

지방규제개선을 위한 조례 정비방안에 관한 고찰*

Amendment of Ordinances for the Improvement of Local Government Regulations

장 교 식**
Jang, Kyo-Sik

목 차

- | | |
|------------------------|-----------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 지방자치단체의 규제에 관한 실효적 개선방안 |
| II. 규제개선과 자치입법권의 관계 | |
| III. 기초자치체 조례의 규제현황 분석 | V. 마치며 |

지방자치단체의 규제가 국민의 일상생활과 밀접한 부분이 많이 있어 규제정비가 시급한 실정이다. 자치법규에 의해 그 동안 주민생활 및 지역의 경제생활에 불편이나 부담을 주었던 불합리한 규제들을 정비함으로써 지역경제의 활성화를 도모함은 물론 규제의 현실적 타당성을 높일 수 있다.

지방자치단체의 조례에 의한 지방규제의 문제를 해결하기 위하여 현행 자치입법에 대한 실태파악과 자치법규 전반에 대한 체계적 정비방안이 마련될 필요가 있다. 지역현장에 맞지 않거나 지역경제에 걸림돌이 되는 규제개선에 박차를 가하고, 지역투자 저해규제, 주민생활 밀착형 규제중심으로 적법성과 법체계적 정합성이 검토되어야 한다.

지방자치단체의 주민생활 및 지역의 경제생활에 불편이나 부담을 주는 규제 및 법률의 위임이 없는 규제, 비현실적이거나 중복되는 규제 등과 같은 조례 속 규제실태를 조사하고 불필요한 규제사항을 개선해야 한다. 이러한 지방자치단체의 조례에의 의한 규제를 중심으로 조례가 적법성 및 타당성을 갖출 수 있도록 개선방안을 도출하여 지방경제의 활성화 및 지방자치 발전에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 특히 지방자치단체의 산실인 기초지방자치단체의 조례를 구체적으로 분석함으로써 현장에서의 맞춤형 규정정비방안

투고일 : 2017. 8. 29. / 심사의회일 : 2017. 9. 14. / 게재확정일 : 2017. 10. 11.

* 이 논문은 2017년도 건국대학교 KU학술연구비 지원에 의한 논문임.

** 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

Professor, School of Law, Konkuk University

을 도출하고자 한다.

조례의 정비방안은 지방자치단체의 조례운용에 있어서 실질적으로 작용하여, 지방자치제도의 발전 수준에 맞는 자치법규의 품질이 한 단계 향상되는 계기가 될 것이다. 아울러 각 지방자치단체가 지역실정과 지역특색을 반영한 자치입법의 방안을 모색하면서 지방자치도 한 단계 성숙하며 자치법규 전반에 대한 체계적 정비에 기여할 것이다.

[주제어] 지방규제, 규제개선, 정비방안, 자치법규, 지역경제

I. 들어가며

자치입법권은 지방자치제도가 시행되면서 개선과 발전을 거듭해 왔으며, 주민의 생활 속에서 자치법규가 차지하는 중요성이 날로 증가하고 있다. 그러나 자치입법의 발전에도 불구하고, 현행 자치입법에 여러 가지 문제가 노정되고 있다. 일례로, 자치입법과 관련하여 상위법령이 제·개정되어 있음에도 불구하고 이를 반영하지 못한 자치입법도 있고, 때로는 상위법령에 위반하는 사례도 발생하고 있으며, 특히 규제개혁과 관련하여 지방자치단체의 자치입법에 의한 규제가 국민생활에 불편과 부담을 주는 경우가 적지 않다. 이는 실질적으로 국민과 기업의 규제개혁에 대한 체감도가 낮은 원인 중 한 부분으로 작용하고 있으며, 지방자치단체의 규제가 국민의 일상생활과 밀접한 부분이 많이 있어 규제정비가 시급한 실정이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 현행 자치입법에 대한 실태파악과 자치법규 전반에 대한 체계적 정비방안이 마련될 필요가 있으며, 특히 주민의 경제생활과 관련 있는 규제가 포함되는 조례의 경우에는 적법성의 검토 및 법체계적 정합성 여부의 검토를 통한 체계적인 정비 방안이 요구된다고 할 것이다. 이와 더불어, 법률에 위임이 없음에도 불구하고 자치입법에 의하여 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 자치입법에서의 규제를 발굴하여 개선하여야 할 필요성이 있다.

이에 따라 본고에서는 법제처가 행한 “지방규제개선을 위한 군소관 조례 정비과제 발굴 및 정비방안 마련”에 관한 연구용역 중 내가 담당한 전라북도 임실군과 전라남도 구례군을 중심으로 하여 조례 현황을 분석하고, 각 지방자치단체의 주민생활 및 지역의 경제생활에 불편이나 부담을 주는 규제 및 법률의 위임이 없는 규제, 비현실적이거나 중복되는 규제 등과 같은 조례 속 규제실태를 조사하고 불필요한 규제사항을 찾아보고자 한다. 이러한 지방자치단체의 조례에 의한 규제를 중심으로 조례가 적법성 및 타당성을

갖출 수 있도록 개선방안을 도출하여 지방경제의 활성화 및 지방자치 발전에 기여할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

II. 규제개선과 자치입법권의 관계

1. 자치입법권과 규제개선

1.1 자치입법권

지방자치단체에게는 법령의 범위 내에서 자신의 지역에 관련된 여러 사무를 자신의 책임 하에 수행할 수 있는 지방자치권이 보장되는데, 이러한 권한에는 자치입법권, 자치조직권, 자치인사권, 자치재정권 등이 포함된다.¹⁾ 이 중 자치입법권은 지방자치단체가 가지고 있는 자치권 중 자기결정의 표현 내지 자기규율의 중핵으로서 자치권의 핵심적인 요소를 이루고 있다.²⁾

특히 자치입법권은 법치행정을 기반으로 하는 지방자치제도와 불가분의 관계에 있어, 헌법과 지방자치법에 그 근거와 한계가 규정되어 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 자치입법권은 헌법 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”는 규정 및 동법 제118조 제2항에서 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”는 규정에 근거하여 인정되고 있다. 이 때, 헌법 제117조 제1항에서 규정하는 ‘법령’에는 법률 이외에 헌법 제75조 및 제95조 등에 의거한 ‘대통령령’, ‘총리령’ 및 ‘부령’과 같은 법규명령이 포함되는 것은 물론이며, 고시·훈령·예규 등과 같은 행정규칙이더라도 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 한 법규명령으로서 기능하는 행정규칙을 포함한다고 할 수 있다.³⁾

이러한 헌법 상의 규정에 근거하여 지방자치법 제22조 및 제23조는 자치입법권에

1) 헌법재판소 2010. 10. 28. 선고 2007헌라4 전원재판부 [강남구등과 국회간의 권한쟁의].

2) 문상덕, “자치입법의 현황 및 문제점과 발전방향”, 법제연구 제37호, 한국법제연구원, 2009, 42쪽.

3) 헌법재판소 2002. 10. 31. 선고 2002헌라2 전원재판부 [강남구와 행정자치부 장관간의 권한쟁의].

따라 조례제정 및 규칙제정을 할 수 있도록 하고 있으며, 특히 조례 제정의 경우, “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 조례는 자치입법권 중 하나의 형식으로 지방자치단체에 부여된 것이며, 국가의 법체계의 일환이므로 그 안에서 일관성을 가져야 한다.⁴⁾

이처럼 헌법은 규범의 정립자와 규범의 수범자 간의 간격을 줄여 사회적인 힘을 활성화하고, 지역적인 특성의 고려를 통해 탄력적인 규율 및 국가 입법기관의 부담경감을 가능하도록 하기 위해 지방자치단체에게 지역적인 법규범의 정립권한을 부여하고 있다.⁵⁾

1.2 규제개선

‘규제개선’은 모든 규제를 철폐하는 무규제상태를 의미하는 것이 아니라, 공법적 규제의 형식을 변경하거나 사법적 규제로 전환시키는 적정한 규제로의 완화 및 유지를 의미하며, 필요한 경우 규제를 강화하는 필요적 방안을 선택할 수도 있다.⁶⁾ 이는 사전규제를 축소지향적으로 운용하여 시장의 요구를 수용하고자 하는 ‘규제완화’보다 더 나아가, 정부나 이해관계자들이 사법기구를 통하여 규제의 공백을 사후적으로 메우려는 의미라고 볼 수 있다.⁷⁾ 즉, 규제완화와 더불어 규제의 품질을 높이고 새롭게 고치는 것까지 포함하고 있으며, 재규제와 규제 신설까지도 포함되는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾ 특히 최근의 세월호 사건과 달걀 살충제 사건에서 보는 바와 같이 국민의 생명과 안전에 관련된 영역에 대한 규제는 종래의 규제완화와는 달리 국민의 생명과 신체에 대한 안전에 부정적인 영향을 가져올 가능성이 혹시 있는지도 냉철하게 검토하여 결정하여야 한다.⁹⁾ 환경규제와 각종의 안전규제의 강화에 대한 사회적 요구가 대단히 높고, 이러한 요구는 최근 발생한 안전사고와 관련해서도 당연히 강조될 수 밖에 없는 상황이다.¹⁰⁾ 이에 따라

4) 김병록, “조례제정권의 문제점과 개선방향”, 토지공법연구 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009, 441쪽.

5) 홍정선, 행정법특강 제16판, 박영사, 2017, 791쪽.

6) 장교식, “지방자치단체의 실효적 규제개혁방안에 관한 연구”, 토지공법연구 제65집, 한국토지공법학회, 2014, 166쪽.

7) 전재경, “정책과 법제의 격차해소를 통한 규제개혁 실행방안연구(Ⅰ) 규제페러다임의 재편”, 한국법제연구원 연구보고서, 2009, 208쪽.

8) 강은봉, “규제개혁의 실효성 제고를 위한 법제 개선방안 연구”, 동아대학교대학원 박사학위논문, 2012, 23-24쪽.

9) 홍완식, “세월호 사고에 관한 입법적 성찰”, 법학연구 제56집, 한국법학회, 2014, 346쪽.

10) 김유환, 행정법과 규제정책, 삼원사, 2017, 230쪽.

‘규제개선’이란 본래 혁신적인 의미의 ‘규제개혁’보다는 다소 완화된 표현이며, 조례에 있는 기존의 규제의 필요성 여부를 판단하여 적절한 규제방식의 전환을 의미한다고 할 것이다.

2. 조례를 통한 규제개선

2.1 조례분석의 필요성

지방자치단체가 가지고 있는 자치입법권은 크게 조례제정 및 규칙제정권으로 구분할 수 있다. 자치입법권의 내용 중 조례의 경우에는 지방의회의 의결로 제정하며, 규칙은 지방자치단체 장이 법령 또는 조례가 위임하는 범위 안에서 제정하도록 하고 있다. 이들 조례와 규칙은 제정권한을 가지고 있는 주체상의 차이점을 갖고 있으나, 일반적으로 지방의회와 지방자치단체의 장은 모두 행정의 구성부분에 속한다.¹¹⁾ 그러나 지방의회는 주민의 대의기관 및 지방자치단체의 의사결정기관이며 그 지역에만 적용되는 조례를 주민의 대표자의 지위에서 제정하는 법적 지위를 갖고 있는 반면에, 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체를 대표하는 지위 및 국가의 일선 지방행정조직에 해당하기도 한다.¹²⁾ 또한 실질적으로 지방자치단체의 본래의 사무를 의미하는 자치사무 및 법령상 지방자치단체에 속하는 단체위임사무에 대하여 제정할 수 있는 조례¹³⁾와는 달리, 규칙의 경우에는 주로 국가적 이해관계가 있는 기관위임사무를 포함하고 있다.¹⁴⁾ 이에 따라 주민생활에 부담을 주는 규제와 관련하여 지방정제를 활성화하고 궁극적으로 지방자치의 발전을 도모하기 위해서는 우선적으로 조례와 관련한 규제를 정비할 필요성이 높다고 하겠다.¹⁵⁾

11) 김계홍, “지방자치법 해설”, 법제처, 2009, 44쪽.

12) 김계홍, 위의 책, 2009, 44-45, 55쪽.

13) 지방자치단체는 그 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있는 것을 원칙으로 하고, 기관위임사무에 관하여 제정되는 이른바 위임조례는 개별법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에 한하여 제정할 수 있다고 판시하고 있다; 대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결 [조례안의결 무효확인청구].

14) 강인태, “지방자치단체의 자치입법권의 범위와 한계”, 서강법률논총 제1권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2012, 98쪽.

15) 지방자치단체가 직접 발굴하여 개선할 수 있도록 권한을 가진 규제가 지방의회에서 제정된 조례에 국한된다는 주장도 있다. 이민창/김주찬, “지방규제개혁 추진: 경쟁은 작동하는가?”, 규제연구 제24권, 한국경제연구원, 2015, 53쪽.

2.2 조례와 규제개선

조례는 법령과 마찬가지로 법규의 일종으로서 주민들의 일상생활 및 기업활동 등을 형성하고 규율하는 데에 적지 않은 영향을 미칠 수 있으므로¹⁶⁾ 조례 제정에 있어서는 규제여부를 파악하여야 한다. 이는 규제가 일단 행하여지면 국민의 권리제한 및 의무부담 등 국민에게 잠재적인 부담을 발생시킬 수 있으며, 자유로운 생산활동 및 사회경제 전반에 과도한 부담을 주는 경우가 발생하기 때문이다.¹⁷⁾ 이에 따라 지방자치단체가 조례를 제정할 때에는 규제법정주의에 의거하여 “행정규제기본법” 및 “지방자치법” 등 상위법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 정하여야 한다. 특히 “행정규제기본법” 제3조 제3항에 따르면, “지방자치단체는 행정규제기본법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표(公表), 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등에 필요한 조치를 하여야 한다.”고 하여 지방자치단체가 규제개선을 단행할 수 있는 법적 근거를 규정하고 있다.

지방자치단체의 조례 제정과 더불어 규제에 대한 조례 개정의 역할 또한 중요하다. 이는 중앙부처에서 개정한 법령에 맞추어 지방자치단체의 조례가 개정되지 않는다면, 실질적으로 국민이 규제개혁의 성과를 체감할 수 없으며,¹⁸⁾ 지역경제 활성화 및 실효성 높은 규제개선을 위해서는 주민 접점에 있는 지방의 규제개선이 우선적으로 필요하기 때문이다.¹⁹⁾

2.3 조례와 규제원칙

규제는 그 성질상 기본권의 제한이므로 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 제한의 법리가 당연히 적용된다. “행정규제기본법” 제4조도 규제법정주의를 선언하고 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리나 의무를 부과할 수 없도록 하고 있다.²⁰⁾ 또한

16) 그러나 조례 및 규칙과 같은 자치법규는 법령의 범위 안에서, 특히 규제영역에서는 법률의 위임에 의해 제정될 수 있다는 제도적 한계를 가지고 있다. 윤석진 외, “자치법규의 현황·문제점, 정비지원체계와 그 개선방안 연구-자치법규 선진화를 위한 정비지원 등 방안-”, 한국법제연구원 연구보고서, 법제처, 2011, 24쪽.

17) 장교식, 앞의 논문, 171쪽.

18) 김광휘, “현장 중심의 지방규제개혁”, 지역과 발전 제18호, 지역발전위원회, 2014, 44쪽.

19) 행정자치부 보도자료, “불합리한 지방규제 6,400건 일제 정비”, 2016.12.28.자 참고.

20) 행정규제기본법 제4조 제2항은 “규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다.

제5조 제1항에서는 “국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다”고 규정하여 지방자치단체의 규제에 대한 ‘본질성 침해금지 원칙’도 규정하고 있다.

아울러 “행정규제기본법”은 “국가나 지방자치단체가 규제를 정한 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 실효성이 있는 규제가 되도록 하여야 한다”고 규정하여 ‘실효적 규제원칙’을 선언하고 있다.²¹⁾

나아가 “행정규제기본법” 제5조 제3항은 “규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체가 조례에 의한 규제를 행함에 있어서는 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현을 위한 최소한의 범위에서 설정하여야 하고 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 하고 있다.

3. 규제개선과 지방자치단체의 과제

현실에 맞지 않아 경제·사회의 진화를 가로막는 장벽이 될 수 있는 규제를 현실에 적합하도록 개선하기 위해서는 중앙정부 뿐만 아니라 현장에서 정책을 집행하고 있는 지방자치단체가 현장의 규제를 개선할 필요가 있다. 이는 지방자치단체가 수요자 중심의 규제개선 뿐만 아니라 행정메커니즘의 차이에 따른 실효적인 규제개선을 달성할 수 있으며,²²⁾ 또한 지방자치단체는 중앙정부의 규제를 지역수준에서 집행하는 데에 필요한 수단 및 처리 절차 등에 상당한 재량을 갖고 있으므로²³⁾ 보다 실효성 있는 규제개선을 도모할 수 있기 때문이다.

한편, 지방자치단체 등록규제 건수는 중앙부처의 3배 정도에 해당하며, 지방자치단체 공무원의 등록규제 건수는 중앙공무원 등록규제 건수의 약 7배에 달하는 규모에 해당함에 따라 지방자치단체에서 규제 문제가 심각하게 발생하고 있다.²⁴⁾ 이에 따라 지방자치

다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다”고 규정하고 있다.

21) 행정규제기본법 제5조 제2항.

22) 장교식, 앞의 논문, 166-167쪽.

23) 손지은, “규제개혁 성과의 영향요인에 관한 연구: 지방자치단체 규제에 대한 기업체감도를 중심으로”, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2016, 14쪽.

24) 김상만 외, “지방규제개선을 위한 자치법규 실태조사 및 정비방안 연구”, 법제처 연구보고서, 2014, 13쪽.

단체 차원의 규제 개선의 필요성은 더욱 대두되어 왔으며, 법제처 등 일부 부처는 ‘자치법규 선진화 지원체계’ 구축 및 ‘자치법제협업센터’의 설치를 기반으로 하여 지방자치단체의 자치법규 정비를 지원하는 사업을 본격적으로 추진하고 있다.²⁵⁾

그러나 그 동안의 규제집행 및 규제개혁이 목표달성도, 효율성 등 양적 측면 및 규제개혁 편익의 측정을 통하여 성과를 측정하여 왔으며, 규제의 당위성 및 규제기관의 책임성 확보 등이 미흡한 문제가 있었다. 이에 따라 지방자치단체는 향후의 자치법규 규제 개선과 관련하여 피규제집단의 인식 즉, 대상집단의 만족도, 행정기관의 대응성, 민주성 등 질적인 측면을 고려하는 방안으로 전환하여야 할 필요성이 있다고 할 것이다.²⁶⁾

III. 기초자치제 조례의 규제현황 분석

지방자치단체, 특히 기초자치제 조례 현황을 분석하기 위해, 먼저 상위법령의 제·개정 사항을 반영하지 못하고 있는 조례를 발굴하여야 하는 바, 조례 제정의 근거가 되는 헌법과 지방자치법의 근거규정을 통하여 이를 검토하여야 한다. 이에 따라 법치행정상 법률우위의 원칙으로서 조례가 법률 및 법규명령의 규정에 위반하여 법체계간의 모순이 발생하였는지, 그리고 법률유보의 원칙에 따라 조례에서 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙에 해당하는 규정이 법률의 위임이 있는지 여부에 대하여 검토할 필요가 있다. 특히 각 지방자치단체의 주민생활 및 지역의 경제생활에 불편이나 부담을 주는 규제 및 법률의 위임이 없는 규제, 비현실적이거나 중복되는 규제 등과 같은 조례 속 규제실태를 조사하고 불필요한 규제의 현황에 대한 문제점을 분석하여야 한다.

1. 구례군 조례 규제현황

구례군에 대하여는 지난 2016년 12월을 기준으로 하여 자치법규상 상위법령을 위반하거나 법령상의 근거 없이 규제를 하는 등의 규정이 있는지 전수조사를 한 바 있다. 구례군의 경우, 총 243개 조례 중 ① 상위법령 제·개정 사항 미반영 유형 7건(2.5%), ② 상위법령 위반(위임범위 이탈, 불일치 등 포함) 유형 40건(14.1%), ③ 법령상 근거 없는 규제

25) 법제처 홈페이지 참고, <<http://moleg.tistory.com/3130>>, 검색일 : 2017.8.15.

26) 손지은, 앞의 논문, 29-32쪽.

유형 15건(5.3%), ④ 조례입안원칙에 위배되는 유형 25건(8.8%), ⑤ 기타 유형 196건(69.3%)으로 총 283건의 사례를 발굴하였다.²⁷⁾

이 중 지방자치단체의 조례의 규제개선과 관련하여 상위법령 제·개정 사항을 미반영하거나 상위법령을 위반한 경우 및 법령상 근거 없이 규제가 신설된 경우 등을 중점적으로 살펴 볼 필요가 있다.

구례군의 경우, “지방재정법” 제32조의8 제1항 및 제7항에 따라 지방보조사업자가 지방보조금 교부결정의 취소 사유를 규정하고 있으며, 이에 해당하는 자는 5년의 범위에서 지방보조금 교부를 제한하도록 하고 있다. 그러나 구례군 조례에서는 해당 법령에서 규정하고 있는 사유 외에 ‘지방보조사업의 실적보고서를 제출하지 않은 지방보조사업자’를 지방보조금 신청 제한 사유로 두고 있어 상위법령을 위반하고 있다고 볼 수 있다.²⁸⁾ 또한, “유통산업발전법 시행규칙” 제4조의3 제1항에서는 협의회회의 회의는 재적의원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 하고 있으나, “구례군 유통기업 상생발전 및 전통산업보존구역 지정 등에 관한 조례”에서는 협의회회의 심의사항에 대하여 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 정하고 있어, “유통산업발전법 시행규칙”에서 정한 기준과 불일치하기에 상위법령에 위배소지가 있다. 또한 “유통산업발전법” 제8조 제1항에 따르면, 대규모점포를 개설하거나 제13조의3에 따른 전통산업보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 하는데, 법률에서는 대규모점포는 전통산업보존구역에 개설되는지 여부에 관계없이 등록하도록 되어 있으나, “구례군 유통기업 상생발전 및 전통산업보존구역 지정 등에 관한 조례”에서는 대규모점포의 경우에도 전통산업보존구역에 개설하는 경우로 한정하고 있어²⁹⁾ 상위법령에 반하는 문제가 있다.

특히, 수도급수와 관련된 조례에서는 “수도법” 제38조 등에 따라 수도물의 요금 등은 조례로 정할 수 있을 것이나, “지방자치법” 제22조 단서규정에 따라 연대책임에 관련해서는 법률에 근거 없이 조례로서 의무를 부과할 수 없음에도 불구하고 해당 조례에서 법령의 근거 없이 규제사항을 신설한 문제점이 있다.³⁰⁾ “구례군 자율방법대 지원에 관한

27) 홍완식 외, “지방규제개선을 위한 군(郡)소관 조례 정비과제 발굴 및 정비방안 마련”, 법제처·한국입법학회 연구보고서, 2016, 참고

28) 구례군 지방보조금 관리 조례 제21조 제4항.

29) 구례군 유통기업 상생발전 및 전통산업보존구역 지정 등에 관한 조례 제14조.

조례” 역시 자율방범대는 구례군에서 구성하는 단체가 아니라 주민이 스스로 조직·운영하는 민간단체임에도 불구하고 조례로 자율방범대의 임무를 정하는 것은³¹⁾ 독립성·자율성을 갖춘 조직의 성격과 맞지 않을 뿐만 아니라 법률의 근거 없이 해당조직에 의무를 부과하는 것으로 “지방자치법” 제22조 단서조항에 반하는 문제가 있다.

나아가 “구례군 농업기계 임대사업 및 순회수리 봉사반 설치·운영조례” 제12조 제2항은 임대계약의 취소 및 정지 등으로 발생한 사용자의 손해에 대하여는 배상의 책임을 부담하지 아니한다고 규정하고 있는 데, 이는 사용허가의 취소로 인하여 발생하는 손해에 대하여 군수에게 과실이 있는 경우에도 모든 책임을 사용자에게 전가하는 것으로 민법상 손해배상 책임에 대한 특례를 조례로 규정한 것으로 “민법” 제751조에 위배될 소지가 있다.

2. 임실군 조례 규제현황

임실군에 대하여는 지난 2016년 12월을 기준으로 하여 자치법규상 상위법령을 위반하거나 법령상의 근거 없이 규제를 하는 등의 규정이 있는지 전수조사를 한 바 있다. 임실군의 경우, 총 282개 조례 중 ① 상위법령 제·개정 사항 미반영 유형 11건(4.0%), ② 상위법령 위반(위임범위 이탈, 불일치 등 포함) 유형 37건(13.6%), ③ 법령상 근거 없는 규제 유형 6건(2.2%), ④ 조례입안원칙에 위배되는 유형 9건(3.3%), ⑤ 기타 유형 210건(76.9%)으로 총 273건의 사례를 발굴하였다.³²⁾

이러한 발굴 유형 중 지방자치단체의 조례의 규제개선과 관련하여 상위법령 제·개정 사항을 미반영하거나 상위법령을 위반한 경우 및 법령상 근거 없이 규제가 신설된 경우 등을 중점적으로 살펴 볼 필요가 있다.

임실군의 경우, “도로법” 제117조 제2항 제1호 및 제2호에 따라 도로무단점유 관련 과태료는 도로점용허가 면적을 초과하여 점용한 자와 도로점용허가를 받지 아니하고 물건 등을 도로에 일시 적치한 자로 규정하고 있으나 “임실군 도로무단점용자에 대한 과태료 부과징수 조례”에서는 도로상에 상품이나 물건을 적치하는 행위, 도로상에 시설물을 설치하거나 또는 공사를 목적으로 도로를 사용하는 행위, 도로를 점유하여 기계조

30) 구례군 수도급수조례 제26조 제2항.

31) 구례군 자율방범대 지원에 관한 조례 제3조.

32) 홍완식 외, 앞의 보고서, 참고.

립, 수리, 용접 등을 작업하는 행위, 기타 도로 본래의 목적을 저해하는 행위로 넓히고 있어 상위법령의 위임 없이 의무부과에 관한 사항을 규정하고 있다.³³⁾ 이는 “지방자치법” 제22조 단서에 따라 주민의 권리를 제한하는 규정은 법률의 위임이 있어야 하고 법률의 위임 없이 조례로 의무사항을 규정하게 되면 법률유보 원칙에 위배될 소지가 있다. 나아가 “임실군 도시개발조례” 제7조에서는 “도시개발법 시행령” 제13조에서는 공청회의 비용부담에 관해 규정하고 있지 않음에도 불구하고 비용부담에 관한 의무를 부과하고 있는 바 이 또한 지방자치법 제22조 단서조항 위반으로 상위법령에 위반할 소지가 있다.³⁴⁾

“공유재산 및 물품관리법 시행령” 제19조 제2항에서 행정재산의 관리위탁기간은 5년 이내로 하도록 하고 있는 반면, 조례에서는 문화시설 등의 위탁계약기간을 정할 수 있는 재량의 범위를 제한하고 있으며 위탁기간의 갱신 횟수에 대한 명시적인 규정이 없어 상위법령의 규정에 불일치하고 있다.³⁵⁾

또한 “지방재정법” 제32조의8 제2항은 보조금의 교부결정을 취소한 경우 그 취소된 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하도록 규정하고 있는데 “임실군 기업유치 및 투자촉진조례”는 지원을 취소한 경우 지원금의 전부 또는 일부만을 환수하도록 규정하고 있다.³⁶⁾ 이는 상위법령에 반하는 규정으로 취소된 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 반환하도록 개정하여야 한다.

3. 규제현황에 대한 문제점 및 개선방안

구례군과 임실군의 조례에 관한 사항을 통해 드러난 규제에 관한 사항을 보면 상위법령의 근거 없이 규제를 신설하고 있는 조례나 상위법령에 위반하는 사항을 조례로 규율하고 있는 점이 문제이다. 또한 불필요한 규제나 비현실적인 규제 또한 엿보인다.

우선 위에서 보았듯이 구례군의 경우에는, 지방보조금관리조례에서 상위법령에서 정하고 있지 않는 사항을 추가하여 실적보고서로 제출하게 함으로서 불필요한 규제를 행하고 있다. 또한 수도급수조례에서도 상위법령의 근거 없이 연대책임을 지우는 것은 법령에 반하는 과도한 규제사항이라 할 것이다. 따라서 이러한 상위법령에 반하는 조항

33) 임실군 도로무단점용자에 대한 과태료 부과징수조례 제3조 제1항.

34) 임실군 도시개발조례 제7조.

35) 임실군 문화시설 설치 및 관리 운영 조례 제4조 제2항.

36) 임실군 기업유치 및 투자촉진조례 제37조.

은 삭제함으로서 상위법과 일치시킬 필요가 있다. 또한 자율방범대 지원에 관한 조례에서 민간단체인 자율방범대의 임무를 정한 사항 역시 상위법의 근거 없이 의무를 부과하는 규정으로 삭제되어야 한다. 그리고 농업기계 임대사업 및 순회수리 봉사반 설치·운영조례에서 사용자의 손해에 대한 배상책임을 규정하지 아니한 것은 민법상의 손해배상에 대한 특례로 상위법에 위반하는 문제가 있다. 이 또한 민법상 손해배상책임에 일치시킬 필요가 있다.

임실군의 경우에도 도시개발조례에서는 공청회의 비용부담에 관한 사항을 상위법령에 근거 없이 부과하거나 문화시설설치 및 관리운영조례와 같이 상위법령에서 정한 행정재산의 관리위탁기간의 재량을 제한하는 규정은 개선되어야 할 사항이다. 또한 임실군 기업유치 및 투자촉진조례는 상위법령인 지방재정법과 달리 보조금의 교부결정을 취소한 경우 지원금의 전부 또는 일부만을 환수하도록 규정하고 있어 문제가 된다. 이는 상위법령인 지방재정법에 맞추어 교부금의 교부결정을 취소한 경우 그 취소된 부분에 해당하는 보조금과 그로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하도록 규정하여 일치시켜야 한다.

이처럼 지방자치단체의 조례의 실태분석을 통하여 드러난 상위법령 제·개정 미반영 사례와 상위법령에 위반사례 및 법령상 근거 없는 규제 사항과 조례입안원칙에 위배되는 사항 등에 대하여 조례정비를 단행해 나가야 할 것이다.

IV. 지방자치단체의 규제에 관한 실효적 개선방안

1. 규제개혁 추진체계

지방자치단체의 규제 정비는 중앙정부와의 연계를 통하여야 하며, 특히 규제개혁위원회와 행정안전부 주도로 기존 규제에 대한 심사와 개혁을 추진하고 있다.³⁷⁾ 지방자치단체는 규제개혁은 추진함에 있어 중앙행정기관의 규제개혁 추진체계에 맞추어 지역실정에 맞는 규제개혁추진기구를 설치하고 조례와 규칙에 근거한 규제의 정비 및 자치법규의 제·개정시 사전심사 기능을 수행한다.

기본적으로 규제내용은 주로 국가법령에 대부분 규정되어 있지만, 해당법령이 자치법

37) 장교식, 앞의 논문, 170쪽.

규에 위임하고 있는 경우에는 지방자치단체의 주민과 기업 등은 자치법규에 의한 규제 수범자가 된다. 따라서 국가법령 차원의 규제개선이 있었다면, 당연히 관련 자치법규도 이에 준하는 개선이 있어야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 구례군과 임실군의 경우에 나타나듯이 상위법령이 개정되었음에도 불구하고 자치법규가 이를 반영하지 못한 사례는 5% 정도 보이고 있다. 그러나 국가입법과 자치법규 간의 일관성 확보는 규제개혁 추진에 있어서 가장 기본적인 전제 조건이라 할 것이다. 국가입법과 자치법규의 일관성 확보를 위해서는 우선 지방자치단체의 자발적 노력이 필요하겠지만, 중앙정부의 적극적 지원을 통해서도 해결하여야 할 것이다. 국가의 지원은 단순히 관리·감독의 차원에서 이루어지는 사후적 관여가 아니라, 해당정책을 입안하는 단계에 개입하여 입법적·행정적 지원을 하는 사전적 단계에서 필요하다. 이는 지방자치단체의 자치권을 과도하게 제한하는 것이 아니라 오히려 자치역량을 강화하여 장기적으로 스스로 자치역량을 확충할 수 있는 기반이 될 것이다.³⁸⁾

구체적으로는 상위법령 변경에 따른 자치법규정비를 연계하여 체계화 할 필요가 있다. 상위법령의 변동사항을 즉시 반영하도록 함으로써 실태조사를 통해 드러난 상위법령 미반영사례에 대한 문제를 해결하여야 한다. 이를 위하여 법령의 제·개정시 자치법규 정비 필요성을 즉시 통보하도록 제도화하는 방안을 검토하여야 한다. 아울러 지방의 자율성을 확대하고 조례·규칙 정비관련 지자체의 자체적 역량을 강화할 수 있도록 지원이 확충되어야 한다.

특히 지방자치단체의 규제개혁을 위한 자치법규의 실태 및 실증을 조사하여 정비방안을 제시하여 문제가 되는 자치법규를 개선하도록 하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 법제처가 주관이 되어 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기 까지 조례에 대한 실태분석을 단행하여 개선방안을 찾는 것은 의미가 크다. 나아가 규제개혁조치와 실제 적용여부에 대한 검토 및 실행을 위해 규제개혁을 위한 문제제기와 동시에 법제도적 조치를 하도록 제도화하는 작업도 수반되어야 하리라 본다. 동시에 지방자치단체 차원에서도 중앙정부의 규제개혁에 적극 동참하여 전담조직을 마련하고 전문인력을 확보함은 물론이고 등록규제 정비 등 규제개선을 위한 적극적 노력을 경주하여야 한다.

38) 윤석진 외, 앞의 보고서, 29쪽 참조

2. 자치법규 개선

“행정규제기본법” 제3조 제3항은 “지방자치단체는 행정규제기본법이 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규정의 등록 및 공포, 규제의 신설 또는 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제 심사기구의 설치 등에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다”고 규정하여 규제개선에 대한 법적 근거를 마련하고 있다. 실질적인 규제개선을 위해서는 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체의 현장의 규제를 개선함으로써 추진해 나가야 한다.

이를 위해 자치법규인 조례와 규칙 등의 불합리한 규제를 정비하고 자치법규에 법령 미근거 또는 위임범위를 벗어나는 규제나 불필요한 규제 및 중복규제에 대한 사항을 개선해야 한다. 앞선 기초자치단체인 구례군과 임실군의 예에서 보듯이 자치법규에는 아직도 상위법령을 반영하지 못하였거나 상위법령에 위반된 사례 또한 적지 않았다. 또한 법령상 근거 없는 자치법규에 의한 규제도 적지 않았다. 따라서 자치법규에 대한 지속적인 관심과 문제 있는 자치법규를 발굴하여 개선해 나가는 작업이 이루어져야 한다.

법령에 근거가 없거나 자치법규상 위임범위를 초과하는 조례·규칙상의 불합리한 규제를 정비하고 자치법규에 법령 미근거 또는 위임범위를 초과하는 규제의 도입을 예방하기 위해 표준조례안의 검토시스템을 구축하는 것이 필요하다.³⁹⁾ 이러한 측면에서, 2015년에 법제처가 오픈한 ‘법령·조례 원 클릭’서비스를 통해 국가법령정보센터 한 곳에서 기존의 4,500여건의 법령정보 뿐만 아니라 9만 1,000여건의 전국 지방자치단체의 자치법규를 상호 연계하여 검색할 수 있게 되었다. 이는 전국 243개 지방자치단체의 모든 위임조례를 비교하여 확인할 수 있는 시스템이다. 종전에는 법령에서 “조례로 정한다” 등의 형식으로 위임하고 있는 조례의 내용을 확인하려면 각 지방자치단체의 홈페이지나 행정안전부가 운영하는 자치법규정보시스템 등에 별도로 접속하여 확인해야 하는 불편함이 있었으나 이제는 법령정보센터에서 한눈에 한곳에서 알기 쉽게 확인할 수 있게 되었다. 이는 자치법규의 지방규제에 대한 적법성을 확인하여 불합리한 규제를 차단하는 유용한 시스템으로 활용되리라 본다.

나아가, 법령 제정과 개정시에 자치법규 정비 필요성을 통보하는 제도를 도입하는 등 상위법령 변경에 따른 자치법규 정비의 연계를 강화해 나가야 한다.⁴⁰⁾ 나아가 주민에

39) 서울특별시의회, “자치입법의 체계적합성과 실효성 제고 및 효율성 달성을 위한 개선방안 연구”, 연구보고서 2015, 110쪽 참조.

게 불편·부담이 되는 규제와 지역 경제 활성화에 제약이 되는 규제 등 조례 속 숨은 규제를 개선한 사례를 중앙정부와 지방자치단체가 공유함으로써 지방자치단체가 같은 규제를 포함하고 있는 조례가 정비되도록 유도하고, 유사한 조례가 신설되는 것을 방지함으로써 지방자치단체의 규제개혁을 촉진해 나가야 한다. 이러한 측면에서 법제처 주관으로 자치입법에 대한 전수조사와 조례정비과제 발굴 및 정비방안 마련 작업은 자치법 규를 개선해가는 데 있어서 중요한 초석이 되리라 본다.

3. 지역별 특성을 고려한 특화 개혁 추진

환경, 자원, 산업 등 지역별 특성을 반영하여 지역에 맞는 특화형 규제개선을 할 필요가 있다.

구례군의 경우에는 구례군 다목적 캠핑장 관리운영조례를 제정하여 구례 환경을 이용한 캠핑장 사용료 징수에 필요한 사항을 규정함으로써 지역경제 활성화를 꾀하고 있다. 또한 구례에 거주하는 구례군 거주외국인 지원조례를 또한 구례군에 거주하는 외국인들의 지역사회 적응과 생활편익향상을 도모하고 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 사회의 일원으로 정착할 수 있도록 돕고 있다.

임실군의 경우에는 지역 특산물인 임실치즈와 관련하여 “임실N치즈 및 임실N치즈피자 상표사용에 관한 조례” 제정하여 임실군에서 생산되는 치즈와 치즈피자에 대한 소비자의 신뢰를 확보하고 경쟁력을 향상시켜 품질과 가격을 차별화하여 지역경제 활성화를 도모하고 있다. 또한 지역환경상 청정농산물인 고추에 대하여는 임실 고추가공센터 설치 및 운영 조례를 마련하여 임실군에서 대상되는 고추 등 농산품의 품질향상과 부가가치 창출을 꾀하고 있다.

지방자치단체의 경우 각 지역적 특성과 실정을 반영하여 특화를 꾀할 수 있는 분야가 다르다 할 것이다. 최근 문재인정부가 추진하고 있는 탈원전화에 따른 신재생에너지 규제완화도 대표적인 지방자치단체의 특화 분야가 될 수 있다. 향후 정부가 탈원전의 대안으로 떠오르고 있는 신재생에너지 시설을 늘리기 위해 정부가 직접 나서 대규모 신재생 시설부지로 마련한다. 신재생에너지를 두고 사업자와 갈등을 겪고 있는 지역에서 주민들을 직간접적으로 참여시키는 방안도 추진하고 있다. 이러한 사항을 지방자치단체 차원에서 제대로 담보하고 실행하기 위해서는 자치입법의 정비가 중요하다. 따라

40) 장교식, 앞의 논문, 178쪽 참조.

서 신재생에너지와 같은 사항 등 지역별 특성을 고려하여 특화할 분야에 대한 개혁을 추진해야 한다. 이러한 측면에서 자치입법권의 활성화는 법규범의 정립자와 수범자의 거리를 좁혀 당해 지역주민에게 자율적이고 탄력적인 법형성이 가능하게 하여 주민의 권익을 극대화할 수 있을 것이다.

4. 수요자와의 협력을 통한 규제개선

수요자 중심의 규제개혁이 추진되어야 한다. 이를 위해 경제단체나 소비자 및 일반국민 등 피규제자가 참여하고 민간단체와의 협력을 통한 규제개선이 이루어져야 한다. 자치법규의 실효성과 효율성을 담보하기 위해서는 다양한 입법관여자의 의사를 어떻게 조정, 조화하여 입법에 이끄느냐가 중요하다. 지방자치단체에서 실질적인 규제개선이 가능하려면 무엇보다도 규제개선을 담당하는 공무원의 의식개혁이 이루어져야 하고 업무능력이 향상되어야 한다. 이에 따라 규제의 최종집행자로서 규제개선에 대한 이해가 필요하고 워크숍 등을 활용한 수요자, 중앙공무원, 지방공무원 등이 규제개선에 대해 함께 토론하고 공감하는 장을 마련하여 수요자 입장에서 자발적으로 규제개선에 동참하여야 한다.

이해충돌관계에 있는 입법관여자간의 서로의 최선의 입장조율의 결과로 자치법규가 성안이 된다면 이러한 법규는 최적의 실효성과 효율성이 담보될 수 있을 것이다. 따라서 지방자치단체가 규제개선을 행함에 있어 규제의 수범자인 민간단체와의 협력과 입장조율을 통한 자치법규의 정비는 실효성을 담보할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다. 또한 지방자치단체에서의 규제개선은 규제의 주체를 주민으로 파악하고 주민이 실감할 수 있는 개선이 이루어져야 한다. 경제성장이 중시되고 국제경쟁력이 중요하다 할지라도 주민을 도외시한 규제개선은 성공할 수 없다. 설령 성공한다 할지라도 누구를 위한 규제개선이었느냐는 측면에서 문제를 안고 있다 할 것이다. 따라서 지방자치단체의 규제개선은 주민의 생활과 밀접한 관련을 갖는 분야와 지방의 활력과 지역의 활성화를 도모할 수 있어야 한다.

V. 마치며

조례에서 그 동안 각 지방자치단체의 주민생활 및 지역의 경제생활에 불편이나 부담을 주었던 불합리한 규제들의 정비함으로써, 우선적으로는 해당 지방자치단체에서 지역 경제 활성화에 장애가 되었던 규제가 완화될 것이다. 지역현장에 맞지 않거나 지역경제에 장애물이 되는 규제개선에 박차를 가하고 주민생활 밀착형 규제개선에 노력하여야 한다. 이에 따라 해당 지방자치단체의 경제 활성화에 기여함은 물론, 행정절차의 간소화 등을 통한 조례의 현실적 타당성을 높일 수 있다.

또한, 이러한 조례 속 규제정비는 전국의 지방자치단체에 적용할 수 있는 조례 모델안 제시를 통하여 규제개혁의 효과를 전국으로 확산시킬 수 있으므로, 궁극적으로 전국의 경제 활력을 도모할 수 있게 될 것이다.

규제개선은 단시일 내에 만족한 결과를 얻는 것이 아니라 마라톤 경주와 같이 시종일관 끈기 있게 추진해나가는 것이 무엇보다 중요하다. 아울러 규제와 관련된 여러 이해당사자 및 기관들 간의 협력이 필수적이다. 따라서 단순 법령 및 조례의 제·개정을 넘어서 다양한 방법으로 추진되어야 피부로 실감할 수 있는 규제개선에 이를 수 있다. 하지만 규제개선을 행하고자 하는 경우 지방자치단체의 자치법규는 일선행정에서 있어서 무엇보다 먼저 해결되어야 할 과제이다. 또한 규제의 수범자인 경제단체나 소비자 및 일반국민 등 피규제자가 참여하는 규제개선이 이루어져야 한다. 이는 규제에 따른 이해충돌관계에 있는 갈등을 해소하고 자치법규에 의한 규제의 실효성과 효율성을 담보할 수 있게 될 것이다.

특히, 조례의 정비방안은 지방자치단체의 조례운용에 있어서 실질적으로 작용하여, 지방자치제도의 발전 수준에 맞는 자치법규의 품질이 한 단계 향상되는 계기가 될 것이다. 아울러 각 지방자치단체가 지역실정과 지역특색을 반영한 자치입법의 방안을 모색하면서 지방자치도 한 단계 성숙하며 자치법규 전반에 대한 체계적 정비에 기여할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

김유환, 행정법과 규제정책, 삼원사, 2017.

홍정선, 행정법특강 제16판, 박영사, 2017.

2. 학술지

강인태, “지방자치단체의 자치입법권의 범위와 한계”, 서강법률논총 제1권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2012. 93-120쪽.

김병록, “조례제정권의 문제점과 개선방향”, 토지공법연구 제43집 제2호, 한국토지공법학회, 2009, 437-459쪽.

문상덕, “자치입법의 현황 및 문제점과 발전방향”, 법제연구 제37호, 한국법제연구원, 2009, 39-71쪽.

이민창/김주찬, “지방규제개혁 추진: 경쟁은 작동하는가?”, 규제연구 제24권, 한국경제연구원, 2015, 45-81쪽.

장교식, “지방자치단체의 실효적 규제개혁방안에 관한 연구”, 토지공법연구 제65집, 한국토지공법학회, 2014. 163-183쪽.

홍완식, “세월호 사고에 관한 입법적 성찰”, 법학연구 제56집, 한국법학회, 2014, 327-348쪽.

3. 학위논문

강은봉, “규제개혁의 실효성 제고를 위한 법제 개선방안 연구”, 동아대학교대학원 박사학위논문, 2012.

손지은, “규제개혁 성과의 영향요인에 관한 연구 : 지방자치단체 규제에 대한 기업체감도를 중심으로”, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2016.

4. 자료집 및 보고서

김상만 외, “지방규제개선을 위한 자치법규 실태조사 및 정비방안 연구”, 법제처 연구보고서, 2014.

서울특별시의회, “자치입법의 체계적합성과 실효성제고 및 효율성 달성을 위한 개선방안 연구”, 연구용역보고서, 2015.

윤석진 외, “자치법규의 현황·문제점, 정비지원체계와 그 개선방안 연구 -자치법규 선진화를 위한 정비지원 등 방안-”, 한국법제연구원 연구보고서, 법제처, 2011.

전재경, “정책과 법제의 격차해소를 통한 규제개혁 실행방안연구(Ⅰ) 규제패러다임의 재편”, 한국법제연구원 연구보고서, 2009.

홍완식 외, “지방규제개선을 위한 군(郡)소관 조례 정비과제 발굴 및 정비방안 마련”, 법제처·한국입법학회 연구보고서, 2016.

[Abstract]

Amendment of Ordinances for the Improvement of Local Government Regulations

Jang, Kyo-Sik*

Since the regulations of local authorities are closely related with people's daily lives, their improvement is urgent. It is able to promote local economy and increase the actual validity of such regulations by improving unfair regulations which have caused inconvenience or burden to people's lives and local economy. To take care of the problems of local regulations by ordinance, in particular, there should be analysis on current autonomous laws and overall improvement of autonomous legislation. The improvement of the regulations which are inappropriate considering local conditions or those that can be obstacle in local economy should be accelerated, and there should be review on their legal legality and coherence, focusing on the regulations inhibiting local investments and those closely related with citizens' daily lives. In other words, it is required to investigate current regulations under ordinance such as the regulations which can be a burden to people's lives or local economy, those without statutory delegation and unrealistic/redundant ones. This study attempted to find a way to promote local economy and make a contribution to the development of local autonomy by driving an improvement method to have legal and valid ordinances, focusing on local authorities' regulations by ordinance. The ordinance amendment plan would be applied to local authorities' operation of ordinances and can be a turning point for autonomous laws to be upgraded according to the development of the local autonomy system. Furthermore, local authorities would search for autonomous legislation reflecting local conditions and uniqueness, and local autonomy would be upgraded accordingly, making a contribution to the improvement of overall autonomous legislation.

[Key Words] Local Government Regulations, Improvement of the Regulations, Ordinance Amendment Plan, Ordinances, Local Economy

* Professor, School of Law, Konkuk University