹색성장 법제에 대한 분석을 위해, 먼저는 녹색성장과 지방자치의 관계에 대해 살펴볼 것이다. 녹색성장의 지속성을 이끌어 내기 위해서는 녹색성장 체제를 공고화하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 중앙정부에 일방적으로 집중되어 있던 관심과 역량을 적절히 재분배하고 활성화시킬 필요가 있기 때문에, 녹색성장이 지방자치라는 제도 안에서 어떻게 활성화할 수 있는지에 대한 문제를 고찰할 것이다.

두 번째는 녹색성장과 자치입법의 관계에 대한 고민이다. 녹색성장이 추진되기 이전부터 우리나라에서는 ‘지속가능발전을 위한 지방의 제21’이 진행 중에 있었다. 우리의 경우 지방의제21이 시민사회 주도로 수립·추진되면서 역동성은 있지만, 중요정책과 행정계획 등에까지 반영되는 경우가 부족하여 실질적으로는 정체상태를 보이는 자치단체가 상당하다는 평가를 받는다. 이를 교훈삼아 본다면 녹색성장을 위한 시민사회 활동의 법·제도적 기반을 마련하고 궁극적으로 녹색성장이 주민의 복지증진과 삶의 질 개선으로 이어질 수 있으려면 자치입법을 통해 이를 구체화하고 현실화할 수 있어야 한다. 이러한 내용을 바탕으로 이 글에서는 녹색성장과 자치입법의 관계 또한 살펴보게 될 것이다.

또한 각 자치단체에서 제정·시행하고 있는 녹색성장에 관련한 조례를 살펴보고 이를 비교·분석할 것이다. 녹색성장 기본조례의 경우는 대부분의 자치단체가 제정하여 보유하고 있다. 그러나 녹색성장 기본조례는 녹색성장 추진 초기단계에서 정부의 표준 조례안에 따라 정책모방을 한 경우도 상당수 있어, 녹색성장 기본조례 외의 다른 녹색성장 관련 조례제정으로까지 이어지지 않은 자치단체도 있는 것으로 보인다. 이러한 조례 분석을 통해 지방녹색성장입법의 궁극적인 지향점을 찾고 현 정부가 추진하는 창조경제가 전 국가로 확산될 수 있는 기반마련에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

보고서 작성을 위해서는 주로 문헌조사와 인터넷에 따른 조사방법론에 의존하였다. 자치단체의 조례에 대해서는 법제처와 안전행정부의 사이트를 통해 제공되는 자치단체의 조례들을 비교·분석하였다. 지방자치와 녹색성장의 의의 및 기능에 대해서는 그에 관련한 문헌조사를 통하여 각각의 이론과 현실적인 고려사항들을 살펴보았다. 구체적인 자치단체의 활동 사항 등에 대해서 필요한 경우, 해당 자치단체의 홈페이지와 인터넷을 통한 보도자료 검색을 활용하였다.

제 2 장 녹색성장과 지방자치

제 1 절 지방자치의 의의

1. 지방자치의 개념 및 기능

(1) 지방자치의 개념

지방자치를 흔히 ‘풀뿌리 민주정치’ 혹은 ‘민주주의의 학교’라고 일컫는데, 이는 지방자치가 지역주민의 지역문제에 대한 자치능력을 길러줌으로써 민주정치에 필요한 민주시민을 양성하기 때문이다. 더욱이 지방행정은 주민의 일상생활에 영향을 주는 최근접 행정이기 때문에 지방자치제도의 헌법적 보장은 주민들의 기본적인 권리를 보장하는 중요한 기능을 수행한다.³⁾ 세계 각 국은 자국 내에서 발달한 자치의 운영형태에 대응하는 지방자치의 개념을 규정하게 되는데, 국가마다 지방자치가 형성되고 발달된 역사적 배경이 상이하므로, 지방자치 자체는 상당히 다의적인 개념이다.⁴⁾ 우리헌법재판소는 지방자치제를 “일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지방에 관한 여러 사무를 그들 자신의 책임 하에 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도”라고 하고 있다.”⁵⁾

지방자치는 연혁적으로 주민자치와 단체자치로 구분하는데, 주민자치는 영·미를 중심으로, 단체자치는 독일·프랑스를 중심으로 발전되어 온 형태이다.⁶⁾

3) “지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계”, 『헌법재판연구』 제17권, 헌법재판소, 2006, 1면

4) 정세욱, 『지방자치학』, 법문사, 2000, 3면

5) 헌재 1996. 6. 26. 96헌마200, 판례집 8-1, 550, 550-550.

6) 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2001, 96면

주민자치⁷⁾는 지방의 사무를 중앙정부가 아닌 그 지방의 주민이 처리하는 통치형태를 말하는 것인데, 이 때 해당 지방의 주민은 스스로의 대표자를 선출하고 이들에게 그 지방의 행정처리를 맡기는 간접민주정치의 방식을 택하면서 동시에 특정한 문제에 대해서는 주민이 직접 스스로의 의사를 실현하는 직접 민주 정치의 방식을 병용하는 것이 일반적이다.⁸⁾ 그런 의미에서 주민자치는 지역 주민이 자치단체의 조직이나 작용에 직접 참여하고 통제하는 것을 뜻하게 된다.⁹⁾ 우리헌법재판소도 “지방자치는 국민자치를 지방적 범위내에서 실현하는 것이므로 지방시정에 직접적인 관심과 이해관계가 있는 지방주민으로 하여금 스스로 다스리게 한다면 자연히 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 소위 “풀뿌리 민주주의”를 그 이념적 배경으로 하고 있는 것”이라고 보고 있다.¹⁰⁾ 주민자치의 구체적인 예는 지방자치단체장 및 의회의원을 주민이 직접 선출하는 지방선거제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도 등을 들 수 있다.

단체자치¹¹⁾는 지방의 사무를 국가로부터 독립한 지방자치단체가 운영해 나가는 통치형태이다. 즉, 지방적 사무를 국가와는 별개의 법인격을 갖는 지방자치단체가, 가능한 한 국가의 관여를 배제하고 직접

7) “민주주의를 이념적 기초로 하는 주민자치의 핵심은 i) 자치기관은 국가행정조직의 일부로서 의결기관과 집행기관이 분리되어 있지 않고, ii) 고유사무와 위임사무의 구별이 불명확하고, iii) 자치단체의 권한은 법률에 의하여 개별적으로 부여되며, iv) 지방세는 독립세주의를 채택하고, v) 자치단체에 대한 감독은 입법적·사법적 감독을 원칙으로 한다.” - 김배원, “헌법적 관점에서의 지방자치의 본질”, 『공법학연구』 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008. 2, 223면.

8) 최창호, 앞의 책, 96면.

9) 김민훈, “지방자치의 헌법적 보장”, 『자치연구』 제17권 제1,2호 합병호, 한국지방자치연구소, 2007. 25면.

10) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 99-101

11) “지방분권사상을 이념적 기초로 하는 유럽대륙에서 전개된 단체자치의 핵심은 i) 자치기관은 국가행정조직으로부터 독립된 기관으로 의결기관과 집행기관이 분리되어 있고, ii) 고유사무와 위임사무의 구별이 명확하고, iii) 자치단체의 권한은 국가에 의하여 포괄적으로 부여되며, iv) 지방세는 부가세주의를 채택하고, v) 자치단체에 대한 감독은 행정적 감독을 원칙으로 한다.”, 김배원, 앞의 글, 223면.

처리하는 방식을 뜻하는 것으로, 이 때 지방자치단체는 국가의 국권에 대응하는 자치권을 가지고 있다. 이러한 자치권에는 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권 등이 있다.¹²⁾

주민자치는 지방자치단체와 주민과의 관계에 초점을 두면서 주민의 자치행정에의 참여(민주주의)를 강조한다.¹³⁾ 반면, 단체자치는 지방자치단체와 국가와의 관계에 초점을 두고 국가와는 별개의 법인격을 가진 지방자치단체의 자치권(분권주의)을 강조한다.¹⁴⁾ 그러나 이 두 가지 지방자치의 모형은 다만 연혁적인 차이를 가지고 있을 뿐이다.¹⁵⁾ 왜냐하면 오늘날 많은 국가들이 실시하고 있는 극히 다양한 자치제를 주민자치와 단체자치로 양분하여 논한다는 것은 불합리하며,¹⁶⁾ 현대로 오면서는 이 두 가지 형태의 자치모형이 접목되어 나타나는 경우가 대부분이기 때문이다.¹⁷⁾ 단체자치를 주민자치를 실현하기 위한 수단으로 보고 지방자치의 핵심은 어디까지나 주민자치에 있다고 보는 견해도 있다.¹⁸⁾ 현재 우리나라의 지방자치도 주민자치와 단체자치가 혼합된 형태를 취하고 있는 것으로 볼 수 있다.

우리나라의 경우 지방자치에 관한 규정은 건국헌법에서부터 존재해 왔다. 그러나 6·25전쟁의 발발로 지방자치의 시행이 지연되다가, 1952년에 비로소 최초의 지방의회가 구성되었다. 이어 1960년 제3차 개정헌법(1960. 6. 15.)에서는 시·읍·면장까지도 주민의 직접 선거로

12) 김민훈, 앞의 글, 28면.

13) 최창호, 앞의 책, 97면

14) 최창호, 앞의 책, 97면

15) “상반된 특성을 갖는 주민자치와 단체자치를 지방자치의 개념요소라고 할 경우, 지방자치의 개념은 그 속에서 대립적이고 모순적인 성격을 지닐 수도 있지만, 주민자치와 단체자치를 통합적 견제에서 지방자치의 개념적 요소로 파악하는 것은, 지방자치가 궁극적으로 중앙집권적인 자의적 권력의 지배에 대항하는 민주주의적 통치체계의 구조적 측면으로서의 의미를 지니고 있기 때문이다.”- 김배원, 앞의 글, 224면.

16) 정세욱, 앞의 책, 21면

17) 최창호, 앞의 책, 101면.

18) 김민훈, 앞의 글, 29면.

선출했지만, 5·16군사 쿠데타의 발발로 인해 1년도 실시되지 못했다. 1972년 제7차 개정헌법(1972. 12. 27)에서는 지방의회의 구성을 “조국의 평화적 통일시까지”로 미루면서, 사실상 지방자치제도를 폐지한 것과 같이 되었다. 1980년 제8차 개정헌법(1980. 10. 27) 역시 지방자치단체의 재정자립도를 고려한 지방자치의 순차실시를 법률로 정하도록 했으나, 지방의회가 구성되지 못했다. 그러다가 현행 헌법에 들어서면서 1991년 지방의회가 구성되고, 1995년에는 지방의회의원선거와 지방자치단체장 선거가 동시에 실시되면서, 이로써 본격적인 지방자치시대가 시작되었다. 1999년에는 「중앙행정권한의지방이양촉진에관한법률」¹⁹⁾의 제정을 통해 지방이양추진위원회를 발족시켜 중앙의 권한과 사무의, 지방으로의 이양을 추진한 바 있는데, 현재는 2013년 5. 28. 제정된 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따라 지방분권 등에 관련한 사항을 규율하고 있다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서는 지방분권을 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것”이라 정의하면서,²⁰⁾ 지방자치발전위원회를 두고 지방자치발전 종합계획을 수립하도록 하고 있다.²¹⁾ 동법에 따른 지방자치발전 종합계획에는 “지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 기본방향과 추진목표, 자원조달방안”등의 사항을 포함하도록 규정하는 것에 비추어 지방자치를 위한 주요 추진업무로 지방분권을 염두에 두고 있는 것으로 보인다. 지방분권의 기본이념은 “주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단

19) 이법은 2004년 법률 제7060호로 제정된 「지방분권특별법」의 제정으로 폐지되고, 「지방분권특별법」은 2008년 법률 제8865호로 전부개정되어 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 변경되었다.

20) 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조 제1호.

21) 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제5조

체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현”하는 것이다.²²⁾ 따라서 궁극적으로 내실 있는 지방자치를 실현하기 위해서는 주민의 자발적 참여를 가장 기본적인 전제로 하여 자치단체에 자율성과 책임성이 주어지고, 중앙정부와 지방정부간의 합리적인 역할분담이 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

(2) 지방자치의 기능

1) 민주주의 실현

지방자치제도는 “일정한 지역을 단위로 일정한 지역의 주민이 그 지역주민의 복리에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무를 그들 자신의 책임 하에서 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리”²³⁾하는 제도이므로 지역주민은 이를 통해 민주주의적 행동 양식을 익힐 수 있다.²⁴⁾ 즉, “국가적 차원에서 개인은 수많은 다른 국민들과 함께 정치적 영향력을 나누어 가져야 하기 때문에, 일반적으로 아주 적은 정치적 영향력만을 가질 수밖에 없는데, 적은 규모의 공동체 내에서의 영향력은 비중이 커질 수 있다. 다시 말해 지방자치단체에서 개인에게 가능한 정치적 공동결정의 정도는 국가적 차원에서보다 훨씬 크다.”²⁵⁾ 이런 점에서 지방자치제도는 “정치적 공동체의 크기의 축소를 통한, 결정의 민주적 가치의 증가”를 실현시킬 수 있는 제도이다.²⁶⁾ 우리헌법재판소도 “지방자치제도는 민주정치 의 요체

22) 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제7조

23) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 99-99

24) 방승주, “중앙정부와 지방자치단체와의 관계-지방자치에 대한 헌법적 보장의 내용과 한계를 중심으로”, 「공법연구」 제35집 제1호, 한국공법학회, 2006, 77면.

25) Hans Herbert von Arnim, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, AöR 113 (1988) S. 1 ff.; 재인용, 방승주, 앞의 글, 78면.

26) 방승주, 앞의 글, 78면.

이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 주민의 자발적인 참여·협조로 지역내의 행정관리·주민복지·재산관리·산업진흥·지역개발·문화진흥·지역민방위 등 그 지방의 공동관심사를 자율적으로 처결해 나간다면, 국가의 과제도 그만큼 감축되는 것이고, 주민의 자치역량도 아울러 배양되어 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 크게 이바지할 수 있는 것”이라 하고 있다.²⁷⁾ 이러한 관점에서 지방자치제도는 민주주의를 실현하는 기능을 한다.²⁸⁾

2) 권력분립의 지방차원에서의 실현

헌법재판소는 지방자치제도가 “권력분립원리의 지방차원에서의 실현을 가져다 줄 수 있는 제도”라고 하고 있다.²⁹⁾ 이는 지방자치제도가 “국가에 집중되어 있는 권력을 지방에 분산시킴으로써, 수직적으로 권력을 상호 통제하고 감시”하는 기능을 하기 때문이며,³⁰⁾ “각 지역과 관련된 정책개발의 주도권과 정책결정권을 중앙정부와 지방자치단체에 기능적으로 분산” 시킬 수 있기 때문이다.³¹⁾

권력분립을 수평적 권력분립과 수직적 권력분립으로 구분한다면,³²⁾

27) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100-101

28) 지방자치제도가 민주주의를 실현한다는 주장에 대해 반대하는 견해 역시 존재한다. 지방자치제도가 민주주의 실현과 밀접한 관련을 갖는다는 주장을 부정하는 견해는 그 이유로 “첫째, 양자의 관련성을 주장하는 견해가 지방자치단체 내부에서 작용하는 민주주의의 본질과 국가적인 민주주의를 구별하지 못하고 있다. 둘째, 민주주의는 중앙집권화하는 경향이 있는데 분권화를 추구하는 지방자치는 내부에서의 분열현상으로 민주주의를 부정하는 결과가 된다. 셋째, 주민은 민주주의를 잘 알지 못하고, 지역적이고 단편적인 이익에 대한 방어만 추구한다.”는 점을 든다. 윤명선, “민주주의와 지방자치 - 지방자치에 관한 헌법적 접근”, 『헌법학연구』 제1권, 한국헌법학회, 1995, 106면 이하에서 부정설의 견해를 설명하고 있다.

29) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100-100

30) 방승주, 앞의 글, 79면.

31) 김진한, “지방자치단체의 자치입법권의 헌법적 보장 및 법률유보 원칙과의 관계”, 『헌법학연구』 제18권 제4호, 한국헌법학회, 2012, 112면.

32) “권력분립에 있어서 수평적 권력분립은 국가권력을 기능 중심으로 분할하는 것

일반적으로 말하는 몽테스키외의 입법·행정·사법의 3권분립은 수평적 권력분립에 해당한다.³³⁾ 반면, 지방자치를 통한 권력의 분립은 국가와 지방자치단체 사이에 행정권을 분배하는 것을 말하며, 이는 수직적인 권력분립이라 할 수 있다.³⁴⁾ 행정의 권한과 책임을 국가와 지방자치단체에 합리적으로 배분하는³⁵⁾ 수직적 권력분립은 권력남용을 방지하고 견제와 균형을 내용으로 하는 수평적 3권 분립을 보완하는 기능을 할 수 있다.³⁶⁾ 이 경우의 권력분립은 ‘주로’ 국가와 지방자치단체 간의 ‘행정권’의 수직적 분립을 의미한다. 왜냐하면 “단일국가 차원에서 국민주권과 입법·행정·사법의 체계성과 통일성”이라는 관점에서 본다면, 사법권은 그 대상에서 제외하게 되고, 법률우위의 원칙과 법률유보의 원칙하에 입법권의 경우도 제한적으로 인정할 수밖에 없기 때문이다.³⁷⁾

지방자치와 권력분립의 문제에 있어서, 지방의회가 권력분립적 의미에서의 의회에 해당하는지, 단지 행정권을 이전받은 행정기관에 해당할 뿐인지의 문제가 있다. 이 때의 인식범위의 차이는 자치입법권의 범위 내지는 한계의 문제에까지 이르게 된다. 즉, 지방의회가 입법권을 행사함에도 불구하고, 단지 행정권을 분할받은 행정기관일 뿐이라고 보게

이고, 수직적 권력분립은 구조적 측면과 시간적 측면에서 분할하는 것인데, 중앙정부와 지방자치단체 간의 권력분산은 구조적 측면에서의 권력분할에 해당한다.” 그러나 “지방자치의 이념적 기초로서 권력분립주의 - 수직적 권력분립주의 - 를 언급하면서 행정권적 관점에 치중하는 것은, 그러한 이념적 기초를 스스로 약화시키는 결과에 이를 수 있다.”는 점을 지적하고 있다. - 김배원, “헌법적 관점에서의 지방자치의 본질”, 『공법학연구』 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008. 2, 222-223면.

33) 홍정선, 『신지방자치법』 제2판, 박영사, 2013, 17면.

34) 홍정선, 앞의 책, 17면.

35) 『지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법』 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방분권”이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다.

36) 신봉기, “지방분권특별법의 제정방향”, 『지방자치법연구』 통권 제6호, 한국지방자치법학회, 2003. 12, 55면.

37) 김배원, 앞의 글, 235면.

되면, 지방의회가 제정하는 조례 역시 행정입법의 일종에 해당할 뿐이기 때문이다.³⁸⁾ 반면, 지방의회가 행사하는 조례제정권이 국가입법권의 일부로서 행사된다고 보게 되면, 조례는 행정입법과는 다른 효력을 인정받게 된다. 우리 헌법재판소는 지방의회는 입법기능을 기본으로 하고 있으며 또 주민의 민주적 정당성에 의해 뒷받침되고 있으므로, 구체적 위임이 아닌 포괄적 위임으로도 충분하다고 보고 있다.³⁹⁾

3) 지역주민의 기본권 보장

헌법재판소는 지방자치제도를 “헌법상 보장되고 있는 선거권·공무담임권(피선거권) 등 국민의 기본권의 신장에도 크게 기여할 수 있는 제도”라고 하고 있다.⁴⁰⁾ 실제로 지방자치제도로 인해 지역주민은 지방자치단체장, 지방의회 의원 선거에 참여할 있고, 피선거권을 행사할 수도 있다.⁴¹⁾ 또한 주민투표참여,⁴²⁾ 주민소환권의 행사,⁴³⁾ 청문회, 공청회 등의 참여, 각종 독립위원회에의 참여 등 법·제도적 참여가 보장되고, 이 외에도 해당 지방자치단체의 지역적 정책결정 과정에서 여론 형성을 하고 집행에 대한 감시를 하는 등 비제도적 참여 또한 할 수 있다. 이런 점에서 지방자치는 지역 주민들이 헌법상 보장된 다양한 기본권을 행사할 수 있는 장을 마련하는 기능을 한다고 볼 수 있다.

38) 홍정선, 앞의 책, 19면, 319면 참고.

39) “조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다.” (헌재 1995. 4. 20. 92헌마264 등, 판례집 7-1, 564, 564-564).

40) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100-100

41) 「지방자치법」제13조(주민의 권리) ① (생략)

② 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거에 참여할 권리를 가진다.

42) 「주민투표법」제2조(주민투표권행사의 보장) ① 국가 및 지방자치단체는 주민투표권자가 주민투표권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

43) 「지방자치법」제20조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.

4) 다양성 실현을 통한 국가발전에 기여

지방자치제도는 “민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치”이다. 따라서 지방자치를 통해 “주민의 자발적인 참여·협조로 그 지방의 공동관심사를 자율적으로 처결해 나간다면, 국가의 과제도 그만큼 감축되는 것이고, 주민의 자치역량도 아울러 배양되어 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 크게 이바지”할 수 있게 된다.⁴⁴⁾ 각 지방마다 상황이 다르고, 특수성이 있다는 점에서 중앙에서 동일한 기준으로 행정처리를 하다보면 비효율적인 부분이 나타나기도 하며, 지역주민의 감정에 적합하지 않은 결과를 발생시키기도 한다. 따라서 지역 주민이 자치의식과 참여의식을 가지고 자신이 속한 공동체의 사무를 스스로 처리할 수만 있다면, 지방자치는 “지방의 개성 및 특징과 다양성을 국가전체의 발전으로 승화”시킬 수 있는 통로가 된다.⁴⁵⁾ 즉, 궁극적으로 성숙한 지방자치는 전체 국가의 발전에도 기여할 수 있게 되는 것이다.

2. 지방자치의 헌법적 보장

(1) 헌법상 지방자치 규정

우리헌법은 제8장에서 지방자치에 대한 두 개의 조항을 두고 있다. 제117조에서는, “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.” 고 규정하고, 제118조에서는 “지방자치단체에 의회를 둔다. 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 조직과 운영

44) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 100-101

45) 헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 99-100.

에 관한 사항은 법률로 정한다.” 고 하면서 구체적 내용을 법률에 유보하고 있다.

헌법에서 지방자치에 관하여 보장하는 것은 입법자의 입법권 행사의 방향, 범위, 한계를 설정하는 의미를 갖는다.

나아가 헌법에서 직접, 지방자치에 관하여 명시하고 있는 것은 “지방자치를 단순히 인정하고 있다는 의미를 넘어서, 민주주의와 권력의 분립을 실현하기 위한 것으로 헌법상 보장함으로써 국가는 민주적인 지방자치의 실현을 위하여 적극적으로 국가권력을 행사하여야 하고 각각의 지방자치단체와 그 주민은 그 실현을 요구할 수 있다는 것을 의미”하는 것이라고 본다.⁴⁶⁾

이러한 지방자치의 보장이 갖는 내용은 권리주체로서의 지방자치단체의 보장, 자치권의 보장, 자치사무의 보장, 자치단체의 주관적 법적 지위의 보장이 있다. 먼저 권리주체로서 자치단체의 보장에 대해서는, 우리 헌법 제117조는 지방자치단체 그 자체를 보장하고 있을 뿐이므로 개별 지방자치단체의 존립을 보장하는 것은 아니다. 헌법재판소는 지방자치단체의 폐지·분합 등은 입법형성의 자유에 속하는 사항이라고 보고 있다.⁴⁷⁾ 둘째, 지방자치단체는 자치단체의 사무를 처리할 수 있는 권한, 즉 자치고권을 가지게 되는데,⁴⁸⁾ 자치고권에는 지역고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권, 조직고권, 조세고권, 조례고권 등이 있다.⁴⁹⁾ 셋째, 헌법에 따라 보장되는 지방자치단체의 사무는 포괄적인

46) 김민훈, "지방자치의 헌법적 보장", 『자치연구』 제17권 제1,2호 합병호, 한국지방자치연구소, 2007, 24면.

47) “지방자치단체의 폐치는 국회의 입법에 의해 이루어지고 주민투표법 제8조에 의한 주민투표 실시만으로는 이러한 폐치의 위헌성조차 인정할 수 없다.” - 헌재 2005. 12. 22. 2005헌라5, 판례집 17-2, 667, 678-678

48) 김배원, 앞의 글, 229면.

49) 자치고권이라는 용어보다는 “자치권”이라는 용어를 사용하면서 자치권을 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권으로 구분하는 견해도 있다. - 윤명선, “민주주의와 지방자치 - 지방자치에 관한 헌법적 접근”, 『헌법학연구』 제1권, 한국헌법학회, 1995, 116-119면.

데, 이는 특별히 법에서 규정하고 있지 않아도 헌법 제117조 제1항에 따라 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 수행할 수 있다는 뜻이다.⁵⁰⁾ 넷째, 지방자치단체의 주관적 법적 지위의 보장은 지방자치제도를 기본권으로 보장한다는 뜻은 아니다. 그러나 이러한 법적 지위를 통해 지방자치단체는 청문권과 참여권을 갖을 수 있고, 법원을 통해 국가의 침해에 대한 권리보호를 보장받을 수 있다.⁵¹⁾ 그러나 이러한 지위는 사인과 비교하여 볼 때는 상당히 제한적으로 보장된다.⁵²⁾

(2) 지방자치권의 본질

자치권이 어디에 근거를 두고 있는지에 관한 물음 혹은 자치권이 갖는 성질에 관한 의문은 지방자치권의 본질을 형성한다. 전통적으로는 크게 고유권설과 전래설로 주장되다가, 근래에는 신고유권설도 등장했다.

1) 고유권설

고유권설은 개인의 기본권이 국가이전에 부여되고 있는 것처럼 지방자치단체도 그 고유의 권리로서 자치권을 가진다고 보는 견해이다. 이에 따르면 지방자치단체는 자생적 단체로서 고유의 인격과 법인격을 가진다고 보게 되는데, 그 결과 지방자치단체는 입법권, 행정권, 사법권을 독자적으로 보유하고 행사할 수 있게 된다.⁵³⁾ 고유권설은 “현대국가에 있어서 주권은 단일·불가분성을 가지고 있고, 모든 권력은 국가에 귀속하므로 고유권설은 이와 모순되고, 자연법사상의 쇠퇴

50) 홍정선, 앞의 책, 42면.

51) 홍정선, 앞의 책, 66-68면.

52) 김배원, 앞의 글, 230면.

53) 김영친, “한국에 있어서의 지방자치의 헌법적 기초”, 『지방자치법연구』 통권 제4호, 한국지방자치법학회, 2002. 12, 10면; 정준현, “지방자치단체의 조직 및 인사에 관한 자치권의 개선방향”, 『지방자치법연구』 통권 제8호, 한국지방자치법학회, 2004. 12, 237면;재인용, 홍정선, 앞의 책, 8면.

로 그 이론적 근거를 상실하였으며, 자연권에 대한 논증과 구체적 내용이 불명확하다는 이유로 비판받고 있다.”⁵⁴⁾

2) 전래설

전래설은 “지방자치단체는 법의 창조물이며 자치권은 국가의 통치권으로부터 전래된 것”이라고 하는 견해이다.⁵⁵⁾ 이에 따를 경우, 국가만이 배타적으로 권력을 독점하며, 지방자치제도는 헌법에 의해 승인되고 보장된 제도이며, 이런 의미에서 지방자치단체가 행사하는 권력인 지방자치권은 국가로부터 나온 것이라고 하며 자치위임설이라 하기도 한다.⁵⁶⁾ 전래설에 따르면 자치단체의 자치권은 국가가 허용한 한도 안에서만 행사할 수 있게 된다.⁵⁷⁾

3) 신고유권설

신고유권설은 지방자치권의 본질을 헌법의 기본권 보장원리와 국민주권원리에 근거하여 찾으려는 견해로, 실정헌법의 해석상 자치권은 자연권적 성격을 갖는다고 본다.⁵⁸⁾ 이에 따르면 헌법상 지방자치권은 국가가 갖는 통치권과 병립·공존하는 자치단체의 고유권으로 헌법적 보장을 받고 있다고 본다.⁵⁹⁾

54) 윤명선, 앞의 글, 109면.

55) 윤명선, 앞의 글, 110면.

56) 홍정선, 앞의 책, 9면.

57) 헌법전래설이 더 적합한 명칭이라는 견해도 있다. “오늘날 지방자치의 근거는 헌법에서 보장하고 있으므로 단지 국가에서 유래한다기보다는 헌법에서 유래한다고 보는 것이 합리적이며, 따라서 헌법전래설이 더 적합한 명칭이라고 할 수 있다.” - 서원우, “헌법과 지방자치”, 『고시연구』 제3권 제3호, 한국지방자치연구소, 1993. 6, 5면.

58) 김배원, 앞의 글, 231면.

59) 정만희, “헌법적 관점에서 본 지방자치법제의 발전방향”, 『지방자치법연구』 통권 제3호, 한국지방자치법학회, 2002, 11면.

4) 제도적 보장설

제도적 보장설은 넓은 의미에서는 전래설에 속한다고 보기도 하는데, 전래설과 다른 점은, 본질적이고 핵심적인 부분은 헌법적 보장을 받으므로 국가의 법률에 의해 침해될 수 없다는 견해이다.⁶⁰⁾ 종래 우리나라의 다수설적 견해를 차지하는 것으로 인식되던 제도적 보장설에 대해서는 최근 비판론이 거세지고 있다. 즉, “우리의 경우 지방자치제도는 헌법에 의하여 비로소 창설된 제도이어서 제도적 보장론에서 말하는 역사적 전통에 의거한 본질내용을 찾을 수 없고, 지방자치의 본질은 헌법자체로부터 발견되어야 한다.”⁶¹⁾는 견해, “제도적 보장설은 국가권력의 지방자치에 대한 침해에 대한 소극적·방어적 측면만이 강조되는 경향이 있어 실제 침해가 있을 경우의 적극적인 지방자치의 보장에 대해서는 미흡하다.”는 견해 등이 그것이다.⁶²⁾

제 2 절 녹색성장과 지방자치의 관계

1. 녹색성장의 지향점

(1) 녹색성장의 의미

우리가 지향하고 법을 통해 정의한 녹색성장은 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”을 말한다.⁶³⁾ 녹색성장은 2008년 8월 15일, 이명박 대통령이 건국

60) 김민훈, 앞의 글, 33면.

61) 오동석, “지방자치의 제도적 보장론 비판”, 『공법연구』 제29집 제1호, 한국공법학회, 219-234면.

62) 김민훈, 앞의 글, 35면.

63) 『저탄소 녹색성장 기본법』 제2조 제2호.

60년 기념사에서 향후 60년의 국가비전으로 “저탄소 녹색성장”을 제시하면서 촉발되었고, 2009년 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 작성하면서 본격화되었다.

당시 정부는 녹색성장을 국가비전으로 제시하면서 2020년까지 세계 7대, 2050년까지 세계 5대 녹색강국 진입을 목표로 삼았고 그에 따른 전략으로는 기후변화 적응 및 에너지 자립, 신성장 동력 창출, 삶의 질 개선과 국가위상 강화를 제시했다. 이러한 3대 전략에 대해서는 i) 효율적 온실가스 감축, ii) 탈석유·에너지 자립 강화, iii) 기후변화 적응역량 강화, iv) 녹색기술개발 및 성장동력화, v) 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성, vi) 산업구조의 고도화, vii) 녹색경제 기반 조성, viii) 녹색국토·교통의 조성, ix) 생활의 녹색혁명, x) 세계적인 녹색성장 모범국가 구현이라는 10대 정책방향을 제시한 바 있다.⁶⁴⁾

(2) 녹색성장이 갖는 현재적 의의

녹색성장은 지난 정부의 정책·전략으로 현 정부의 ‘창조경제’ 전략에 밀려 가시적으로는 현 정부에서 전면에서 내세우기를 꺼리는(?) 정책으로 비추어지기도 한다. 대통령 직속으로 운영되던 녹색성장위원회가 법률개정을 통해 국무총리 소속으로 변경이 되고,⁶⁵⁾ 정부가 내세웠던 대부분의 정책에서 ‘녹색’이 배제되는 분위기가 나타나고 있기 때문이다. 그러나 이는 현 정부에서 추진하는 ‘창조경제’를 활성화시키려다보니 반사적으로 가시적 활동이 드러나지 않을 뿐, 여전히 녹색성장 정책은 진행 중에 있고, 지속적으로 추진해야 할 당위성도 있다.

64) 녹색성장위원회, 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획, 2009. 7, 21면.

65) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제14조(녹색성장위원회의 구성 및 운영) ① 국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 녹색성장위원회를 둔다.

②-⑧ (생략)

한편, 2013년 초에 실시된 설문조사(한국리서치, 2013. 1)에서는 국민의 97.2%가 녹색성장 정책이 향후에도 지속적으로 시행되어야 한다고 답한 것으로 나타났다.⁶⁶⁾ 이 설문에서는 응답자의 상당수가 “녹색성장 정책이 기후변화에 대응하고 에너지 위기를 극복하는데 기여”하고 있다고 평가했으며, 현 정부(당시 차기 정부)에서 신재생에너지 개발, 녹색생활 실천을 위한 대국민홍보, 온실가스 감축을 위한 규제확대 등의 정책이 강화되어야 한다고 답변한 것으로 나타났다.⁶⁷⁾ 또한, 녹색성장이 단순히 경제성장만을 목적으로 하는 것은 아니며 환경의 보호와 환경과 조화를 이룬 성장을 목표로 하는 것이라고 한다면, 환경보호라는 것 자체는 단시일의 정책으로 이를 수 있는 과제가 아니며, 정책의 지속성이 유지될 때에 달성할 수 있는 영역의 과제라는 점에서 녹색성장은 현재에도 여전히 의미를 갖고 있다. 또한 녹색성장을 촉발시킨 배경인 기후변화의 문제는 지난 정부만이 당면했던 과제는 아니며, 현 정부는 더욱 심각한 문제의식을 가지고 이에 대한 대응전략을 마련해야 한다는 점에서 녹색성장이 갖는 의미는 현재에도 유효하다.

현 시점에서는 녹색성장을 지난 정부의 정책과제로 덮어버릴 것이 아니라 지난 정부의 정책추진 과정에서 드러난 한계점들을 분석하고 이에 따른 대응전략을 제시하여 보완해 나갈 필요가 있다. 더구나 녹색성장이 궁극적으로 지향하는 것들은 창조경제의 활성화를 통해 이루고자 하는 것과 크게 다르지 않다. 결국에 있어서는 녹색성장 역시 지속적인 국민복지 향상과 일자리 창출, 삶의 질 향상 등에도 기여할 수 있어야 하며, 이는 창조경제를 비롯한 정부의 어떤 정책·전략이 제시되더라도 궁극적으로는 동일하기 때문이다. 다만, 녹색성장을 통

66) [보도자료] 녹색성장위원회, “국민 97%, 녹색성장 정책 새정부에서도 계속 이어져야 - 신재생에너지 개발, 온실가스 감축 위한 규제 등 지속 추진 필요”, 2013. 1. 21(월). 참고.

67) 앞과 동일. 녹색성장위원회 보도자료.

해 이루고자 하는 국민복지 향상, 일자리 창출 등의 효과는 국내외적으로 ‘지속가능성’이라는 더 큰 목표를 향한 수단으로서의 의미도 갖는다는 점에서 창조경제의 활성화라는 현재 정책과 더불어 의미를 갖을 수 있게 되는 것이다.

(3) 녹색성장의 한계와 보완점

녹색성장에 대한 국제적 공감대는 지속적으로 확산되고 있으며, 국내외적으로 한국의 녹색산업은 빠르게 성장하고 있다는 평가를 받는다.⁶⁸⁾ 그러나 지난 정부가 추진한 녹색성장은 여러 부문에서 그 한계가 나타나고 있는데, 구체적으로는 다음과 같다.⁶⁹⁾

먼저는, 지난 정부가 녹색성장의 추진기반을 마련하기는 했지만, 관련기관 간의 유기적 협력을 이끌어내지는 못했다. 무엇보다도 청와대와 녹색성장위원회의 일방적인 의욕이 앞서면서 양 기관의 조정부담이 가중되었고, 중앙부처와 지방자치단체, 시민단체 등과의 소통부진이 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 또한 녹색성장을 확산시키기 위한 지역구심체가 현재에도 미약한 상태에 있으며, 녹색생활에 대한 국민인식은 높아졌지만 이와 달리, 구체적인 녹색실천문화는 확산되지 못했다.

둘째는, 녹색성장 투자 효율성 및 시장메커니즘 활용 미흡에 대한 지적이다. 즉, R&D 투자성과 극대화를 위한 체계적·종합적 관리가 여전히 미흡하며, 현재의 왜곡된 에너지·자원 가격체계 하에서는 화석에너지에 대한 의존도를 낮추기 어렵다는 점이 지적된다. 또한 기업의 자발적인 온실가스 감축, 적극적인 투자확대를 유도할 수 있는 유인이 부족하다는 점도 한계로 지적되고 있다.

68) 녹색성장위원회, 녹색성장 성과와 향후과제, 2013. 2. 4, 4면.

69) 이하 녹색성장의 한계에 관한 내용은 녹색성장위원회, 녹색성장 성과와 향후 과제, 6면 이하의 내용이다.

셋째는, 국내외적으로 녹색성장을 지속적으로 확산시키기 위한 효과적인 프로젝트가 부족하다. 즉, 다양한 녹색성장 촉진 프로젝트를 통해서 지역발전, 주변국과의 경제적 협력 증진 및 녹색산업의 도약 계기를 마련할 필요성이 있는데, 이러한 대응책이 부족하다는 것이다.

이러한 한계점들을 극복하기 위한 방안으로 녹색성장위원회의 민간 위원들이 건의한 ‘녹색강국 실현을 위한 4대 분야 10대 정책과제’가 제시된 바 있다.⁷⁰⁾ 구체적으로 4대 분야는 녹색성장체제 공고화, 녹색투자 및 기술개발, 시장메커니즘을 활용한 녹색성장, 녹색프로젝트 추진이다.

‘녹색성장체제 공고화’에 대해서는 i) 녹색성장 추진 거버넌스 강화, ii) 국내외 녹색아키텍처 주도가, ‘녹색투자 및 기술개발’에 대해서는 iii) 녹색투자의 안정적 확대, iv) 녹색기술개발의 효율성 제고, ‘시장메커니즘을 활용한 녹색성장’에 대해서는 v) 전기·물 가격 현실화, vi) 친환경세제 개편, vii) 온실가스 배출권거래제 정착, ‘녹색프로젝트 추진’에 대해서는 viii) 지역프로젝트, ix) 녹색성장 메가 프로젝트, x) 녹색한반도 프로젝트가 제시되었다.

이 각각의 분야와 정책과제 중, 녹색성장의 지속성을 위한 전제로 기능하는 것은 ‘녹색성장 체제 공고화’이다. 지난 정부의 녹색성장 추진이 청와대와 녹색성장위원회 일방에 집중되어 있었고, 지방자치단체나 시민단체 등 관련 기관과의 소통 부진, 지역구심체 미약 등의 한계를 드러냈던 점을 상기할 때, 녹색성장 체제를 공고화하기 위해서는 중앙정부에 일방적으로 집중되었던 관심과 역량을 적절히 재분배하고 활성화시킬 필요가 있다. 따라서 현 시점에서 녹색성장이 갖는 의의를 강조하고 현 정부에서도 녹색성장이 유지될 수 있기 위해서는 중앙정부가 아닌 지방자치단체, 시민단체, 그리고 이들을 포함한 거버넌스 차원에서의 녹색성장이 활성화되어야 한다.

70) 녹색성장위원회, 녹색성장 성과와 향후과제, 2013. 2. 4, 7면.

2. 녹색성장에서 지방자치가 갖는 의의

(1) 녹색성장과 지방자치의 관련성

녹색성장의 기본 전제로 작용하는 ‘환경’은 궁극적으로 국가가 통제할 수 있는 대상이 아니다. 즉, 국가는 ‘환경’ 자체를 통제하지 않는다. 국가가 법과 제도를 수단으로 활용할 때는, ‘환경’ 혹은 ‘자연’ 속에서 살아가며 자연을 이용하는 ‘인간’의 행위만을 규제할 수 있을 뿐, 직접적으로 환경을 보호하기 위해 환경에 어떠한 작용을 할 수는 없다. 물론 녹색성장은 환경에 국한한 정부의 정책을 뜻하는 것은 아니며, 환경과 산업, 그 밖의 생활과 관련한 융합적 분야의 추진 전략을 뜻하는 것이다. 그렇지만 환경은 이러한 융합 분야를 논하기 위한 전제가 되기 때문에 환경에 대한 관련성을 간과할 수 없다는 점에서, 녹색성장을 위해 정부가 정책을 제시하고 전략을 추진해 나가기 위해서는 결국 환경과 자연 속에서 살아가는 ‘인간’의 행동을 움직일 수 있어야 한다.

조금 더 직접적으로 사람을 움직이게 할 수 있다는 관점에서 본다면, 중앙정부보다는 상대적으로 지방자치단체가 주민과 가까운 위치에 있다. 중앙정부가 추상적으로 국민에게 녹색성장을 위한 정책을 제시하고 홍보한다면, 지방자치단체는 그보다 구체적으로 정책을 제시하고 필요한 조치를 할 수 있다. ‘행정’이라는 관점에서 볼 때에도 지방자치단체는 주민과 보다 더 가까운 위치에서 실생활과 밀접한 행정을 수행한다. 따라서 녹색성장의 구체화와 현실화라는 관점에서, 지방자치는 녹색성장의 공고화를 위한 초석이 될 수 있다.

「저탄소 녹색성장 기본법」 제5조에서는 지방자치단체는 녹색성장 실현을 위한 국가시책에 적극 협력할 책무를 규정하면서, 지방자치단체가 녹색성장대책을 수립·시행할 경우 해당 지방자치단체의 지역적

특성과 여건을 고려하도록 하고 있다. 또한 지방자치단체 관할 구역 내에서의 각종 계획수립과 사업의 집행과정에서 그 계획과 사업이 녹색성장에 미치는 영향을 종합적으로 고려하고, 지역주민에게 녹색성장에 대한 교육과 홍보를 강화할 책무 또한 부여하고 있다. 지방자치단체는 관할 구역 내의 사업자, 주민 및 민간단체의 녹색성장을 위한 활동을 장려하기 위하여 정보제공, 재정지원 등 필요한 조치를 강구할 책무도 있다.

(2) 지방자치의 기능과 녹색성장과의 관련성

앞서 지방자치의 기능으로 민주주의 실현, 권력분립의 지방차원에서의 실현, 지역주민의 기본권 보장, 다양성 실현을 통한 국가발전에의 기여를 들었다. 지방자치가 수행하는 이와 같은 기능들은 녹색성장의 공고화와 현실화라는 관점에서도 구체적으로 작용을 하게 된다.

먼저, ‘민주주의 실현’ 과의 관련성이다.

국가차원에서 개인이 가질 수 있는 정치적 영향력은 크지 않지만, 지방자치 차원에서 개인이 가질 수 있는 정치적 영향력은 상대적으로 크다. 중앙정부와의 관계에서 주민은 4년의 한 번 후보자에 대한 투표권을 행사하고 일상으로 돌아가게 되지만, 지방정부와의 관계에서는 일상의 행정 수행과정에서 부딪혀야만 하고, 다양한 활동을 통해서도 쉽게 연계점을 갖는다. 그렇기 때문에 주민이 자치단체의 정치에 관심을 갖게 되면 지역수준에서 적극적인 정책을 만드는 과정에 참여할 수 있게 되며, 그 과정을 통해서 자신들의 자율적인 결정과 책임을 경험할 수 있는 기회를 얻게 된다. 지방자치가 갖는 이러한 기능이 녹색성장에서 역할을 하게 되면, 단순히 중앙정부가 하달한 정책을 관망하는 것이 아니라, 해당 자치단체 내의 주민이 책임을 갖고 이를 수행할 수 있게 된다는 점에서 녹색성장이 실제적인 의미를 갖고 진행이 될 수 있다. 지난 정부의 녹색성장정책은 청와대와 대통

령 직속 녹색성장위원회(현재에는 국무총리 소속으로 변경)를 중심으로 이루어졌기 때문에 이 기관들에 일방적으로 부담이 가중되었고, 사회 각 분야와의 소통부진과 자발적인 녹색실천문화의 정착이 미흡했다고 지적된 바 있다. 지방자치단체를 지역적 구심체로 하여 시민단체와 중앙정부, 국제 민간단체 등과의 소통의 길을 열어갈 수 있다면, 지방자치의 활성화에도 기여할 수 있을 것이고 녹색성장정책을 주민의 실생활에 맞추어 더욱 구체화하고 공고화할 수 있게 될 것이다.

둘째는 ‘권력분립의 지방차원에서의 실현’과의 관련성이다.

지방자치는 “각 지역과 관련한 정책개발의 주도권과 정책결정권을 중앙정부와 지방자치단체에 기능적으로 분산”시킨다.⁷¹⁾ 녹색성장을 공고화하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 다양한 측면에서의 역할 분담이 이루어질 수 있어야 하는데, 이러한 역할 분담은 중앙에 집중된 정책개발의 주도권과 정책결정권을 각각의 지방자치단체로 분산시키는 기능을 하게 된다.

중앙과 지방 사이의 역할 분담방식은 크게 위임방식, 지원방식, 자주업무 방식의 세 가지 형태로 나타날 수 있다.⁷²⁾

1) 위임방식

위임방식은 중앙정부가 계획수립을 하고 지방자치단체가 이를 위임받아서 구체적이고 직접적인 수행을 하는 방식이다. 이러한 방식은 “중앙정부가 설정한 정책의 지역적 실현”을 추구하는 것이다.

71) 김진한, 앞의 글, 112면.

72) 중앙-지방 간의 역할 분담에 관한 이하의 내용은 윤경준/박순애/이희선, “지방자치단체 역량이 녹색성장정책 추진에 미치는 영향 연구”, 『한국지방자치학회보』 제 22권 제4호, 한국지방자치학회, 2010. 12. 13면 이하의 내용이다. 이 글에서 연구자들은 당시 246개 지방자치단체의 녹색성장정책 담당자를 대상으로 하여 설문조사를 진행하였고, 그를 통해 중앙-지방 간의 역할 분담의 선호 방식에 대해서도 조사하였다. 동 조사에서는 지방 녹색성장 담당자들이 지원방식, 위임방식, 자주업무 방식 순으로 선호도를 보인 것으로 나타났다.

2) 지원방식

지원방식은 지방자치단체가 계획을 수립하고, 중앙정부가 재정적이고 기술적인 측면에서 이를 지원하는 방식이다. 이러한 지원방식이 실현되기 위해서는, 해당 지방자치단체가 추진하는 정책이 중앙정부가 추진하는 큰 틀에서의 정책의도에 부합해야 한다. 그렇지 않으면 현실적으로 중앙정부가 지방자치단체의 계획수행을 지원하지 않을 것이기 때문이다.

3) 자주업무방식

자주업무방식은 지방자치단체가 해당 지역에 대한 자체적인 계획을 수립하고 자치단체의 개별 능력을 바탕으로 이를 집행하는 방식이다. 이러한 경우 자치단체는 중앙정부의 정책의도에 상관없이 지역실정에 따른 정책을 추진할 수 있지만, 이러한 방식이 가능할 수 있으려면 자치단체마다 재정적, 기술적 차원을 비롯한 다방면에서의 독자적 능력이 구비되어 있어야만 한다.

현재 녹색성장과 관련하여 중앙과 지방간의 역할 분담의 형식은 위 세 가지 중 어느 하나로 일관하여 나타나지 않는다. 녹색성장을 위해 추진하는 정책기제의 성격에 따라 구체적인 실행방식을 달리하게 될 것이기 때문이다.

녹색성장정책은 큰 틀에서는 위임방식으로 진행되는 형태를 띠고 있다. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제5조 제1항에서는 “지방자치단체는 저탄소 녹색성장 실현을 위한 국가시책에 적극 협력”할 것을 규정하고 있으며, 동법 제11조에서는 각각의 자치단체에서 녹색성장국가전략과 조화를 이루는 지방녹색성장 추진계획을 수립·시행하도록 하고 있으며, 지방추진계획을 수립·변경하는 경우 지방녹색성장위원회의 심의를 거쳐 녹색성장위원회에 제출하도록 하는 점 등이 그러하다.

이러한 위임방식은 정책방향의 일관성 유지라는 부분에서는 일응 타당한 점도 있으나, 정책 추진자체가 지나치게 중앙정부 일변도로 진행되면서 녹색성장 추진에 대한 대국민 체감도가 크지 않게 되는 결과를 낳았다. 이러한 점을 상기할 때, 향후의 녹색성장 정책을 위임방식에 치중하는 것은 타당하지 않은 것으로 생각된다.

물론 현행 법률규정을 위임방식이 아닌 지원방식으로 해석할 가능성도 있다. 단순히 국가가 일방적으로 계획수립을 하고 그에 따르도록 하달했다기 보다는, 국가전략만을 제시한 채 지방적 사항은 해당 자치단체에서 계획하도록 하고, 국가전략과 어긋나지 않도록 계획을 수립하고 조화를 이루는 범위에서 이를 실행하도록 규정한 것으로 이해할 수도 있다고 보인다.

자치단체에서 녹색성장 관련 업무를 담당하고 있는 실무자들이 가장 선호하는 방식은 지원방식이라는 설문결과가 있다.⁷³⁾ 즉, 각각의 지방자치단체가 계획을 수립하고 중앙정부는 재정적 지원 및 기술적 지원을 제공하는 방식이라는 것이다. 이러한 방식이 선호되는 이유는 녹색성장 전략을 추진할 때에 가장 크게 영향을 미치는 요소가 예산 및 인력 요소이며, 이러한 요소들은 자치단체가 스스로 조달하기에는 편차도 크고, 지속적이고 안정적인 재원 조달 등을 담보할 수 없기 때문인 것으로 보인다. 반면, 재원 부담이 크지 않으면서도 주민의 일상생활과 밀접성이 있는 소소한 부분에 대해서는 자주업무방식으로 진행되는 경우도 많이 나타나고 있다. 이러한 부분은 각 자치단체의 조례제정이나 자치단체별 참여 운동 등의 성과로 나타나고 있는데, 이 부분은 조례제정 현황과 관련하여 구체적으로 살펴도록 한다.

73) 윤경준/박순애/이희선, 앞의 글, 13면 이하.

제 3 장 녹색성장과 자치입법

제 1 절 자치입법 일반론

1. 자치입법권의 의의

지방자치단체는 헌법 제117조 제1항에 따라 자신의 임무에 관하여 자치법규를 정립할 수 있는 자치입법권을 가지며,⁷⁴⁾ 이는 「지방자치법」을 통해서 구체화되고 있다. 이러한 자치입법권은 각 자치단체가 자치사무를 법적으로 구체화하고 현실화하기 위한 전제로서 기능한다.⁷⁵⁾ 자치입법권은 지방자치제를 보장하기 위한 핵심적 개념으로, 각 지방의 문제는 해당 자치단체의 주민이 가장 잘 파악할 수 있고, 그 점에서 해당 자치단체의 문제를 그 소속 주민이 자기 책임으로 규율하도록 하고자 하는데 그 존재 의의를 둔다.⁷⁶⁾ 자치입법은 지방의회가 제정하는 조례⁷⁷⁾와 지방자치단체의 장이 제정하는 규칙⁷⁸⁾으로 나누어진다. 지방교육자치와 관련해서는 교육위원회가 제정하는 교육조례와 교육감이 제정하는 교육규칙이 있다.⁷⁹⁾ 넓은 의미에서의 자치법규에는 “지방자치단체의 장에게 위임하여 정하도록 하는 법규 보충적

74) 「대한민국헌법」 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

75) 홍정선, 「신지방자치법」 제2판, 박영사, 2013, 293면.

76) BVerfGE 33, 125, 157 f.

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

78) 「지방자치법」 제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

79) 「지방교육자치에 관한 법률」 제25조(교육규칙의 제정) ① 교육감은 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 교육규칙을 제정할 수 있다. ② 교육감은 대통령령이 정하는 절차와 방식에 따라 교육규칙을 공포하여야 하며, 교육규칙은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일이 경과함으로써 효력을 발생한다.

인 내부훈령과 그 권한의 범위에서 직권으로 정하는 훈령도 포함된다.”⁸⁰⁾ 그러나 「지방자치법」이 명시적으로 인정하고 있는 자치법규의 형식은 조례와 규칙에 한정된다.

지방자치단체의 사무에 관한 자치입법인, 조례와 규칙 중에서는 조례가 보다 상위규범이다.⁸¹⁾ 자치법규는 법령과 마찬가지로 공포·시행되어 실효 또는 폐지될 때까지 효력을 가지며, 특별한 규정이 없는 한, 공포한 날부터 20일이 지나면 효력을 발생한다.⁸²⁾ 자치법규는 원칙적으로 해당 지방자치단체의 구역에 한정하여 효력이 있지만, 예외적으로 “지방자치단체의 장이 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 위탁”한 경우 등에는 자치법규가 해당 지방자치단체의 구역 밖에서도 효력이 있을 수 있다.⁸³⁾

자치단체의 장이 제정하는 규칙의 효력과 관련하여 대법원은, “행정청 내의 사무처리 준칙을 규정한 것에 불과하므로 행정조직 내부에 있어서의 행정명령의 성격을 지닐 뿐 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 힘이 없고, 그 처분이 위 규칙에 위배되는 것이라 하더라도 위법의 문제는 생기지 아니하고, 또 위 규칙에서 정한 기준에 적합하다 하여 바로 그 처분이 적법한 것이라고 할 수 없으며, 그 처분의 적법여부는 위 규칙에 적합한지의 여부에 따라 판단할 것이 아니고 관계 법령의 규정 및 그 취지에 적합한 것인지 여부에 따라 개별적·구체적으로 판단하여야 한다.”고 하고 있다.⁸⁴⁾

80) 안전행정부, 「자치법규 입법실무」, 10면.

81) 대법원 1995.07.11. 선고 94누4615 전원합의체판결.

82) 「지방자치법」제26조 제8항

83) 「지방자치법」제104조 제3항, 제144조 제3항, 제151조 제1항 참조.

84) 대법원 1995.10.17. 선고 94누14148 전원합의체 판결. 동 판결의 “규칙에서 제재적 행정처분을 장래에 다시 제재적 행정처분을 받을 경우의 가중사유로 규정하고 있고 그 규정에 따라 가중된 제재적 행정처분을 받게 될 우려가 있다고 하더라도 그 제재기간이 경과한 제재적 행정처분의 취소를 구할 법률상 이익이 없다는 취지

다만, 제재적 행정처분이 그 처분에서 정한 제재기간의 경과로 인하여 그 효과가 소멸되었으나, 지방자치단체의 규칙의 형식으로 정한 처분기준에서 제재적 행정처분을 받은 것을 가중사유나 전제요건으로 삼아 장래의 제재적 행정처분을 하도록 정하고 있는 경우에는 선행처분인 제재적 행정처분을 받은 상대방이 그 처분에서 정한 제재기간이 경과하였더라도 그 처분의 취소를 구할 법률상 이익이 있다고 판시하였다.⁸⁵⁾ 한편, 동 판결에서 대법원은 “그러한 규칙이 법령에 근거를 두고 있는 이상 그 법적 성질이 대외적·일반적 구속력을 갖는 법규 명령인지 여부와는 상관없이, 관할 행정청이나 담당공무원은 이를 준수할 의무가 있으므로 이들이 그 규칙에 정해진 바에 따라 행정작용을 할 것이 당연히 예견되고, 그 결과 행정작용의 상대방인 국민으로서는 그 규칙의 영향을 받을 수밖에 없다.”⁸⁶⁾고 하여 지방자치단체의 규칙의 법적 성질여부에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았고, 이 부분에 대해서는 변경의견을 밝히지 아니하였으므로, 규칙의 성격에 대한 대법원의 판단은 유지되고 있는 것으로 보인다.

2. 조례와 규칙

(1) 의 의

조례는 지방의회가, 규칙은 지방자치단체의 장이 제정하는 자치법규이다.

로 판시”한 부분에 대해서는 대법원 2006.06.22. 선고 2003두1684 전원합의체 판결에서 이를 변경하였다.

“지방자치단체가 제정한 개인택시운송사업면허사무처리규칙은 재량권 행사의 기준으로 마련된 행정청 내부의 사무처리준칙에 불과하고, 그 규칙에서 정하고 있는 서류 이외에 이에 준하는 객관적이고 합리적인 증거자료에 의하여 개인택시운송사업면허를 받고자 하는 사람의 운전경력을 인정할 수 있다(대법원 2002.01.22. 선고 2001두8414 판결[개인택시운송사업면허제외처분취소]).

85) 대법원 2006.6.22. 선고 2003두1684 전원합의체 판결.

86) 대법원 2006.06.22. 선고 2003두1684 전원합의체 판결

조례를 제정할 수 있는 권한⁸⁷⁾은 지방의회가 갖는 핵심적 권한 중 하나이다.⁸⁸⁾ 조례는 “지방의회가 법정의 절차를 거쳐 제정하는 자치입법의 한 형식”을 말하는 것으로, “지방자치단체의 자기책임에 따른, 자치사무의 처리를 위한 전형적인 입법적 도구”이다.⁸⁹⁾ 그런데 조례는 단순히 자치사무만을 규율하는데 그치지 않고, 지방자치단체가 처리하는 모든 사무를 규율의 대상으로 한다. 따라서 단체위임사무⁹⁰⁾도 조례의 제정이 가능하며, 기관위임사무⁹¹⁾⁹²⁾⁹³⁾라도 “개별 법령에서 일

87) 「지방자치법」 제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지
2. 예산의 심의·확정
3. 결산의 승인
4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수
5. 기금의 설치·운용
6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분
7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분
8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기
9. 청원의 수리와 처리
10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

② 지방자치단체는 제1항의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.

88) 지방의회의 권한은 의결권, 집행기관통제권, 청원수리권, 자율권, 재정에 관한 권한 등이 있다. 집행기관 통제권의 내용으로는 행정사무조사 및 감사권, 서류제출요구권, 출석·답변요구권, 의견제출권 등이 있다. 물론 이러한 의견제출권 등은 자치단체의 자치사무와 단체위임사무에 한정되며, 국가사무에 해당하는 기관위임사무에는 해당이 없다. - 김성수, 「특별행정법 - 협력적 법치주의와 행정법이론」, 법문사, 2004, 387-389면 참고.

89) 홍정선, 앞의 책, 294면.

90) 단체위임사무는 국가나 다른 지방자치단체가 법령에 따라 특정 지방자치단체에 위임한 사무를 말하는 것으로, 형식적으로는 법령에 의해 위임되어 수임받은 자치단체의 이름으로 수행되는 수임자치단체의 사무이지만, 국가가 위임된 사무의 처리에 대한 최종 책임을 지고, 지휘·감독권을 행사한다는 점에서 실질적으로는 국가사무의 성격을 가진다. 그럼에도 불구하고 해당 지방자치단체는 수임된 업무를 수행함에 있어 국가의 지휘·감독의 범위 내에서 상당한 자율권을 행사하고, 지방자치단체 나름의 정책적 판단이 가능하다는 점에서 위임사무와 자치사무의 구별을 유동적으로 인식하기도 한다. - 김성수, 앞의 책, 372-373면 참고.

91) 「지방자치법」 제102조(국가사무의 위임) 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는

정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우”에는 조례로 정할 수 있다.⁹⁴⁾

조례의 제정기관인 지방의회는 “지역적 범위의 민주적 정당성”⁹⁵⁾을 가진 기관이므로, 「지방자치법」 제22조에 따른 일반적(포괄적) 수권에 의해서도 조례 제정이 가능하다. 즉, 법률이 일정한 사항을 조례에 위임하는 경우 반드시 구체적인 위임을 필요로 하지는 않는다.⁹⁶⁾ 이러한 점은 행정입법의 일종인 법규명령과 구분되는 특징이다. 즉, 법규명령은 헌법이 행정기관에 인정한 입법형식으로, ‘위임’을 통해 국회의 입법을 행정이 대신하는 것이다. 따라서 법규명령은 특별한 법률상의 근거를 두고 발령되어야 하지만, 조례의 경우 “지역적 범위의 민주적 정당성”을 가진 자치단체가 자기의사에 따라 자기 입법을 한다는 점에서 일반적 수권규정에 근거해서도 규율이 가능하다.

(외부법적)조례는 해당 지방자치단체의 모든 주민, 모든 기관, 감독청, 법원까지 구속한다. 조례는 해당 자치단체 내에서 불특정다수인을

국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.

92) 기관위임사무는 국가 또는 다른 지방자치단체가 특정 지방자치단체의 장에게 위임하여 수행하는 사무를 말한다. 이 때 해당 지방자치단체의 장은 하급 국가행정기관의 지위에 서기 때문에 국가 혹은 상급 지방자치단체의 직접적인 지휘와 감독을 받게 된다.- 김성수, 앞의 책, 373면.

93) 「지방자치법」 제167조(국가사무나 시·도사무 처리의 지도·감독) ① 지방자치단체나 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무에 관하여 시·도에서는 주무부장관의, 시·군 및 자치구에서는 1차로 시·도지사의, 2차로 주무부장관의 지도·감독을 받는다. ② 시·군 및 자치구나 그 장이 위임받아 처리하는 시·도의 사무에 관하여는 시·도지사의 지도·감독을 받는다.

94) 대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결.

95) 김성수, 앞의 책, 390면.

96) “도시교통정비촉진법 제19조의10 제3항에서 교통수요관리에 관하여 법에 정한 사항을 제외하고는 조례로 정하도록 규정하고 있고, 차고지확보제도는 차고지를 확보하지 아니한 자동차·건설기계의 보유자로 하여금 그 자동차·건설기계를 운행할 수 없도록 하는 것으로서 결과적으로 자동차 등의 통행량을 감소시키는 교통수요관리(그 중 주차수요관리) 방안의 하나에 해당하므로, 같은 법 제19조의10 제3항의 규정은 비록 포괄적이고 일반적인 것이기는 하지만 차고지확보제도를 규정한 조례안의 법률적 위임근거가 된다 (대법원 1997.04.25. 선고 96추251 판결).

구속한다는 점에서 ‘법규’로서의 성질을 갖는다.⁹⁷⁾ 이러한 조례에 대해서는 조례자체는 지방자치단체의 고유한 입법에 해당한다는 “조례자주입법설”과 국가로부터 전래된 것이라고 보는 “조례위임입법설”이 주장된다. 조례자주입법설은 지방자치권의 성질에 관한 견해 중 고유권설⁹⁸⁾을 근거로 한 조례자주입법설과 전래설⁹⁹⁾에 근거한 조례자주입법설로 구분하기도 한다.

(2) 제정의 한계

지방자치단체의 장이 제정하는 규칙은 당연히 행정의 법률적합성의 원칙을 적용받게 된다.¹⁰⁰⁾

그런데 자치단체의 장이 제정하는 규칙과 달리, 지방의회가 제정하는 조례가 행정의 법률적합성의 원칙의 적용을 받는지 여부는 조례의 성질을 어떻게 인식하는가에 따라 다르게 나타난다.

우선, 조례제정이 법률우위의 원칙을 적용받는 점에 대해서는 이견이 없는 것으로 보인다. 판례 역시 조례안이 법률적 위임 근거는 있지만 내용이 상위법령의 제한범위를 초과한 경우는 무효라고 판시하고 있다.¹⁰¹⁾

97) 홍정선, 앞의 책, 298면. 물론, 외부적 구속효를 갖지않는 조례 또한 존재한다.

98) “고유권설”은 지방자치단체는 국가의 인정에 의해 발생하는 것이 아니라, 국가 이전부터 생성된 단체이기 때문에 자치단체가 가지는 권능은 개인의 기본적 인권과 전 국가적인 고유한 권리라고 보는 견해이다.-조정환, “자치입법권 특히 조례제정권과 법률우위와의 관계문제”, 『공법연구』 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000, 376면.

99) “전래설”은 “자치위임설”이라고도 한다. 전래설은 근대국가에서의 주권은 국가로부터 유래하는 것이므로 지방자치권의 법적 기초는 국가에 의해 창설 혹은 승인이 있는 경우에만 가능하다고 본다. 이에 따르면 지방자치단체는 국가의 통치구조의 일환이며, 그 권능 역시 국가의 통치권으로부터 유래된 것이고, 통치권의 일부가 지방자치단체에 이양된 것이므로 지방자치단체의 고유한 것이라고 볼 수 없다고 한다.- 조정환, 앞의 글, 376면.

100) 김성수, 앞의 책, 391면.

101) 차고지확보 대상을 자가용자동차 중 승차정원 16인 미만의 승합자동차와 적재정량 2.5t 미만의 화물자동차까지로 정하여 자동차운수사업법령이 정한 기준보다 확대하고, 차고지확보 입증서류의 미제출을 자동차등록 거부사유로 정하여 자동차

그러나 조례제정이 법률유보의 원칙을 적용받는지 여부에 대해서는 의견이 나누어진다.

즉, 학설의 경우, ‘고유권설에 입각한 조례자주입법설’에서는 지방자치단체의 자치권을 자연권적 고유권으로 보기 때문에, 헌법규정이 없는 경우라도 지방자치단체의 고유사무에 관한 사항은 조례의 전권사항이라고 본다. 따라서 고유사무에 대해 법률과 조례가 저촉된다면 조례가 우선시 된다고 본다.¹⁰²⁾ 이 견해에 따를 경우 헌법 제117조 제1항에 따른 “법령의 범위 안에서”라는 표현은 고유사무에 있어서는 의미가 없다고 하여 법률우위 및 법률유보를 부정하게 된다.¹⁰³⁾

반면, 전래설에 입각한 조례자주입법설은 자치단체의 자치입법권은 국가로부터 전래된 것이므로 법률이 지방자치의 본질을 침해하지 않는다면 법령이 조례에 우선한다고 본다.¹⁰⁴⁾ 이에 따를 경우 자치사무에 관해서는 ‘법령에 위반하지 않는 한’ 법령의 개별적인 위임이 없어도 조례를 제정할 수 있다고 본다.¹⁰⁵⁾ 즉, 이 견해는 조례에 대해 법률우위의 원칙은 적용되지만, 법률유보의 원칙은 행정입법과 동일하게 적용되지는 않는다고 보는 견해이다.¹⁰⁶⁾

조례위임입법설은 전래설의 입장에 입각하여 자치단체가 갖는 모든 권능은 국가권력으로부터 전래된 것이므로 조례는 법률의 수권에 의한 위임입법의 일종이라고 본다.¹⁰⁷⁾ 이 견해에서는 조례와 행정입법은 본질적으로 같다고 보게 되며, 행정입법과 마찬가지로 조례에도 법률

관리법령이 정한 자동차 등록기준보다 더 높은 수준의 기준을 부가하고 있는 차고지확보제도에 관한 조례안은 비록 그 법률적 위임근거는 있지만 그 내용이 차고지 확보기준 및 자동차등록기준에 관한 상위법령의 제한범위를 초과하여 무효라고 한 사례(대법원 1997.04.25. 선고 96추251 판결).

102) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2012, 293면.

103) 조정환, 앞의 글, 378면.

104) 박운흔/정형근, 『최신 행정법강의(하)』, 박영사, 2009, 114면.

105) 김재광, “지방분권개혁과 조례제정권의 범위”, 『지방자치법연구』 제10호, 한국지방자치법학회/법영사, 2005, 101면.

106) 조정환, 앞의 글, 379면.

107) 이상규, 『신행정법론(하)』, 법문사, 1995, 160면.

우위의 원칙과 법률유보의 원칙이 그대로 적용된다고 본다. “수정 조례위임입법설”에서는 “법률은 본래적 법원인데 반하여 조례는 법령의 범위 내에서 또는 법령의 위임에 의하여 이루어진다는 의미에서 전래적 법원이지만, 조례는 민주적 정당성을 가진 지방의회에 의해 제정되는 것이므로 법령의 위임이 반드시 구체적이어야 하는 것은 아니고, 추상적이어도 가능하다.”고 한다.¹⁰⁸⁾

구체적으로 「대한민국헌법」 제117조제1항 및 「지방자치법」 제22조에서는 “법령의 범위 안에서” 자치입법을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 「지방자치법」 제22조 단서에서 “다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하고 있는데, 동 조항이 지방자치단체의 자치입법권을 침해하여 위헌이 아닌지에 대하여 견해가 나누어진다.

먼저, 위헌설은 헌법이 조례제정권의 범위를 “법령의 범위 안”이라고 규정하고 있을 뿐인데, 「지방자치법」에서 제22조 단서조항을 통하여 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때” 명시적으로 법률의 위임을 받도록 한 것은 헌법에 위반하는 것이라고 본다.¹⁰⁹⁾ 즉, 「지방자치법」 제22조 단서조항은 지방자치의 본질에 반하는 추가적인 제한을 가하는 것이며, 조례의 지역적 효력이 자치단체의 관할구역에만 미친다는 사실을 간과하고 있다고 비판한다.¹¹⁰⁾

합헌설은, 「지방자치법」 제22조 단서조항은 국민의 모든 자유와 권리를 법률로써 제한할 수 있도록 한 헌법 제37조 제2항의 내용을 확인하는 것일 뿐이며, 법률유보 원칙의 당연한 결과일 뿐이라고 주장한다.¹¹¹⁾ 입법정책설은 자치입법권의 구체적 범위는 헌법의 범위에서

108) 홍정선, 앞의 책, 299면.

109) 박윤훈/정형근, 앞의 책, 120면.

110) 김명길, “조례와 법치행정”, 「법학연구」 제40권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 1999, 142-143면.

111) 정지승, “조례제정권의 범위와 한계”, 「판례연구」, 전주지방법원, 1998, 25-26면.

법률로 구체화되는 것이므로, 국민의 권리제한 혹은 의무부과에 관한 사항을 법률의 위임에 따르도록 할 것인지 여부는 입법정책에 속한다고 보는 견해¹¹²⁾로, 합헌론의 일종으로 본다.¹¹³⁾

대법원은 「지방자치법」 제22조 단서조항과 관련하여, “기본권 제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 헌법 제37조 제2항의 취지에 부합하므로 조례제정에 있어서 위와 같은 경우에 법률의 위임근거를 요구하는 것이 위헌성이 있다고 할 수 없다.”¹¹⁴⁾고 하면서, “지방자치단체는 그 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있지만 그 경우라도 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙은 법률의 위임이 있어야 하며, 기관위임사무에 관하여 제정되는 이른바 위임조례는 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에 한하여 제정할 수 있으므로, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙에 해당하는 조례를 제정할 경우에는 그 조례의 성질을 묻지 아니하고 법률의 위임이 있어야 하고 그러한 위임 없이 제정된 조례는 효력이 없다.”고 하였다.¹¹⁵⁾

헌법재판소 역시, “조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다.”¹¹⁶⁾고 하면서도 주민의 권리의무에 관한 사항을 규율하는 조례를 제정함에 있어서는 법률의 위임을 필요로 한다고 하고 있다.

112) 박균성, 『행정법론(하)』, 박영사, 2012, 169면.

113) 홍정선, 앞의 책, 307면.

114) 대법원 1995.05.12. 선고 94추28 판결.

115) 대법원 2007.12.13. 선고 2006추52 판결

116) 헌재 1995. 4. 20. 92헌마264 등, 판례집 7-1, 564, 564-564

(3) 구 분

규칙은 법령 또는 조례의 위임에 의해 제정된 ‘위임규칙’과 교육 훈련이나 내부 조직과 관련되어 행정규칙적인 성질을 갖는 ‘직권규칙’이 있다.¹¹⁷⁾ 위임규칙의 경우 법령의 위임에 따라 제정되는 ‘법령위임규칙’과 조례의 위임에 따라 제정되는 ‘조례위임규칙’으로 구분하기도 한다.¹¹⁸⁾ 이 때 법령에 의하여 조례의 규정사항으로 지정된 사항과 지방의회의 권한에 속하는 사항은 규칙으로 제정할 수 없다. 또한 주민의 권리·의무에 관한 사항은 법령 또는 조례의 구체적 위임이 있어야 한다. 시장·군수 및 자치구의 구청장이 제정하는 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반하면 안 된다.¹¹⁹⁾ 조례의 위임이 없는 경우라도 해당 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있는데, 이를 조례집행규칙이라 부르기도 한다.¹²⁰⁾ 이 경우 규칙은 해당 조례에 당연히 위반할 수 없다.

원칙적으로 기관위임사무는 지방자치단체의 장의 전속적인 권한에 속하므로, 이에 대해서는 조례로는 규정할 수 없고, 규칙으로 규정하게 된다.¹²¹⁾ 이를 ‘기관위임규칙’이라 부르기도 한다. 그런데 대법원은 “개별

117) 안전행정부, 「자치법규 입법실무」, 10면. 동 입법실무서에서는 위임규칙을 법규적 성질을 갖는다고 기술하고 있으나, 대법원에서는 이에 대하여 구체적으로 판시한 바 없으므로, 이에 동의하지 않는다. 실질적으로 국민에게 영향을 미칠 수 있다는 점에서 법규적 성질을 가진 것으로 볼 수도 있으나, 이를 법규적 성질을 갖는다고 선불리 단언하는 것은 타당하지 않은 것으로 생각된다.

118) 안전행정부, 앞의 글, 10면.

119) 「지방자치법」제24조

120) 안전행정부, 앞과 동일.

121) “도시재개발법에 의한 사업시행변경인가, 관리처분계획인가 및 각 고시에 관한 사무는 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임된 이른바 기관위임사무에 해당하므로, 시·도지사가 지방자치단체의 조례에 의하여 이를 구청장 등에게 재위임할 수는 없고, 정부조직법 제5조 제1항 및 이에 기한 행정권한의위임및위탁에관한규정 제4조에 의하여 위임기관의 장의 승인을 얻은 후 지방자치단체의 장이 제정한 규칙이 정하는 바에 따라 재위임하는 것만이 가능하다(대법원 1995.11.14. 선고 94누 13572 판결).

법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우”에는 예외적으로 기관위임사무의 경우도 조례로 정할 수 있음을 인정하고 있다.¹²²⁾

조례는 지방자치단체에 대해 그 제정이 법령에 의해 강제되는지 여부에 따라 ‘의무조례’와 ‘임의조례’로 구분하며, 법령의 위임을 요하는지 여부에 따라 ‘위임조례’와 ‘자치조례’로, 외부적 구속효를 갖는지 여부에 따라 ‘외부법적 조례’와 ‘내부법적 조례’로, 법령과 목적 또는 내용의 동일성 하에서 대상 혹은 내용을 추가 또는 초과하는 ‘추가조례’ 내지는 ‘초과조례’로 구분하기도 한다.

조례는 다시 구체적으로 다음과 같이 구분할 수 있다.

1) 의무조례와 임의조례

의무조례란 법에서 지방자치단체가 조례로 정하도록 규정함에 따라 제정된 조례를 말하는 것으로 필수조례라고도 한다. 조건적 의무조례, 즉 법에서 전제된 가능성이 있을 때 지방자치단체가 반드시 제정해야 하는 조례도 의무조례의 일종으로 본다.¹²³⁾

헌법재판소는 “지방공무원법 제58조 제2항은 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’의 구체적인 범위를 조례로 정하도록 하고 있기 때문에 그 범위를 정하는 조례가 제정되어야 비로소 지방공무원 중에서 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장받게 되는 공무원이 구체적으로 확정된다. 그러므로 지방자치단체는 소속 공무원 중에서 지방공무원법 제58조 제1항의 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’에 해당하는 지방공무원이 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 원만하게 행사할 수 있도록 보장하기 위하여 그 구체적인 범위를 조례로 제정할 헌법상 의무를 부담하며, 지방공무원법 제58조가 ‘사실상 노무에 종사하는 공

122) 대법원 2007.12.13. 선고 2006추52 판결.

123) 홍정선, 앞의 책, 296면.

무원’에 대하여 단체행동권을 포함한 근로3권을 인정하더라도 업무 수행에 큰 지장이 없고 국민에 대한 영향이 크지 아니하다는 입법자의 판단에 기초하여 제정된 이상, 해당 조례의 제정을 미루어야 할 정당한 사유가 존재한다고 볼 수도 없다.”¹²⁴⁾고 하면서, “헌법 제33조 제2항과 지방공무원법 제58조 제1항 단서 및 제2항에 의하면 조례에 의하여 ‘사실상 노무에 종사하는 공무원’으로 규정되는 지방공무원만이 단체행동권을 보장받게 되므로 조례가 아예 제정되지 아니하면 지방공무원 중 누구도 단체행동권을 보장받을 수 없게 된다. 따라서 이 사건 부작위는 청구인들이 단체행동권을 향유할 가능성조차 봉쇄하여 버리는 것으로 청구인들의 기본권을 침해한다.”¹²⁵⁾고 하여 의무조례를 제정하지 않는 것이 입법부작위에 해당한다고 평가한 바 있다.

이에 반하여 임의조례는 조례의 제정여부가 해당 자치단체의 정책적 재량에 달려있는 조례를 말한다.

<참고: 조례와 규칙으로 규정할 수 있는 사항(예시)>¹²⁶⁾

	법령구분	근거법령	내용
조 례	지방자치법	§4의2①	-자치구가 아닌 구와 읍·면·의 폐치분합
		§4의2④	-행정운영상 동·리 설치
		§6①	-사무소 소재지 변경, 설정
		§15①	-조례 제·개폐 청구인수
		§38①	-지방의회의원의 윤리강령 및 윤리실천규범
		§39②	-지방의회의 의결사항
		§42③	-지방의회, 위원회 출석·답변할 수 있는 공무원
		§44②	-정례회 운영에 관한 사항
		§56①	-지방의회 위원회의 설치
		§62	-위원회에 관한 그 밖의 사항

124) 헌재 2009. 7. 30. 2006헌마358, 판례집 21-2상, 292, 292-293.

125) 헌재 2009. 7. 30. 2006헌마358, 판례집 21-2상, 292, 293-293

	법령구분	근거법령	내용
		§66의3② §90 §91① §104 §105 §113~ §116의2 §124④⑤ §139① §139② §142② §144②	-의안에 대한 비용추계 등에 관한 사항 -의회사무기구의 설치 및 구성 -의회의 사무직원 정수 -사무의 위임, 위탁 -소속직원의 임면권 -직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관, 자문기관 등의 설치 -지방채무이행, 채권관리 -사용료, 수수료, 분담금 징수에 관한 사항 -사용료, 분담금 포탈자에 대한 과태료 -재산의 보유, 자금의 적립 및 기금설치 -공공시설의 설치
	지방자치법 시행령	§32 §33① §83①	-조례·규칙의 공포에 관한 사항 -지방의회의원의 일비와 여비지급에 관한 사항 -검사위원의 실비변상에 관한 사항
규칙	지방자치법	§105	-소속공무원의 복무, 징계, 교육훈련
	지방자치법 시행령	§70 §81①	-지방자치단체 장의 사무인계 -이장의 임명절차 등 인사운영에 관한 사항
	지방재정법	§31① §61	-국가의 공공시설에 관한 사용료 징수 -세금의 징수와 납기
	지방공무원법	§78③	-제안제도의 운영
	지방공무원 임용령	§4① §11① §12② §17①	-지방공무원 임용령 시행규칙 -공개경쟁신규임용시험합격자의 등록사항 -신규임용후보자의 명부작성에 관한 사항 -특별임용요건의 세부사항 규정

126) 안전행정부, 「자치법규 입법실무」, 12면의 내용을 가지고 온 것이다.

2) 자치조례와 위임조례

자치조례는 조례의 기본적인 형식이 되는 조례로서, 개별 법령의 위임 없이 지방자치단체의 고유사무에 대하여 지방의회가 법령의 범위 안에서 독립적으로 정하는 조례이다. 한편, 자치조례는 법령의 범위 안에서 규정할 수 있는데, 이 때 만일 법령에 공백이 있는 경우라면 이를 조례로 제정이 가능한지의 문제가 있다. 대법원은 “권리의무에 관한 사항이 아닌 한” 법률의 위임이 없어도 조례의 제정이 가능하다고 판시하였다.¹²⁷⁾

청주시 정보공개조례안과 관련한 사건에서도 대법원은 원고측인 청주시장이 “정보공개사무는 국가 전체에 공통된 이해관계를 가지기 때문에 전국적으로 통일되게 처리할 것이 요구되므로 이에 대하여는 법률에 의하여 체계화된 기준이 마련된 후 그 범위 안에서만 조례제정이 가능하다 할 것임에도 이 사건 정보공개조례안은 이러한 법령의 근거 없이 제정된 것이어서 조례의 제정범위를 일탈”하였다는 주장에 대하여, “지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다 할 것인데(당원 1970.2.10. 선고 69다 2121 판결 참조), 이 사건 정보공개조례안은 앞에서 본 바와 같이 행정예 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아

127) “법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 아무런 범위도 정하지 아니한 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하였다고 하더라도, 행정관청의 명령과는 달라, 조례도 주민의 대표기관인 지방의회의 의결로 제정되는 지방자치단체의 자주법인 만큼, 지방자치단체가 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있는 것이다(대법원 1991.08.27. 선고 90누 6613 판결).

나라 할 것이다.”라고 하여 이를 배척한 바 있다.¹²⁸⁾

위임조례는 “조례제정의 근거가 법령에서 개별적으로 위임되어 있는 경우”¹²⁹⁾를 말하는 것으로, 자치입법의 실제에서는 위임조례가 자치조례의 수를 압도하고 있다.¹³⁰⁾ 이는 「지방자치법」 제22조 단서 조항에 따라 자치조례로 정할 사항에 대해서도 개별 법률에서 위임을 하는 것이 일반화 되어버렸기 때문이라고 본다.¹³¹⁾ 자치사무에 관한 의무조례사항의 경우를 위임조례라는 관점에서 볼 경우, 이를 자치법규로 볼 것인지 단순히 위임조례로 분류할 것인지의 문제가 생긴다. 이에 대해서는 조례가 “법령에 근거하여 제정된다고 하여도 그 내용이 자치사무에 관한 것인 한 그것은 자치법규로 보아야”한다는 견해¹³²⁾가 있는 반면, 이러한 위임조례는 엄격한 의미에서는 헌법 제117조 제1항에 따른 “법령의 범위 안에서”의 자치에 관한 규정이라고 보기 어렵다는 견해도 있다.¹³³⁾ 위임조례를 “국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항을 규정한 조례”로 한정하여 보는 견해도 있다.¹³⁴⁾

대법원은 자치조례를 “지방자치단체가 그 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 관하여 제정”한 조례로, 위임조례는 “기관위임사무에 관하여 제정”된 것으로, “개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우”로 한정된 것으로 보고 있다.¹³⁵⁾ 물론 이 경우에도 “주민의 권리제한

128) 대법원 1992.06.23. 선고 92추17 판결

129) 홍정선, 앞의 책, 296면.

130) 조정찬, “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 「지방자치법연구」 통권 제8호, 한국지방자치법학회, 2004. 12, 33면.

131) 조정찬, 앞의 글, 35면.

132) 홍정선, 앞의 책, 297면.

133) 황해봉, “행정사무의 배분의 기준, 문제점 및 개선방안에 대한 토론”, 「지방자치법연구」 통권 제10호, 한국지방자치법학회/법영사, 2005. 12, 191면.

134) 신원득/이상미, 「지방의회 관련 법령 및 자치법규 개선연구」, 경기개발연구원, 2010, 33면.

135) 대법원 2007.12.13. 선고 2006추52 판결.

또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙에 해당하는 조례를 제정할 경우에는 그 조례의 성질을 묻지 아니하고 법률의 위임이 있어야 하고 그러한 위임없이 제정된 조례는 효력이 없다.”고 하고 있다.

3) 외부법적 조례와 내부법적 조례

외부법적 조례는 지방자치단체와 주민의 관계를 규율하는 외부효를 갖는 조례를 말하며, 이러한 조례는 해당 자치단체 내에서 불특정다수인을 구속한다는 점에서 ‘법규’로서의 성질을 갖는다. 반면 내부법적 조례는 지방자치단체가 해당 기관을 규율하는 조례를 뜻한다.¹³⁶⁾

4) 추가조례와 초과조례

추가조례는 “국가적 이해와 지방적 이해가 공존하는 분야에 있어서 국가법령이 지역적 특수성을 충분히 반영하지 못하고 최소한의 범위에서만 규제하고 있는 경우에 지역적 특수성에 맞게 규제요건을 추가”한 것을 말하고, 초과조례는 “국가법령이 지역의 실정을 고려하지 않고 전국적 통일기준의 제시라는 차원에서 최소한의 금지기준을 둔 경우에 최소기준을 초과하는 기준을 정한 것”을 말한다.¹³⁷⁾

추가조례는 조례로 정하고자 하는 특정사항이 이미 법령에 존재하는 경우에 이를 조례로 규정한 것이 적법한지 여부가 문제된다. 대법원은 “지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로

136) 홍정선, 앞의 책, 297면.

137) 신원득/이상미, 앞의 글, 34면.

동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다.”라고 판시하고 있다.¹³⁸⁾ 위의 사건에서는 저소득주민생계보호지원조례안이 심판대상이 되었는데, 해당 조례는 「생활보호법」과 그 목적 및 취지는 같았으나, 보호대상자 선정의 기준 및 방법, 보호의 내용을 「생활보호법」상의 규정내용과 다르게 규정하고 있었다. 이에 대해 대법원은 “조례안의 내용은 생활유지의 능력이 없거나 생활이 어려운 자에게 보호를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성함으로써 구민의 사회복지의 향상에 기여함을 목적으로 하는 것으로서 생활보호법과 그 목적 및 취지를 같이 하는 것이나, 보호대상자 선정의 기준 및 방법, 보호의 내용을 생활보호법의 그것과는 다르게 규정함과 동시에 생활보호법 소정의 자활보호대상자 중에서 사실상 생계유지가 어려운 자에게 생활보호법과는 별도로 생계비를 지원하는 것을 그 내용으로 하는 것이라는 점에서 생활보호법과는 다른 점이 있고, 당해 조례안에 의하여 생활보호법 소정의 자활보호대상자 중 일부에 대하여 생계비를 지원한다고 하여 생활보호법이 의도하는 목적과 효과를 저해할 우려는 없다고 보여지며, 비록 생활보호법이 자활보호대상자에게는 생계비를 지원하지 아니하도록 규정하고 있다고 할지라도 그 규정에 의한 자활보호대상자에게는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용의 보호만을 실시하여야 한다는 취지로는 보이지 아니하고, 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도의 생활보호를 실시하는 것을 용인하는 취지라고 보아야 할 것이라는 이유로, 당해 조례안의 내용이 생활보호법의 규정과 모순·저촉되는 것이라고 할 수 없다.”고 하였다.

초과조례와 관련해서는 사안에 따라 인정 및 부정 여부가 갈린다.

초과조례로 무효 판결을 받은 조례안은 「수원시 자동차 확보 등에

138) 대법원 1997.04.25. 선고 96추244 판결

관한 조례안」이 있다. 동 조례안에 대해서는, “차고지 확보제도 조례안이 자동차·건설기계의 보유자에게 차고지 확보의무를 부과하는 한편 자동차관리법에 의한 자동차등록(신규·변경·이전) 및 건설기계관리법에 의한 건설기계등록·변경신고를 하려는 자동차·건설기계의 보유자에게 차고지 확보 입증서류의 제출의무를 부과하고 그 입증서류의 미제출을 위 등록 및 신고수리의 거부사유로 정함으로써 결국 등록·변경신고를 하여 자동차·건설기계를 운행하려는 보유자로 하여금 차고지를 확보하지 아니하면 자동차·건설기계를 운행할 수 없도록 하는 것을 그 내용으로 하고 있다면, 이는 주민의 권리를 제한하고 주민에게 의무를 부과하는 것이 분명하므로 지방자치법 제15조 단서의 규정에 따라 그에 관한 법률의 위임이 있어야만 적법하다.”¹³⁹⁾고 하면서 동 조례안은 비록 그 법률적 위임근거는 있지만¹⁴⁰⁾ 그 내용이 차고지 확보기준 및 자동차등록기준에 관한 상위법령의 제한범위를 초과하여 무효라고 판시하였다.

반면, 「부천시담배자동판매기설치금지조례」 제4조 등 위헌확인, 「강남구담배자동판매기설치금지조례」 제4조 등 위헌확인 사건에서는 지역에 따른 조례규정사항의 차이를 인정하면서, 초과조례를 인정한 사건도 있다. 이 사건에서 헌법재판소는 “조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포

139) 대법원 1997.04.25. 선고 96추251 판결

140) “도시교통정비촉진법 제19조의10 제3항에서 교통수요관리에 관하여 법에 정한 사항을 제외하고는 조례로 정하도록 규정하고 있고, 차고지 확보제도는 차고지를 확보하지 아니한 자동차·건설기계의 보유자로 하여금 그 자동차·건설기계를 운행할 수 없도록 하는 것으로서 결과적으로 자동차 등의 통행량을 감소시키는 교통수요관리(그 중 주차수요관리) 방안의 하나에 해당하므로, 같은 법 제19조의10 제3항의 규정은 비록 포괄적이고 일반적인 것이기는 하지만 차고지 확보제도를 규정한 조례안의 법률적 위임근거가 된다(대법원 1997.04.25. 선고 96추251 판결).

괄적인 것으로 족하다.”¹⁴¹⁾고 하면서, “조례에 의한 규제가 지역의 여건이나 환경 등 그 특성에 따라 다르게 나타나는 것은 헌법이 지방자치단체의 자치입법권을 인정한 이상 당연히 예상되는 불가피한 결과이므로, 이 사건 심판대상규정으로 인하여 청구인들이 다른 지역의 주민들에 비하여 더한 규제를 받게 되었다 하더라도 이를 두고 헌법 제11조 제1항의 평등권이 침해되었다고 볼 수는 없다. 또한 이 사건 심판대상규정이 담배의 특수성과 이에 따른 청소년 보호의 필요성을 특히 고려하여 담배소매인들에게 다른 판매업 종사자들에 비하여 자판기에 관한 특별한 규제를 하고 있다 하여도 이러한 제한은 합리성이 인정되어 자의적인 차별이라고 할 수 없으므로 이러한 측면에서도 청구인들의 평등권이 침해되었다고는 볼 수 없다.”고 판시하였다.¹⁴²⁾

제 2 절 녹색성장을 위한 자치입법의 역할

1. 자치입법사항

헌법에 따라 자치입법권을 부여받은 지방자치단체는 조례와 규칙이라는 자치입법의 형식을 통해 자치입법권을 행사할 수 있다. 이러한 자치입법은 지방자치단체의 사무의 구분에 따라 그 형식을 다르게 선택하게 된다.

먼저, 조례사항은 다음의 원칙을 고려하여 정해진다.

첫 번째는, 소관사항의 원칙이다. 소관사항에 대해서는 「지방자치법」 제9조에서 예시적으로 열거하고 있다.¹⁴³⁾ 자치사무와 단체위임사무가

141) 헌재 1995. 4. 20. 92헌마264 등, 판례집 7-1, 564, 564-564

142) 헌재 1995. 4. 20. 92헌마264 등, 판례집 7-1, 564, 575-576

143) 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. <개정 2007.5.17, 2011.7.14>

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

- 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
- 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
- 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
- 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
- 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
- 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
- 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
- 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
- 자. 공유재산관리(公有財産管理)
- 차. 가족관계등록 및 주민등록 관리
- 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
- 2. 주민의 복지증진에 관한 사무
 - 가. 주민복지에 관한 사업
 - 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
 - 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원
 - 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
 - 마. 보건진료기관의 설치·운영
 - 바. 전염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
 - 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리
 - 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
 - 자. 청소, 오물의 수거 및 처리
 - 차. 지방공기업의 설치 및 운영
- 3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
 - 가. 소류지(小溜池)·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
 - 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원
 - 다. 농업자재의 관리
 - 라. 복합영농의 운영·지도
 - 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
 - 바. 농가 부업의 장려
 - 사. 공유림 관리
 - 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
 - 자. 가축전염병 예방
 - 차. 지역산업의 육성·지원
 - 카. 소비자 보호 및 저축 장려
 - 타. 중소기업의 육성
 - 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
 - 하. 우수토산품 개발과 관광민예품 개발
- 4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
 - 가. 지역개발사업
 - 나. 지방 토목·건설사업의 시행
 - 다. 도시계획사업의 시행

이러한 소관사항에 속한다. 자치사무는 지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하는 사무로, 지방자치단체의 존립을 목적으로 하는 사무를 포함한다. 주민의 공공복리에 관한 사무(토목, 도시계획, 위생 등)는 해당 구역에 한정된 사무인 경우가 대부분이다. 이에 반하여 단체위임사무는 법령의 개별적 규정에 따라 국가 또는 지방자치단체가 다른 지방자치단체에 위임한 사무를 말한다. 이러한 단체위임사무는 해당 지방자치단체 자체에 위임되었거나, 소속된 사무를 의미한다.¹⁴⁴⁾ 이러한 단체위임사무는 개별적인 법률상의 근거를 요하며, 직접적으로 해당 지방에 이해관계가 있는 경우뿐만 아니라 전국적 이해관계가 얽혀있는 사무인 경우가 많다.

-
- 라. 지방도(地方道), 시군도의 신설·개수(改修) 및 유지
 - 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
 - 바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선
 - 사. 자연보호활동
 - 아. 지방1급하천, 지방2급하천 및 소하천의 관리
 - 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
 - 차. 간이급수시설의 설치 및 관리
 - 카. 도립공원·군립공원 및 도시공원, 녹지 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리
 - 타. 지방 궤도사업의 경영
 - 파. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
 - 하. 재해대책의 수립 및 집행
 - 거. 지역경제의 육성 및 지원
 - 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
 - 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
 - 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
 - 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리
 - 라. 지방문화·예술의 진흥
 - 마. 지방문화·예술단체의 육성
 - 6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무
 - 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독
 - 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급
- 144) 「지방자치법」제103조(사무의 관리 및 집행권) 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다.

자치사무의 경우 경비부담에 관해서는 법령에 명문의 규정이 없는 경우도 있고, 있더라도 보조할 수 있다고 규정하는데 그친다. 따라서 보조할 수 있다는 규정이 없는 경우 해당사무에 대해서는 해당 지방자치단체의 자체재원으로 충당함을 원칙으로 한다.¹⁴⁵⁾ 단체위임사무에 대해서는 사업비의 일부를 국가가 부담하게 된다. 따라서 단체위임사무에 소요되는 경비에 대해서는 해당 자치단체의 자체재원과 국가의 부담금으로 이를 충당하게 된다.¹⁴⁶⁾ 이러한 특성으로 인해 자치사무에 대해서는 국가는 소극적 감독만을 할 수 있을 뿐이며, 단체위임사무에 대해서도 소극적 감독을 원칙으로 하고 제한된 범위내에서 합목적성의 감독만 할 수 있다. 이 때 소극적 감독이라 함은 취소·정지 등을 내용으로 하는 교정적 감독을 뜻한다. 자치사무와 단체위임사무에 대해서는 모두 지방의회의 관여를 허용하고 있고, 따라서 자치사무와 단체위임사무가 소관사항으로 조례사항이 된다.

두 번째는, 법률우위의 원칙이다. 「지방자치법」 제22조에 따라 지방자치단체는 “법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”

세 번째는, 법률유보의 원칙이다. 「지방자치법」 제22조 단서에 따라 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.” 물론 이에 대해서 견해가 나누어지고는 있지만, 판례는 일관되게 법률의 근거를 요구하고 있다.

네 번째는, 자치단체장과 지방의회의 권한 분리와 배분의 원칙이다.

145) 「지방재정법」 제20조(자치사무에 관한 경비) 지방자치단체의 관할구역 자치사무에 필요한 경비는 그 지방자치단체가 전액을 부담한다.

146) 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다. ② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

명시적 규정은 없으나 양자 간에 전속적인 권한을 침해하는 내용은 규정할 수 없다.

조례사항에 대응하여 규칙사항은 다음과 같다. 먼저는 조례에서 위임된 사항이나 조례의 집행을 위하여 필요한 사항이 규칙으로 제정될 수 있다. 또한 「지방자치법」 제102조에 따라 지방자치단체에서 국가 사무를 시행하기 위해 필요한 사항도 규칙사항에 속한다.¹⁴⁷⁾ 그 밖에 지방자치단체장의 전속적 권한에 속하는 사항, 지방의회나 다른 집행기관의 권한에 속하지 않는 지방자치단체의 사무에 관한 사항, 법령에 따라 규칙으로 제정될 수 있도록 규정된 사항 등이 규칙사항에 속한다. 지방자치단체의 사무 중 기관위임사무는 원칙적으로 규칙으로 규율하게 된다. 기관위임사무는 법령 등에 따라 국가 또는 상급지방자치단체로부터 지방자치단체의 기관에서 사무처리가 위임된 사무를 뜻하는데, 주로 국가적 이해관계가 현저한 국가사무, 혹은 사무를 처리할 때에 위임자인 국가 또는 상급지방자치단체의 기관의 지위에서 처리하는 사무가 이에 속한다.¹⁴⁸⁾ 기관위임사무의 경우는 전액 국비보조로 이루어지게 되고, 그 경비가 교부금의 성격을 띠게 된다.¹⁴⁹⁾ 이

147) 「지방자치법」 제102조(국가사무의 위임) 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.

148) 「지방자치법」 제104조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다. ③ 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. ④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

149) 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금) ① (생략) ② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

러한 기관위임사무에 대해서는 국가의 감독이 소극적 감독뿐만 아니라 적극적인 감독에까지 미치게 되고, 단체위임사무와 달리 위법·부당사항 등에 대한 합목적성 감독뿐만 아니라 예방적 감독까지도 할 수 있게 된다. 이러한 기관위임사무에 대하여 지방의회는 원칙적으로는 사무수행에 필요한 경비부담에 관한 사항 외에는 사무처리 자체에 관여할 수 없다.

2. 지방자치단체의 녹색성장추진과 자치입법제정의 상관성

현재 지방차원에서는 녹색성장의 상위 축으로서, 지속가능발전을 위한 지방의제 21이 진행 중에 있다. 지방의제 21은 녹색성장을 국가비전으로 상정하기 전부터 진행되던 것으로 우리나라의 경우, 지방의제 21이 전국적으로 상당히 잘 정착된 것으로 평가되고 있다.¹⁵⁰⁾ 지방의제 21은 녹색성장이 중앙정부를 중심으로 진행되었던 것과 달리, 시민사회 주도로 수립되고 추진되면서 여러 방면에서 역동성을 가진 것으로 평가된다. 그러나 시민사회를 중심으로 하고 있을 뿐, 지방정부에까지 실질적인 영향력을 행사하지 못하는 부분이 있어서 중요정책과 행정계획 등에까지 반영되는 경우는 극히 드물다는 문제점이 있고, 이로 인해 시민사회의 운동에만 국한될 뿐, 자치단체 차원의 활동은 실질적으로는 정체상태에 있는 경우가 많다.

이러한 상황이 시사하는 것은 녹색성장을 위한 시민사회의 활동을 활성화시키는 것도 중요하지만 그와 동시에 그에 따른 법·제도적 기반을 마련할 수 있어야 한다는 점이다. 즉, 궁극적으로 녹색성장이 주민의 복지 증진과 삶의 질 개선으로 귀결되도록 하려면 자치입법을 통해 이를 구체화하고 현실화할 필요성이 있다.

150) <http://www.la21.or.kr/sub/la04.asp> 참고.

이하에서 지방자치단체의 녹색성장 관련 법제를 살펴보겠지만, 이에서 나타나는 점들을 개관하면, 실질적으로 지방차원에서 녹색성장 정책이 활발한 자치단체 일수록 녹색성장 관련 조례의 제정 건수가 상대적으로 많이 나타나고, 실질적인 제·개정이 지속적으로 나타나고 있었다. 즉, 자치입법의 제정은 자치단체의 정책 추진에 있어 지역차원의 법·제도적 기반이 된다는 점에서 자치단체 활동의 공공성과 지속성을 담보할 수 있게 한다. 따라서 녹색성장 체제의 공고화와 지속성을 위해서는 자치입법을 통해 각 자치단체에 특성화된 녹색성장 관련 입법을 체계화할 필요성이 있다.

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

제 1 절 지방녹색성장법제 현황

1. 지방자치단체의 녹색성장 법제 개관

(1) 녹색성장 관련 조례의 특징

지방자치단체의 녹색성장 정책 추진의 기본이 되는 것은 녹색성장기본조례이다. 녹색성장기본조례는 녹색성장 추진의 초기 단계에서 일률적으로 제정된 경우가 많다. 따라서 녹색성장기본조례의 경우 대부분의 자치단체가 이를 제정하여 보유하고 있다. 하지만 지역 특유의 녹색성장 정책을 고민하여 제정했다기보다는 단시일 내에 중앙 정부가 제시한 표준조례안에 따라 정책모방을 한 것으로 보이는 녹색성장기본조례도 다수 있다.

녹색성장과 관련하여 제정된 자치단체의 조례들을 살펴보면 다음과 같은 특징이 나타난다.

먼저, 중앙정부의 획일적 지침에 따라 타율적으로 녹색성장기본조례를 제정한 자치단체의 경우, 기본조례 외에 녹색성장 관련 자치법규가 갖추어지지 않은 경우가 많다. 이러한 현상은 실질적으로는 지방차원에서 녹색성장이 추진되지 않은 경우도 있음을 반증한다. 반면, 지방차원에서 다양한 녹색성장 프로젝트를 실행하고 지역주민에 대한 교육·홍보 등이 활발한 자치단체의 경우에는 기본조례 외에 녹색성장 관련 조례의 제·개정이 지속적으로 진행되는 것을 알 수 있다.

두 번째는, 조례제정 현황을 살펴보면, 지난 정권의 초기보다는 말기에 가까워질수록 녹색성장과 관련한 구체적인 조례제정이 늘어나는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상은 특정 정책이 실질적으로 정착하기 위해서는 일정 정도 적응 기간을 요하는 것으로 해석할 수 있다. 따

라서 국가의 정책이 지방자치단체에까지 체계화될 수 있도록 하려면 단기의 계획으로 정책을 추진할 것이 아니라 정부의 변경에 상관없이 지속성을 가질 수 있는 장기 비전을 제시하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

세 번째는, 녹색성장 관련 (국가) 법률과 마찬가지로, 기존의 환경에 관련한 조례의 내용이 녹색성장 정책 추진과정에서 제명을 변경하여 개정·시행되는 경우도 다수 있는 것을 알 수 있다. 녹색제품 구매촉진에 관한 조례 등이 대표적인데, 여기서 알 수 있는 것은 녹색성장을 통해 추구하고자 하는 바가 지난 정부의 단순한 창조물은 아니라는 점이다. 즉, 기후변화시대에 대한 새로운 대응책으로 제시된, 기후변화대응조례, 탄소기금 설치 조례 등은 녹색성장정책이 추진되면서 촉발된 경우이지만, 다른 조례들의 경우 기존 정부에서 환경 관련정책에 따라 이미 시행되어온 조례들도 다수 있다. 따라서 녹색성장관련 조례로 분류하긴 했으나, 그 제정 시점이 녹색성장을 국가비전으로 제시하기 이전에 제정·시행되고 있는 조례도 많다. 환경기본조례, 수질환경보전조례, 승용차요일제 운영조례 등이 그 예이다.

(2) 녹색성장 조례의 분류

지방녹색성장 정책 추진과 관련하여 주요 조례를 분류하면, 다음과 같다.¹⁵¹⁾

먼저는 기후변화에 관한 조례이다. 이에 해당하는 것으로는 기후변화대응조례, 탄소기금 설치 및 운영조례, 빗물관리에 관한 조례, 온실가스 배출감소를 위한 조례, 미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례 등이 있다.

151) 녹색성장위원회, “녹색성장 추진 성과 및 향후 과제”, 제20차 녹색성장위원회 보고대회, 2012. 8. 31, 10면의 내용을 참조하여 분류기준을 추가하고, 관련 조례의 예시사항을 추가하였다.

둘째는 에너지조례이다. 이에 해당하는 조례들은 에너지기본조례, 에너지 관리 조례 등이 있다. 자치단체에 따라서는 그린에너지시티기본조례, 에너지절약추진위원회 설치·운영 조례, 클린 에너지파크 운영·관리조례 등을 제정하여 시행하는 경우도 있다.

셋째는, 녹색산업에 대한 조례이다. 이에 해당하는 것으로는 음식물류 폐기물의 발생억제, 수집, 운반 및 재활용에 관한 조례, LED조명보급 조례, 친환경농업 육성 조례, 폐기물 관리조례, 자원회수시설 관리조례 등이 있다.¹⁵²⁾

넷째는, 녹색생활 조례이다. 이에 해당하는 것으로는 자전거 이용 활성화에 관한 조례, 친환경 상품구매촉진에 관한 조례, 녹색제품 구매촉진에 관한 조례, 친환경 자동차 보급 관련 조례, 승용차 요일제 지원조례, 승용차 없는 날 운영 및 지원조례, 공해차량제한지역 지정 등에 관한 조례, 자동차 공회전 제한 조례, 환경교육 진흥 조례, 쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례, 1회용품 사용규제 조례 등이 있다.

다섯째, 녹색도시 관련 조례이다. 이에 해당하는 것으로는 친환경·에너지 건축기준에 관한 조례, 녹색건축물 지원조례 등 친환경 건축 관련 조례, 녹색도시 기본조례, 보존자원 관리에 관한 조례, 도시녹화 등에 관한 조례 등이 있다.

여섯째, 환경관련 조례로, 이에 해당하는 조례는 녹색성장을 국가비전으로 설정하기 이전부터 환경보호를 위해 제정되어 시행되어 온 경우가 대부분이기는 하지만 이를 녹색성장 관련 조례로 분류하였다. 환경기본조례, 수질환경보전조례, 대기환경개선 지원조례, 환경보전기금 설치 및 운용조례, 환경교육진흥조례, 환경오염행위 신고·포상조례 등이 이에 해당한다.

152) 녹색성장위원회의 분류기준에 따른 경우, 첨단의료산업 육성 및 지원조례, 도시농업 육성 및 지원 조례 등도 녹색산업에 해당하는 조례로 분류하였는데, 이들 조례를 녹색성장관련 조례로 분류할 수 있을지에 대해서는 확신하기 어렵다.

2. 녹색성장 조례 분석

(1) 녹색성장기본조례

녹색성장 기본조례의 경우 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정·시행 이후 곧바로 거의 대부분의 자치단체에서 제정하여 시행 중에 있다. 현재 약 190여개의 저탄소 녹색성장 기본조례가 시행중이다.

녹색성장 기본조례의 ‘목적’ 조항을 보면, 법률의 위임 근거를 제시하지 않고 해당 자치단체의 ‘자치조례’로 제정하는 경우도 있고,¹⁵³⁾ “저탄소 녹색성장을 위하여 「저탄소 녹색성장 기본법」 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항”을 규정한다고 하는 경우도 있다.¹⁵⁴⁾ 정의 조항의 경우는 「저탄소 녹색성장 기본법」상의 정의 조항을 그대로 가져다 쓰는 경우가 대부분인데, 법령상 용어의 일관성을 기한다는 점에서 큰 문제는 없는 것으로 보인다. 대부분의 녹색성장 기본조례가 해당 조례의 궁극적인 목적이 저탄소 녹색성장 시책의 추진을 통한 “주민의 삶의 질 향상”에 있음을 명시적으로 밝히고 있다.

녹색성장 기본조례의 경우 녹색성장 추진 실적에 상관없이 대부분의 자치단체가 조례를 보유하고 있다. 추진 실적에 상관없이 조례를 보유하고 있다 함은, 녹색성장기본조례의 제정 자체를 각 자치단체의 녹색성장 추진 의지의 반영으로 볼 수는 없다는 반증이기도 하다.

물론, 일부 자치단체의 경우, 해당 지역의 특성을 반영하여 그 지역만의 특성화된 기본조례를 제정하여 시행하는 경우도 있다. 일례로, 제주특별자치도의 경우는, 「제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 저탄소 녹색성장 기본조례」를 제정하여 시행 중에 있다.

153) 「경기도 저탄소 녹색성장 기본조례」, 「광주광역시 저탄소 녹색성장 기본조례」

154) 「서울특별시 저탄소 녹색성장 기본조례」, 「경상남도 저탄소 녹색성장 기본조례」, 「경상북도 저탄소 녹색성장 기본조례」

동 조례의 목적 조항에서는 “이 조례는 제주특별자치도를 세계환경수도로 조성하는데 필요한 사항과 「저탄소 녹색성장 기본법」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고, 제주특별자치도의 저탄소 녹색성장 시책을 종합적으로 추진하여 기후변화에 대응하면서 지속가능한 발전에 이바지하여 도민의 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 명시하고 있다. 제주특별자치도의 경우는 일률적으로 표준조례안에 따른 기본조례를 제정했다기 보다는, 제주특별자치도를 세계환경수도로 특성화하기 위한 목적을 전면에 내세우면서, 중앙정부의 녹색성장 추진에 따른 사항도 함께 시행함을 나타내고 있는 모범적 사례로 볼 수도 있을 것 같다. 정의 조항의 경우도, 법률에서 이미 정의하고 있는 내용은 반복하지 않고, 동 조례에 특수한 내용인 “세계환경수도”¹⁵⁵⁾에 대해서만 간략히 정의하고 있다. 또한 다른 자치단체의 녹색성장 기본조례와 달리, ‘세계적인 녹색성장 모범도시 조성’¹⁵⁶⁾, ‘국제협력 증진’¹⁵⁷⁾에 관한 사항 등을 규정하여, 제주특별자치도의 특성을 더 강화할 수 있는 방안을 강구하고 있다.

155) 「제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 저탄소 녹색성장 기본조례」 제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 “세계환경수도”란 전 세계의 유명한 환경도시 중 가장 으뜸이거나 모범이 되는 도시를 말한다.

156) 「제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 저탄소 녹색성장 기본조례」 제22조(녹색성장의 모범도시 조성)제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제291조의3에 의해 도지사는 국가전략과 연계하여 제주자치도를 세계적인 저탄소 녹색성장의 모범도시로 조성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 적극 장려하여야 한다. <개정 2011.6.29>

1. 녹색성장 국책사업과 연계한 각종 시범사업
2. 녹색산업 육성과 녹색기술 보급사업
3. 기후변화 대응사업 등 저탄소 녹색성장 사업

157) 「제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 저탄소 녹색성장 기본조례」 제30조(국제협력의 증진)제주자치도는 외국의 지방자치단체, 환경단체 및 국제기구 등과 저탄소 세계환경수도 및 녹색성장에 관한 정보교환, 기술협력, 공동조사·연구·교육 등의 활동에 참여하여 국제협력의 증진을 도모한다.

포천시의 경우, 「포천시 저탄소 녹색성장 기본조례」는 표준조례안에 따른 평범한(?) 조례의 구조를 보이고 있는데, 2013. 11. 15. 「포천시 저탄소 녹색마을 지원 조례」를 제정하면서 포천시만의 특성화된 녹색성장 의지를 표현하고 있다. 포천시의 경우 녹색성장 기본조례의 목적조항에서 “이 조례는 포천시의 저탄소 녹색성장 시책을 종합적으로 추진하여 기후변화에 대응하면서 경제와 환경의 조화로운 발전에 이바지함으로써 주민의 삶의 질을 향상시키는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 하여 「저탄소 녹색성장 기본법」의 위임에 따른 것이라 명시하지 않았다. 그런데 「포천시 저탄소 녹색마을 지원 조례」에서는 “이 조례는 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따라 포천시의 마을단위 에너지 자급률을 향상시키기 위하여 에너지 자립형 녹색마을 조성사업을 지원하는 데에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 하여 도리어 녹색성장기본법에 따른 포천시의 녹색전략임을 나타내고 있는 점에 특이점이 있다. 동 조례에서는 ‘녹색마을’, ‘자원순환’등의 개념을 정의하면서, 포천시 녹색성장 정책의 특징을 표현하고 있다고 할 수 있다.¹⁵⁸⁾

158) 「포천시 저탄소 녹색마을 지원 조례」 제2조(정의)이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. (생략)
2. “녹색마을”이란 마을단위의 공간에서 주민들이 녹색생활을 자발적으로 실천하여 저탄소 녹색성장을 유도하는 기초생활권 중심의 공간적·실천적 단위를 말하며, 기술적 측면에서는 폐자원, 바이오메스, 재생에너지 등을 에너지원으로 활용하는 에너지자립형 마을을 말한다.
3. (생략)
4. “공동체”란 일정한 지역을 중심으로 소속감과 유대감을 공유하는 가운데 더불어 살아가는 공동조직과 마을집단 개념을 가진다.
5. “자원순환”이란 생산이나 소비 등의 경제활동에 수반하여 불필요한것이 발생하지만, 그들을 폐기하지 않고 이용하는 것을 말한다.
6. (생략)

(2) 기후변화에 관한 조례

기후변화에 관한 조례는 2013년 현재 총 244개의 자치단체¹⁵⁹⁾ 중 일부만이 제정하여 보유하고 있는 조례이다. 구체적으로는, 기후변화 대응조례가 기후변화 대응을 위한 기본법적 성격으로 제정되어 있고, 더 세부적으로는 탄소기금 설치 및 운영조례, 빗물관리에 관한 조례, 온실가스 배출감소를 위한 조례, 미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례 등이 있다.

1) 기후변화대응조례

기후변화대응조례로는, 「서울특별시 노원구 기후변화 대응 기본조례」, 「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」, 「인천광역시 기후변화 대응 조례」, 「광주광역시 남구 기후변화 대응 조례」, 「서울특별시 강동구 기후변화 대응 조례」, 「서울특별시 양천구 기후변화 대응에 관한 조례」, 「서울특별시 송파구 기후변화 대응 조례」, 「서울특별시 구로구 기후변화 대응 조례」, 「서울특별시 서초구 기후변화 대응에 관한 조례」, 「광주광역시 기후변화 대응조례」, 「신안군 기후변화 대응에 관한 조례」가 있다.

그 밖에 「수원시 기후변화 대책 조례」, 「김해시 기후변화 대책 조례」가 있고, 체험관 운영 등과 관련하여 조례를 운영하는 경우도 있다. 「김해시 기후변화 홍보 체험관 관리 및 운영 조례」, 「인천광역시 부평구 기후변화 체험관 관리 및 운영 조례」, 강원도의 「한국기후변화 대응연구센터 설립 및 지원조례」가 이에 해당한다.

159) 광역 자치단체 17개, 기초자치단체 227개, 2013년 현재 총 244개 자치단체가 있음. 지방자치단체 행정구역 현황, 안정행정부 홈페이지 제공 자료.

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

조례명	제·개정 공포일
광주광역시기후변화대응조례	2009.11.16
광주광역시남구기후변화대응조례	2013.4.9
김해시기후변화대책조례	2010.2.17
김해시기후변화홍보체험관관리및운영조례	2013.1.7
대전광역시서구기후변화대책기본조례	2013.6.17
서울특별시구로구기후변화대응조례	2010.2.10
서울특별시기후변화기금의설치및운영에관한조례	2013.10.4
서울특별시기후변화대응에관한조례	2013.8.1
서울특별시노원구기후변화대응기본조례	2013.10.10
서울특별시서초구기후변화대응에관한조례	2009.12.8
서울특별시송파구기후변화대응조례	2011.1.1
서울특별시양천구기후변화대응에관한조례	2012.2.15
서울특별시강동구기후변화대응조례	2012.12.12
수원시기후변화대책조례	2013.3.28
신안군기후변화대응에관한조례	2009.8.6
원주시기후변화홍보관설치및운영조례	2013.9.27
인천광역시기후변화대응조례	2013.7.29
인천광역시부평구기후변화체험관관리및운영조례	2011.4.15
한국기후변화대응연구센터설립및지원조례	2010.12.31

자치단체의 기후변화 대응조례에서는 온실가스 배출량 산정에 관한 규정을 두고, 온실가스 배출량 감축계획을 세우는 등 자치단체 차원에서 보다 적극적으로 기후변화에 대응책을 마련하려는 의지를 담고 있다.

현재 기후변화 대응 조례를 제정하여 운영 중에 있는 자치단체들은 주로 광역자치단체 혹은 대도시권 자치단체에 해당하는 경우가 상대적으로 더 많다. 녹색성장에 대한 추진의지 혹은 역량이 상대적으로 기초자치단체에 비하여 광역자치단체가, 그리고 대도시권에서 더 높은 것으로 나타나는 것으로 볼 수도 있다.¹⁶⁰⁾

기후변화 대응조례에서는 기후변화와 관련하여 주민생활에 구체적으로 영향을 줄 수 있는 사항도 담고 있다. 예컨대, 「인천광역시 기후변화 대응 조례」에서는 차없는 날, 자동차의 사용자제, 승용차 요일제 참여, 친환경자동차 구매·보급, 신·재생에너지 보급 장려, 자전거 이용활성화, 친환경운전 확산운동 전개 등을 규정하고 있다. 「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」에서는 건축물의 친환경기준 적용, 자동차의 사용억제, 자동차의 공회전 금지, 친환경자동차 구매·보급, 승용차 요일제 등 참여, 차 없는 날, 자전거 등 이용 활성화, 에코 마일리지 제도 등을 규정한다. 「수원시 기후변화 대책조례」에서는 그린카드 제도를 도입하여 저탄소 녹색생활 활성화를 위한 그린카드를 소지하고 그린카드로 사용료 등을 납부한 사람에게 공공시설의 사용료·관람료를 감면할 수 있도록 하고 있다. 그에 더하여 자동차의 사용자제 권고, 자동차의 공회전 금지, 승용차 요일제 등 참여, 차 없는 날, 자전거 등 이용활성화에 대해서도 규정하고 있다.

기후변화대응조례에는 해당자치단체의 특성화된 녹색성장 전략이 포함되어 있다. 이를테면, 수원시의 경우는 ‘그린카드제도’¹⁶¹⁾, 서울특

160) 윤경준/박순애/이희선, “지방자치단체의 녹색성장 추진현황과 거버넌스”, 「한국국정관리학회 하계 학술대회 논문집」, 한국국정관리학회, 2010, 16면.

161) 「수원시 기후변화 대책 조례」제19조의2(공공시설의 사용료 등 감면)① 시는 저탄소 녹색생활 활성화를 위한 그린카드를 소지하고 그린카드로 사용료 등을 납부할 사람에게 공공시설의 사용료·관람료를 감면할 수 있다.

② 제1항에 따라 감면할 수 있는 공공시설과 감면율은 다음과 같다.

1. 화성 : 전액 감면
2. 박물관 : 전액 감면
3. 장안구민회관 : 10퍼센트 감면(본조개정 2011.08.05)

별시의 에코마일리지제도¹⁶²⁾, 인천시의 산림 등에 의한 흡수 작용의 보전 등¹⁶³⁾, 광주광역시의 벽면녹화 등¹⁶⁴⁾, 신안군의 친환경차량·선박의 보급¹⁶⁵⁾ 등을 들 수 있다.

저탄소 녹색성장 기본조례가 정부정책의 강요에 의한 타율적 제정의 성격이 있었던 데 반하여, 기후변화대응조례는 해당 자치단체의 자율적인 의사와 정책의지에 따라 제정된 것으로 생각된다. 유사한 규율구조를 하고 있더라도 해당 자치단체의 특성화 전략을 포함하려는 노력도 있고, 비교적 최근까지도 제·개정이 지속적으로 이루어지고 있는 점에서도 그러하다.

2) 빗물관리에 관한 조례

빗물관리에 관한 조례는 현재 약 20여개의 자치단체에서 제정하여 시행 중에 있다. 「서울특별시 빗물관리에 관한 조례」의 경우 2005. 12. 29. 제정하여 2006. 6. 30.부터 시행이 시작된 이래 이후 지속적인 개정작업을 통해 이를 유지하고 있는 경우이지만, 그 외의 자치단체의 경우, 대부분 녹색성장 정책의 추진이후 빗물관리에 관한 조례가 제정되었다.

162) 「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」제25조의2(에코마일리지 제도) ① 시장은 에너지절약을 통한 온실가스 감축을 위하여 에코마일리지 제도를 실시할 수 있다. ② 시장은 에코마일리지 제도에 참여하는 시민, 단체 등에 대하여 평가를 통해 예산지원을 할 수 있다.

163) 「인천광역시 기후변화대응 조례」 제20조 (산림 등에 의한 흡수 작용의 보전 등) ① 시 및 자치군·구는 온실가스의 감축을 위하여 탄소순환시스템의 지속적 확충에 노력하여야 한다. ② 시 및 자치군·구는 온실가스의 감축을 위하여 산림의 탄소흡수원 기능 보전을 위해 노력하여야 한다. ③ 시 및 자치군·구는 불가피하게 산림을 훼손할 시에는 대체조림을 위해 노력하여야 한다.

164) 「광주광역시 기후변화 대응 조례」 제17조(벽면 녹화 등)시장은 건축물 등 일체의 공작물의 벽면 및 옥상 또는 주변 녹화에 노력하고 시민운동을 전개하여야한다.

165) 「신안군 기후변화 대응에 관한 조례」제17조(벽면 녹화 등)시장은 건축물 등 일체의 공작물의 벽면 및 옥상 또는 주변 녹화에 노력하고 시민운동을 전개하여야한다.

조례명	제·개정 공포일
경기도 빗물관리시설 설치에 관한 조례	2012.12.28. 제정
경산시 빗물관리 조례	2012.11.30. 제정
경상남도빗물관리에관한조례	2012.10.4
고양시빗물관리시설설치에관한조례	2013.10.4
광주광역시광산구빗물관리에관한조례	2012.7.20
광주광역시북구빗물관리에관한조례	2013.9.16
나주시빗물관리에관한조례	2011.2.14
목포시빗물관리에관한조례	2010.10.4
부산광역시빗물이용시설설치및관리조례	2011.9.21
서울특별시빗물관리에관한조례	2012.5.22
세종특별자치시빗물이용시설설치및관리조례	2012.7.2
양산시빗물관리에관한조례	2012.12.31
영양군빗물관리에관한조례	2013.3.8
의정부시빗물관리조례	2013.3.19
인천광역시동구빗물관리에관한조례	2011.10.1
인천광역시빗물관리에관한조례	2011.10.24
전라북도빗물관리에관한조례	2011.11.11
전주시빗물관리에관한조례	2009.11.4
창원시빗물관리에관한조례	2013.5.30
천안시빗물이용시설설치및관리조례	2012.4.9
충청남도빗물관리에관한조례	2009.9.30
화성시빗물관리에관한조례	2013.6.13

빗물관리에 관한 조례 외에 물의 재이용 촉진과 지원에 관한 조례도 이와 유사한 유형으로 분류할 수 있다. 빗물관리에 관한 조례가 자치조례의 형식으로 제정된 데에 반하여¹⁶⁶⁾¹⁶⁷⁾¹⁶⁸⁾, 물의 재이용 촉진과 지원에 관한 조례는 법률의 위임에 따른 사항을 규정하는 형식을 띠고 있다.¹⁶⁹⁾¹⁷⁰⁾ 동 조례의 경우는 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」에서 지방자치단체의 책무를 규정한데 따라 제정된 것으로¹⁷¹⁾, 동법 자체가 녹색성장 시행 당시인 2010. 6. 8.에 제정되었기 때문에 해당 조례들 역시 녹색성장 정책의 실시 이후에 제정된 조례들이다.

166) 「경산시 빗물관리 조례」제1조(목적)이 조례는 빗물을 효율적으로 관리하기 위하여 체계적인 빗물관리정책을 추진하는데 필요한 사항을 규정함으로써 경산시의 재해예방과 빗물의 활용에 기여함을 그 목적으로 한다.

167) 「광주광역시 광산구 빗물관리에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는 광주광역시 광산구 빗물관리정책을 종합적·체계적으로 추진함으로써 빗물의 효율적 이용과 장래 물 부족시대를 대비한 지역 차원의 구체적 실천방안 마련을 위하여 빗물관리에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

168) 「서울특별시 빗물관리에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는 서울특별시의 빗물관리정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 빗물의 효율적인 이용을 도모하고, 재해예방과 환경보전에 기여함을 그 목적으로 한다.

169) 「서산시 물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는 서산시의 물 재이용 촉진과 관련하여 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」과 같은 법 시행령 및 같은 법 시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

170) 「제주특별자치도 물의 재이용 촉진 및 지원 조례」제1조(목적)이 조례는 물의 재이용 촉진과 관련하여 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」과 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하여 수자원의 효율적 활용을 통한 지하수자원의 지속가능한 이용을 도모함을 목적으로 한다.

171) 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」제3조(국가 및 지방자치단체 등의 책무) ① 국가는 물의 재이용을 촉진하기 위한 계획을 수립하고 합리적인 시책을 마련하며, 지방자치단체 및 물 재이용시설을 설치·운영하는 자에게 필요한 기술 및 재정 지원을 하기 위하여 노력하여야 한다. ② 지방자치단체는 관할 지역에서 물의 재이용을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행하고, 관련 시설의 설치·관리 등을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국민은 국가와 지방자치단체가 추진하는 물의 재이용과 관련된 시책에 협력하여야 한다.

조례명	제·개정 공포일
거제시물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.7.26
거창군물의재이용촉진및지원조례	2012.1.11
경기도물의재이용촉진및지원조례	2012.12.28
고성군물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.7.2
고양시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.11.9
광양시물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.5.8
광주광역시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.10.15
구리시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.12.11
군산시물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.7.15
남원시물의재이용촉진및지원조례	2013.7.2
남해군물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.5.8
대전광역시물의재이용촉진및지원조례	2012.6.15
무안군물의재이용촉진및지원조례	2012.11.6
밀양시물의재이용촉진및지원조례	2012.11.15
보은군물의재이용촉진및지원조례	2013.2.1
부천시물의재이용촉진및지원조례	2013.8.5
부천시물의재이용촉진및지원조례	2012.11.8
사천시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.6.5
산청군물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.12.31
서산시물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.8.9
서울특별시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.5.22
서울특별시 지하수조례	2012.1.5
성남시도시재생울위한친환경하수처리및물의재이용촉진위원회조직·운영에관한조례	2012.3.12
속초시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.10.18
아산시물의재이용촉진및지원조례	2012.12.17
양산시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.12.31

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

조례명	제·개정 공포일
양평군물의재이용촉진및지원조례	2013.2.15
여주시물의재이용촉진과지원에관한조례	2013.9.23
예산군물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.12.31
오산시물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.5.27
울산광역시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.1.12
의정부시물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.2.13
이천시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.8.8
제주특별자치도물의재이용촉진및지원조례	2013.7.17
진주시물의재이용촉진및지원조례	2012.7.6
창원시물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.3.15
천안시물의재이용촉진및지원조례	2012.4.9
통영시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.11.9
포천시물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.11.1
함안군물의재이용촉진및지원에관한조례	2012.9.14
함양군물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.9.30
해남군물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.2.15
홍천군물의재이용촉진및지원에관한조례	2013.5.21
화성시물의재이용촉진및지원조례	2013.4.23

3) 탄소기금 설치 및 운영 조례

탄소기금 설치 및 운영 조례를 제정하여 시행하는 자치단체는 울산광역시이다. 「울산광역시 공익형 탄소기금 설치 및 운용 조례」는 “온실가스 감축 관련 사업과 녹색생활 전환을 위한 지원사업을 효과적으로 추진하기 위하여 공익형탄소기금을 설치하고 그 운용에 관하여 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 한다고 규정한다.¹⁷²⁾

172) 「울산광역시 공익형탄소기금 설치 및 운용 조례」 제1조(목적)

울산광역시에는 탄소기금을 시의 온실가스 감축 사업을 통한 수익금, 시민과 기업의 온실가스 감축 사업을 통한 수익의 기부금, 시 일반회계 전출금, 기금의 운용수익금 등으로 충당하도록 하고 있다.¹⁷³⁾ 녹색성장 정책의 추진에 있어서 가장 큰 걸림돌로 인식되었던 것이 재정문제였다는 점에서 자치단체가 스스로 기금을 조성하여 녹색성장을 추진하고자 하는 노력이 있다는 점에서 의미가 있는 조례로 보인다. 탄소기금의 용도와 관련해서는, 저탄소 녹색성장 기술개발 및 관련사업 지원, 청정개발체제(CDM) 등록 등 국내외 온실가스 감축사업, 온실가스 배출 저감을 위한 주민지원 사업, 기금의 운용·관리를 위하여 필요한 비용 등에 사용하도록 규정하고 있다.¹⁷⁴⁾

4) 온실가스 배출감소를 위한 조례

온실가스 배출감소를 위한 조례를 제정하고 있는 자치단체는 서울특별시 성북구와 부산광역시 해운대구이다.

조례명	제·개정 공포일
서울특별시 성북구 온실가스감축 실천 및 지원에 관한 조례	2012.3.29
부산광역시 해운대구 에너지 이용 합리화와 온실가스 배출감소를 위한 조례	2010.1.11

서울특별시 성북구의 경우는 다른 자치단체에서 ‘저탄소 녹색성장 기본조례’라는 제명으로 제정한 조례를 「서울특별시 성북구 온실가스 감축 실천 및 지원에 관한 조례」로 명명한 경우이다. 동 자치단체의 경우, 정부의 획일적 지침에 따른 표준조례안을 따르지 않고 자치단체 스스로의 녹색성장 추진을 목적인 것으로 보인다. 목적사항을 규정함에 있어서도 녹색성장 기본조례가 “저탄소 녹색성장에 필요한 기

173) 「울산광역시 공익형탄소기금 설치 및 운용 조례」 제4조(기금의 조성)

174) 「울산광역시 공익형탄소기금 설치 및 운용 조례」 제5조(기금의 용도)

반을 조성”¹⁷⁵⁾하기 위함을 명시한 것과 달리, 성북구에서는 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따른 것임은 명시하지만, 그 목적을 녹색성장에 필요한 것으로 두기보다는 “온실가스 감축을 위한 활동을 촉진하고 지원하는 등 적극적인 기후변화 대응으로 서울특별시 성북구의 지속가능한 발전을 도모”하는데 있다고 규정하고 있다.¹⁷⁶⁾ 성북구의 경우 지난 정부 시절 저탄소 녹색성장 기본조례를 제정하지 않은 자치단체 중 하나라는 점에서, 정부의 변경 이후 녹색성장 관련 정책을 추진은 하되, 지난 정부의 정책기조에 구속당하지 아니하고 기후변화 대응에 관련한 조례를 제정하고자 한 의지를 나타낸 것으로 보인다. 해당 조례의 경우는 결과적으로는 저탄소 녹색성장 기본조례와 맥을 같이 한다.

부산광역시 해운대구는 「부산광역시 해운대구 저탄소 녹색성장 기본 조례」를 별도로 가지고 있다. 따라서 「에너지이용 합리화와 온실가스 배출감소를 위한 조례」는 녹색성장 기본조례를 대신하는 내용은 아니다. 이 경우는 다른 자치단체의 에너지 관련 조례와 맥을 같이 하면서 특별히 온실가스 배출감소를 위한 사항을 제명에 명시한 경우에 해당한다.¹⁷⁷⁾

175) 「서울특별시 강북구 저탄소 녹색성장 조례」제1조(목적)이 조례는 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 이산화탄소의 저감활동을 촉진함으로써 저탄소 사회구현을 통한 구민의 삶의 질을 높이고 쾌적한 환경을 추구하는데 이바지함을 목적으로 한다.

176) 「서울특별시 성북구 온실가스 감축 실천 및 지원에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따라 온실가스 감축을 위한 활동을 촉진하고 지원하는 등 적극적인 기후변화 대응으로 서울특별시 성북구의 지속가능한 발전을 도모함을 목적으로 한다.

177) 「부산광역시 해운대구 에너지이용 합리화와 온실가스 배출감소를 위한 조례」제1조(목적)이 조례는 「에너지기본법」 제4조제2항에 따라 부산광역시 해운대구의 지역에너지시책의 수립·시행 등에 필요한 사항을 규정함으로써 에너지의 합리적이고 효율적인 이용을 증진하고지속가능한 에너지체계 구축에 이바지함을 목적으로 한다.

5) 미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례

미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례는 주요 광역지방자치단체에 한 정해서 제정되어 있다. 경기도와 서울특별시의 경우는 각각 2006년, 2005년에 제정했던 조례를 개정하여 유지하고 있는 경우이다. 미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례는 “미세먼지로 인한 대기오염도를 저감”하기 위하여 먼지예보 및 경보에 필요한 사항을 정한다는 점에서 기후관련 조례로 분류된 경우이다. 동 조례안에서는 지방자치단체의 장이 예보 및 경보를 원활하게 하기 위하여 필요한 경우 예산을 지원할 수 있도록 근거규정을 마련하고 있다.¹⁷⁸⁾¹⁷⁹⁾

조례명	제·개정 공포일
전라북도 미세먼지예보및경보에관한조례	2013.4.5
경상북도 미세먼지예보및경보에관한조례	2012.7.12
경상남도 미세먼지예보및경보에관한조례	2012.1.12
부산광역시 미세먼지예보및경보에관한조례	2010.10.27
경기도 미세먼지예보및경보에관한조례	2009.10.5
서울특별시 미세먼지예보및경보에관한조례	2009.5.28

(3) 에너지 조례

에너지 조례는 에너지 기본조례, 에너지 관리 조례 등으로 하여 전반적인 지역에너지 시책의 수립·시행사항을 정하는 경우도 있고,¹⁸⁰⁾

178) 「경기도 미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례」제8조(예산의 지원)도지사는 예보 및 경보를 원활하게 할 수 있도록 대기오염 측정망 설치 및 유지 등에 필요한 사업비를 보조할 수 있다.

179) 「경상남도 미세먼지 예보 및 경보에 관한 조례」제7조(예산의 지원)도지사는 예보 및 경보를 원활하게 할 수 있도록 대기오염 측정망 설치 및 유지 등에 필요한 사업비를 보조할 수 있다.

180) 「경기도 에너지관리 조례」제1조(목적)이 조례는 에너지의 효율적 사용과 절약을 유도하고 지속 가능한 에너지 체계를 구축하기 위하여 경기도 및 시·군, 사업자, 경기도민 등의 책무 등에 관한 사항을 규정함으로써 합리적인 에너지 소비생활 구

특별히 신·재생에너지 보급 촉진 지원 조례를 제정하여 시행하는 경우도 있다. 전반적인 에너지 정책을 정하는 경우에도 「에너지법」에 따른 위임사항을 정하는 것으로 규정한 조례도 있고,¹⁸¹⁾¹⁸²⁾자치조례의 형식으로 규정하는 경우도 있다.¹⁸³⁾¹⁸⁴⁾ 신·재생에너지 보급 촉진과 관련하여 조례 제정을 하고 있는 자치단체는 광주광역시, 경기도, 아산시, 전라북도 부안, 담양군, 구리시, 영덕군, 인천광역시 등이 있다. 이 중 광주광역시와 경기도, 인천광역시 동구, 아산시, 담양군의 경우 신·재생에너지 보급 촉진 및 산업육성 등을 중심으로 하고 있고¹⁸⁵⁾, 전라남도, 제주특별자치도, 구리시 등의 경우¹⁸⁶⁾는 신·재생 에너지 홍보관의 관리·운영에 중점을 두고 있다.

현을 목적으로 한다.

- 181) 「서울특별시 중구 에너지 기본조례」제1조(목적)이 조례는 「에너지법」에 따라 지속가능한 에너지 체계를 구축하기 위한 기본원칙과 서울특별시 중구·사업자·주민 등의 책무 등을 규정하고, 이를 통하여 에너지이용의 효율화와 합리적인 에너지 절약을 유도하는 것을 목적으로 한다.
- 182) 「전라북도 에너지 기본 조례」제1조(목적)이 조례는 「에너지법」 제4조의 규정에 의하여 전라북도(이하“도”라 한다)의 지속 가능한 에너지이용 체계를 구축하기 위한 기본원칙과 부문별 정책을 규정하고, 이를 실천함으로써 모든 에너지 이용의 효율화와 에너지 절약을 유도하는 것을 목적으로 한다.
- 183) 「서울특별시 송파구 에너지 조례」제1조(목적)이 조례는 에너지이용의 효율화와 합리적인 에너지 절약, 신·재생에너지 보급을 확대하여 온실가스를 감축함으로써 서울특별시 송파구의 지속가능한 발전과 주민들의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
- 184) 「순천시 지속가능한 에너지 조례」제1조(목적)이 조례는 에너지 절약과 신에너지 및 재생에너지의 개발·이용·보급 촉진으로 온실가스 배출을 저감하는 등 에너지 관련 정책을 체계적·종합적으로 마련하여 추진함으로써 순천시의 지속가능한 발전과 시민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
- 185) 「광주광역시 신·재생에너지 보급 촉진 지원 조례」, 「경기도 신·재생에너지 산업 육성과 기술개발·이용·보급 촉진에 관한 조례」, 「인천광역시동구 재생에너지 개발 촉진에 관한 조례」, 「아산시 에너지 관리 및 신·재생에너지 보급 지원 조례」, 「담양군 신에너지 및 재생에너지 지원 조례」
- 186) 「전라남도 신·재생에너지 홍보전시관 운영관리 규정」, 「제주특별자치도 신·재생에너지 홍보관 관리·운영 규정」, 「구리시 신·재생에너지 홍보관 관리·운영 조례」

조례명	제·개정 공포일
가평군 에너지기본조례	2013.7.10
강원도대관령신·재생에너지전시관관리및운영조례	2013.7.26
강원도에너지기본조례	2013.7.26
거창군에너지자립도시조성조례	2013.8.14
경기도신·재생에너지산업육성과기술개발·이용·보급 촉진에관한조례	2013.8.5
경기에너지관리조례	2013.8.5
경상남도에너지기본조례	2009.8.13
경상북도에너지기본조례	2009.4.23
고양시에너지조례	2013.8.9
과천시에너지기본조례	2008.2.26
광주광역시 신·재생에너지 보급 촉진 지원 조례	2013.8.1
광주광역시 태양에너지도시조례	2013.8.1
광주시에너지관리조례	2009.1.9
구리시신·재생에너지홍보관관리·운영조례	2010.12.31
구리시에너지기본조례	2013.1.11
김해시에너지기본조례	2009.11.27
남양주시에너지기본조례	2010.11.11
단양군에너지기본조례	2010.4.21
담양군신에너지및재생에너지지원조례	2011.4.18
당진군에너지관리조례	2005.8.17
당진시에너지관리조례	2012.1.1
대전광역시에너지조례	2013.2.28
마산시에너지기본조례	2008.12.11
목포시에너지기본조례	2010.3.29
부산광역시금정구에너지기본조례	2013.6.21
부산광역시에너지이용·개발등에관한조례	2010.10.27

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

조례명	제·개정 공포일
부산광역시집단에너지공급시설의관리·운영에관한조례	2013.7.31
부산광역시해운대구에너지이용합리화와온실가스배출감소를위한조례	2010.1.11
부산광역시해운대구에너지이용합리화와이를통한온실가스배출감소를위한조례	2008.6.20
상주시에너지기본조례	2013.10.17
서산시에너지기본조례	2011.12.30
서울특별시강남구에너지기본조례	2011.9.23
서울특별시강동구에너지조례	2012.11.7
서울특별시강동구저에너지친환경공동주택인증에관한조례	2013.5.1
서울특별시광진구에너지기본조례	2012.12.31
서울특별시동대문구에너지조례	2010.12.17
서울특별시성동구에너지기본조례	2012.9.17
서울특별시성북구에너지기본조례	2012.12.31
서울특별시송파구에너지조례	2013.8.16
서울특별시에너지조례	2013.5.16
서울특별시중구에너지기본조례	2013.10.2
서울특별시중랑구에너지조례	2013.4.11
성남시에너지기본조례	2013.10.7
성남시환경에너지시설관리및운영조례	2011.12.16
세종특별자치시에너지관리조례	2013.9.30
순천시지속가능함에너지조례	2013.8.2
시흥시에너지기본조례	2012.4.10
아산시에너지관리및신·재생에너지보급지원조례	2013.6.17
안산시지속가능함에너지도시조례	2013.1.11
안양시에너지기본조례	2012.11.12
여수시에너지기본조례	2011.1.10

조례명	제·개정 공포일
영덕군신재생에너지전시관관리및운영조례	2009.7.6
완주군로컬에너지자립기반구축지원조례	2013.4.25
울산광역시북구건축물의에너지절약설계기준에 관한조례	2009.6.16
울산광역시에너지기본조례	2008.12.31
음성군에너지조례	2011.5.13
의정부시에너지기본조례	2013.8.6
인천광역시남구에너지기본조례	2013.3.18
인천광역시동구재생에너지개발촉진에 관한조례	2009.1.8
인천광역시에너지기본조례	2012.1.2
인천광역시연수구에너지기본조례	2013.9.30
인천광역시친환경·에너지건축기준에 관한조례	2011.10.24
전라남도에너지기본조례	2012.12.27
전라북도에너지기본조례	2013.10.4
전주시에너지기본조례	2013.6.11
제주특별자치도에너지기본조례	2012.10.17
제천시에너지기본조례	2010.4.2
진해시그린에너지시티기본조례	2009.12.8
창원시에너지기본조례	2011.1.20
천안시기술연구집단지조성및운영지원에 관한조례	1998.6.5
천안시에너지관리조례	2008.12.22
충주시클린에너지파크운영·관리조례	2012.5.11
충청북도에너지기본조례	2012.12.28
태안군에너지관리기본조례	2009.1.15
포항시에너지기본조례	2012.12.31
하남시에너지기본조례	2013.10.21
화성시에너지기본조례	2013.8.8

에너지관련 조례 중, 신·재생 에너지 보급 관련사항을 정하는 조례는 비교적 최근에 제정된 경우가 많다.¹⁸⁷⁾ 에너지 기본 조례 혹은 관리 조례의 경우는 녹색성장정책 추진 이전부터 각 자치단체에서 제정하여 시행해 온 것으로 보이는데, 녹색성장이 국가비전으로 제시되면서 이들 조례에 대한 제·개정을 통해 에너지 관련 정책을 보다 더 본격화 한 것으로 보인다.

에너지 관련 조례들은 지방자치단체의 에너지관련 시책에 있어서 기본틀로 작용을 하고, 동시에 에너지 관련 정책 추진에서의 행정적·재정적 지원 근거가 되고 있다.¹⁸⁸⁾

(4) 녹색산업 조례

녹색산업조례로 분류되는 음식물류 폐기물의 발생억제 및 재활용 등에 관한 조례는 대표적인 위임조례의 일종으로 볼 수 있다. 따라서 동 조례의 경우는 녹색성장 추진여부에 상관없이 생활폐기물 처리라는 관점에서 거의 대부분의 자치단체에서 제정하고 운용 중에 있는 조례이다.¹⁸⁹⁾ 「폐기물관리법」에서는 자치단체의 장이 관할구역에서 배

187) 「광주광역시 신·재생에너지 보급 촉진 지원 조례」의 경우 2013. 8. 1. 제정·시행되었고, 아산시의 「아산시 에너지 관리 및 신·재생에너지 보급 지원 조례」의 경우, 2007. 7.16.에 「아산시 에너지 관리 기본 조례」로 제정되었던 것을 2012. 3. 26. 전부개정을 통해 「아산시 에너지 관리 및 신·재생에너지 보급 지원 조례」로 변경하고 현재에 이르고 있다.

188) 「광주광역시 신·재생에너지 보급 촉진 지원 조례」제7조(기술개발 지원)① 시장은 신·재생에너지 생산기술의 상용화, 애로기술 등을 지원할 수 있으며, 전문 기술을 개발을 하는 연구소 등에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. ② 시장은 신·재생에너지 전문기술의 연구·개발·보급 기반을 지속적으로 확충해 나가야 한다. 제8조(신·재생에너지 기업 지원)① 시장은 신·재생에너지 설비 제조기업 및 신재생에너지 생산기업에 장비 및 시험생산, 창업보육, 경영 등을 지원할 수 있다. ② 시장은 신·재생에너지 설비 및 에너지생산 기업에 중소기업구조고도화 자금 등 정책자금을 우선적으로 지원할 수 있다. ③ 시장은 신재생에너지의 보급을 위해 재정 등을 지원한 경우 당해 시설에서 발생하는 온실가스 배출권을 확보할 수 있다.

189) 「구리시 음식물류 폐기물의 발생억제 및 재활용 등에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는 음식재료 또는 음식물의 생산·유통·가공·조리·보관·소비과정 등에서

출되는 생활폐기물을 처리하도록 규정하고 있으며, 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 처리를 대행하게 할 수 있음도 규정하고 있다. 또한 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 폐기물 종량제 봉투 등을 활용하여 생활폐기물에 대해 수수료를 징수할 수 있도록 위임하고 있다.¹⁹⁰⁾ 폐기물관리 조례도 마찬가지로 대부분의 자치단체에서 이를 제정하여 운영하고 있고, 동 조례들의 경우는 추상적 사안에 대한 권고적 규정이 아니라는 점에서 실질적이고 적극적으로 운영되는 사례에 해당한다. 그러나 이 경우는 녹색산업으로 분류하기는 했으나, 본래적으로 자치단체 차원에서 처리되어 오던 사업이라는 점에서 녹색성장과 크게 관련성을 찾기 힘든 영역이기도 하다.

녹색산업과 관련된 대표적인 조례는 LED 조명보급 조례이다.¹⁹¹⁾ 해당 조례들은 지난 정권 말기부터 제정되기 시작한 점에서 시간이 경과하면 현재보다 더 많은 자치단체에서 유사 조례를 제정하여 운용할 가능성이 있는 조례에 해당한다.

음식물류 폐기물의 발생을 최대한 억제하고, 발생된 음식물류 폐기물을 적정하게 재활용하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제3조(적용범위)이 조례는 「폐기물관리법」(이하 “법”이라 한다) 제14조제1항에 따라 생활폐기물을 수집·운반·처리하여야 하는 구역에서 발생하는 음식물류 폐기물에 관하여 적용한다.

190) 「폐기물관리법」제14조(생활폐기물의 처리 등) ① 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 처리하여야 한다. 다만, 환경부령으로 정하는 바에 따라 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 지정하는 지역은 제외한다. ②특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대통령령으로 정하는 자에게 제1항에 따른 처리를 대행하게 할 수 있다. ③ - ④ (생략)

⑤특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 생활폐기물을 처리할 때에는 배출되는 생활폐기물의 종류, 양 등에 따라 수수료를 징수할 수 있다. 이 경우 수수료는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 폐기물 종량제(從量制) 봉투 또는 폐기물임을 표시하는 표지 등을 판매하는 방법으로 징수하되, 음식물류 폐기물의 경우에는 배출량에 따라 산출한 금액을 부과하는 방법으로 징수할 수 있다.

191) 「경상북도 LED조명 보급 촉진 조례」제1조(목적)이 조례는 LED조명의 보급을 촉진함으로써 에너지절약을 선도하고, 에너지 사용 효율화를 통해 기후변화에 실질적으로 대응하며, 도내 LED산업의 경쟁력을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

지역의 녹색산업 촉진과 관련이 된다는 점에서 각각의 조례는 지역 생산제품의 우선구매를 권장하는 조항도 포함하고 있다.¹⁹²⁾¹⁹³⁾

조례명	제·개정 공포일
경상북도LED조명보급촉진조례	2012.12.27
광주광역시LED조명보급촉진지원조례	2012.4.1
광주광역시교육청LED조명보급촉진지원조례	2012.7.6
대구광역시LED조명보급촉진조례	2012.5.30
울산광역시LED조명보급촉진조례	2013.10.2
전라북도LED조명보급촉진조례	2013.8.9
충청남도발광다이오드(LED)조명보급촉진에 관한조례	2013.7.30

자원회수시설 관리 조례도 녹색산업관련 조례로 볼 수 있다.

동 조례들도 「폐기물관리법」의 위임에 따라 제정되어 운용 중에 있다.¹⁹⁴⁾ 일부 자치단체의 경우는 자원회수시설 관리 조례가 아닌 폐기물관리에 관한 조례 등을 통해 이를 규정하기도 한다.¹⁹⁵⁾

조례명	제·개정 공포일
양주권자원회수시설주민지원기금설치·운용조례	2013.10.14
서울특별시마포구마포자원회수시설관련기금설치및운용	2013.9.26

192) 「광주광역시 LED조명 보급촉진 지원 조례」 제9조(지역생산제품의 구매)LED조명 교체시 지역생산 LED 제품을 우선 사용토록 권장한다.

193) 「충청남도 발광다이오드(LED)조명 보급 촉진에 관한 조례」 제9조 (지역생산제품의 구매)도지사는 LED조명 교체할 때에는 지역생산 LED조명 제품을 구매하여 사용하도록 권장한다.

194) 「폐기물관리법」제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하여야 하며, 폐기물의 처리방법의 개선 및 관계인의 자질향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소 의식 함양과 폐기물 발생 억제를 위하여 노력하여야 한다.

195) 「계룡시 폐기물 관리에 관한 조례」제1조 (목적)이 조례는 폐기물관리법(이하 “법”이라 한다), 같은법시행령(이하 “령”이라 한다)및 같은법시행규칙(이하 “시행규칙”이라 한다)에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

조례명	제·개정 공포일
조례	
안양시자원회수시설관리및운영조례	2013.8.6
광명시자원회수시설운영및관리조례	2013.8.1
서울특별시자원회수관련시설주변지역지원기금조례	2013.8.1
구리시자원회수시설내주민편익시설운영및사용에관한조례	2013.7.18
창원시자원회수시설관리및운영조례	2012.12.28
경주시자원회수시설관리·운영조례	2012.10.11
의정부시생활폐기물자원회수시설주변영향지역주민지원기금설치및운용조례	2012.3.14
양산시자원회수시설운영및관리조례	2011.12.30
서울특별시자원회수시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례	2011.7.28
의정부시생활폐기물자원회수시설의관리및운영조례	2011.3.23
의정부시생활폐기물자원회수시설의설치및운영조례	2011.3.23
서울특별시강남구자원회수시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례	2011.3.4
서울특별시양천구양천자원회수시설주변영향지역주민지원조례	2010.12.31
구리시자원회수시설설치및관리·운영에관한조례	2010.10.26
양주권자원회수시설관리·운영조례	2010.1.18
마산시자원회수시설관리및운영조례	2009.9.30
이천시동부권광역자원회수시설및주민편익시설관리·운영조례	2008.6.12
천시동부권광역자원회수시설및주민편익시설관리·운영조례	2008.6.12
서울특별시노원구노원자원회수시설주변영향지역주민지원조례	2008.1.9
안성시자원회수시설설치및관리운영조례	2005.2.23
동두천시양주권광역자원회수시설설치사업임시특별회계	2004.10.7

조례명	제·개정 공포일
설치조례	

(5) 녹색생활 조례

녹색생활의 실천은 각각의 지방자치단체가 정부의 도움 없이 독자적으로 추진하기가 비교적 용이한 분야에 해당한다. 녹색생활은 “협의로는 자원·에너지의 낭비 및 과소비를 줄이는 것이며, 광의로는 자연친화적이며 여유로운 삶을 추구하는 것을 포함”한다.¹⁹⁶⁾ 환경부에서 예시로 제시한 녹색생활 실천활동의 사례는 다음과 같다.¹⁹⁷⁾

가정에서는 전기, 가스, 물을 낭비하지 않고, 폐기물 배출을 줄이며, 저탄소 친환경 제품을 애용하는 것, 직장에서는 쿨맵시, 계단이용, 개인컵 쓰기, 화상회의 등으로 녹색 일터 만들기, 교통수단으로는 걷기, 자전거 타기, 대중교통 이용, 친환경 운전 등 활용, 학교에서는 자원·에너지 낭비를 최소화하고 이러한 습관을 학생들에게 가르치기 등이다.

이러한 녹색생활과 관련하여 제정되어 있는 조례들은 자전거 이용 활성화에 관한 조례, 친환경 상품구매촉진에 관한 조례, 녹색제품 구매촉진에 관한 조례, 친환경 자동차 보급 관련 조례, 승용차 요일제 지원조례, 승용차 없는 날 운영 및 지원조례, 공해차량제한지역 지정 등에 관한 조례, 자동차 공회전 제한 조례, 환경교육 진흥 조례, 쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례, 1회용품 사용규제 조례 등이 있다. 녹색생활과 관련한 대부분의 조례들은 상위 법령이 있고, 그 법령에서 더 세부적인 사항이나 실천항목들을 지방자치단체로 위

196) 김현호/김선기, 『지방자치단체 녹색성장 추진전략』, 한국지방행정연구원, 2009. 12, 182면.

197) “그린스타트! 녹색은 생활이다.”, 환경부, 2008; 재인용, 김현호/김선기, 앞의 글, 182면.

임한 경우가 많다. 그러다보니, 다른 녹색성장 조례분류보다 제정 건수도 많고, 이행실적도 많은 편이다.

자전거이용 활성화에 관한 조례의 경우도 법률의 위임이 있기 때문에 198) 거의 대부분의 지방자치단체가 이를 조례로 제정하여 운영하고 있다. 199) 200) 201)

녹색제품구매촉진에 관한 조례의 경우도 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」의 위임이 있기 때문에 202) 비교적 많은 자치단체에서 조례를 제정하여 운용 중에 있다. 203) 204) 205) 친환경상품 구매촉진조례가 운용

198) 「자전거이용 활성화에 관한 법률」제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 자전거이용시설의 정비 및 자전거이용자의 안전과 편리를 도모하는 등 자전거이용 활성화를 위한 종합적인 시책을 마련하여야 한다. ② 국가는 자전거이용시설의 정비를 촉진하기 위하여 자전거이용시설의 정비에 소요되는 비용의 일부를 지방자치단체에 보조할 수 있다. ③ 특별시장·광역시장 및 도지사는 국가가 제2항의 규정에 의하여 시·군·자치구(이하 “시·군·구”라 한다)에 비용을 보조하는 경우 「보조금 관리에 관한 법률」에 의하여 시·군·구에서 부담하여야 하는 비용의 일부를 보조할 수 있다. ④ 자전거이용 활성화의 촉진 및 이용여건의 개선을 위하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

199) 「가평군 자전거이용 활성화에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는「자전거이용 활성화에 관한 법률」및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 가평군민의 자전거 이용 개선에 관한 기본사항을 규정하여 자전거 이용의 활성화에 기여함을 목적으로 한다.

200) 「경기도 자전거이용 활성화에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는 「자전거이용 활성화에 관한 법률」및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써 자전거이용자의 안전과 편의를 도모하고 자전거이용의 활성화에 기여함을 목적으로 한다.

201) 「고령군 자전거이용 활성화에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는「자전거이용 활성화에 관한 법률」및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하여 자전거 이용자의 안전과 편의를 도모하고, 자전거이용의 활성화에 기여함을 목적으로 한다.

202) 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」제11조(지방자치단체의 녹색제품 구매촉진 등)

① 특별시·광역시·도·특별자치도 또는 시·군·구는 녹색제품의 구매를 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 다음 각 호의 내용을 조례로 정하여 시행할 수 있다.

1. 제6조의 규정에 의한 녹색제품 의무구매를 이행하기 위하여 필요한 사항
2. 녹색제품 대상품목외의 품목에 대한 녹색제품 판단기준의 설정·운영
3. 그 밖에 녹색제품의 구매촉진을 위하여 필요한 사항

② 시·도 또는 시·군·구는 제1항의 규정에 의한 조례를 제정 또는 개정할 때에는 지체없이 이를 환경부장관에게 제출하여야 한다.

중인 경우도 상당수 있는데, 이 경우는 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」의 개정 전 법률인 「친환경상품 구매촉진에 관한 법률」의 위임에 따라 제정된 후 개정작업이 이루어지지 않은 조례들로서, 녹색제품 구매촉진에 관한 조례와 동일한 성격의 조례이다.²⁰⁶⁾²⁰⁷⁾ 이 경우도 알 수 있듯이 “녹색”이라는 이름을 첨가했을 뿐, 이전부터 환경과 관련하여 추진되어 오던 사업들이 그대로 이어진 경우도 상당하다.

친환경자동차 보급관련 조례는 다음과 같은 것들이 있다.

조례명	제·개정 공포일
광주광역시전기자동차의보급촉진을위한지원조례	2011.7.1
광주광역시광주그린카부품산업진흥재단설치및운영조례	2011.5.13
경상남도천연가스자동차구입의무화에관한조례	2009.8.13
경상북도천연가스자동차구입의무화시행등에관한조례	2005.11.17
전라남도천연가스자동차구입의무화에관한조례	2013.10.4
전라북도천연가스자동차구입의무화조례	2011.11.11
충청남도천연가스자동차구입의무화시행등에관한조례	2012.7.25
경기도경유자동차저공해조치및지원에관한조례	2007.12.31

203) 「경기도 녹색제품 구매촉진 조례」제1조(목적)이 조례는 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」제11조에 따라 경기도가 녹색제품의 구매를 촉진하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

204) 「곡성군 녹색제품 구매촉진에 관한 조례」제1조(목적)이 조례는「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」제11조에 따라 곡성군의 녹색제품 구매를 촉진함으로써 자원의 낭비와 환경오염을 방지하고 지역경제의 지속할 수 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

205) 「광주광역시 남구 녹색제품 구매촉진에 관한 조례」 제1조(목적)이 조례는「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제11조의 규정에 따라 광주광역시 남구청장이 친환경상품의 구매를 촉진하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

206) 「강릉시 친환경상품 구매촉진 조례」제1조(목적)이 조례는 자원의 낭비와 환경오염을 방지하기 위해 강릉시의 친환경상품 구매를 촉진하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

207) 「동해시 친환경상품 구매촉진 조례」제1조(목적)이 조례는「친환경상품 구매촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다)제11조의 규정에 따라 동해시(이하 “시”라 한다)가 친환경상품의 구매를 촉진하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

조례명	제·개정 공포일
대전광역시경유자동차저공해촉진조례	2010.2.26
인천광역시경유자동차저공해촉진및지원에관한조례	2008.11.24
제주특별자치도경유사용자동차저공해조치및지원등에관한조례	2010.1.6
충청북도저공해자동차구입의무화시행등에관한조례	2010.2.19

「광주광역시 전기자동차의 보급촉진을 위한 지원조례」는 전기자동차의 보급촉진 지원 및 이용편의 제공을 위한 조례이다.²⁰⁸⁾ 동 조례에 따라 광주광역시는 전기자동차 구매자에 대하여 예산의 범위 내에서 구매자금을 지원하고,²⁰⁹⁾ 주차요금 감면, 통행요금 감면 등 운행지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.²¹⁰⁾

천연가스 자동차 구입의무화에 관한 조례는 대도시권의 정부, 공공기관, 시내버스·농어촌버스 및 마을버스운송사업자, 청소대행사업자

208) 「광주광역시 전기자동차의 보급촉진을 위한 지원조례」제1조(목적)이 조례는 「환경친화적자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」에 따라 전기자동차 보급촉진을 위해 지원하고 이용편의를 제공함을 목적으로 한다.

209) 「광주광역시 전기자동차의 보급촉진을 위한 지원조례」제5조(예산지원)① 시장과 구청장은 전기자동차의 구매자에 대하여 예산의 범위 내에서 다음 각 호와 같이 구매자금을 지원 할 수 있다.

1. 전기자동차와 전기자동차가 아닌 자동차의 판매가격간 차액의 전부 또는 일부의 보조
2. 전기자동차 구매자금의 융자 또는 융자알선
3. 그 밖에 시장이 전기자동차의 구매를 촉진하기 위하여 필요하다고 인정하여 고시한 사항

② 보조금 등의 지원은「환경친화적자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」과「광주광역시 보조금 관리조례」를 준용한다.

210) 「광주광역시 전기자동차의 보급촉진을 위한 지원조례」제6조(환경친화적자동차의 운행지원)① 법 제11조제1항에 따라 환경친화적자동차 표지를 부착한 전기자동차 운행의 편의를 위해 다음 각 호에 정한 바에 따라 운행을 지원할 수 있다.

1. 시장과 구청장이 운영하는 공영주차장의 주차요금 감면
2. 시장과 구청장이 운영하는 유료도로 및 관내 민자도로의 통행요금 감면
3. 시 주차장 조례에 의거 운영되는 주차장내에 전기자동차 우선주차구역 설치
4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사항

② 시장은 제1항 각 호의 관련 조례, 운영기준, 협약서 등에 따로 반영하여야 한다.

등에 대해서 해당 기관이 자동차를 대·폐차 하거나 신규로 구입하고자 하는 경우에 천연가스 자동차로 전환하도록 의무화하는 내용이다.²¹¹⁾ 천연가스 자동차 구입의무화에 관한 조례는 「대기환경보전법」 제58조의 위임에 따른 내용을 규정하고 있다.

승용차요일제 지원 조례는 다음과 같은 것들이 있다. 거의 대부분은 서울특별시의 조례에 해당한다. 해당 조례들은 주민의 승용차 요일제의 자율적 참여기반을 조성하고 지원하여 승용차요일제의 확산을 목적으로 하고 있다.²¹²⁾ 이를 위해 각각의 조례에서는 승용차요일제 참여자들에 대하여 거주자우선 주차장의 우선주차권 부여, 해당 자치단체 산하단체에서 운영하고 있는 공영주차장의 우선주차권 부여 및 주차요금 할인 등의 혜택을 부여하도록 규정하고 있다.²¹³⁾²¹⁴⁾

211) 「경상남도 천연가스 자동차 구입의무화에 관한 조례」6조(대상기관 및 전환명령)

① 제4조에 따른 자동차를 보유하고 있는 다음 각 호의 기관 등은 해당 자동차를 대·폐차하거나 신규로 구입하고자 하는 경우에는 천연가스자동차로 전환하여야 한다. <개정 2008.07.03>

1. 정부 또는 공공기관 2. 시내버스·농어촌버스 및 마을버스운송사업자, 청소대행사업자

212) 「서울특별시 양천구 승용차요일제 지원 조례」제1조(목적)이 조례는 서울특별시 양천구민의 승용차요일제 자율적참여기반을 조성하고 지원함으로써, 승용차요일제의 확산·정착에 기여함을 목적으로 한다.

213) 「서울특별시 동대문구 승용차요일제 지원 조례」

제3조 (승용차요일제 참여자 지원)① 승용차요일제 참여를 촉진하기 위하여 승용차요일제 참여차량의 사용자 및 시설 등에 대하여 다음과 같은 사항을 지원할 수 있다.

1. 거주자우선주차장의 주차권 우선 부여
2. 구 및 구 산하단체에서 운영하고 있는 공영주차장 요금할인 및 주차권 우선 부여
3. 경품지급
4. 승용차요일제 인센티브 제공업소 안내표지판 및 현수막 등 설치
5. 시설, APT단지 「주차증, 요일제」 전자태그 발급 및 안내표지판, 현수막 등 설치
6. 승용차요일제 홍보를 위한 현수막 및 안내문 등 제작 배포
7. 기타 구청장이 필요하다고 인정되는 사항

②제3조제1항제3호의 경품의 추첨, 지급방법, 지급대상 및 품목 등은 다음과 같다.

1. 경품추첨 : 월 1회를 초과할 수 없다.
2. 경품지급 방법 : 승용차요일제 등록차량을 대상으로 전산추첨을 실시하여 당첨자를 확정된 후 해당 당첨자에게 경품을 지급한다.
3. 경품지급대상 : 경품지급 대상은 동대문구에 승용차요일제 참여차량으로 등록하고 거주하는 차량소유자로 하되 인원은 1회 10명을 초과할 수 없다.

조례명	제·개정 공포일
서울특별시강북구승용차요일제지원조례	2007.7.27
서울특별시금천구승용차요일제지원조례	2007.2.28
서울특별시동대문구승용차요일제지원조례	2007.11.1
서울특별시양천구승용차요일제지원조례	2005.5.16
서울특별시용산구승용차요일제지원조례	2012.2.29
서울특별시종로구승용차요일제지원조례	2007.11.30
서울특별시중랑구승용차요일제지원조례	2007.7.24
울산광역시승용차요일제지원조례	2012.1.12

녹색생활과 관련한 조례들은 대부분이 농촌지역보다는 대도시권 주민들의 생활 습관 개선 등과 관련하여 행해지는 경우가 많다. 자동차의 운행제한이나 자전거 이용, 친환경 자동차 보급 등은 농촌지역보다는 대도시지역에서 요구되는 사항들이 더 많고, 친환경자동차 구입 의무화 시행 조례에서도 광역자치단체의 조례의 경우는 시 이상의 자치단체에서 이를 의무적으로 시행하도록 규정하고 있기 때문이다. 승용차 없는 날 운영조례나 공해차량 제한지역 지정 등에 관한 조례, 자동차 공회전 제한 조례 등도 이러한 예에 해당한다.

-
4. 경품품목 : 구 예산 등을 고려하여 결정하되 품목별로 30만원을 초과할 수 없다.
- 214) 「서울특별시 종로구 승용차요일제 지원 조례」제3조(승용차요일제 참여자에 대한 지원)승용차요일제 참여를 촉진하기 위하여 승용차요일제 참여자에게 다음 각 호와 같이 지원할 수 있다.
1. 거주자우선주차장의 주차우선권 부여
 2. 서울특별시종로구(이하 “구”라 한다) 및 구 산하단체에서 운영하고 있는 공영주차장내 주차우선권 부여 및 요금할인

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

조례명	제·개정 공포일
강원도자동차공회전제한에 관한조례	2013.7.26
경기도자동차공회전제한에 관한조례	2012.11.6
경상남도자동차공회전제한조례	2012.10.4
경상북도자동차공회전제한에 관한조례	2005.3.14
대전광역시자동차공회전제한조례	2012.4.13
서울특별시자동차공회전제한에 관한조례	2012.9.28
세종특별자치시자동차공회전제한에 관한조례	2012.7.2
울산광역시자동차공회전제한에 관한조례	2010.1.7
인천광역시자동차공회전제한에 관한조례	2011.10.24
전라남도자동차공회전제한에 관한조례	2013.2.20
전라북도자동차공회전제한조례	2011.11.11
제주특별자치도자동차공회전제한에 관한조례	2007.8.22
충청남도자동차공회전제한에 관한조례	2012.7.25
충청북도자동차공회전제한에 관한조례	2010.6.30

「창원시 승용차 없는 날 운영 및 지원 조례」에서는 공휴일을 제외한 매월 22일을 승용차 없는 날로 지정하여 시민이 승용차를 운행하지 아니하고 도보, 자전거, 대중 교통 등을 이용하여 일상생활을 할 것을 규정하고 있다.²¹⁵⁾ 이 때 승용차 없는 날의 시행은 강제적인 것이 아니고 신청자에 한하여 스티커를 부여받아 승용차를 운행하지 않도록 하고 참여자에 대해서는 경품을 부여하는 방식을 채택하고 있다.²¹⁶⁾

215) 「창원시 승용차 없는 날 운영 및 지원 조례」제3조(지정·운영)① 승용차 없는 날은 매월 22일로 한다. 다만, 공휴일에는 시행하지 아니한다. ② 제1항에 따른 승용차 없는 날에는 시민이 승용차를 운행하지 아니하고 도보, 자전거, 대중교통 등을 이용하여 일상생활을 한다.

216) 「창원시 승용차 없는 날 운영 및 지원 조례」 제4조(신청 및 의무)① 승용차 없는 날에 참여를 희망하는 시민은 “별지 서식”에 의하거나 시 홈페이지에 신청하여야 한다.② 제1항에 따른 승용차 사용자는 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.
1. 시장으로부터 교부받은 “별표”의 스티커를 차량에 부착하고 운행하여야 한다.
2. 승용차 없는 날에는 승용차를 운행하지 않는다.

공해차량 제한지역 지정 및 운행제한에 관한 조례는 수도권에 한하여 조례를 제정하고 운용 중에 있다. 해당 조례들은 법령에 따라 운행이 제한되는 자동차의 범위와 지역 등을 규정한 것으로,²¹⁷⁾ 각 조례에서는 해당 자치단체에서의 공해차량제한지역²¹⁸⁾, 운행제한 대상, 위반행위에 대한 과태료 부과²¹⁹⁾ 등의 내용을 담고 있다.

조례명	제·개정 공포일
경기도공해차량제한지역지정및운행제한에관한조례	2012.5.11
서울특별시공해차량제한지역지정및운행제한에관한조례	2010.9.30
인천광역시공해차량제한지역지정및운행제한에관한조례	2010.3.29

- 제5조(참여자에 대한 지원과 홍보) ① 시장은 승용차 없는 날 시민 참여를 촉진하기 위하여 승용차 없는 날 참여자와 관련기업 등(이하 “참여자”라 한다)에 대하여 예산의 범위에서 재정적 지원을 할 수 있다. ② 시장은 승용차 없는 날 참여자에게 경품을 지급할 수 있다. ③ 시장은 승용차 없는 날에 대한 교육·홍보를 확대하고, 기업 및 시민들의 자발적인 참여를 위한 대책을 마련하여야 한다.
- 217) 「경기도 공해차량제한지역 지정 및 운행제한에 관한 조례」 제1조(목적)이 조례는 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 제28조의2에 따라 운행이 제한되는 자동차의 범위와 지역 등을 규정함으로써 대기환경 개선을 통한 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.
 「서울특별시 공해차량제한지역 지정 및 운행제한에 관한 조례」 제1조(목적)이 조례는 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 제28조의2에 따라 운행이 제한되는 자동차의 범위 및 지역 등을 규정하여 대기환경을 개선함을 목적으로 한다.
 「인천광역시 공해차량제한지역 지정 및 운행제한에 관한 조례」 제1조(목적)이 조례는 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 제28조의2에 따라 공해차량제한지역의 지정 및 공해차량제한지역 안에서 운행이 제한되는 자동차의 범위 등을 규정함으로써 대기질을 개선하고 나아가 시민의 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.
- 218) 「인천광역시 공해차량제한지역 지정 및 운행제한에 관한 조례」 제3조(공해차량 제한지역의 지정) 제2조제1호의 공해차량제한지역(이하“제한지역”으로 한다) 중 인천광역시 제한지역은 옹진군(영흥면은 제외)을 제외한 인천광역시 전지역으로 한다
- 219) 「인천광역시 공해차량제한지역 지정 및 운행제한에 관한 조례」 제6조(운행제한 위반차량에 대한 과태료 부과 등) ① 시장은 인천광역시 제한지역 안에서 운행제한을 위반한 차량에 대하여 처음 1회 위반시에는 과태료 부과 없이 위반사실을 통지하여 차량소유주가 운행제한 대상 차량임을 인지할 수 있도록 하고, 통지일부터 30일이 경과한 후부터 매 위반시마다 20만원씩 최대 200만원까지 과태료를 부과할 수 있다. 다만, 1일 위반 횟수가 1회 이상이라도 1회로 한정하여 과태료를 부과한다. ② 과태료의 부과·징수 절차는 「질서위반행위규제법」에 따른다.

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

환경교육진흥조례의 경우도 일종의 녹색생활 조례로 분류할 수 있다. 환경교육진흥조례는 「환경교육진흥법」에 따라 제정된 것으로²²⁰⁾ 이를 제정하여 운용 중인 자치단체는 다음과 같다.

조례명	제·개정 공포일
수원시환경교육진흥조례	2013.9.30
충청북도환경교육진흥조례	2013.6.28
하남시환경교육진흥및지원조례	2013.6.3
인천광역시환경교육진흥조례	2012.10.2
대전광역시환경교육진흥조례	2012.6.15
경상북도환경교육진흥조례	2012.4.9
경기도환경교육진흥및지원조례	2012.4.6
광주광역시서구환경교육진흥조례	2012.3.8
순천시환경교육진흥조례	2012.1.10
광주광역시환경교육진흥조례	2012.1.1
강원도환경교육진흥조례	2011.12.30
충청남도환경교육진흥조례	2011.11.10
서울특별시성북구환경교육조례	2011.10.21
전라남도환경교육진흥조례	2011.5.13
부산광역시환경교육진흥조례	2011.5.4
영광군교육환경개선및지원조례	2011.1.18
경상남도환경교육진흥조례	2009.11.12
서울특별시환경교육지원조례	2009.7.30
제주특별자치도환경교육진흥조례	2008.3.5

220) 「환경교육진흥법」 제4조(책무) ① 국가 및 지방자치단체는 환경교육의 활성화를 위한 시책을 수립·시행하여야 하며 이와 관련된 민간의 활동을 지원할 책무를 진다. ② 사업자는 업무와 관련된 환경지식 및 기능을 향상시키기 위하여 필요한 환경교육을 실시하도록 노력하여야 한다. ③ 모든 국민은 환경보전과 지속가능한 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체가 추진하는 환경교육시책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례 역시 서울특별시, 대전광역시, 광주광역시²²¹⁾ 등 대도시권을 중심으로 제정되어 있는 편이다. 동 조례 역시 상위 법령에 위임 근거²²²⁾를 두고 시행되는 경우가 대부분이다.²²³⁾

조례명	제·개정 공포일
서울특별시금천구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2013.9.27
광주광역시북구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2012.11.5
서울특별시마포구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2012.9.27
서울특별시강북구쓰레기줄이기와자원의재활용촉진에관한조례	2012.5.11
서울특별시용산구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2012.2.29
서울특별시송파구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2011.12.12
서울특별시관악구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2011.11.3
서울특별시강서구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2011.6.30
서울특별시중구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2011.6.7
서울특별시서초구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2010.12.28
서울특별시노원구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2010.9.24
서울특별시은평구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2010.7.1
서울특별시양천구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2010.6.25
서울특별시도봉구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2010.3.25

221) 「광주광역시 북구 쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례」 제1조(목적) 이 조례는 쓰레기를 줄여 환경오염을 사전에 차단하고 재활용을 촉진시켜 지속가능한 자원순환형 사회를 정착시키는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

222) 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 자원순환을 촉진하기 위한 시책을 마련하여야 한다. ② 지방자치단체는 제1항에 따라 수립된 국가의 시책에 따라 관할 구역의 특성을 고려하여 자원순환을 촉진하기 위한 시책을 수립·시행할 책무를 진다.

223) 「서울특별시 강남구 쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례」 제1조(목적) 이 조례는 쓰레기 줄이기와 자원재활용에 관하여 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」, 같은 법 시행령, 같은 법 시행규칙, 「제품의 포장방법 및 포장재의 재질 등의 기준에 관한 규칙」, 「폐기물관리법」과 「서울특별시 쓰레기 줄이기와 자원재활용 촉진에 관한 조례」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

조례명	제·개정 공포일
서울특별시종로구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2009.12.31
서울특별시동작구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2009.12.30
서울특별시강남구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2009.12.18
대전광역시중구쓰레기줄이기와자원순환촉진에관한조례	2009.10.15
서울특별시서대문구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2009.10.9
서울특별시광진구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2009.5.1
서울특별시영등포구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2009.4.23
제주특별자치도쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2009.4.15
서울특별시중랑구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2008.12.29
서울특별시구로구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2008.11.14
서울특별시동대문구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2007.11.1
서울특별시쓰레기줄이기와자원재활용의촉진에관한조례	2007.4.17
서울특별시강동구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2003.11.5
서울특별시성북구쓰레기줄이기와자원재활용촉진에관한조례	2000.12.30

1회용품 사용 규제위반사업장에 대한 과태료 부과 및 신고포상금 지급 조례 역시 비교적 많은 지방자치단체에서 제정되어 있는 조례 중 하나이다. 광역자치단체 혹은 도시지역의 기초지방자치단체 뿐만 아니라 군 단위의 자치단체에서조차도 이에 관한 조례를 제정하여 운영하고 있다.²²⁴⁾ 동 조례는 「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 및 동법 시행령, 시행규칙의 위임에 따라 제정되어 위반 사업장에 대한 과태료 부과 및 신고포상금이라는 직접적인 제재와 혜택을 부여하여 조례의 실효성을 기하고 있다.²²⁵⁾

224) 「군위군 1회용품 사용규제 위반사업장에 대한 과태료 부과 및 신고포상금 지급 조례」 제1조(목적) 제1조(목적)이 조례는「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 제10조, 같은 법 시행령 제8조 및 같은 법 시행규칙 제4조의 규정에 의하여 1회용품 사용규제 의무가 있는 사업장의 법령 위반행위에 대한 과태료부과·징수와 신고포상금지급기준에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

225) 「광주시 1회용품 사용규제 위반 사업장에 대한 과태료부과·징수에 관한 조례」

(6) 녹색도시관련 조례

녹색도시 관련해서는 청주시와 같이 녹색도시 기본조례를 직접적으로 제정한 경우도 있고, 창원시와 같이 환경보전 및 녹색도시 창원21 실천협의회 설치·운영 및 지원 조례를 통해 규정하는 경우도 있다.

그런데 「청주시 녹색도시 기본조례」의 경우는 저탄소 녹색성장 기본조례의 자체적 변형 조례로 볼 수 있는데,²²⁶⁾ 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따라 운영·시행하도록 한 지방녹색성장 시책 등을 동 조례에서 규정하고 있기 때문이다. 따라서 이 경우 조례는 저탄소 녹색성장 기본조례와 동일한 성격을 갖는 것으로 이해된다.

그 밖에 친환경 건축조례도 이 분류에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

조례명	제·개정 공포일
과천시친환경건축물인증제운영조례	2010.2.12
서울특별시강동구저에너지친환경공동주택인증에관한조례	2013.5.1
인천광역시친환경·에너지건축기준에관한조례	2011.10.24
광주광역시북구저탄소녹색건축물지원조례	2010.2.26
오산시저탄소녹색건축물지원조례	2012.4.4
원주시저탄소녹색건축물지원조례	2009.12.31
평택시저탄소녹색건축물지원조례	2011.7.28

「과천시 친환경건축물 인증제 운영 조례」에서는 공공건축물에 대해서는 친환경 인증을 반영하고,²²⁷⁾ 민간의 친환경 건축물에 대해서는

제2조(과태료 부과기준)시장은 법 제10조의 규정을 위반한 자에 대하여 별표의 기준에 따라 과태료를 부과한다.

226) 「청주시 녹색도시 기본조례」 제1조(목적)이 조례는 청주시가 시민의 삶의 질과 도시 공간의 질을 높이는 지속가능하고 살고 싶은 녹색도시로 전환 및 발전하기 위한 관련 시책을 종합적으로 추진하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

227) 「과천시 친환경건축물 인증제 운영 조례」 제6조(공공 건축물에 대한 친환경인증 반영)공공건축물 건설사업 추진시 친환경 설계요소 적용 및 친환경 건축물 인

인센티브를 부여하는 등²²⁸⁾의 정책을 통해 친환경 건축을 유도하고 있다. 저탄소 녹색건축물 지원조례에서는 저탄소 녹색건축물을 “에너지 이용효율이 높고, 신·재생에너지를 사용하여 온실가스배출을 최소화하면서 자원을 재이용하는 친환경건축물 및 신·재생에너지 이용건축물로 인증된 건축물”이라 정의하면서, 저탄소 녹색건축물을 권장하고, 예산의 범위 내에서 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 도시녹화 등에 관한 조례는 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」의 구체적 위임사항의 이행을 목적으로 제정된 조례이다.²²⁹⁾²³⁰⁾ 동 조례에서는 지방자치단체의 장이 도시녹화사업에 보조금을 지원할 수 있는 근거를 규정하고 있다.²³¹⁾

조례명	제·개정 공포일
광명시도시녹화계획에관한조례	2011.8.9
광주광역시북구도시녹화발전연구위원회운영에관한조례	2012.11.5
군산시도시녹화발전연구위원회설치및운영에관한조례	2000.6.15

증대행과 수수료 등에 소요되는 비용을 사업예산 책정시 반영하여야 한다.

228) 「과천시 친환경건축물 인증제 운영 조례」 제5조(민간건축물에 대한 인센티브의 부여)① 민간부문 친환경 건축물에 대하여 다음 각 호의 인센티브를 부여할 수 있다.

1. 친환경 건축물 소유자에 대한 지방세 감면
2. 인증심사 비용의 일부 지원
3. 친환경 건축물 설계요소 적용시 용적을 완화
4. 그 밖의 민간부문 친환경 건축물 유도를 위해 필요한 지원

②시장은 제1항에 따른 인센티브중 제1호와 제3호를 중복 부여할 수 없다.

229) 「수원시 도시녹화 등에 관한 조례」 제1조 (목적)이 조례의 목적은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」을 구체적으로 이행하고 민간의 녹화사업을 활성화하여 쾌적한 도시환경을 조성하는데 있다.

230) 「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」 제1조 (목적)이 조례의 목적은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」을 구체적으로 이행하고 민간의 녹화사업을 활성화하여 쾌적한 도시환경을 조성하는데 있다.

231) 「서울특별시 도시녹화 등에 관한 조례」 제33조(도시녹화사업 보조금 지원)① 시장은 녹지를 관리하는 기관의 장(이하 “녹지관리청”이라 한다)에 대하여 도시녹화사업을 위한 녹지조성 및 보전에 따른 조정시설의 설치비용 등을 규칙이 정하는 바에 따라 예산의 범위 내에서 일부 지원할 수 있다.

조례명	제·개정 공포일
대전광역시도시녹화등에관한조례	2012.8.17
서울특별시노원구도시녹화등지원에관한조례	2012.11.1
서울특별시도시녹화등에관한조례	2007.12.26
수원시도시녹화등에관한조례	2012.6.11
울산광역시북구도시녹화조례	2012.3.5
원주시도시녹화및공원녹지에관한조례	2013.4.19
진주시도시녹화등에관한조례	2011.1.3
태백시도시녹화등에관한조례	2011.2.18
통영시도시녹화계획수립에관한조례	2010.8.17

(7) 환경관련 조례

환경관련조례는 환경에 특화되어 있는 내용인 만큼, 녹색성장이라는 국가비전을 설정하기 이전부터 환경보호와 관련하여 제정·시행된 경우가 대부분이다 이에 해당하는 대표적인 것으로 환경기본조례가 있다. 환경기본조례 역시 대부분의 자치단체가 이를 보유하고 있는 기본적인 조례 중 하나에 해당한다. 각각의 환경기본조례에서는 환경보전시책 추진의 기본원칙 및 자치단체의 책무²³²⁾, 환경에 대한 정의, 환경보전계획, 환경보전시책 등을 규정하고 있다.²³³⁾

232) 「고성군 환경 기본 조례」 제4조(군의 책무)군은 환경보전과 새로운 환경의 창조를 위하여 다음 각 호에 관한 기본적인 종합적인 시책을 수립하고 시행할 책무를 진다.

1. 환경오염방지에 관한 사항
2. 자연환경과 자연생태계 보전에 관한 사항
3. 양호한 경관 및 역사적, 문화적 유산의 보전에 관한 사항
4. 자원의 효율적 이용 및 폐기물 감량에 관한 사항
5. 환경보전을 위한 군민의 참여와 협력강화에 관한 사항

233) 「경기도 환경기본 조례」 제33조(도시녹화사업 보조금 지원) ① 시장은 녹지를 관리하는 기관의 장(이하 “녹지관리청”이라 한다)에 대하여 도시녹화사업을 위한 녹지조성 및 보전에 따른 조경시설의 설치비용 등을 규칙이 정하는 바에 따라 예산의 범위 내에서 일부 지원할 수 있다.

제 4 장 지방자치단체의 녹색성장 법제

그 밖에 대기환경 보전 관련 조례, 수질환경보전 조례, 환경보전기금 설치 및 운용 조례, 환경오염행위 신고·포상조례 등도 이 분야에 해당하는 것으로 분류할 수 있다.

조례명	제·개정 공포일
서울특별시구로구환경오염행위신고포상조례	2013.10.10
서울특별시성동구환경오염행위신고포상조례	2013.2.21
서울특별시마포구환경오염행위신고포상조례	2012.11.8
서울특별시용산구환경오염행위신고포상조례	2012.2.29
당진시환경오염행위신고보상조례	2012.1.1
대구광역시서구환경오염행위신고및포상금지급조례	2011.12.30
서울특별시송파구환경오염행위신고포상조례	2011.12.12
공주시환경오염행위신고보상조례	2011.11.15
고양시환경오염행위신고보상조례	2011.8.5
서울특별시강서구환경오염행위신고포상조례	2011.6.30
대전광역시유성구환경오염행위신고보상조례	2011.6.10
서울특별시중구환경오염행위신고포상조례	2011.6.7
김해시환경오염행위신고포상조례	2011.5.23
아산시환경오염행위신고포상금지급조례	2011.3.25
인천광역시부평구환경오염행위신고포상금지급조례	2010.10.14
서울특별시금천구환경오염행위신고포상조례	2010.8.19
서울특별시은평구환경오염행위신고포상조례	2010.7.1
서울특별시강북구환경오염행위신고포상조례	2010.4.30
서울특별시강남구환경오염행위신고포상조례	2009.12.18
대전광역시중구환경오염행위신고포상금지급조례	2009.10.15

조례명	제·개정 공포일
예산군환경오염행위신고에대한포상금지급조례	2009.7.20
서울특별시광진구환경오염행위신고포상조례	2009.5.1
서울특별시영등포구환경오염행위신고보상조례	2009.4.23
대전광역시동구환경오염행위신고포상조례	2009.4.6
완주군환경오염행위신고포상금지급조례	2009.2.27
인천광역시남동구환경오염행위신고포상조례	2009.2.27
용인시환경오염행위신고및포상에관한조례	2009.1.12
서울특별시중랑구환경오염행위신고포상조례	2008.12.9
서울특별시관악구환경오염행위신고포상조례	2008.8.1
제천시환경오염행위신고포상조례	2008.3.28
천안시환경오염행위신고에대한포상금지급조례	2008.3.21
서울특별시동작구환경오염행위신고포상조례	2008.1.10
진천군환경오염행위신고포상조례	2007.12.26
인천광역시환경오염행위신고포상금지급조례	2007.12.17
서울특별시동대문구환경오염행위신고포상조례	2007.11.1
홍성군환경오염행위신고보상조례	2007.9.17
서울특별시노원구환경오염행위신고포상조례	2007.4.10
함양군환경오염행위신고포상에관한조례	2007.2.14
강진군환경오염행위신고보상조례	2006.11.30
서울특별시성북구환경오염행위신고포상조례	2006.11.17
서울특별시서대문구환경오염행위신고포상조례	2006.1.27
당진군환경오염행위신고보상조례	2004.11.30
의성군환경오염행위신고보상조례	2004.11.26
서울특별시종로구환경오염행위신고포상조례	2004.7.30

조례명	제·개정 공포일
서울특별시도봉구환경오염행위신고포상조례	2004.4.14
서울특별시양천구환경오염행위신고포상조례	2003.8.5

환경오염행위 신고 포상 조례에서는 해당 자치단체에서 법률에 따른 환경오염 위반행위를 신고한 자에게 보상하여 주민의 제보를 활성화하기 위해 제정된 조례이다. 조례의 제·개정 시기를 보면 이 역시 녹색성장이라는 국가비전 설정 전부터 실시되어 오던 것으로 환경보전 정책의 일환으로 유지되어 오던 조례임을 알 수 있다.²³⁴⁾

3. 녹색성장 조례운용 현황의 시사점

지방녹색성장 입법의 형식적 토대가 되는 것은 저탄소 녹색성장 기본조례이다. 거의 대부분의 자치단체가 이를 보유하고 있고, 중앙정부의 녹색성장 추진에 맞추어 빠르게 제정이 이루어졌으며, 규율구조 역시 「저탄소 녹색성장 기본법」을 모방하여,²³⁵⁾ 다른 조례에 우선하여 해당 조례를 적용하도록 규정한 점 때문이다.²³⁶⁾ 그러나 실질적으로

234) 「공주시 환경오염행위 신고 보상 조례」 제1조(목적)이 조례는 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」 및 「소음·진동관리법」등 환경관련 법규를 위반한 행위에 대하여 우리시에 신고하는 주민에게 적절한 보상을 함으로써 주민의 신고를 활성화하고 쾌적한 환경보전에 이바지함을 목적으로 한다.

235) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제8조(다른 법률과의 관계) ① 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. ② 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 제3조에 따른 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다.

236) 「경상북도 저탄소 녹색성장 기본조례」 제7조(다른 조례와의 관계) ① 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 조례에 우선하여 이 조례를 적용한다. ② 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 조례를 제정하거나 개정하는 경우에는 이 조례의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다. ③ 도가 다른 법령에 따라 수립하는 저탄소 녹색성장관련 계획과 정책은 이 조례의 기본원칙 및 지방추진계획과 조화를 이루도록 하여야

지방녹색성장의 기본 토대가 되는 것은 기후변화대응조례로 보인다. 녹색성장 기본조례의 경우는 정부의 지침에 따라 일방적이고 획일적으로 제정된 부분도 간과할 수 없으며, 지역 특유의 정책이나 현실가능성 있는 녹색생활 관련 부분들이 구체적으로 적시되지 않은 탓도 있다. 물론, ‘기본조례’로서의 성격을 유지하기 위해 추상적이고 일반적인 규정으로 체계화했다고 볼 수 있겠지만, 지방자치단체에 일률적으로 적용할 수 있는 상위 법령이 있는데, 굳이 유사한 형식의 추상적인 조례제정을 강행할 필요가 있었는지는 의문이다.

반면, 기후변화 대응조례의 경우는 대부분의 지방자치단체가 이를 제정했다기 보다는 실질적으로 녹색성장 정책 추진 의지가 있는 자치단체들이 제정한 것으로 보인다. 실제적인 정책 추진 의지가 있는 만큼 구체적이고 현실적인 대안들이 포함되어 있으며, 각각의 대안에 따른 조례가 다시 세부적으로 제정되기도 한 것을 알 수 있다.

중앙정부의 획일적 지침에 따라 타율적으로 녹색성장기본조례를 제정한 자치단체의 경우는 녹색성장 기본 조례 외에 녹색성장관련 자치법규가 갖추어지지 않은 경우가 많았다. 이는 실질적으로는 지방차원에서 녹색성장이 그다지 활발하게 추진되지 않은 경우도 있음을 반증한다고 할 수 있다. 지방차원에서 다양한 녹색성장 프로젝트를 실행하고 지역주민에 대한 교육·홍보 등이 활발했던 자치단체들의 경우는 기본조례 외의 녹색성장 관련 조례의 제·개정이 지속적으로 나타난 것도 알 수 있다.²³⁷⁾ 또한 조례제정 현황을 살펴보면, 지난 정권의 초기보다는 정권 말기에 가까워질수록 구체적인 조례제정이 늘어나고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 특정 정책이 실질적으로 정착하기 위해서는 일정 정도 적응 기간을 요구하는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 따라서 국가의 정책이 지방자치단체에까지 체계화될 수

한다.

237) 지방자치단체별 녹색성장 추진 성과에 대해서는 녹색성장위원회, “지방녹색성장 추진 성과 및 향후 과제”, 2012. 8. 31. 의 내용 참고.

있도록 하려면 단기의 계획을 강행하는 것보다는 정부의 변경에 상관 없이 지속성을 가질 수 있는 장기비전을 제시하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

제 2 절 녹색성장을 위한 자치입법의 지향점

지방자치단체의 입법활동은 주민과의 관계에서 잘 활용될 경우 국가입법의 경우보다 더 구체적으로 주민의 생활에 영향을 끼칠 수 있고, 지역주민의 활동기준으로 기능할 수도 있다.

한편, 지방차원의 녹색성장이 체계화하고 공고화할 수 있기 위해서는, 무엇보다도 주민의 참여가 보장되고 더 활발하게 이루어질 수 있어야 한다. 녹색성장 관련 정책들이 단순히 행정 차원에서 실행하는 프로그램으로 진행되는 것이 아니라, 주민이 직접 제안하고 기획한 사항들을 행정에 반영할 수 있도록 길을 열어두는 것도 중요하다.

우리는 정보통신기술의 발달에 힘입어 정부의 일방적인 의사전달이 아니라, 주민과의 쌍방향 의사소통이 실시간으로 가능한 시대에 살고 있다. 더구나 지방자치단체와 주민들 사이의 관계에서라면, 그 의사소통이 더 원활하게 이루어 질 수 있는 여건을 갖추고 있는 셈이다.

녹색성장이 단순히 지난 정부의 전유물로서, 이미 지나간 정책일 뿐이라는 인식은 넘어선 것으로 생각된다. 기후변화라는 대응과제를 눈 앞에 두고 있는 현 시점에서 녹색성장은 버릴 수 없는 우리의 국가비전이다. 현 시점에서 이러한 녹색성장의 지속성을 담보하려면, 녹색성장을 위한 지역적 구심체를 확립하여 녹색성장이라는 비전을 확산시키고, 시민운동 차원에서 실시되던 지방의제21과의 협력관계도 모색할 수 있어야 한다. 이와 같은 의미에서 국가적 차원의 추상적 비전이 아닌 지역특성을 반영한 녹색성장을 공고하게 하기 위해, 주민의 생활과 관련성을 갖는 구체적인 조례가 제정될 필요가 있다. 이러한 부분을 보완하기 위

해서는 주민이 갖는 조례제정권²³⁸⁾의 활성화를 통해, 지방의제 21과 같은 시민사회의 역동적 활동사항이 조례를 통해 제도화할 수 있는 기반을 마련하는 것도 중요하다.

여론과 시민운동, 거버넌스의 확산을 통한 비제도적 수단들을 활성화하기 위해 앞서, 지방차원에서 녹색성장의 확산을 위한 법과 제도의 기반을 구축하는 것은 녹색성장의 지속성 담보를 위한 초석이 될 수 있을 것이다.

238) 「지방자치법」 제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 "19세 이상의 주민"이라 한다)은 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다. <개정 2009.4.1>

1. - 3. (생략).

제 5 장 결론 및 시사점

국가 차원에서 개인이 가질 수 있는 정치적 영향력에 비하여 지방자치 차원에서 개인이 가질 수 있는 정치적 영향력은 상대적으로 크다. 이러한 지방자치의 특성이 녹색성장에서 역할을 할 수 있게 되면, 해당 자치단체의 주민은 녹색성장에 있어, 그 스스로 책임을 갖고 이에 참여하며, 적극적으로 녹색성장을 위한 시책을 추진할 수 있기 때문에 녹색성장이 실질적인 의미를 갖게 될 것이다.

지난 정부의 녹색성장 정책은 기후변화 대응을 위한 국가적 위기 상황에 적절한 국가비전을 제시하고 이를 위한 토대를 마련했다는 점에서 높이 평가할 수 있다. 또한 국제적으로도 녹색성장이라는 국가비전을 통해 한국을 브랜드화하고, 녹색성장에 있어 우리가 이니셔티브를 가질 수 있도록 한 점에서도 의의가 있다. 그러나 국외에서의 평가와 달리 국민들이 체감한 녹색성장은 크지 않았고, 지역사회로까지 확산되기에는 5년의 추진기간이 짧았던 부분도 간과할 수 없다. 지방의 녹색성장입법을 살펴보다라도 정권 말기에 가서야 비로소 이를 위한 조례제정이 확산되고 활발해졌다. 이에서 알 수 있듯이 정부정책이 지방차원에까지 확산되고 체계화하려면 일정 정도의 적응기간과 체험기간이 요구됨을 숙지하는 것도 중요하다.

녹색성장을 위한 정책들은 이제 지방차원에서 뿌리내리기 시작했다. 기후변화 대응을 위한 각종 정책과 지방적 프로그램들이 주민의 실제 생활에서 실천되어 이행될 수 있기 위해서는 지금부터가 더 중요하다. 조례제정으로까지 이어지지 못했던 자치단체에서는 주민적 합의사항을 이끌어 내어 구체적인 조례제정을 추진할 필요가 있고, 조례제정이 활발했던 자치단체에서는 이러한 조례들이 추상적인 규율로 남지 않고, 주민의 생활속에서 현실화 할 수 있도록 이를 더욱 홍보하고 다듬어 갈 수 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 고문헌, “녹색성장의 개념과 저탄소녹색성장기본법”, 『토지공법연구』 제49집, 한국토지공법학회, 2010.
- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2012.
- 김명길, “조례와 법치행정”, 『법학연구』 제40권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 1999.
- 김민훈, “지방자치의 헌법적 보장”, 『자치연구』 제17권 제1,2호 합병호, 한국지방자치연구소, 2007.
- 김배원, “헌법적 관점에서의 지방자치의 본질”, 『공법학연구』 제9권 제1호, 한국비교공법학회, 2008. 2.
- 김성수, 『특별행정법 - 협력적 법치주의와 행정법이론』, 법문사, 2004.
- 김영천, “한국에 있어서의 지방자치의 헌법적 기초”, 『지방자치법연구』 통권 제4호, 한국지방자치법학회, 2002. 12.
- 김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 『의정연구』 제15권 제1호, 국회입법조사처, 2009.
- 김재광, “지방분권개혁과 조례제정권의 범위”, 『지방자치법연구』 제10호, 한국지방자치법학회/법영사, 2005.
- 김진한, “지방자치단체의 자치입법권의 헌법적 보장 및 법률유보 원칙과의 관계”, 『헌법학연구』 제18권 제4호, 한국헌법학회, 2012.
- 김현호/김선기, 『지방자치단체 녹색성장 추진전략』, 한국지방행정연구원, 2009. 12.

참 고 문 헌

- 김호석, 「지속가능발전 관점에서의 녹색성장 의미와 평가방안에 관한 연구」, 한국환경정책평가연구원 정책보고서, 2009.
- 녹색성장위원회, “녹색성장 성과와 향후과제”, 2013. 2. 4.
- 녹색성장위원회, “녹색성장 추진 성과 및 향후 과제”, 제20차 녹색성장위원회 보고대회, 2012. 8. 31,
- 녹색성장위원회, 「녹색성장 국가전략 및 5개년 계획」, 2009. 7.
- 녹색성장위원회, 녹색성장 성과와 향후과제, 2013. 2. 4,
- 녹색성장위원회/한국지방행정연구원, 「지방녹색성장 추진성과 점검 및 지속발전방안 연구」, 2012. 10.
- 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2012,
- 박윤흔/정형근, 「최신 행정법강의(하)」, 박영사, 2009,
- 방승주, “중앙정부와 지방자치단체와의 관계-지방자치에 대한 헌법적 보장의 내용과 한계를 중심으로”, 「공법연구」 제35집 제1호, 한국공법학회, 2006,
- 법제처, 「2012년 녹색성장법제 연구논문집」, 2012.
- 법제처, 「녹색성장 법제(I) - 저탄소 녹색성장과 법제적 대응」, 2010. 10.
- 서원우, “헌법과 지방자치”, 「고시연구」제3권 제3호, 한국지방자치연구소, 1993. 6,
- 신봉기, “지방분권특별법의 제정방향”, 「지방자치법연구」 통권 제6호, 한국지방자치법학회, 2003. 12,
- 신원득/이상미, 「지방의회 관련 법령 및 자치법규 개선연구」, 경기개발연구원, 2010,

- 심영규, “국제법규의 국내적 수용과 사회국가의 실현”, 『한양법학』 제37권, 한양법학회, 2012.2.
- 안전행정부, 『자치법규 입법실무』, 2012.
- 오동석, “지방자치의 제도적 보장론 비판”, 『공법연구』 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000.
- 윤경준/박순애/이희선, “지방자치단체 역량이 녹색성장정책 추진에 미치는 영향 연구”, 『한국지방자치학회보』 제22권 제4호, 한국지방자치학회, 2010. 12.
- 윤경준/박순애/이희선, “지방자치단체의 녹색성장 추진현황과 거버넌스”, 『한국국정관리학회 하계 학술대회 논문집』, 한국국정관리학회, 2010,
- 윤명선, “민주주의와 지방자치 - 지방자치에 관한 헌법적 접근”, 『헌법학연구』 제1권, 한국헌법학회, 1995,
- 이근호, 『녹색성장 관련 내용 교육과정 반영 방안 연구』, 한국교육과정평가원, 2008. 12.
- 이기우, “지방자치와 민주주의 및 법치주의의 원칙”, 『공법연구』 제29집 제4호, 한국공법학회, 2001.
- 이상규, 『신행정법론(하)』, 법문사, 1995,
- 이상헌, “‘저탄소 녹색성장’의 특징과 문제점”, 『환경과 생명』 제58호, 환경과 생명, 2008. 12.
- 이창언, “한국 로컬 거버넌스(지방의제21)의 현황과 민주적 재구축”, 『진보평론』 제55호, 메이데이, 2013. 3.
- 임봉수/김도영, “저탄소 녹색성장의 현재와 미래”, 『대전대학교 환경문제연구소 논문집』 제13호, 대전대학교 환경문제연구소, 2009.

참 고 문 헌

- 장 욱, “저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응”, 『토지공법연구』제 49집, 한국토지공법학회, 2010. 5.
- 정만희, “헌법적 관점에서 본 지방자치법제의 발전방향”, 『지방자치법연구』 통권 제3호, 한국지방자치법학회, 2002,
- 정세욱, 『지방자치학』, 법문사, 2000,
- 정준현, “지방자치단체의 조직 및 인사에 관한 자치권의 개선방향”, 『지방자치법연구』통권 제8호, 한국지방자치법학회, 2004. 12,
- 정지승, “조례제정권의 범위와 한계”, 『판례연구』, 전주지방법원, 1998,
- 정희성 외, 『녹색성장 성과연계 등 Rio+20 대응방안 마련 연구』, (사)환경과 문명, 2011. 12.
- 조성규, “지방자치제의 헌법적 보장의 의미”, 『공법연구』 제30집 제 2호, 한국공법학회, 2001.
- 조정찬. “위임조례 위주의 조례입법 극복방안”, 『지방자치법연구』 통권 제8호, 한국지방자치법학회, 2004. 12,
- 조정환, “자치입법권 특히 조례제정권과 법률우위와의 관계문제”, 『공법연구』 제29집 제1호, 한국공법학회, 2000,
- 조홍석, “선진국 진입 전제로서의 신뢰와 원칙”, 『공법학연구』제12권 제4호, 한국비교공법학회, 2011. 11.
- 조홍식/이재협/허성욱 편저, “저탄소 녹색성장의 현재와 미래”, 『대전대학교 환경문제연구소 논문집』 제13호, 대전대학교 환경문제연구소, 2009.
- 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2001,
- 한국지방행정연구원, 『지방자치단체 녹색성장 추진계획 이행상황 점검 및 평가 결과 검토 연구』, 녹색성장위원회, 2011. 9.

- 한국환경회의, 「녹색 없는 MB식 ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단 토론회 자료집」, 한국환경회의, 2009. 2.
- 헌법재판소, “지방자치의 헌법적 보장-지방자치와 입법권의 한계”, 「헌법재판연구」 제17권, 헌법재판소, 2006.
- 홍정선, 「신지방자치법」제2판, 박영사, 2013,
- 환경부, “그린스타트! 녹색은 생활이다.”, 환경부, 2008
- 황해봉, “행정사무의 배분의 기준, 문제점 및 개선방안에 대한 토론”, 「지방자치법연구」 통권 제10호, 한국지방자치법학회/법영사, 2005. 12,
- [보도자료] 녹색성장위원회, “국민 97%, 녹색성장 정책 새정부에서도 계속 이어져야 - 신재생에너지 개발, 온실가스 감축 위한 규제 등 지속 추진 필요”, 2013. 1. 21(월).