

조례 입법평가 지원 연구 I

- 부산광역시 조례에 대한 입법평가 -

백 옥 선



입법평가 연구 15-17-①-4

조례 입법평가 지원 연구 I

- 부산광역시 조례에 대한 입법평가 -

백 옥 선

조례 입법평가 지원 연구 I
- 부산광역시 조례에 대한 입법평가 -
Study 1 on Support for Legislative
Evaluation of Municipal Ordinances
- Legislative Evaluation of Municipal Ordinances
of Busan Metropolitan Government -

연구자 : 백옥선(부연구위원)
Baek, Ok-Sun

2015. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 부산광역시는 2015년 5월 6일부터 「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 시행중이며, 동 조례에 따라 조례입법평가를 실시하고자 준비중임
- 조례입법평가의 실효성을 확보하기 위해서는, 조례입법평가의 근거인 「부산광역시 조례 입법평가 조례」가 체계상 적법한지, 내용상으로도 입법평가를 실시하기에 충분하게 제정되어 있는지에 대한 검토가 필요함
- 그러므로 부산광역시 조례에 대한 입법평가를 실시해봄으로써 「부산광역시 조례 입법평가 조례」에 대한 평가 및 한계점 도출을 할 필요가 있으며, 향후 조례입법평가제도의 발전을 위해 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 개선방안도 검토할 필요가 있음
- 본 연구는 부산광역시 조례 중 대표적으로 입법평가가 필요한 조례를 선정한 후, 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 입법평가기준으로 각 조례를 입법평가하여 결론을 도출하고, 더 나아가 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 문제점과 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 도입배경 및 주요내용
- 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가내용 및 결과
 - 입법평가의 대상으로 삼은 개별조례의 목록은 아래와 같음

평가조례
부산광역시 민간위탁 기본조례
장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례
부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례
부산광역시 지역신문발전지원 조례
부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례

- 「부산광역시 조례 입법평가 조례」에 대한 평가 및 개선방안

III. 기대 효과

- 부산광역시 개별 조례에 대해 입법평가를 실시해 봄으로써, 조례입법평가의 방법론을 제시하고, 조례입법평가의 근거가 되는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 문제점과 보완방향을 제시하여 조례입법평가의 실효성 확보 및 향후 활성화에 기여할 수 있음

▶ 주제어 : 사후적 입법평가, 조례입법평가, 부산광역시 조례

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- The Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances has been in force since May 6, 2015, and Busan Metropolitan Government makes preparations for legislative evaluation of municipal ordinances.
- In order to ensure practical effects of legislative evaluation of municipal ordinances, it is necessary to examine whether the Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances is systematically legitimate as the basis for legislative evaluation of municipal ordinances and whether the ordinance is substantively sufficient for legislative evaluation.
- Hence, it is necessary to evaluate the Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances and draw its limits by conducting legislative evaluations of municipal ordinances of Busan Metropolitan Government, and it is also necessary to examine schemes to improve the Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances for the promotion of the system for legislative evaluation of municipal ordinances for the future.

- The purposes of this study are to select representative municipal ordinances necessary for evaluation, from among municipal ordinances of Busan Metropolitan Government, then draw a conclusion by conducting legislative evaluation on each municipal ordinance with the guidelines for legislative evaluation in the Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances, and furthermore present problems in the Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances and propose schemes to improve the ordinance.

II. Major Content

- Background of introduction of the “Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances” and major content.
- Details of respective legislative evaluations of municipal ordinances of Busan Metropolitan Government and results thereof.
- Respective municipal ordinances subjected to legislative evaluations are as listed in the following:


Evaluated Municipal Ordinances
Busan Metropolitan Government Framework Ordinance on Entrustment to the Private Sector

Evaluated Municipal Ordinances
Busan Metropolitan Government Ordinance on the Encouragement of Donation of Organs and Human Tissues
Busan Metropolitan Government Ordinance on Subsidization for Heating Cost of Permanent Rental Housing
Busan Metropolitan Government Ordinance on Support for the Development of Local Newspapers
Busan Metropolitan Government Ordinance on the Registration, etc. of Community Bus Transportation Businesses

- Evaluation of the Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances and schemes to improve the ordinance

III. Expected Effects

- It is expected to ensure practical effects of legislative evaluation of municipal ordinances and promote legislative evaluation in the future by conducting the legislative evaluation of respective municipal ordinances of Busan Metropolitan Government, proposing methods for legislative evaluation of municipal ordinances, presenting problems in the Busan Metropolitan Government Ordinance on Legislative Evaluation of Municipal Ordinances, which is the basis for legislative evaluation of municipal ordinances, and proposing the direction in supplementing the ordinance.

 **Key Words** : *Ex-post* legislative evaluation, legislative evaluation of municipal ordinances, Busan Metropolitan Government Ordinance

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구범위 및 방법	14
제 2 장 부산광역시 조례 입법평가 관련규정 및 현황	15
제 1 절 부산광역시 자치법규 현황	15
제 2 절 부산광역시 조례 입법평가 조례 도입배경 및 주요내용	18
1. 부산광역시 조례 입법평가 조례 제정동향	18
2. 부산광역시 입법평가조례의 목적 및 체계	19
3. 부산광역시 입법평가조례의 내용	20
제 3 장 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가	27
제 1 절 부산광역시 입법평가 대상 조례 선정 기준	27
제 2 절 부산광역시 민간위탁 기본조례	28
1. 조례의 제정배경 및 연혁	28
2. 기본조례 형식에 대한 체계성 평가	29
3. 조례의 규정사항에 대한 평가	32
제 3 절 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례	42

1. 조례의 제정배경 및 연혁	42
2. 조례제정의 필요성 평가	43
3. 기증등록 및 접수창구 설치·운영 조항에 대한 평가	49
제 4 절 부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례	50
1. 조례의 제정배경 및 체계	50
2. 조례의 입법목적 평가	52
3. 조례의 규정사항에 대한 평가	52
4. 조례의 실효성 검토	56
제 5 절 부산광역시 지역신문발전지원 조례	57
1. 조례의 제정배경 및 연혁	57
2. 조례의 규정사항에 대한 평가	58
3. 조례의 실효성 및 형평성에 대한 평가	61
제 6 절 부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례 ..	63
1. 조례 제정근거 및 내용	63
2. 위임조례로서의 체계성 평가	65
3. 조례의 법령합치성 평가	66
제 4 장 시사점 및 결론	69
제 1 절 개별 조례 입법평가 결과 총평	69
제 2 절 부산광역시 조례 입법평가 조례에 대한 평가 및 개선방안	94
1. 입법평가대상 조례범위 설정	94
2. 입법평가 시기 및 주기의 명확화	95
3. 입법평가 조례 규정간의 충돌 해소 필요	96
4. 입법평가절차 및 입법평가위원회 운영절차 보완	97

5. 입법평가 기본자료 작성사항의 구체화	99
6. 입법평가기준 검토 및 재정립 필요	99

참 고 문 헌	103
---------------	-----

[부 록] 부산광역시 조례 입법평가 조례	105
------------------------------	-----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

부산광역시는 2014년 11월 5일 「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 제정하여 2015년 5월 6일부터 시행중이나, 아직까지 동 조례에 따라 조례입법평가가 이루어지지 않고 있다. 현재 부산광역시는 동 조례에 따른 입법평가를 실시하기 위한 계획을 추진중이다. 조례입법평가가 제대로 시행되기 위해서는 무엇보다도 조례입법평가의 근거가 되는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」가 실제 입법평가를 하는 데 충분할 정도로 규정되어 있을 것이 전제가 되어야 한다.

이러한 취지에서 「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 검토해보기 위해 「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 개관하고 이를 활용하여 부산광역시의 조례 중 일부에 대한 입법평가를 간이하게나마 실시해 볼 필요가 있다. 이를 통해 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 한계가 무엇인지, 향후 어떠한 점이 보완되어야 하는지에 대해 검토할 수 있기 때문이다. 물론 본 연구가 부산광역시가 「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 제정한 이후 조례 입법평가를 실시하기 이전에 동 조례에 대한 평가와 개별조례에 대한 평가를 실시하는 것이므로 이른 감이 없는 것은 아닐 것이나, 부산광역시뿐만 아니라 각 지방자치단체별로 입법평가조례를 제정하고 자체적으로 입법평가를 실시하고자 하는 노력을 경주하고 있으므로, 부산광역시의 조례 입법평가조례의 제정배경에서부터, 부산광역시의 조례를 선정하여 평가해보는 작업은 입법평가제도의 발전을 위해서는 매우 의미가 있을 것으로 보인다. 특히, 부산광역시의 경우 서울특별시 다음으로 큰 지방자치단체로서 조례입법평가제도의 활성화를 위해서는 반드시 검토의 대상이 되어야 하는 지역임은 물론, 현재 조례 입법평가 조례의 제정이 광역시는 물론 기

초자치단체까지 이루어지고 있어 조례입법평가에 대한 관심이 가장 높은 지방자치단체이므로 부산광역시의 조례 입법평가연구가 더욱 의미를 가진다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 부산광역시의 조례 입법평가 조례의 제정동향, 조례의 주요내용을 검토한다. 이후 부산광역시 조례 중 대표적으로 평가가 필요한 조례를 선정하여 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 입법평가기준으로 개별조례의 특성을 고려한 조례평가를 실시해보고, 각각의 조례에 대한 조례입법평가 결과를 서술하고자 한다. 이를 통해 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 문제점은 물론 해당조례의 개선방안을 제시할 수 있도록 「부산광역시 조례 입법평가 조례」에 대한 입법평가를 실시하는 것 또한 목적으로 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

부산광역시 조례에 대한 입법평가를 실시하고 이를 검토해보기 위해서는 조례의 규율내용이나 방식이 상이한 조례를 선정할 필요가 있고, 조례입법평가의 결과를 활용하여 조례개정을 하기 위해서는 분야별 조례 중 영향력이 큰 중요조례를 선정할 필요가 있다. 조례의 선정은 조례입법평가 연구의 대상이 되는 타 지역의 조례 선정과 함께 진행하되, 지자체 공무원 및 시도의회의원 등 관련전문가와의 회의를 통해 최종 선정하는 방식을 취하도록 한다.

또한 조례입법평가는 실질적으로 여러 가지 측면에서의 지표를 통해 이루어져야 하나, 연구의 한계상 법체계성, 법적합성 평가를 주된 방법으로 활용하고, 해당 조례와 관련하여 실효성에 대한 평가가 필요한 부분들에 대해서는 본문에서 향후 어떠한 방식의 검토가 필요하다는 취지 및 방향성을 제시하는 방식으로 연구를 진행하고자 한다.

제 2 장 부산광역시 조례 입법평가 관련규정 및 현황

제 1 절 부산광역시 자치법규 현황

2015년 9월 기준으로 부산광역시의 자치법규(조례, 규칙, 훈령, 예규, 기타)의 총 개수는 657개이며 그 중 조례는 452개¹⁾로서 자치법규는 대부분 조례형식으로 이루어져 있다. 한편 부산광역시 의안현황을 보더라도 의안종류 역시 조례안이 대부분을 차지하고 있으며, 특히 그 조례안의 수는 제1대에서 제2대까지를 제외하고는 현재까지 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.²⁾

1) 부산광역시 유형별 법규 개수(자치법규정보시스템, 2015.9.11.방문기준).

법규 유형	개 수
조 례	452
규 칙	107
훈 령	68
예 규	30
기 타	0
총 계	657

2) 부산광역시 의안현황(부산광역시의회 의안통계열람, 2015.9.11.방문기준)

	계	예/결산안	조례안	동의/승인안	건의안	결의안	규칙안	의견청취안	청 원	기 타
제1대 (1991~1995)	581	43	386	61	9	19	3	27	0	33
제2대 (1995~1998)	461	37	265	36	11	12	2	34	0	64
제3대 (1998~2002)	707	55	331	60	15	11	3	64	0	168
제4대 (2002~2006)	710	47	324	40	15	21	6	64	0	193
제5대 (2006~2010)	759	52	439	37	12	10	7	64	1	137
제6대 (2010~2014)	878	41	528	105	8	15	4	58	2	117
제7대 (2014~)	293	13	161	39	1	11	1	9	1	57

현재 자치법규는 다음의 절차를 거쳐 입법된다고 할 수 있다.³⁾ 자치법규 절차는 입법계획 수립, 입법예고, 입법안심사, 조례·규칙심의회를 거쳐 조례의 경우에는 특별히 의회의결 및 공포(재의요구)의 절차를 거친다. 자치법규의 제정·개정 또는 폐지의 필요성, 내용요지, 추진일정, 입법에 따른 효과 및 문제점 등을 포함한 입법계획을 수립하는 것을 시작으로, 입법예고 단계에서는 시민의 일상생활과 직접 관련되는 자치법규의 제정·개정 또는 폐지안의 입법취지와 주요내용을 미리 알려 시민의 입법참여 기회 확대 및 입법의 투명성을 확보하기 위하여 특별한 사유가 없으면 20일 이상 입법예고를 한다. 이후 입법안의 내용 및 형식(입법내용의 정당성 및 법적합성, 입법내용의 통일성 및 조화성, 표현의 명료성 및 평이성 등 자치법규 입안시의 유의사항 준수 여부) 등을 심사하고, 입법안이 확정되면 조례규칙심의회(의장은 시장이 되고, 부의장은 행정부시장과 경제부시장이며, 위원은 실장·국장 등으로 구성)에 상정하여 심의·의결의 절차를 거친다.

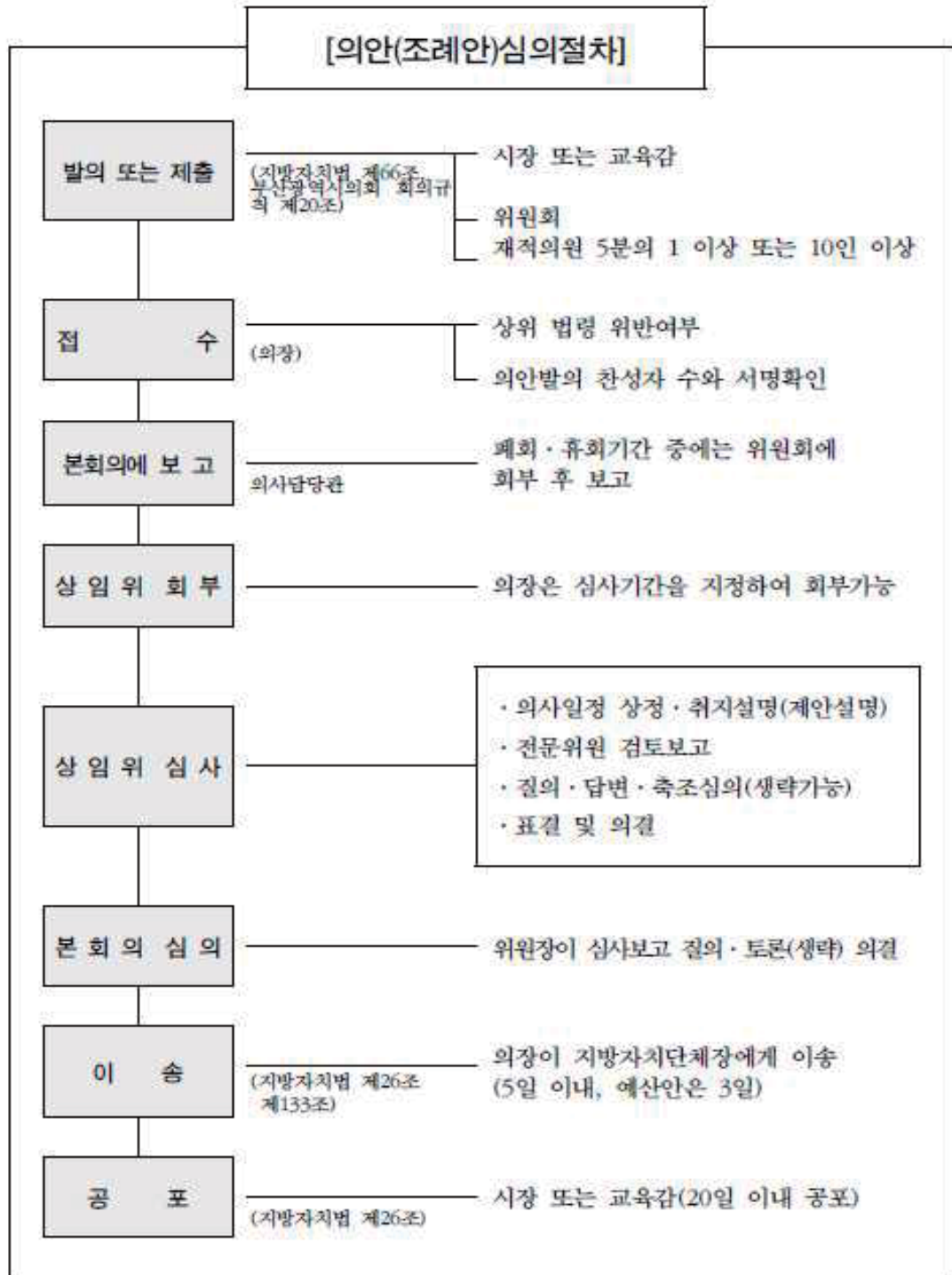
조례의 경우에는 이 절차에 더하여 지방자치단체의 장이 조례규칙심의회에서 의결된 입법안을 지방의회에 제출하고, 의회 소관 상임위원회를 거쳐 본회의에서 심의·의결하는 절차를 거쳐야 한다. 지방자치단체의 장이 지방의회에서 이송된 조례 공포안을 시보에 게재하여 공포하여야 하고, 만약 조례안에 대하여 이의가 있으면 이유를 붙여 지방의회로 환부하고 재의를 요구할 수 있다.

조례안 심의절차를 도식화한 그림은 아래와 같다.⁴⁾

3) 본문에서 설명하고 있는 자치법규 입법절차는 부산광역시 법무행정서비스 홈페이지의 내용을 정리한 것임을 밝혀둡니다(http://law.busan.go.kr/04info/01_01.jsp, 2015.9.11. 방문기준).

4) 부산광역시의회, 의정백서 제6대, 2014, 23면.

[그림] 부산광역시 조례안 심의절차



출처: 부산광역시의회 의정백서

제 2 절 부산광역시 조례 입법평가 조례 도입배경 및 주요내용

1. 부산광역시 조례 입법평가 조례 제정동향

최근 지방자치단체의 자치법규에 대한 입법평가의 필요성이 높아지면서, 부산광역시 역시 광주광역시 등 기존에 조례 입법평가를 도입하고 있는 지방자치단체와 마찬가지로 입법평가조례인 「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 2014년 11월 5일 제정하였고, 2015년 5월 6일부터 시행되고 있다.⁵⁾

부산은 광역시를 제외하고도 기초자치단체에서도 조례 입법평가를 위한 조례를 제정하고 있는 자치단체이다. 부산광역시의 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 외에도 「부산광역시 수영구 조례 입법평가 조례」(2015.3.13. 제정 및 시행), 「부산광역시 사상구 조례 입법평가 조례」(2015.4.9. 제정, 2015.10.9. 시행)이 제정되었고, 최근에는 부산광역시 북구에서도 「부산광역시 북구 조례 입법평가 조례」(2015.7.8. 제정, 2017.1.8. 시행)를 제정하고 있다. 부산광역시의 경우 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체도 조례 입법평가조례를 제정하여 조례입법평가에 대해 어느 지방자치단체보다 활발한 움직임을 보이고 있는 지역이라고 평가할 수 있다.⁶⁾

5) 부산광역시조례 제5067호, 2014.11.5. 제정, 2015.5.6. 시행.

6) 부산을 제외하면 조례 입법평가와 관련된 조례는 경기도의 「경기도 자치법규 입법영향분석 조례」(2014.1.10.제정), 광주광역시의 「광주광역시 조례 사후 입법평가 조례」(2013.7.1.제정), 대구광역시 수성구의 「대구광역시 수성구 조례 사후 입법평가 조례」(2013.11.11.제정), 「익산시 조례 입법평가 조례」(2015.2.27.제정), 「제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례」(2015.8.18.제정), 「제천시 조례 입법평가 조례」(2015.8.13. 제정) 이외에는 제정되어 있지 않다.

2. 부산광역시 입법평가조례의 목적 및 체계

(1) 제정배경 및 목적

「부산광역시 조례 입법평가 조례」는 부산광역시 조례에 대한 입법평가를 통해, 부산광역시 조례의 시행효과 및 목표달성 등을 평가함으로써 조례의 실효성을 확보하기 위한 목적으로 제정된 조례이다. 동 조례는 2014년 9월 의원발의의 형태로 제안되었다.

「부산광역시 조례 입법평가 조례」는 입법평가의 대상을 사전입법평가와 사후입법평가를 모두 포함하는 경기도와 달리 사후입법평가만을 대상으로 규정하고 있다. 사후입법평가제도는 이미 지방자치단체에서 매년 실시하고 있는 조례정비와 중첩되는 것으로서 중복적인 평가절차라고 평가될 여지도 있으나, 부산광역시의회의 심사보고서에서는 “부산시에서는 전체 조례에 대한 일제 정비를 매년 초에 추진하고 있으나 이는 상위법 폐지 또는 개정에 따른 조례 미정비 사항을 정비하는 것이 대부분이므로 이번 조례 제정과는 그 목적과 추진방향이 다를 뿐만 아니라, 의원발의 조례안이 계속 늘어나고 있는 추세에서, 부산시 조례에 대한 정기적인 평가를 3년마다 할 수 있도록 장치를 마련하는 것은 그 의의가 크다”⁷⁾고 의미를 부여하고 있다. 그러나 사후입법평가의 평가항목이나 평가방식이 종전과는 차별적으로 이루어지지 못하는 경우에는 종전의 조례정비와 「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 통한 사후입법평가가 구별되기 어려우므로, 조례 입법평가를 위한 세부적인 항목, 세부적 절차를 기존과 차별화할 수 있도록 구축할 필요가 있다. 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 역시 조례를 실효성 있게 운영하고, 입법평가로 조례의 입법목적이 실현되도록 노력할 의무를 부산광역시에게 부여하고 있다.

7) 행정문화위원회, 부산광역시 조례 입법평가 조례안 심사보고서, 2014, 6면.

(2) 입법평가조례의 전체 체계

「부산광역시 조례 입법평가 조례」는 전체 12개조로 구성되어 있으며, 조문의 내용은 구체적이지는 않고 개괄적으로 정해져 있다. 조례의 구성내용을 보면, 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(책무), 제4조(추진 계획 수립·시행), 제5조(평가대상), 제6조(평가시기 등), 제7조(입법평가 기본자료 제출 등), 제8조(입법평가위원회), 제9조(구성·운영), 제10조(조사 및 의견청취 등), 제11조(평가결과 반영), 제12조(종합결과보고서 제출)로 이루어져 있다.

동 조례에서는 특별히 조례 입법평가와 관련하여 규칙제정에 대한 위임사항을 규정하고 있지 않으므로, 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 내용만을 가지고 평가할 수밖에 없다. 입법평가조례의 내용에 대해서는 이하에서 설명하며, 입법평가조례에 대한 평가 및 조례 개정방안에 대해서는 장을 바꿔서 논의하도록 한다.

3. 부산광역시 입법평가조례의 내용

(1) 입법평가의 개념 및 대상

「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제2조는 “입법평가”의 개념을 “시행되고 있는 조례에 대하여 입법 목적의 실현성, 실효성 등을 평가하는 것”으로 정의하고 있다. 이러한 개념에 따르면 입법평가는 이미 시행중인 조례를 대상으로 하므로 “사후적 입법평가”로 한정된다. 또한 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제5조는 입법평가대상을 조례로 규정하고 있고, 「부산광역시 조례 입법평가 조례」의 효력은 지방자치단체에 미치므로 조례 입법평가의 대상은 부산광역시에서 제정한 조례가 된다. 다만, 동 조례 제5조에 따라 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 단순한 기술적인 조례, 상위법령에서 위임한 조례,

시행일로부터 2년이 지나지 않은 조례는 입법평가의 대상에서 제외된다고 할 수 있다.

입법평가 조례의 대상
<p>제 5 조(평가대상) 입법평가의 대상은 시의 조례로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 단순 기술적인 조례 2. 상위법령에서 위임한 조례 3. 시행일로부터 2년이 지나지 않은 조례

(2) 입법평가의 주체 및 추진계획 수립

「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제4조제1항은 입법평가를 실시하기 위해 3년마다 추진계획을 수립·시행할 의무를 부산광역시장에게 부과하고 있다. 동 조례 제4조제2항에 따라 추진계획에 반드시 포함되어야 하는 사항으로는 입법평가의 목표와 방향, 입법평가 실시에 관한 사항, 부산광역시입법평가위원회에 관한 사항, 그밖에 입법평가 추진을 위해 필요한 사항이 있다. 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제6조는 입법평가 실시주체를 명확하게 규정하고 있지는 않으나, 입법평가 주기에 대해서는 추진계획 수립주기와 마찬가지로 3년마다 실시하도록 정하고 있다.

입법평가 절차
<p>제 4 조(추진계획 수립·시행) ① 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 입법평가를 실시하기 위하여 3년마다 입법평가 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 추진계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p>

입법평가 절차
<ol style="list-style-type: none"> 1. 입법평가의 목표와 방향 2. 입법평가 실시에 관한 사항 3. 제8조에 따른 부산광역시입법평가위원회에 관한 사항 4. 그 밖에 입법평가 추진을 위하여 필요한 사항

(3) 입법평가지의 평가기준

입법평가지 평가기준을 어떻게 할 것인가에 대해서는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제6조의 각호로 정하고 있으며, 이에 따르면 입법평가는 입법 목적의 실현성, 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부, 예산편성 및 집행의 적정성, 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부, 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태, 그 밖에 평가대상 조례의 규정에 따른 이행 여부를 기준으로 실시하도록 규정하고 있다.

「부산광역시 조례 입법평가 조례」는 입법평가기준에 대한 세부적인 사항을 규칙으로 정하도록 위임하는 방식 대신 동 조례 제6조제2항은 입법평가에 필요한 사항을 시장이 따로 정할 수 있도록 하고 있다.

입법평가기준
<p>제 6 조(평가지기 등) ① 입법평가는 3년마다 실시하되, 다음 각 호의 사항을 기준으로 실시한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입법 목적의 실현성 2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부 3. 예산편성 및 집행의 적정성 4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부 5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태 6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부 <p>② 제1항에 따른 평가지기 및 기준에 따른 세부적인 사항은 시장이 따로 정한다.</p>

(4) 입법평가 절차

「부산광역시 조례 입법평가 조례」는 입법평가의 절차에 대해 제7조, 제10조부터 제12조까지에서 정하고 있다. 동 조례 제7조에 따라 평가 대상이 되는 조례의 주관부서의 장이 입법평가를 위한 기본자료를 작성하여 총괄부서의 장에게 제출하면, 총괄부서의 장은 제출받은 기본자료를 정리하여 부산광역시입법평가위원회에 제출하여야 한다. 여기서의 기본자료에 어떠한 사항을 포함하여야 하는지 동 조례에서 명확하게 구체적으로 규정되어 있지는 않으나, 절차상 입법평가위원회가 이를 검토하여 조례에 대한 입법평가를 할 수 있는 정도의 내용은 반영되어야 하는 것으로 해석이 필요하다.

입법평가절차
<p>제 7 조(입법평가 기본자료 제출 등) ① 제5조에 따라 평가대상이 되는 조례의 주관부서의 장은 해당 조례에 대한 입법평가 기본자료를 작성하여 총괄부서의 장에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 입법평가 기본자료를 제출받은 총괄부서의 장은 주관부서의 장으로부터 받은 입법평가 기본자료를 정리하여 제8조에 따른 부산광역시입법평가위원회에 제출하여야 한다.</p>
<p>제10조(조사 및 의견청취 등) 위원회는 안건의 심의를 위하여 필요하다고 인정하면 관계 공무원 등에게 설명 또는 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.</p>
<p>제11조(평가결과 반영) 시장은 제8조에 따른 위원회의 심의 결과 입법평가에 따른 개선사항이 있는 경우에는 이를 적극 반영하도록 노력하여야 한다.</p>
<p>제12조(종합결과보고서 제출) 시장은 입법평가 완료 후 30일 이내에 입법평가 종합결과보고서를 부산광역시의회에 제출하여야 한다.</p>

(5) 입법평가위원회의 설치·운영

부산광역시입법평가위원회는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제8조에 따라 입법평가 관련 안건에 대해 심의를 하며, 동 조례 제10조에 따라 입법평가 안건의 심의를 위해 필요한 경우 관계 공무원 등에게 설명이나 자료제출을 요구할 수 있다. 동 조례 제11조 및 제12조에 따라 위원회의 심의결과에 따라 입법평가에 대한 개선사항이 있으면, 시장은 개선사항을 반영하기 위한 노력을 함과 동시에 입법평가 완료 후 30일 이내에 입법평가 종합결과보고서를 부산광역시의회에 제출하여야 한다.

입법평가위원회의 설치
<p>제 8 조(입법평가위원회) 시장은 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 부산광역시입법평가위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제4조에 따른 추진계획에 관한 사항 2. 입법평가에 관한 사항 3. 입법평가 결과 개선안 마련에 관한 사항 4. 입법평가 제도개선에 관한 사항 5. 그 밖에 입법평가를 위하여 위원장이 회의에 부치는 사항
<p>제 9 조(구성·운영) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 위원회의 위원장은 기획관리실장이 되고, 부위원장은 위촉직 위원 중에서 호선하며, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 성별을 고려하여 시장이 임명하거나 위촉하되, 위촉위원의 수는 전체 위원의 2분의 1 이상이어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시 소속 4급 이상 공무원 2. 부산광역시의회에서 추천하는 사람 3. 그 밖에 입법평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 <p>③ 위원의 임기는 위원으로 임명 또는 위촉된 날부터 위원회에서 입법평가에 대한 심의를 마치는 날까지로 한다.</p>

입법평가위원회의 설치

- ④ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑤ 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 두며, 간사는 입법총괄업무담당과장이 된다.
- ⑥ 위원회에 참석한 위촉위원 및 관계 전문가 등에게 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.
- ⑦ 이 조례에 정한 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제 3 장 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가

제 1 절 부산광역시 입법평가 대상 조례 선정 기준

본 연구에서는 부산광역시 조례 중 일부를 선정하여 입법평가를 실시하였다. 몇 가지 분야의 조례를 제외하고 대부분의 조례는 어떠한 측면에서라도 입법평가의 필요성은 존재한다. 다만, 입법평가의 필요 정도나 평가결과의 과급효과 및 중요도는 상이할 수 있다. 그러나 현재 본 보고서에서 입법평가를 시범적으로 실시함에 있어 각 개별조례와 관련된 기반자료의 수집에 한계가 있기 때문에, 입법평가를 실시할 대상조례는 입법평가담당기관인 부산광역시의 담당자 및 조례입법기관인 부산광역시의회 전문가와의 워크숍을 통해 입법평가가 필요한 목록을 추천받았음을 밝힌다. 다만, 추천받은 조례 중에서도 입법평가의 대상이나 쟁점이 중복될 소지가 있는 조례는 피하고, 입법평가 결과가 겹치지 않을만한 대표적인 조례를 선정하여 입법평가를 실시하였다. 또한 자료수집 상의 한계는 물론 여러 가지 측면에서의 평가기법을 활용하여 입법평가를 실시하는 것은 시간적·물리적 한계가 있다는 점에서 대체로 법체계성 및 법적합성 평가를 위주로 하되, 자료가 있는 범위에서는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」에서 입법평가 기준으로 제시하고 있는 사항별 평가를 실시하였다.

입법평가의 대상으로 삼은 부산광역시 조례는 아래 표와 같이 자치조례로 분류될 수 있는 조례와 위임조례로 분류될 수 있는 조례를 모두 포함하고, 조례의 형식의 하나인 기본조례를 포함하여 향후 기본조례에 대한 형식평가를 함에 있어 참고할 수 있도록 하였다. 한편 지원을 주된 내용으로 하는 자치조례는 그 특성상 실질적인 효력이 없는 경우가 많아 실효성 평가가 필요한 경우가 다수 존재하므로 실효

성 여부를 평가할 필요가 있는 조례를 포함하였다. 마지막으로 국가가 하여야 할 사무인지, 지방자치단체가 하여야 할 사무인지에 따라 법률에서 정하는 것이 타당한지, 조례로 정하는 것이 타당한지에 관한 평가를 할 수 있는 조례를 선정하였다.

<표> 부산광역시 입법평가 대상조례 선정이유

평가조례	조례분류	검토이유
부산광역시 민간위탁 기본조례	자치조례	- 기본조례로서의 형식부합성 검토 필요
장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례	자치조례	- 지방자치단체 조례의 대상적합성 검토 필요
부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례	자치조례	- 조례의 실효성에 대한 검토 필요
부산광역시 지역신문발전지원 조례	자치조례	- 지원대상에 대한 형평성 문제 및 지원의 주체에 관한 평가 필요
부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례	위임조례	- 위임조례의 법체계 및 법적합성 검토 필요

제 2 절 부산광역시 민간위탁 기본조례

1. 조례의 제정배경 및 연혁

「부산광역시 민간위탁 기본조례」는 2006년 12월 27일 「지방자치법」에 따라 부산광역시장의 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임하기 위해 제정된 조례이다. 조례의 입법이유에서도 이러한 취지에서 “각종 법령 및 조례에 규정된 부산광역시장의 권한에 속하는 사무 중 민간이 수행하는 것이 보다 효율적인 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개

인에게 위탁하여 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 도모하며, 개별조례 상의 민간위탁 관련 규정 중 공통적 적용사항을 통합하여 민간위탁의 체계적 추진을 기하기 위해 조례를 제정”하는 것임을 명확히 하고 있다.⁸⁾ 동 조례는 제정이후 15차례 개정되었으나, 대부분 조직개편에 따른 개정과, 민간위탁 사무의 추가로 인한 개정이었다고 할 수 있다.

2. 기본조례 형식에 대한 체계성 평가

「부산광역시 민간위탁 기본 조례」는 행정권한에 속하는 사무를 민간에게 위탁하기 위한 사항을 정하는 조례로서, 그 법적 근거는 「지방자치법」 제104조제3항이다. 이에 따르면 “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”고 규정하고 있다. 이는 국가의 행정사무 중에서도 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간에 위탁할 수 있는 근거인 「정부조직법」 제6조제3항과 이를 구체화하는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조와는 구분된다.

지방자치단체는 「지방자치법」 제104조제3항에 따라 지방자치단체 장의 권한을 민간위탁하기 위한 조례나 규칙을 제정하고 있으며, 이를 위해 정하는 조례나 규칙은 대체로 ‘~사무의 민간위탁에 관한 조례’, ‘~의 사무의 위임 및 위탁에 관한 조례’, ‘~사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례’, ‘~사무의 민간위탁운영에 관한 조례’ 등 다양한 제명으로 정해지는 것이 일반적이다. 그러나 부산광역시는 민간위탁에 대한 사항만을 「부산광역시 민간위탁 기본 조례」로 정하고, 조례명에 “기본조

8) 부산광역시 민간위탁 기본 조례안 제안이유, 2006.11.

례”라는 제명을 붙이고 있다. 민간위탁에 관한 조례를 기본조례의 형식으로 제정한 지방자치단체는 부산광역시를 포함하여 전국적으로 10개가 있으나, 그 중 하나의 자치단체에서 가장 많이 기본조례의 형식으로 제정하고 있는 자치단체가 부산이다. 민간위탁에 관한 조례의 형식을 기본조례의 형태로 제정하는 것에 대해 검토할 필요가 있다.

<표> 민간위탁조례를 기본조례 형식으로 제정한 사례

지방자치단체			조례명
자치단체	광역	기초	
경기도		◎	「양평군 사무의 민간위탁 기본조례」
		◎	「여주시 민간위탁 기본 조례」
		◎	「안성시 사무의 민간위탁에 관한 기본 조례」
부 산 광역시		◎	「부산광역시 서구 사무의 민간위탁 기본 조례」
		◎	「부산광역시 중구 사무의 민간위탁 기본 조례」
	◎		「부산광역시 민간위탁 기본 조례」
		◎	「부산광역시 기장군 민간위탁 기본 조례」
전라북도	◎		「전라북도 사무의 민간위탁 기본 조례」
충청남도		◎	「금산군 사무의 민간위탁 기본 조례」
충청남도		◎	「아산시 민간위탁 기본 조례」

기본조례는 일반적으로 형식상으로는 ‘○○기본법의 위임사항을 조례로 정하는 의미에서 기본조례의 형태’를 취하는 경우가 많고, 때문에 그 내용 역시 방향제시 및 이념구현을 위한 목적으로 제정하는 것이 일반적이다. 「부산광역시 민간위탁 기본 조례」 제3조가 “민간위탁 사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없으면 이 조례에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있으며, 민간위탁의 대상으로 할지 여부에 대해서 자체적으로 정할 수 있도록 「지방자치법」이 규정하고 있으므로 민간위탁에 관해 정하는 다른 조례들과 동 조례와의

관계를 고려하고, 「지방자치법」상의 민간위탁에 관한 일반규정을 구체화한 성격이라는 점을 강조한다면 기본조례로서의 성격을 가지는 것으로 볼 수도 있다.

그러나 「지방자치법」 제104조제3항에서 민간위탁을 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 하도록 하는 것이 반드시 민간위탁에 관한 일반조례를 제정하라고 한 취지는 아닐뿐더러, 「부산광역시 민간위탁 기본조례」의 실질적인 규정사항을 검토해 보더라도 동 조례에 기본조례라는 제명을 붙여야 할 필요는 없어 보인다. 조례의 내용을 보면 동 조례 제4조제3항에 따라 부산광역시장은 민간위탁을 하려는 경우(재위탁 또는 위탁기간을 갱신하는 경우 포함)에는 사전에 부산광역시회의 동의를 받아야 하고,⁹⁾ 동 조례 제6조 및 제7조에 따라 민간위탁심의위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정하면서 시장이 민간위탁대상기관 선정시 반드시 위원회를 거쳐 적격자를 선정하도록 하고 있다.¹⁰⁾ 그 밖에 동 조례는 계약체결에 관한 사항, 계약체결 이후 갱신 및 해지시 청문에 관한 사항 등 다수의 실제적인 사항을 정하고 있다. 이러한 사항을 종합하여 볼 때 부산광역시의 민간위탁조례는 방향제시 및 이념구현의 목적을 가지는 기본조례의 형식으로 제정하는 것보다는 다른 지방자치단체가 규정하고 있는 것처럼 ‘민간위탁에 관한 조례’ 등 일반조례의 형태로 제정하는 것이 더 바람직한 것으로 평가된다.¹¹⁾

9) 민간위탁의 의회동의에 대해서는 부산광역시장의 권한을 과도하게 침해하는 것인가에 대한 문제가 있으나, 이에 대해서는 판례도 견제와 균형의 법리를 고려하여 지방자치단체장의 권한에 대한 본질적인 침해가 아니라고 판시한 바 있다(대법원 2011.2.10. 선고 2010추11 판결).

10) 이와 같은 위탁업자의 선정행위에 대해서는 의견대립이 있으나, 판례는 고양시재활용자원화시설 민간위탁대상자 선정과 노인전문요양병원의 수탁기관 선정 행위에 대해 행정소송의 대상인 행정처분에 해당한다고 판시한 바 있다(대법원 2007.9.21. 선고 2006두7973 판결; 광주지법 2006.4.20. 선고 2005구합241 판결).

11) 기본조례의 입법체계에 대해 이와 같은 취지에서 서술하고 있는 연구로는 최환

3. 조례의 규정사항에 대한 평가

(1) 민간위탁의 근거형식(제4조)

「부산광역시 민간위탁 기본조례」 제4조는 제1항에서 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 시장의 사무에 대해 민간위탁이 가능하다고 정하면서, 법령 또는 조례로 정하는 바에 따라 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 동 조례 제4조제1항은 민간위탁의 기준을 정하면서 조례로 정하는 바에 따라 민간위탁을 할 수 있음은 물론이고, 법령에서 정하는 바에 따라서도 민간위탁이 가능하다고 동 조례에서 규정하고 있다. 그러나 「부산광역시 민간위탁 기본조례」가 그 목적에서 「지방자치법」 제104조에 따라 제정된 조례임을 명확히 하고 있으면서, 동 조례가 민간위탁의 절차 및 형식으로 “법령 또는 조례가 정하는 바에 따라”할 수 있다고 정하고 있는 것¹²⁾에 대해서는 체계상의 문제를 지적할 수 있다. 「지방자치법」 제104조제3항은 민간위탁을 “조례나 규칙으로 정하는 바에 따라” 할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다.

이는 민간위탁을 “각종 법령 또는 조례에 규정된 부산광역시장의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.”고 규정하고 있는 동 조례 제2조제1호와는 별개의 문제이다. 정의조항에서의 민간위탁의 개념은 민간위탁의 대상이 되는 사무의 근거가

용·정명운, 『자치기본조례의 현황과 입법체계 개선방안』, 한국법제연구원 연구보고서, 2014.10이 있다.

12) 「지방자치법」 제104조제3항이 민간위탁을 “조례나 규칙으로 정하는 바에 따라” 할 수 있도록 규정하고 있는 취지는 자치사무의 위탁을 위해서는 조례를 제정할 수 있으나, 위임사무의 경우에는 조례형식으로 할 수는 없으므로 규칙으로 정하여야 하므로 이를 고려한 것으로 볼 수 있다(법제처, 자치법규 입안 매뉴얼, 2013.12, 180면).

법령 또는 조례에 있다는 것이지, 민간위탁의 절차나 방법, 대상이 법령 또는 조례에 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 민간위탁의 절차나 방법 등에 대해서는 동 조례 제4조제3항과 「지방자치법」 제104조제3항에서 규정하듯 조례나 규칙으로 정하여야 하는 것이고, 동 조례 제4조제1항에서 ‘법령 또는 조례로 정하는 바에 따라 위탁가능도록’ 규정하는 것은 혼선을 가져올 여지가 있다.

실질적으로 법령에서 직접 민간위탁의 근거를 정하더라도 이는 위탁의 가능성을 규정한 것이고, 그 절차 및 방법에 대해 법령이 직접 이를 정하고 있는 경우에는 이의 적합성 여부에 대한 판단은 별론으로 하고 법령에서 정한 바에 따라 위탁할 수 있다고 보면 되지 굳이 「부산광역시 민간위탁 기본조례」에 ‘법령으로 정하는 바에 따라’라는 표현을 삽입하여 「지방자치법」과의 관계를 복잡하게 하는 것은 불필요할 것으로 보인다. 특히 법률에서는 관련사항을 규정하는 경우에도 지방자치단체장의 사무에 대한 민간위탁의 허용을 규정하는 데 그칠 뿐, 대체로 위탁의 절차나 방법을 직접 규정하고 있지는 않은 것으로 보이므로 절차에 대해서는 「부산광역시 민간위탁 기본조례」 혹은 개별조례에서 정하는 바에 따르면 된다. 실제 「부산광역시 민간위탁 기본조례 시행규칙」에서 정하고 있는 사항을 보면 민간위탁의 근거를 개별법률에 두고 있으나, 이에 대한 구체적인 방법이나 절차는 특별히 법령에서 정하지 않은 사항이 다수 포함되어 있고, 이러한 경우에 동 조례를 적용하면 된다.¹³⁾ 또한 ‘법령에 규정된 부산광역시시장의 사무’와 ‘부산광역시시장의 사무를 법령이 정하는 바에 따라’는 해석에 따라서는 구분되는 개념이므로, 법령에서 특별히 위탁에 관한 사항을

13) 예를 들면, 「청소년기본법」 제18조제1항은 “국가 및 지방자치단체는 청소년시설을 설치·운영하여야 한다”고 규정하고, 동조제3항은 “국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 설치한 청소년시설을 청소년단체에 위탁하여 운영할 수 있다”고 규정함에 따라 10개 이상의 사무가 민간위탁 되고 있다.

정하고 있는 경우가 아닌 한 이에 대한 민간위탁은 「지방자치법」 제104조에 따라 조례와 규칙으로 정하는 바에 따라' 위탁하는 것으로 보는 것이 바람직하다. 그러므로 「지방자치법」 제104조와의 관계를 고려하여 민간위탁의 기준에 관한 동 조례 제4조제1항에서 정하고 있는 “법령 또는 조례로 정하는 바에 따라 소관사무 중” 부분을 “법령 또는 조례로 정하는 소관사무 중”으로 개정 또는 “시장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 소관사무 중”으로 개정하는 방법이나, 이러한 문구를 사용하지 않고 “시장은 소관사무 중”으로 민간위탁을 할 수 있도록 규정하는 것이 더 바람직하다.

(2) 민간위탁의 대상 사무(제4조 및 제5조)

「부산광역시 민간위탁 기본조례」 제4조제1항은 민간위탁이 가능한 사무로 단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 시설관리 등 단순행정사무를 규정하고 있다. 이를 더 구체화하여 동 조례 제5조가 민간위탁사무를 열거하고 있으며, 이에 따르면 ‘여성·청소년·아동·가족 복지를 위한 시설 운영 및 관련 사무’, ‘노인·장애인·노숙인 복지를 위한 시설 운영 및 관련 사무’, ‘시립병원, 보건·건강증진을 위한 시설 운영 및 관련 사무’, ‘산업지원, 교통 관련 시설 운영 및 관련 사무’, ‘국제회의시설, 문화·예술·영상·관광 관련 시설 운영 및 관련 사무’, ‘근로자복지, 직업훈련, 취업지원을 위한 시설 운영 및 관련 사무’, ‘교육·교양·체육·공원 관련 시설 운영 및 관련 사무’, ‘환경기초시설, 주민편익시설 운영 및 관련 사무’, ‘그 밖에 청소, 방호, 청사관리 등 행정내부 수요를 충족시키기 위한 단순 행정관리 사무’가 민간위탁사무이며, 각각의 위탁사무명은 규칙으로 정하도록 하고 있기 때문에 규칙 [별표]에서 이를 정하고 있다.

<표> 민간위탁 조례에 따른 위탁대상 민간위탁사무

부서명	위탁사업명	위탁근거	근거형식
자치 행정 담당관	부산민주공원 운영	「부산민주공원 설치 및 관리·운영 조례」 제4조	조례
	자유회관 운영	「부산광역시 자유회관 설치·운영 조례」 제4조	조례
교육 협력 담당관	부산글로벌빌리지 운영	「부산글로벌빌리지 설치 및 운영 조례」 제7조	조례
	부산광역시평생교육 진흥원 운영	「지방자치법」 제104조	지방자치법
회계 재산 담당관	간이체육시설 운영	「부산광역시 공유재산 및 물품 관리 조례」 제13조	조례
건설 행정과	부산광역시건설기술 교육원관리·운영	「지방자치법」 제104조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조	지방자치법
사회 복지과	마리아구호소 운영	「사회복지사업법」 제34조	법률
	사직종합사회복지관 관리·운영		
장애인 복지과	시각장애인복지관 운영	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제9조	법률
	장애인종합복지관 운영		
노인 복지과	경성골드에이지 운영	「지방자치법」 제104조	지방자치법
	고신실버아카데미 운영		
	신라시니어스 아카데미 운영		
	노인찾아주기 종합센터 운영		
	노인일자리 경진대회		
	노인복지용구 종합센터 운영		

제 3 장 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가

부서명	위탁사업명	위탁근거	근거형식
	고령인력종합 관리센터 운영	「노인복지법」 제23조의2	법률
	노인취업교육센터 운영		
	노인건강센터 운영	「사회복지사업법」 제34조	법률
	노인종합복지관 운영		
	다사랑복합문화 예술회관 운영		
여성 가족과	여성인력개발센터 운영	「부산광역시 여성인력개발센터 설치 및 운영 조례」 제7조	조례
	여성긴급전화 1366 부산센터 운영	「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제4조의6	법률
	건강가정지원센터 운영	「건강가정기본법」 제35조	법률
	부산외국인근로자 지원센터 관리·운영	「제한외국인처우기본법」 제21조	법률
출산 보육과	보육지원센터 운영	「영유아보육법」 제51조의2	법률
	보육종사자 보수교육 실시		
	시청어린이집 운영	「영유아보육법」 제24조	법률
	으뜸어린이집 운영		
	한솔어린이집 운영		
아동 청소년과	청소년활동진흥센터 운영	「청소년기본법」 제18조	법률
	일시청소년쉼터 운영		
	단기청소년쉼터 운영(남, 여)		
	중장기청소년쉼터 운영(남, 여)		
	영도구 청소년상담 복지센터 운영		
	부산진구 청소년상담 복지센터 운영		

제 2 절 부산광역시 민간위탁 기본조례

부서명	위탁사업명	위탁근거	근거형식		
	금정구 청소년상담 복지센터 운영				
	청소년상담복지센터 운영				
	청소년종합지원센터 운영				
	양정청소년수련관 운영				
	함지골청소년수련관 운영				
	금정청소년수련관 운영				
	금곡청소년수련관 운영				
	양정청소년문화의집 운영			「청소년활동진흥법」 제16조	법률
	함지골청소년 문화의집 운영				
	청소년어울림마당 운영			「지방자치법」 제104조	지방자치법
청소년 유해환경 감시단 운영					
청소년 성문화센터 운영	「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제31조의2	법률			
청소년 늘함께 성문화센터 운영					
청소년 성문화센터 탄생의 신비관 운영					
동부아동보호 전문기관 운영	「부산광역시 아동학대 예방 및 피해아동보호에 관한 조례」 제7조	조례			
서부아동보호 전문기관 운영					
부산광역시그룹 홈지원센터 운영	「부산광역시 아동공동 생활가정 지원 조례」 제6조	조례			
건강 증진과	저소득층가장 등 건강검진	「지방자치법」 제104조	지방자치법		
	부산광역시립 정신병원 운영	「부산광역시립정신병원 설치 및 운영 조례」 제5조	조례		
보건 위생과	부산노인전문 제1병원 운영	「부산광역시 노인전문병원 설치 및 운영 조례」 제6조	조례		

제 3 장 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가

부서명	위탁사업명	위탁근거	근거형식
	부산노인전문 제2병원 운영		
	부산노인전문 제3병원 운영		
	부산노인전문 제4병원 운영		
	외국인근로자 무료투약사업	「재한외국인 처우 기본법」 제21조	법률
	이동응급체험차량 관리·운영	「공유재산 및 물품 관리법」 제27조	법률
체육 진흥과	올림픽기념 국민생활관 운영	「부산광역시 체육시설 관리 및 운영 조례」 제19조	조례
	국민체육센터 운영		
	체육회관 운영	「부산광역시 체육회관 관리 및 운영 조례」 제10조	조례
	직장운동경기부 운영	「지방자치법」 제104조	지방자치법
생활 하수과	영도하수처리장 관리	「하수도법」 제74조	법률
	동부하수처리장 관리		
산림 녹지과	부산산림교육센터 산림교육프로그램 운영	「부산산림교육센터 관리 및 운영조례」 제11조	조례
교통 운영과	어린이교통 안전교육장 운영	「부산광역시 어린이 교통안전교육장 설치 및 운영 조례」 제7조	조례
대중 교통과	특별교통수단(두리발) 및 이동지원센터 운영	「부산광역시 교통약자의 이동편의증진 조례」 제10조	조례
	동부산공영차고지 관리·운영	「부산광역시 공영차고지 관리 및 운영 조례」 제5조	조례
교통 관리과	교통문화연수원 운영	「부산광역시 교통문화연수원 설치 및 운영 조례」 제5조	조례
도시 재생과	마을만들기지원센터 관리·운영	「부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례」 제16조	조례

제 2 절 부산광역시 민간위탁 기본조례

부서명	위탁사업명	위탁근거	근거형식
도시 경관과	해안경관 조망공간 관리·운영	「공유재산 및 물품 관리법」 제27조	법률
	청사포마켓 관리·운영		
일자리 창출과	근로자종합복지관 운영	「근로복지기본법」 제29조	법률
	노동복지회관 운영		
	중소기업 청년인턴사업 일일취업안내소 운영	「지방자치법」 제104조	지방자치법
경제 기획과	사회적기업지원센터 관리·운영	「부산광역시 사회적기업 육성에 관한 조례」 제7조	조례
산업 입지과	일반산업단지(부산센텀시티 일반산업단지는 제외) 관리 (단. 산업단지관리기본계획 은 변경계획의 수립에 한정)	「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제31조	법률
에너지 산업과	부산광역시 집단에너지 공급시설 관리·운영	「부산광역시 집단에너지 공급시설의 관리·운영에 관한 조례」 제2조	조례
ICT 융합과	지역SW산업진흥지원사업	「지방자치법」 제104조	지방자치법
	국제IT교류협력사업		
문화 예술과	부산민속예술관 운영	「부산광역시 민속예술관 설치 및 운영 조례」 제5조	조례
	수영고적민속관 운영		
	구덕민속예술관 운영		
	문화예술지원사업	「지방자치법」 제104조	지방자치법
	예술회관 운영	「부산광역시 예술회관 설치 및 운영 조례」 제14조	조례
	조선통신사역사관 운영	「부산광역시 조선통신사역사관 설치 및 운영 조례」 제5조	조례
	홍티아트센터 관리·운영	「지방자치법」 제104조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조	지방자치법
	감만창의문화촌 관리·운영	「공유재산 및 물품 관리법」 제27조	법률

제 3 장 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가

부서명	위탁사업명	위탁근거	근거형식
	다대포민속예술관 운영	「부산광역시 민속예술관 설치 및 운영 조례」 제5조	조례
영상 콘텐츠 산업과	부산문화콘텐츠컴플렉스 관리·운영	「부산광역시 영상산업 진흥 조례」 제6조	조례
	부산영화촬영스튜디오 관리·운영		
	부산영상후반작업시설 관리·운영		
	영상산업센터 관리·운영		
	부산영화영상기업 기술 및 고용 지원사업	「부산광역시 문화콘텐츠 산업 진흥 조례」 제19조	조례
	부산영상위원회 영상물 제작 지원 및 영상진흥사업		
	아시아영화학교 운영		
관광 마이스과	부산관광안내소 운영, 국제간의 관광전 및 관광설명회 개최	「부산광역시 관광 진흥 조례」 제17조	조례
항만 물류과	자갈치시장 친수공간 관리	「지방자치법」 제104조	지방자치법
상수도 사업본부	마을하수도 수질 관리	「하수도법」 제74조	법률
	중동부사업소 상하수도 검침	「부산광역시 수도 급수 조례」 제62조	조례
	서부사업소 상하수도 검침		
	영도사업소 상하수도 검침		
	부산진사업소 상하수도 검침		
	동래사업소 상하수도 검침		
	남부사업소 상하수도 검침		
	북부사업소 상하수도 검침		
	해운대사업소 상하수도 검침		
	사하사업소 상하수도 검침		

제 2 절 부산광역시 민간위탁 기본조례

부서명	위탁사업명	위탁근거	근거형식
	금정사업소 상하수도 검침		
	강서사업소 상하수도 검침		
	기장사업소 상하수도 검침		
낙동강 관리본부	낙동강하구에코센터 부설주차장 관리	「지방자치법」 제104조	지방자치법
	화명야외수영장 관리·운영	「부산광역시 낙동강 생태공원 시설물 관리 및 운영에 관한 조례」 제13조	조례
	낙동강 수상레포츠타운 관리·운영	「지방자치법」 제104조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조	지방자치법
충렬사관리 사무소	충렬사안락서원 교육회관 운영	「부산광역시 충렬사 운영 조례」 제16조	조례
체육시설 관리사업소	사직야구장 관리	「부산광역시 체육시설 관리 및 운영 조례」 제19조	조례
	종합테니스장 관리		
	체조체육관 관리		
	실내훈련장 관리		
	론볼링장 관리		
	궁도장 관리		
	구덕운동장 씨름장 관리		
강서체육공원 축구장 관리			
본청 과· 담당관, 직속기관, 사업소	방호, 청사관리·안내(무인 경비 포함), 청사청소(쓰레 기처리 포함)	「지방자치법」 제104조, 「공유재산 및 물품 관리법」 제27조	지방자치법

제 3 절 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례

1. 조례의 제정배경 및 연혁

2000년부터 「장기등 이식에 관한 법률」¹⁴⁾이 시행되었고, 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」¹⁵⁾은 2005년부터 시행되었다. 「부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례」는 위의 두 법률의 제정 이후에 장기등의 기증을 장려하는데 필요한 사항을 규정함으로써 장기등의 기증을 활성화하고 시민보건을 향상시키기 위한 목적으로 2012년 7월 11일 제정되었다. 제정시기를 고려할 때 「부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례」에 대한 검토는 「장기등 이식에 관한 법률」과 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」의 내용과 함께 이루어져야 한다. 제정당시 「부산광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례」는 「장기등 이식에 관한 법률」에 따른 장기등의 기증을 장려하는 사항만 규정하고, 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 인체조직 관련사항까지 포함하지 못하였기 때문에 이를 반영하기 위해 동 조례는 2013년 10월 30일 「부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례」로 한차례 전부개정이 이루어졌다. 현재 동 조

14) 동법은 1999.2.8. 제정되고, 2000.2.9. 시행된 법률로서, 의학의 발달로 점차 증가하고 있는 장기등의 이식을 공정하고 효율적으로 관리하고, 불법적으로 이루어지는 장기등의 매매행위를 근절함으로써 인도적인 차원에서 합법적인 장기등의 이식을 보호함과 아울러 국민보건 향상에 이바지하기 위해 제정된 법률이다.

15) 동법은 2004.1.20. 제정되고 2005.1.1.부터 시행되고 있는 법률로서, 동법의 제정이 유에 따르면 ‘사람의 뼈, 인대 등 인체조직을 이용한 이식재의 수요는 매년 증가추세에 있으나 현재까지 정부차원에서 인체조직 이식재의 유통 및 관리를 할 수 있는 법적인 근거가 없어 안전성이 담보된 인체조직의 유통 및 관리가 제대로 이뤄지지 않고 있는 실정인바, 사람의 신체적 완전성을 기하고 생리적 기능회복과 연구의 목적을 위하여 다른 사람의 인체조직을 기증·채취·저장·처리·보관·분배·이식하는데 필요한 사항을 정함으로써 인체조직 이식 재의 수급 및 안전성을 도모하고 국민보건향상에 이바지’하기 위한 목적으로 제정되었다.

례는 장기 등 뿐만 아니라 인체조직 기증에 관한 사항도 규율하는 조례로서, 총 10개 조문(제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 책무, 제4조 법령 등과의 관계, 제5조 사업계획 수립·시행, 제6조 등록 및 접수창구 설치·운영, 제7조 예우 및 지원, 제8조 홍보, 제9조 홍보대사 위촉, 제10조 비밀의 유지)으로 이루어져 있다.

「부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례」에서 정의하는 ‘장기등’은 「장기등 이식에 관한 법률」에 따른 개념으로서 ‘사람의 내장이나 그 밖에 손상되거나 정지된 기능을 회복하기 위하여 이식이 필요한 조직으로서 신장·간장·췌장·심장·폐, 골수·안구, 철타(臍島), 소장, 위장·십이지장·대장·비장’을 말한다. 한편, ‘인체조직’의 개념 역시 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」의 개념으로서 이는 ‘장기등’에 해당하지 않는 것으로서 ‘뼈·연골·근막·피부·양막·인대 및 건, 심장판막·혈관, 신체의 일부로서 사람의 건강, 신체회복 및 장애예방을 위하여 채취하여 이식될 수 있는 신경(神經), 심낭(心囊)’을 말한다.¹⁶⁾ 법률에서 정하는 개념을 조례에서 사용하고 있는 것으로서 특별한 개념혼선을 유발하지 않는 형태로 제정되어 있다.

2. 조례제정의 필요성 평가

장기기증 관련조례는 전국적으로 86개 정도가 제정되어 있으므로, 전체 지방자치단체의 약 3분의 1정도가 조례를 제정하고 있다.¹⁷⁾ 장

16) 장기와 인체조직의 구분(2015년 부산광역시 장기등 및 인체조직 기증 장려 계획, 부산광역시청 제공자료 참조)

구분	장기	인체조직
종류	신장, 간장, 췌장, 심장, 폐, 철타, 소장, 골수, 안구 등	피부, 뼈, 인대 및 건, 혈관, 연골, 심장판막, 양막, 근막 등
기증시기	살아있을 때 혹은 뇌사시(사후 불가능)	사망 후 15시간 이내
이식시기	즉각적으로 이식	가공, 보관 과정 거쳐 이식(최장 2년보관)
특징	1명의 기증으로 최대 9명 수혜	1명의 기증으로 최대 100여명 수혜

17) 2014년 기준 전국 지방자치단체 수는 243개(광역시 17개, 기초 226개)이다. 광역시별

기기증등에 관한 조례는 장기기증에 관하여만 정하기도 하고, 인체조직 기증까지 포함하여 정하고 있는 조례도 있다. 조례는 대체로 장기 및 인체조직의 기증을 장려하는 내용으로 구성되어 있다. 「부산광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례」도 이러한 내용을 담고 있으며, 장기등 기증 장려에 관한 사업계획을 매년 수립·시행토록 하고, 장기기증자에 대해서는 부산광역시가 출연하거나, 경비를 지원하는 의료시설의 진료비 감면, 시가 운영하는 시설물에 대한 사용료 등을 감면할 수 있도록 하는 등 장기기증자를 예우하는 사항을 담고 있다.

<표> 지방자치단체별 장기등 기증조례 제정현황

자치단체명	조례명
강원도	강원도 장기등 기증 장려에 관한 조례
	삼척시 헌혈 및 장기기증등록 장려에 관한 조례
	영월군 장기기증등록 장려에 관한 조례
	철원군 장기 및 인체조직 기증등록 장려에 관한 조례(시행규칙)
	화천군 장기·인체조직 등 기증 장려에 관한 조례
	횡성군 헌혈 및 장기등·인체조직 기증 장려에 관한 조례
경기도	경기도 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례
	과천시 장기 등 기증 장려에 관한 조례(시행규칙)
	구리시 장기기증 등록 장려 및 지원에 관한 조례
	남양주시 인체조직 및 장기등 기증 장려에 관한 조례
	동두천시 장기 및 인체조직 기증 장려와 지원에 관한 조례

로 구분하면 서울특별시(기초25), 인천광역시(기초10), 부산광역시(기초16), 대전광역시(기초5), 대구광역시(기초8), 울산광역시(기초5), 광주광역시(기초5), 세종특별자치시, 제주특별자치도, 경기도(기초31), 강원도(기초18), 충청남도(기초15), 충청북도(기초11), 전라남도(기초22), 전라북도(기초14), 경상남도(기초18), 경상북도(기초23)이다.

제3 절 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례

자치단체명	조례명
	부천시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례
	성남시 장기 등 기증 등록 장려에 관한 조례
	안산시 장기등 기증등록 장려에 관한 조례
	안양시 장기 및 인체조직 기증 장려와 지원에 관한 조례
	용인시 장기 등 기증장려 및 지원에 관한 조례
	평택시 헌혈 및 장기·인체조직 기증 장려에 관한 조례
	하남시 장기등 기증등록 장려에 관한 조례
경상남도	거제시 장기기증 등록 장려에 관한 조례(시행규칙)
	거창군 장기기증등록 장려에 관한 조례
	김해시 장기기증등록 장려에 관한 조례(시행규칙)
	진주시 장기기증등록 장려에 관한 조례
	창원시 장기기증 등록 장려에 관한 조례
	포항시 장기기증등록 장려에 관한 조례
	경상남도 장기등 기증 장려에 관한 조례
	통영시 장기기증 등록 장려에 관한 조례
	양산시 장기기증등록 장려에 관한 조례
경상북도	안동시 장기등 기증등록 장려에 관한 조례
	경상북도 장기 등의 기증 장려에 관한 조례
광주광역시	광주광역시 광산구 헌혈 및 장기·인체조직 기증 권장 조례
	광주광역시 남구 헌혈 및 장기기증등록 권장에 관한 조례
	광주광역시 동구 장기등 기증 장려 및 지원에 관한 조례
	광주광역시 북구 헌혈 및 장기기증 권장 조례
	광주광역시 서구 장기기증등록 장려에 관한 조례
	광주광역시 헌혈 및 장기기증 등록 권장에 관한 조례

제 3 장 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가

자치단체명	조 례 명
대구광역시	대구광역시 달서구 장기 기증 장려 및 지원에 관한 조례
	대구광역시 동구 헌혈 및 장기기증등록 장려에 관한 조례
	대구광역시 수성구 장기기증등록 장려에 관한 조례
	대구광역시 장기 및 인체조직 등 기증 장려에 관한 조례
대전광역시	대전광역시 대덕구 헌혈 및 장기·인체조직 기증 장려에 관한 조례
	대전광역시 동구 헌혈 및 장기기증등록 장려에 관한 조례
	대전광역시 서구 헌혈 및 장기기증등록 장려에 관한 조례
	대전광역시 유성구 헌혈 및 장기기증등록 장려에 관한 조례
	대전광역시 장기등 기증 장려 조례
	대전광역시 중구 장기기증 등록 장려에 관한 조례
부산광역시	부산광역시 남구 장기 및 인체조직기증등록 장려에 관한 조례
	부산광역시 북구 장기 등 기증 장려에 관한 조례(시행규칙)
	부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례
	부산광역시동래구 장기 등 기증 장려에 관한 조례
서울특별시	서울특별시 강북구 헌혈 및 장기등 기증등록 권장에 관한 조례
	서울특별시 강서구 장기기증 장려 및 지원에 관한 조례
	서울특별시 노원구 장기등 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례
	서울특별시 서대문구 장기등 기증 희망등록 장려에 관한 조례
	서울특별시 성동구 장기기증 장려 및 지원에 관한 조례
	서울특별시 송파구 장기기증 등록 장려에 관한 조례(시행규칙)
	서울특별시 양천구 장기등 기증등록 장려에 관한 조례

제3 절 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례

자치단체명	조례명
	서울특별시 영등포구 장기기증 등록 장려에 관한 조례
	서울특별시 장기등 기증등록 장려에 관한 조례
	서울특별시 중구 헌혈 및 장기등 기증등록 장려에 관한 조례
	서울특별시 중랑구 장기·인체조직 기증 장려 및 지원에 관한 조례
	서울특별시 동작구 장기등 기증희망등록 장려에 관한 조례
울산광역시	울산광역시 북구 장기·인체조직등 기증 장려에 관한 조례
	울산광역시 장기 및 인체조직등 장기기증 장려에 관한 조례
	울산광역시 중구 헌혈 및 장기기증등록 장려에 관한 조례
인천광역시	인천광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례
전라남도	광양시 장기 등 기증 등록 및 장려 지원에 관한 조례
	나주시 장기기증등록 장려에 관한 조례
	목포시 장기기증등록 장려에 관한 조례
	여수시 헌혈 및 장기기증 등록 권장에 관한 조례
	영암군 장기기증등록 장려에 관한 조례
	전라남도 장기 등 기증 장려에 관한 조례
	화순군 장기등 기증 등록 장려에 관한 조례
	순천시 장기 및 인체조직 등 기증 장려에 관한 조례
전라북도	익산시 장기 등 기증 장려 및 지원에 관한 조례
	전주시 장기기증등록 장려에 관한 조례
	전라북도 장기등 기증 활성화 지원 조례
제주특별자치도	제주특별자치도 장기 등 기증 장려 및 지원에 관한 조례
충청남도	보령시 장기기증등록 장려에 관한 조례
	아산시 헌혈 및 장기등 기증등록 장려에 관한 조례

자치단체명	조 례 명
	당진시 장기기증 등록 장려에 관한 조례
	천안시 장기기증등록 장려에 관한 조례
	청양군 장기기증 등록 장려에 관한 조례
충청북도	보은군 장기기증등록 장려 조례
	청주시 장기 등 기증등록 장려에 관한 조례
	충청북도 장기등 기증 장려에 관한 조례
	제천시 장기등 기증 등록 장려에 관한 조례

「장기등 이식에 관한 법률」 제6조는 국가와 지방자치단체에게 장기 등의 기증·이식을 활성화하기 위하여 예산의 범위에서 운전면허증 등 국가와 지방자치단체가 발행하는 증명서에 장기등기증희망자임을 표시, 장기등의 기증 및 이식에 대한 각종 홍보 및 홍보사업에 대한 지원, 장기등기증자에 대한 지원정책의 마련 및 추진, 의료인 및 의료기관 종사자를 대상으로 한 장기등의 기증·이식 관련 교육 등을 실시할 의무를 부과하고 있다. 「인체조직안전 및 관리 등에 관한 법률」 제27조에서도 지방자치단체에게 조직기증자에 대한 지원 정책의 마련 및 추진, 조직의 기증·이식에 대한 홍보 지원, 조직기증희망자 표시 등 조직기증에 대한 지원사업을 하도록 규정하고 있다.

이와 같은 법률에 근거하여 「부산광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례」 제3조에서 부산광역시에게도 시민이 장기등의 기증에 적극 참여할 수 있도록 시책개발·추진을 하도록 하고, 제5조에 따라 사업계획을 매년 수립·시행할 것을 정하고 있다.¹⁸⁾ 이와 같이 동 조례는 「장

18) 부산광역시장은 2015년 3월 5일 「2015년 부산시 장기등 및 인체조직 기증 장려계획」을 수립하였고, 이의 근거도 「장기등 이식에 관한 법률」 제6조(국가 및 지방자치단체의 의무)와 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」 제27조(조직은행 등에 대한 지원)이다.

기증 이식에 관한 법률」에서 지방자치단체에게 부여된 책무이행을 위한 구체적인 사항을 규정하고 있다는 점에서 그 제정목적의 정당성 및 필요성은 인정된다.

3. 기증등록 및 접수창구 설치·운영 조항에 대한 평가

「부산광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례」 제6조제1항은 부산광역시장은 장기등의 기증을 장려하고 활성화하기 위하여 장기기증 등록 및 접수창구를 설치·운영할 수 있다고 규정하고, 동조 제2항에서는 부산광역시장은 구청장·군수에게 장기기증 등록 및 접수창구의 설치·운영을 권장할 수 있으며, 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 동 조례에서 규정하는 장기기증 등록 및 접수창구는 동 조례 제2조제3호에 따라 장기등 및 인체조직의 기증희망자가 기증을 편리하게 신청할 수 있도록 공공시설 내에 설치한 창구로 정의되고 있을 뿐이어서, 공공시설 내에 설치된 창구라면 언제라도 기증신청이 가능한 것으로 보일 수 있다. 그러나 「장기등 이식에 관한 법률」에 의하면 장기등기증자, 장기등기증희망자, 장기등이식대기자의 등록에 관한 업무를 수행하려는 자는 일정한 요건을 갖추고 보건복지부장관에게 장기이식등록기관으로 지정을 받아야 하고, 지방자치단체도 예외는 아니다. 그러므로 「부산광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례」에서의 등록 및 접수창구는 부산광역시가 보건복지부장관의 지정을 받은 경우에만 설치할 수 있는 것이고, 그 유형도 법률에서 정하는 것처럼 장기등기증자, 장기등기증희망자를 구분하여 접수 및 등록이 이루어져야 하므로 이러한 사항을 조례에서 반영하여야 한다. 이는 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」에 의한 조직기증에 있어서도 마찬가지이다.

특히, 장기기증이나 인체조직 기증등의 사항이 전국적으로 통일을 기할 필요가 있는 사무이며, 전국적으로 그 접수 및 등록에 관한 사항이 신속하게 공유되어야 한다는 점에서 「부산광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례」에서 정하는 사항은 법령과 연계될 수 있도록 중앙의 사무로서 관리될 필요가 있다. 그러므로 조례에서 규정하는 접수 및 등록에 관한 사항은 법령에서 정하는 접수 및 등록과의 유기적인 협조가 이루어질 수 있도록 「장기등 이식에 관한 법률」 제13조에 따른 지정기관 및 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」 제7조의3에 따른 지정기관으로 근거를 명시하거나, ‘등록 및 접수창구’의 개념정의시 관련 법률에 따른 등록 및 접수창구임을 명확히 하는 방향으로 개정할 필요가 있다고 판단된다.

제 4 절 부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례

1. 조례의 제정배경 및 체계

(1) 영구임대주택 난방비 지원 조례 제정배경

「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」는 2011년 8월 10일 제정되고 시행되고 있는 조례이다. 동 조례의 제정이유를 보면, 부산광역시에 소재한 20개소의 영구임대주택 입주민 대다수가 기초수급권자 등으로 저소득층이 거주하고 있으며, 동절기 난방비 부족으로 생활경제 어려움이 더욱 가중되어 난방비 일부를 지원하여 저소득층의 주거안정을 도모하려는 이유로 제정되었다. 동 조례 제1조도 조례제정의 목적을 “부산광역시에 소재하고 있는 영구임대주택의 난방비 일부를 지원함으로써 영구임대주택 주민들의 주거복지증진에 기여함을 목적으로 한다”고 명확히 하고 있다.

(2) 영구임대주택 난방비 지원 조례의 체계 및 규정사항

「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」는 총 4개의 조항으로 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(지원내용), 제4조(시행규칙)로 구성되어 있다. 동 조례 제2조는 영구임대주택과 난방비에 대한 정의를 두고 있는데, 이에 따르면 ‘영구임대주택’은 「주택공급에 관한 규칙」 제31조를 적용받는 임대주택을 의미하며, ‘난방비’는 영구임대주택 세대당 난방에 소요되는 비용을 말한다. 동 조례 제3조는 부산광역시장이 영구임대주택 난방비 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있음을 정하고 있다. 이후 제4조는 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 규정하고 있다.

<표> 「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」의 체계

조제목	내 용
제1조(목적)	이 조례는 부산광역시에 소재하고 있는 영구임대주택의 난방비 일부를 지원함으로써 영구임대주택 주민들의 주거복지증진에 기여함을 목적으로 한다.
제2조(정의)	이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “영구임대주택”이란 「주택공급에 관한 규칙」 제31조를 적용받는 임대주택을 말한다. 2. “난방비”란 영구임대주택 세대당 난방에 소요되는 비용을 말한다.
제3조(지원내용)	부산광역시장은 영구임대주택 난방비 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
제4조(시행규칙)	이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

2. 조례의 입법목적 평가

영구임대주택의 거주자에 대해서는 이미 「임대주택법」 제20조제3항에 따르면 “국가·지방자치단체·한국토지주택공사·지방공사가 공급하는 임대주택의 임대보증금 및 임대료 등 임대조건을 정하는 경우에는 임차인의 소득수준 및 임대주택의 규모 등을 고려하여 차등적으로 정할 수 있다.”고 함으로써 임대료의 차등부과에 관해 근거를 두고 있고, 「장기공공임대주택 입주자 삶의질 향상 지원법」에 따라 입주자의 주거복지증진을 위한 여러 가지 사항이 규정되어 있다.

영구임대주택 거주자에 대해 동절기 난방비 부족으로 생활의 어려움이 있는 경우 이를 일부 지원을 하고자 하는 것은 타법상 도입된 제도들에 비추어볼 때 입법목적상의 정당성은 인정된다. 이러한 상황은 동 조례의 제정당시인 2011년에는 물론, 현재까지 존재하는 문제이므로 이를 해소하기 위한 입법목적은 현재에도 여전히 존재하는 것으로 볼 수 있으므로 입법의 필요성은 존재한다고 볼 수 있다.

3. 조례의 규정사항에 대한 평가

(1) 지원대상의 불명확성

「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」를 검토하면 난방비를 지원하는 대상이 누구인지가 명확하게 규정되어 있지 않다. 다만, 동 조례 제3조가 “부산광역시장은 영구임대주택 난방비 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다”고 규정하고 있어 영구임대주택의 난방비를 내야 하는 사람이 지원대상으로 보이나, 이와 같이 해석하더라도 영구임대주택에서 난방비를 내야 하는 모든 사람에 대해 난방비의 일부를 지원하는 것으로 정하는 것에 대해서는 검토가 필요하다. 동 조례상의 영구임대주택은 「주택공급에 관한 규칙」 제31조의 적용을 받는

영구임대주택이고, 영구임대주택의 입주자 범위가 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자 요건을 만족시키는 자를 제외하고도, 일본군위안부피해자, 한부모가족, 장애인등록증이 교부된 자, 특히 주택청약종합저축가입자 등 매우 광범위하고 다양한 범위로 설정되어 있으므로¹⁹⁾ 이들이 입주한 영구임대주택이면 난방비를 지원할 수 있

19) 이의 동 규칙 제31조(영구임대주택의 입주자선정등에 대한 특례)제1항에 따르면 영구임대주택에 입주할 수 있는 자를 별도로 정하고 있고, 다음과 같다.

무주택세대구성원	1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자
	2. 다음의 어느 하나에 해당하는 자로서 제1호에 따른 수급자 선정기준의 소득인정액 이하인 자
	「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족
	「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보훈보상대상자 또는 그 유족
	「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 또는 그 유족
	「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무유공자 또는 그 유족
	「참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 참전유공자
	3. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 제3조의 규정에 의하여 여성부장관에게 등록한 일본군위안부 피해자
	4. 「한부모가족지원법 시행규칙」 제3조의 규정에 의하여 여성가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 지원대상 한부모가족
	5. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호의 규정에 의한 북한이탈주민
6. 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인·정신장애인과 제3급 이상의 뇌병변장애인의 경우에는 그 배우자를 포함한다)	
7. 65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)을 부양(같은 세대별 주민등록표상에 세대원으로 등재되어 있는 경우로 한정한다)하는 자로서 제1호의 수급자 선정기준의 소득인정액 이하인 자	
7의2. 「아동복지법」 제16조에 따라 아동복지시설에서 퇴소하는 자로서 아동복지시설의 장이 추천하는 자	
7의3. 해당 세대의 월평균소득(제2조제9호 각 목에 해당하는 사람의 소득을 포함한다)이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다)의 50퍼센트 이하인 자	
8. 제1호 내지 제4호의 규정에 준하는 자로서 국토교통부장관 또는 시·도지사가 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 자	
9. 주택청약종합저축 가입자	

다고 보는 것은 조례제정의 목적인 저소득층의 주거환경 안정이라는 측면에서 보더라도 적합하지 않다. 그러나 조례에서는 이를 명확하게 규정하고 있지 않다는 문제가 있다.

한편으로는 현 조례는 영구임대주택에 대해 정의를 두는 방식으로 규정하고 있지 않기 때문에 이를 명확히 정의하고, 영구임대주택에 거주하는 가구 중 지원대상이 되는 가구를 별도로 정의하는 것이 조례를 명확히 하는 것으로 평가할 수 있다.²⁰⁾

(2) 중요사항의 제정 불비

현행 조례에서는 정하고 있지 않으나, 조례 시행시에는 모든 영구임대주택의 난방비가 아니라 일정한 기준을 충족하는 자의 난방비에 대해 지원할 수밖에 없고, 결국은 지원대상자 선정기준을 정할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 그러나 이러한 사항은 시행규칙으로 정할 사항이라기보다는, 동 조례의 중요사항으로서 조례로 직접 정하는 것이 타당하다. 뿐만 아니라 지원대상 및 지원방법에 있어서의 중요사항에 해당하는 사항, 예를 들면 불법적으로 지원을 받은 난방비의 환수문제 등과 같은 사항은 조례로 정해야 하는 사항으로 판단된다. 그러므로 현행 「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」는 조례로 정할 사항을 충분히 정하지 않은 것으로 평가할 수 있다.

(3) 지원에 관한 타법 및 타조례와의 중복성

동 조례의 대상이 되는 영구임대주택의 입주자는 「주택공급에 관한 규칙」에 따라 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자를 비롯하여, 「국

20) 이에 대해서는 조례제정당시에도 ‘영구임대주택이 어떠한 것인지, 부산광역시에 소재한 어떤 임대아파트가 지원대상이 되는지에 대한 규정이 없으므로 이를 명확히 할 필요가 있다’고 한 바 있다(부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례안, 심사보고서, 2011, 6면).

제 4 절 부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례

가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족, 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인등록증이 교부된 자 등 개별법에 따른 대상자가 주로 해당한다. 이러한 개별법들은 대상자에 대해 생계급여 등 여러 가지 형태의 급여를 지원하고 있고, 이와 같은 지원이 동 조례의 지원대상과 어떠한 관계로 지원할지에 대해서도 명확히 할 필요가 있다.

또한 부산광역시의 타 조례에 따른 지원과의 중복성도 함께 검토하여야 하는데, 조례 제정당시의 영구임대주택에 대한 타 시·도의 지원 사례를 검토한 결과 부산을 비롯한 8개의 시·도는 “영구임대주택 운영·관리”를 위한 규정을 두고 관리비를 차등 감면하는 방식으로 지원하고 있었다고 조사된 바 있고,²¹⁾ 이와 같이 중복적으로 적용하는 것에 대해서는 형평성도 함께 고려할 필요가 있다.

21) 시·도별 영구임대주택 관리비 지원 내용(2011년 기준, 출처: 부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례안 심사보고서)

구 분	지원대상	지원내용	영구임대 주택세대수	지 원 세대수
서울	- 기초생활수급자 - 저소득 국가유공자	- 계절별 구분지원 동절기(11-4월) 월20,000원/세대 하절기(5-10월) 월10,000원/세대	17개단지 22,370	17개단지 8,807
부산	- 의료급여수급자 1종	- 계절구분 없이 세대당 월 5,000원	11개단지 10,725	10개단지 5,068
대구	- 의료급여수급자 1,2종	- 계절별 구분지원 동절기(12-3월) 월10,000원/세대 하절기(4-11월) 월 2,400원/세대	5개단지 6,800	5개단지 3,897
인천	- 기초생활 수급자	- 계절별 구분, 공급면적당 지원 동절기(11-4월) 월2,595원/3.3㎡ 하절기(3-10월) 월 899원/3.3㎡	2개단지 2,300	2개단지 1,278
LH (부산)	- 의료급여 수급자 1종	- 계절구분 없이 1,000원/3.3㎡ 전용 31.32㎡ : 9,480원/세대 전용 26.37㎡ : 7,990원/세대	9개단지 15,571	9개단지 9,339
	- 의료급여 수급자 2종	- 계절구분 없이 750원/3.3㎡ 전용 31.32㎡ : 7,100원/세대 전용 26.37㎡ : 5,980원/세대		

4. 조례의 실효성 검토

「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」는 시행에 필요한 사항을 규칙으로 정하도록 하고 있으나, 시행규칙이 제정되어 있지 않다. 부산광역시를 제외하면 영구임대주택 난방비를 지원하는 것을 목적으로 제정된 조례는 입법례를 찾아볼 수 없으며, 영구임대아파트와 관련하여서는 전기요금 지원조례들이 일부지자체의 조례로 제정되기는 하나, 전기요금의 경우에도 공동전기요금을 지원하는 조례가 대부분이다.²²⁾ 이와 같은 방식으로 영구임대주택의 난방비를 그 대상의 명확성을 기하지 않은 채 지원의 근거만 두는 경우 그 예산측면에서 실시하기가 어려울 수 있다.

실제 「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」의 제정당시 입법예고에 대한 부산광역시장의 제출의견에서는 ‘연간 약10억 정도의 재정이 확보되어야 실효를 얻을 수 있을 것으로 판단되며, 우리 시의 재정여건상 예산확보에 상당한 어려움이 예상’된다고 한 바 있다.²³⁾ 영구임대주택 거주자에 대한 난방비 지원은 재정여건, 타법 또는 타조례에서의 지원내용과의 중복여부, 그밖에 사회적인 여건을 고려하여 지원대상과 규모를 정해야 하나, 현행 조례는 조례에서는 이러한 사항을 규정하고 있지 않고, 조례를 시행하기 위한 사항을 규정할 수

22) 「아산시 영구임대아파트단지 공동전기요금 지원에 관한 조례」, 「안성시 영구임대주택등의 공동전기요금 지원 조례」, 「영천시 영구임대아파트단지 내 공동전기료 지원 조례」, 「인천광역시 남동구 영구임대아파트 단지 내 공동전기요금 지원 조례」, 「인천광역시동구 영구임대공동주택단지 공동전기요금 지원 조례」, 「인천광역시부평구 영구임대아파트단지 내 공동전기요금 지원 조례」, 「인천광역시연수구 영구임대아파트단지 공동전기요금 지원 조례」, 「인천광역시 영구임대아파트단지 공동전기요금 지원 조례」, 「충주시 영구임대아파트단지 내 공동전기료 지원 조례」, 「충청북도 영구임대주택 입주자 삶의질 향상 지원 조례」, 「포항시 영구임대아파트 단지 내 공동전기요금 지원에 관한 조례」.

23) 부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례안, 심사보고서, 2011, 2면.

있는 시행규칙도 정하고 있지 않아 동 조례를 집행할 수 있는 사항이 전혀 없다는 점에서 현재 실효성이 있지 않고, 조례의 기여도 측면에서도 특별한 기여를 하고 있지 않다고 평가할 수 있다.

제 5 절 부산광역시 지역신문발전지원 조례

1. 조례의 제정배경 및 연혁

「부산광역시 지역신문발전지원 조례」는 2011년 5월 4일 지역신문발전을 위한 사항을 규정하기 위하여 제정되었으며, 2016년 12월 31일 까지 효력을 가지는 한시조례이다. 동 조례는 2004년 3월 22일 제정된 「지역신문발전지원 특별법」과 유사한 취지에서 제정된 조례라고 할 수 있다. 동 조례의 제정배경을 보면 “중앙과 지방의 불균형을 해소하고 진정한 지방자치의 정착과 지방의 정치·경제·사회·문화·교육 등 모든 분야에서 선도적 역할을 수행하기 위해 지역신문의 역할과 기능이 중요하나 대다수 지역신문은 열악한 경영 여건 하에서 지역사회 공론의 장으로서의 그 존립 기반마저 무너지고 있는 실정이므로, 지역신문의 경쟁력 강화와 건전한 육성발전을 통하여 여론의 다양성 회복 등 지역신문으로서의 역할 수행을 위한 지원 근거를 마련하기 위해서”임을 명확히 하고 있다.²⁴⁾ 「부산광역시 지역신문발전지원 조례」 제1조는 ‘지역신문의 발전을 지원함으로써 지역신문의 건전한 육성기반을 조성하고 경쟁력을 강화하며 언론문화 창달에 이바지하는 것’으로 제정목적을 명확히 규정하고 있다.

24) 부산광역시 지역신문발전지원 조례안(2011. 3. 14 제출) 제정이유.

2. 조례의 규정사항에 대한 평가

(1) 지원대상에 관한 사항

「부산광역시 지역신문발전지원 조례」 제2조는 조례의 지원대상을 규정하고 있고, 이에 따르면 조례에서의 지원대상은 우선 「지역신문발전지원 특별법」 제2조에 따른 지역신문으로서 부산광역시장에게 등록된 신문이어야 하고, 이에 덧붙여 지원대상 선정 당시 계속하여 1년 이상 정상적으로 발행되는 신문, 광고비중이 전체 지면의 2분의 1 이상을 넘지 아니하는 신문, 사단법인 한국ABC협회에 가입한 신문으로서 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 일반일간신문·일반주간신문, 지배주주 및 발행인·편집인이 지역신문 운영 등과 관련하여 「지역신문발전지원 특별법 시행령」에서 정하는 사유로 금고 이상의 형을 받지 아니한 신문이어야 한다.

조례에서의 지원의 적용대상이 되기 위해서는 부산광역시장에게 등록된 신문이어야 하나, 이때 등록에 대한 사항은 조례에 규정된 바가 없으며, 「지역신문발전지원 특별법」과 동법 시행령에도 규정되어 있지 않다. 신문에 관해 등록을 규정하고 있는 법적 근거는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」이고, 동법 제9조는 신문을 발행하고자 하는 자는 주사무소 소재지를 관할하는 시·도지사에게 등록하도록 규정하면서 등록시 주된 보급대상 및 보급지역을 등록하도록 하고 있다. 현행 조례의 지원대상조문은 「지역신문발전지원 특별법」과 「신문 등의 진흥에 관한 법률」의 내용을 명확하지 않게 혼용하여 정하고 있으므로, 관련법령과 동 조례의 규정취지를 고려하여 조례의 지원대상부분을 부산광역시를 주된 보급지역으로 등록한 「지역신문발전지원 특별법」 제2조에 따른 지역신문으로 규정하는 것이 더 명확하다.

또한 동 조례는 지원대상을 ‘다음 각 호에 해당하는 신문’으로 규정하고 있으나, 이것이 다음 각호에 모두 해당하여야 지원대상으로 한다는 것인지, 혹은 하나만 해당하더라도 지원대상으로 본다는 것인지 명확하지 않으므로 이에 대해서도 명확하게 정하여야 하며, 조례가 「지역신문발전지원 특별법」의 내용을 거의 유사하게 규정하고 있는 것으로 미루어 볼 때 ‘다음 각 호의 요건을 모두 갖춘’ 경우에 지원대상으로 하고 있는 것으로 보이는 바, 이를 명확하게 개정할 필요가 있다.

(2) 지원대상에 대한 중복지원 가능성

「부산광역시 지역신문발전지원 조례」 제3조는 부산광역시장은 예산의 범위에서 지역신문발전에 필요한 사업에 대해 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있는 근거를 두고 있다. 한편 「지역신문발전지원 특별법」은 지역신문의 발전과 지원을 위하여 문화체육부장관이 관리·운영하는 지역신문발전기금을 설치하고, 기금을 사용할 수 있는 용도사업을 정하고 있다. 「지역신문발전지원 특별법」과 「부산광역시 지역신문발전지원 조례」에서 지원할 수 있는 대상사업을 비교하면 매우 유사하게 규정되어 있고, 또한 동법과 동 조례가 지원할 수 있는 요건도 매우 유사하게 설정되어 있다.

<표> 「지역신문발전지원 특별법」과 「부산광역시 지역신문발전지원 조례」의 지원대상 등 규정사항 비교

	지역신문발전지원 특별법	부산광역시 지역신문발전지원 조례
지 원 대 상 사 업	제15조(기금의 용도) 1. 지역신문의 경영여건개선을 위한 지원 2. 지역신문의 유통구조 개선 지원 3. 지역신문의 발전을 위한 인력양성 및 교육·조사·연구	제 3 조(지원대상 사업 등) 1. 지역신문의 경영여건 개선과 정보화를 위한 사업 2. 지역신문 발전을 위한 인력양성 및 교육·조사·연구

제 3 장 부산광역시 조례에 대한 개별 입법평가

	지역신문발전지원 특별법	부산광역시 지역신문발전지원 조례
	<p>4. 지역신문의 정보화 지원</p> <p>5. 기타 지역신문의 경쟁력 강화와 공익성 제고를 위하여 필요한 사업(대통령령)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역신문의 콘텐츠 및 지면의 개선에 대한 지원 사업 - 지역신문의 소외계층 구독, 읽기문화 교육 및 지역사회 활동에 대한 지원 사업 - 지역신문의 자율심의 지원 등 언론공익사업 	<p>3. 지역신문을 통한 시민교육과 소외계층 정보 제공 확대</p> <p>4. 지역신문의 유통구조 개선을 위한 사업</p> <p>5. 사회적 배려대상자에 대한 구독지원 사업</p> <p>6. 그 밖에 지역신문의 경쟁력 강화와 공익성 제고를 위하여 필요한 사업</p>
지원요건	제16조(기금의 지원등)	제 2 조(지원대상)
	<p>1. 지원대상 선정 당시 계속하여 1년 이상 정상적으로 발행하는 경우</p> <p>2. 광고 비중이 전체 지면의 2분의 1 이상을 넘지 아니하는 경우</p> <p>3. 사단법인 한국ABC협회에 가입한 경우</p> <p>4. 지배주주 및 발행인·편집인이 지역신문 운영 등과 관련하여 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 금고 이상의 형을 선고받지 아니한 경우(시행령 제11조 각 호에서 정함)</p>	<p>1. 지원대상 선정 당시 계속하여 1년 이상 정상적으로 발행하는 경우</p> <p>2. 광고 비중이 전체 지면의 2분의 1 이상을 넘지 아니하는 경우</p> <p>3. 사단법인 한국ABC협회에 가입한 신문으로서 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 일반일간신문 또는 일반주간신문에 해당하는 경우</p> <p>4. 지배주주 및 발행인·편집인이 지역신문 운영 등과 관련하여 「지역신문 발전지원 특별법 시행령」 제11조 각 호에서 정하는 사항에 대하여 금고 이상의 형을 받지 아니한 경우</p>

3. 조례의 실효성 및 형평성에 대한 평가

「부산광역시 지역신문발전지원 조례」 제정의 필요성과 형평성에 대한 문제는 「지역신문발전지원 특별법」 제정당시에도 문제되었던 사항이므로, 법률제정당시의 논의들을 검토해볼 필요가 있다. 지방신문사의 경영난 등을 감안하여 재정지원의 필요성이 있다는 취지는 충분히 고려할 필요가 있지만, 타지방 언론기관(지역방송) 등과의 형평성 문제가 제기될 여지가 있다. 「지역신문발전지원 특별법」과 「부산광역시 지역신문발전지원 조례」는 앞서 검토한 바와 같이 중복적인 지원이 가능하고, 타 지방 언론기관과의 형평성 문제가 제기될 수 있는 상황에서 중복적인 지원이 이루어지도록 하는 것은 형평성 차원에서도, 예산의 집행 차원에서도 바람직하지 못하다. 그러므로 「지역신문발전지원 특별법」에 따라 지원을 받은 경우에 대해서는 지원을 배제하는 조항을 신설하여 중복적인 지원을 피할 필요가 있다.²⁵⁾²⁶⁾

25) 한편으로는 「지역신문발전지원 특별법」상의 지원과 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 언론진흥기금을 통한 지원은 유사·중복문제도 발생하고 있다.

26) 지역신문발전기금 및 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 언론진흥기금 유사·중복 관련 사업 현황(교육문화체육관광위원회, 지역신문발전지원 특별법 일부개정법률안, 2014.4, 8면)

(단위 : 백만원)

2013년				2014년			
지역신문발전기금		언론진흥기금		지역신문발전기금		언론진흥기금	
사업명	사업비	사업명	사업비	사업명	사업비	사업명	사업비
연수교육	600	연수제도 운영지원	414	연수교육	200	연수제도 운영지원	350
조사연구	100	조사연구	2,009	조사연구	200	조사연구	1,770
소외계층 구독료 지원	2,552	소외계층 구독료 지원	1,550	소외계층 구독료 지원	2,500	소외계층 구독료 지원	1,550
NIE 시범학교 구독료 지원	1,550	-	-	NIE 시범학교 구독료 지원	1,501	청소년 NIE 구독료 지원	500

「지역신문발전지원 특별법」의 시행이후 지원의 효과가 나타나고 있고, 실제 동 조례의 시행으로 부산광역시 지역신문의 발전에 기여하는 바가 있을 것으로 보여 동 조례는 실효성이 없다고 할 수는 없다. 다만, 현재는 「지역신문발전지원 특별법」이 있고, 이와외의 중복가능성이 있기 때문에 조례와 법률의 중복적 지원을 막고자 하는 경우라면 조례 자체가 실효성이 없는 것으로 볼 수도 있다. 「지역신문발전지원 특별법」이 중앙에서 제정되어 있고 지역에서 이를 지원하는 것이 중복소지가 있다는 것 때문에, 대다수의 지방자치단체는 지역신문을 지원하는 조례를 제정하고 있지 않다.²⁷⁾

그러나 지역의 특성에 맞는 언론육성이라는 측면을 고려할 때 오히려 문화체육관광부장관이 직접 법률을 근거로 지원하는 것보다는 각 지방자치단체 차원에서 지원하는 것이 원칙적으로 바람직하다는 검토의견은 타당한 것으로 보이며,²⁸⁾ 현행 「지역신문발전지원 특별법」의 유효기간은 동 조례의 유효기간과 마찬가지로인 2016년 12월 31일이므로²⁹⁾ 향후 「지역신문발전지원 특별법」에 따른 지원 대신 동 조례의 한시조항을 폐지하여 조례로 지역신문발전을 위한 지원제도를 시행하는 것이 더 적합한 방안이라고 보인다.

27) 지역신문 발전을 위한 조례는 「부산광역시 지역신문발전지원 조례」를 제외하면, 「경상남도 지역신문 발전 지원 조례」, 「서울특별시 동작구 지역신문 발전 지원 조례」, 「의정부시 지역신문 발전 지원 조례」외에는 조례로 제정된 것이 없다. 다만, 대구광역시에서는 「대구광역시 지역신문 발전 지원 조례(안)」이 2013.6. 발의되기도 하였다.

28) 문화관광위원회, 지방언론지원에관한특별법안/지역신문발전지원법안 검토보고서, 2003.10, 5면 이하.

29) 「지역신문발전지원 특별법」은 제정당시 시행일(2004. 9. 23)로부터 6년간(2010. 9. 22 일까지) 효력을 가지는 한시법으로 제정되었으나, 2010년 개정을 통해 현행법률상으로는 2016년 12월 31일까지 효력을 가진다. 그러나 현재 국회에는 「지역신문발전 지원 특별법」의 유효기간을 연장 또는 삭제하는 개정안이 계류 중에 있다.

제 6 절 부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례

1. 조례 제정근거 및 내용

(1) 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례의 제정근거

「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」는 「여객자동차 운수사업법」과 동법 시행규칙의 위임을 받아 2001년 3월 22일 제정되어 시행되고 있는 조례이다. 조례제정안 제출당시의 제정이유를 보면, “「여객자동차운수사업법 시행령」 및 같은 법 시행규칙의 개정으로 마을버스 운송사업이 한정면허제에서 등록제로 전환되어³⁰⁾ 시행규칙에서 시·도 조례로 위임되어 있는 마을버스운송사업의 등록조건에 관한 사항, 운행계통의 기준, 기타 마을버스운송사업의 등록에 필요한 세부 사항을 조례로 제정하여 운영”하고자 조례를 제정하는 것으로 하고 있다.

(2) 마을버스운송사업에 대한 「여객자동차 운수사업법」의 내용

마을버스운송사업은 「여객자동차 운수사업법」에서는 특별한 규정이 없고, 동법 시행령 제3조제1호다목 및 동법 시행규칙 제8조제4항에 따라 구체화되는 개념으로서, 주로 시·군·구의 단일 행정구역에서 기점 및 종점의 특수성 혹은 운행되는 자동차의 특수성으로 인하여 다른 노선 여객자동차운송사업자가 운행하기 어려운 구간을 운행하는 노선여객자동차 운송사업이다. 대부분의 여객자동차운송사업이 국토부

30) 「자동차운수사업법」 제58조에 근거하여 자가용유상운송허가를 받아 새마을 자가용버스가 운행되면서부터인 1981년부터 운송되기 시작하였다. 당시 한정면허로 운영되었던 마을버스는 2000년 8월 「여객자동차 운수사업법 시행령」 개정으로 등록제로 전환되었다.

장관의 면허를 받아야 하는 것과 달리, 마을버스운송사업을 경영하려는 자는 「여객자동차 운수사업법」 제4조제1항단서에 따라 사업계획을 정하여 시·도지사에게 등록하여야 한다. 이는 노선버스운송사업 중 유일하게 면허제가 아닌 등록제가 적용되는 것이나, 필요하다고 인정되는 때에는 범위와 기간을 정하여 운행하는 한정면허로도 사업을 할 수 있다.³¹⁾ 마을버스를 운행권을 등록하기 위해서는 노선, 노선의 기점(起點)·종점(終點), 기점·종점 간의 운행경로·운행거리·운행횟수 및 운행대수 등을 정하고, 일정한 자동차를 사용하여 여객을 운송할 수 있는 조건을 갖추어야 한다.

(3) 마을버스운송사업 등록 기준

마을버스운송사업을 하려는 자는 「여객자동차 운수사업법」 제5조제5항³²⁾ 및 동법 시행규칙 제23조³³⁾와 [별표3]³⁴⁾에서 정하는 바에 따른 기

31) 면허에는 기간과 범위를 정하지 않은 일반면허와 범위와 기간을 제한하여 발급하는 한정면허가 있다. 법 제4조와 동법 시행령 제4조 제2항에 따라 등록 대상임에도 불구하고 마을버스 운송사업에 대해서도 한정면허를 발급할 수 있다. 이는 원래 한정면허의 대상이었던 연혁적인 측면을 고려할 때 마을버스 운송사업은 간선버스에 대한 보충적 사업으로서의 성격이 강한 측면이 있기 때문이다.

32) 제 5 조(면허 등의 기준) ⑤ 여객자동차운송사업의 등록기준이 되는 최저 등록기준 대수, 보유 차고 면적, 부대시설, 수송력 공급계획의 수립·공고, 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

33) 제23조(등록기준 등) ① 법 제5조제5항에 따라 마을버스운송사업자·전세버스운송사업자 및 특수여객자동차운송사업자가 갖추어야 하는 시설등의 등록기준은 별표 3과 같다.

② 이 규칙에 규정된 사항 외에 마을버스운송사업의 등록조건에 관한 사항, 운행계통의 기준이나 그 밖에 마을버스운송사업의 등록에 관한 세부적인 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있다.

34) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」[별표 3] 등록기준

업 종	지역별 자동차 등록기준대수		
	특별시 및 광역시	시	군(광역시의 군 제외)
여객자동차운송사업의 등록기준			
가. 전세버스운송사업	20대 이상	10대 이상	10대 이상
나. 특수여객자동차운송사업	1대 이상	1대 이상	1대 이상
다. 마을버스운송사업	7대 이상	5대 이상	5대 이상

준을 충족하여야 한다. [별표 3]에서 정하는 바와 같이 섬과 외딴 곳, 그 밖의 특수한 사정이 있는 지역인 경우에는 부산광역시 조례는 마을버스 등록기준대수를 3대 이상으로 완화하여 이를 정할 수 있도록 규정하면서 구체적인 사항은 시장이 따로 정하여 공고하도록 규정하고 있다.

2. 위임조례로서의 체계성 평가

마을버스 운송사업 등록의 경우 시·도지사에게 위임된 기관위임사무가 아니라, 시도지사의 자치사무로서, 마을버스 운송사업 등록에 관

비 고	
3. 마을버스운송사업의 운행노선이 섬과 외딴 곳, 그 밖의 특수한 사정이 있는 지역인 경우에는 시·도의 조례에서 정하는 바에 따라 등록기준 대수를 완화할 수 있다.	
4. 마을버스운송사업자는 상용자동차의 고장·검사·점검 등이나 교통체증으로 인하여 대체운행이 필요하거나 일시적인 수송수요의 증가에 대응할 수 있도록 하기 위하여 상용자동차 대수의 20퍼센트 범위에서 예비자동차를 확보할 수 있다.	
2. 보유 차고의 면적기준	
업 종	대당 면적(최저)
가. 전세버스운송사업	
1) 대형	36㎡~40㎡
2) 중형	23㎡~26㎡
나. 특수여객자동차운송사업	
1) 대형승합자동차	36㎡ ~ 40㎡
2) 중형승합자동차	23㎡ ~ 26㎡
3) 소형승합자동차	15㎡ ~ 17㎡
4) 승용자동차	13㎡ ~ 16㎡
다. 마을버스운송사업	
1) 대형	36㎡~40㎡
2) 중형	23㎡~26㎡
비 고	
1. 차고는 자기 소유일 것. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 전용으로 사용하는 부분은 자기 소유로 본다. 가. 운송사업자가 터미널의 주차장소를 차고로 사용하는 계약을 체결한 경우 나. 운송사업자가 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 정부출연기관이 관리·운영하는 토지를 사용허가 등을 받아 차고지로 사용하는 경우 다. 타인이 소유한 토지(차고지 포함)를 2년 이상 장기 임대하여 차고로 사용하는 경우 라. 운송사업자가 주차장의 일부를 2년 이상 사용하는 계약을 체결한 경우	
2. 차고 부대시설의 면적은 차고면적에 포함하지 않는다. 다만, 자동차정비업을 겸영하고 있는 경우에는 그 정비업에 지장이 없는 범위에서 정비업에 사용되는 차고시설을 위 표의 차고 기준면적으로 인정할 수 있다.	
3. 차고 및 운송부대시설은 주사무소 또는 영업소의 행정구역(특별시·광역시·시·군) 안에 설치해야 한다.	
4. 보유 차고의 면적기준은 차고의 위치, 보유 자동차의 종류, 자동차의 원활한 출입 여부 등을 고려하여 위 표에 따른 대당 면적기준의 범위에서 관할관청이 정한다.	

해서는 법령의 범위내라면 조례로 정할 수 있다. 실제 마을버스 운송 사업에 대해서는 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」에서 등록기준을 정하면서, 동 시행규칙에서 정하는 사항 외에 마을버스운송사업의 등록조건에 관한 사항, 운행계통의 기준이나 그 밖에 마을버스운송사업의 등록에 관한 세부적인 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있다고 규정하고 있다. 그러므로 「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」는 위임조례로서, 그 범위는 여객자동차 운수사업법령의 범위내에서 정해져야 한다.

먼저, 「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」는 조례의 목적을 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제23조제2항에 따라 마을버스운송사업의 등록조건에 관한 사항, 운행계통의 기준이나 그 밖에 마을버스운송사업의 등록에 관한 세부적인 사항과 같은 법 시행규칙 제17조제2항에 따른 한정면허에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.'고 규정하고 있어 위임조례라는 것을 목적조항에서 명확히 하고 있다. 또한 조례는 제2조(등록조건), 제3조(운행계통의 기준), 제4조(노선 등의 공고), 제5조(사업자 선정), 제6조(등록기준 완화), 제7조(공고 방법), 제8조(한정면허)로 구성되어 있고, 이는 법령에서 위임한 사항을 모두 조례로 규율하고 있는 것이므로 위임조례의 체계에 부합하는 것으로 평가할 수 있다.

3. 조례의 법령합치성 평가

(1) 등록조건에 관한 조항

「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」 제2조는 마을버스 운송사업의 등록조건을 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 별표 3에 따른 등록기준 대수와 보유 차고 면적을 확보할 것과 부산광역시장이 정한 기준 및 요율의 범위에서 요금을 신고할 것을 요건으로 정하고 있다.

그러나 「여객자동차 운수사업법」 제8조 및 동법 시행령 제7조35)에 따르면 동법 제4조제1항에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자는 국토교통부장관 또는 시·도지사가 정하는 기준과 요율의 범위에서 운임이나 요금을 정하여 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 신고하여야 하는 반면, 마을버스 운송사업의 등록을 한 자 또는 한정 면허를 받은 자에 대해서는 일정 기준과 요율의 범위에서 운임이나 요금을 정하여야 하는 것은 아니고 운임이나 요금을 시·도지사에게 신고하면 된다. 그럼에도 불구하고 「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」는 ‘부산광역시장이 정한 기준 및 요율의 범위에서 요금을 신고할 것’을 등록요건으로 하고 있다는 점에서 법령이 정한 범위를 벗어나고 있으므로, 위임조례의 한계를 넘어선 것으로 평가할 수 있다.

(2) 운송사업자 선정에 관한 조항

「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」 제5조는 운송사업자 선정에 관해 규정하고 있다. 동조는 부산광역시장은 노선 등을 공고한 후 등록기준에 적합한 등록신청자가 2인 이상일 경우에는 자기차고지, 자본금, 운송사업 경험 및 서비스계획을 감안하여 사업자를 선정하도록 규정하고 있다.

그러나 등록제도 본래적 의미는 등록을 위한 일정한 요건을 갖추어 신청을 하는 경우 공적 장부에 등재함으로써 일정한 법적 효과가 발생하는 것이나, 조례가 정하는 방식에 의하면 마을버스 운송사업의 등록은 그 절차에 있어서 등록을 접수한 후 관할 행정청이 심사 및 결정하는 체계로 되어 있으며, 또한 내용적으로도 사업계획서를 통해

35) 제7조(운임·요금율 신고하여야 하는 여객자동차운송사업자) 법 제8조제2항에 따라 운임 또는 요금을 신고하여야 하는 자는 법 제4조제3항에 따라 여객자동차운송사업의 한정면허(운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업의 한정면허는 제외한다)를 받은 자와 제4조제2항에 따라 마을버스운송사업의 등록을 한 자로 한다.

노선과 운행계통을 정하고, 시단위로 이루어지는 버스총량제에 따라 시내버스와 마을버스가 총량제 내에서 같이 산정되는 체제로 마을버스의 차량대수가 제한되기 때문에, 실질적으로 진입규제가 이루어지는 체제이므로 등록제의 본질에 합치하지 않게 된다.

특히 동 조례 제5조는 운송사업자를 선정하는 때 위와 같은 조건을 충족하는 등록신청자가 2인 이상일 경우에는 자기차고지, 자본금, 운송사업 경험 및 서비스계획을 감안하여 선정하도록 하고 있어, 등록제의 취지에 반하는 것은 물론이고 법령에서 정하지 않는 내용으로 국민의 권리의무사항을 규율하게 되는 것이고, 법령이 위임한 바도 없으므로 위임조례의 성격에 맞지 않는 사항을 규율하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 사항은 본질적으로는 행정규제의 완화에 따라 면허제가 등록제로 전환되었으면서도 결국은 과거처럼 면허제와 유사한 방식으로 운영되고 있는데서 기인하는 결과이다. 현행 조례상 마을버스 운송사업자 선정에 관한 조항은 행정청의 재량이 개입될 수 있도록 하고 있기 때문에 순수한 등록제로 운영되지 않는 것이고, 마을버스운송사업의 등록을 일반 노선버스 면허제보다는 완화된 면허제로 운영할 수 있도록 작용하므로, 동 조항에 대한 검토가 이루어져야 한다.

제 4 장 시사점 및 결론

제 1 절 개별 조례 입법평가 결과 총평

가장 먼저 기본조례의 형식과 관련하여 기본조례의 특성을 고려할 때 기본조례의 명칭은 기본조례로서의 기능이 가능한 경우에 붙이는 것이 바람직하나, 현재 「부산광역시 민간위탁 기본조례」는 규율내용상 기본조례의 성격을 가지고 있는 것은 아님에도 불구하고 기본조례라는 명칭을 붙이고 있고, 이는 조례간의 위계나 조례의 성격을 파악하는 데 혼란을 야기할 수 있으므로, 기본조례의 형식보다는 일반적인 조례로 규정하는 게 적합할 것이라는 평가를 하였다. 한편으로, 부산광역시 조례로서 기본조례라는 제명을 붙이고 있는 조례인 「부산광역시 건강도시 기본 조례」, 「부산광역시 건축기본 조례」, 「부산광역시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」, 「부산광역시 기금 설치 및 관리 기본 조례」, 「부산광역시 민간위탁 기본 조례」, 「부산광역시 양성평등 기본 조례」, 「부산광역시 저탄소 녹색성장 기본 조례」, 「부산광역시 정보화 기본 조례」, 「부산광역시 환경 기본 조례」, 「부산광역시세 기본 조례」, 「부산광역시의회 회의운영 기본 조례」에 대해서도 그 내용과 성격을 분석하여 기본조례로 제정하는 것이 타당한지에 대해 검토할 필요가 있다.

「부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례」는 이미 「장기등 이식에 관한 법률」과 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」에서 규정하고 있음에도 불구하고, 조례로 정하는 것이 타당한지에 대한 검토를 실시하였다. 장기 및 인체조직 기증에 관한 접수 및 등록, 그리고 이에 대한 관리는 국가전체적인 통일성을 기해야 하는 업무이고 이미 이러한 체계로 관련법령이 구성되어 있다. 그러나 기증을 위한 접수 및 등록업무의 실시는 국민과 가까운 지방자치단체 차

원에서 하는 것은 효율적 측면에서는 바람직할 수 있다. 다만, 현행 조례는 이러한 업무를 실시하기 위한 제반사항을 법률상의 체계와 연계하지 못하고 있고, 이는 장기 및 인체조직 관리상의 혼란을 가져올 수 있다. 그러므로 조례의 제정목적은 타당하나 이미 법률로도 충분히 이를 관리할 수 있는 여지가 있으므로 조례가 반드시 필요한 것은 아니나, 조례를 두고자 하는 경우에는 관련 법령에서의 접수 및 등록을 위한 여러 시스템과의 연계성을 확보하기 위한 장치를 마련하여야만 조례제정목적에 부합하는 실효성을 확보할 수 있다.

「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」의 경우 제정단계에서 이미 예산상의 제한으로 실효성 확보가 어려울 것으로 예상되면서도 제정되었으나, 제정조례 자체만으로는 시행을 하기 어려운 체제로 구성되어 있다는 점, 그리고 구체적인 사항을 규칙으로 정하도록 하고 있음에도 규칙제정도 이루어지지 않고 있다는 점을 고려할 때, 실제 동 조례는 실효성이 없을 것으로 평가될 수 있다. 동 조례의 실효성 확보를 위해서는 지원대상을 명확히 할 필요가 있으며, 이러한 사항을 규칙이 아닌 조례로 정하여야 한다는 점에서 조례개정의 필요성이 있다. 또한 한편으로 규정사항의 적정성과 관련하여서는 타법 또는 타 조례와의 관계에서 중첩되는 부분에 대해서는 적용배제 등의 방법으로 대상을 선별할 필요도 있다.

「부산광역시 지역신문발전지원 조례」의 경우에도 「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」와 마찬가지로 지원의 형평성 문제와 중첩지원으로 인한 문제가 발생할 수 있으나, 현재 「부산광역시 지역신문발전지원 조례」의 규정사항과 동일하게 「지역신문발전지원 특별법」에 의해 문화체육관광부장관이 지역신문에 대한 여러 지원을 하고 있다는 점, 그 외에도 「신문 등의 진흥에 관한 법률」상의 지원제도와 중복지원되는 사항이 있는지 여부를 검토할 필요가 있다. 다만, 동 조례와 관련하여서는 원칙적으로는 지역신문발전에 대한 지원은 각 지

방자치단체에서 하는 것이 더 적합하다고 판단되며, 이러한 취지로 조례를 통해 지원될 수 있도록 장기적으로 체제를 만드는 것이 적절할 것으로 평가하였다.

앞의 네 개의 조례가 자치조례였던 것과 달리 위임조례인 「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」는 실효성에 대한 부분은 주된 평가대상이 아니고, 법적합성과 법체계적합성 등에 관한 검토가 필요한 조례이다. 「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」를 검토한 결과, 「여객자동차 운수사업법」과 하위법령에서 규정하지 않고 있는 강화된 규제사항을 정하고 있는 것이 있으며, 마을버스 운송사업과 관련된 등록제도의 본질을 해하는 제도를 조례에서 처음 도입하고 있다는 점에서 법령과의 합치를 위한 개정이 필요하다는 평가를 하였다.

[입법평가사례표 1] 부산광역시 민간위탁 기본조례

연 번	조례명	제 정	최종개정		
1	부산광역시 민간위탁 기본조례	2006.12.27	2012.9.26		
	위임근거	분 류	평가대상여부		
	「지방자치법」 제104조	자치조례	X		
입법체계 평가					
<p>○ 조례 제정 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부산광역시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여, 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상 도모 <p>○ 조례입안기준 부합성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 조례의 명칭을 기본조례로 하는 것보다는 일반적인 민간위탁조례와 마찬가지로 ‘기본’을 삭제하는 것을 고려하는 것이 바람직함 - 제1조 목적조항에서 관련 법률로 명시하는 것이 「지방자치법」 제104조이나, 동 조례의 제명은 ‘민간위탁 기본조례’이므로 민간위탁에 관한 근거인 제104조제3항으로 정확하게 규정하는 것이 바람직함 - 조례입안기준에 비추어 세부적인 사항에서 문제되는 것은 보이지 아니하나, 제4조제1항에서 “법령 또는 조례에서 정하는 바에 따라” 이 문구가 해석상 「지방자치법」 제104조와 혼동될 여지가 있으므로 이에 대해 문구 수정을 하는 것이 바람직함 <p>○ 위임 적합성 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 동 조례는 「지방자치법」 제104조에 따라 사무의 민간위탁과 관련된 사항을 정하고 있는 조례이나, 그 형식을 반드시 민간위탁에 관한 일반적인 사항을 모두 포괄하는 방식으로 정하도록 구체적위임을 받아 제정된 조례는 아니므로 자치조례로 분류함 - 자치조례로 분류하는 경우 위임적합성 평가는 해당사항 아님 					
사후 입법평가 기준에 따른 평가					
<p>○ 「부산광역시 조례 입법평가 조례」상 사후 입법평가 기준</p> <table border="1"> <tr> <td>1. 입법 목적의 실현성</td> </tr> <tr> <td>2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부</td> </tr> </table>				1. 입법 목적의 실현성	2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부
1. 입법 목적의 실현성					
2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부					

3. 예산편성 및 집행의 적정성
4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부
5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태
6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부

○ 입법 목적의 실현성

- 동 조례는 부산광역시장의 사무를 민간에 위탁할 수 있도록 대상사무를 정하고, 이를 통하여 사무를 간소화하기 위한 것을 조례 제정목적으로 삼고 있고, 목적달성의 정도를 평가하기는 어려우나 동 조례의 시행으로 목적달성에 어느 정도 기여한 것으로 평가할 수 있음
- 그러나 이에 대한 평가는 실질적인 지표가 있어야 가능하고, 민간위탁조례의 경우 민간위탁의 대상이 될 사무와 민간위탁 절차를 정하고 있는 조례여서 조례의 목적달성도 평가방법과 대상이 모호한 측면이 있음
- 민간위탁의 대상을 정하는 사무와 관련하여서는 궁극적으로는 민간위탁을 통한 효과가 어느 정도인가에 대한 평가가 필요하고, 민간위탁의 절차와 관련하여서는 절차를 실제 거치고 있는지는 물론이고, 절차를 거치도록 하였을 때의 객관성, 공정성, 효율성 등에 대한 평가도 함께 이루어질 필요가 있음
- 이에 대해서는 본 연구에서 수행하기에는 어려움이 있으며, 향후 입법평가시 고려하여야 할 대상으로 제시할 수 있을 것임

○ 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부

- 해당사항 없음(관련조항 부재)

○ 예산편성 및 집행의 적정성

- 동 조례는 부산광역시의 민간위탁기준을 정하고 있는 조례이기 때문에, 집행실적으로 파악할 만한 사항을 특별히 찾을 수 없음

○ 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부

- 「지방자치법」상의 근거의 위치가 조례제정당시와 달라졌으나 단순한 조문이동이고, 이것이 반영되어 있으므로 특별히 문제되지 않음

○ 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태

- 동 조례 제7조에서는 민간위탁 대상기관의 선정과 위탁기간의 갱신에 따른 수탁기관의 관리능력 등의 평가를 위하여 부산광역시 민간위탁심의위원회를 두도록 하고 있으나, 실제 운영되고 있지 않음

○ 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부

- 동 조례 제6조는 시장이 민간위탁 대상기관을 선정시 부산광역시 민간위탁심의위원회에서 적격자를 선정하도록 하고 있으나, 위원회 운영이 되지 않고 있는 결과 민간위탁대상자 선정시에도 평가대상 조례규정이 이행되지 않는 것은 아닌지 실태평가가 필요함

관계법령

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.

정부조직법

- 제 6 조(권한의 위임 또는 위탁) ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁을 받은 기관은 특히 필요한 경우에는 법령으로 정하는 바에 따라 위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있다.
- ② 보조기관은 제1항에 따라 위임받은 사항에 대하여는 그 범위에서 행정기관으로서 그 사무를 수행한다.
- ③ 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	
<p>제11조(민간위탁의 기준) ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 단순 사실행위인 행정작용 2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무 4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 <p>② 행정기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요할 때에는 민간위탁을 하여야 한다.</p> <p>③ 행정기관이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무를 민간위탁하였을 때에는 필요한 사무처리지침을 시달하고, 그 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 한다.</p>	

타지방자치단체의 민간위탁 조례와의 비교

	부산광역시	서울특별시	경기도	광주광역시
제명	부산광역시 민간위탁 기본 조례	서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례	경기도 사무위탁 조례	광주광역시 사무의 민간위탁 조례
제정근거	「지방자치법」 제 104조	「지방자치법」 제 104조	「지방자치법」 제 104조·제 151조, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」	「지방자치법」 제 104조, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」
적용범위	다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 동 조례 적용	좌동	좌동	좌동

제 4 장 시사점 및 결론

	부산광역시	서울특별시	경기도	광주광역시
조 문 구 성	제1조(목적)	제1조(목적)	제 1 장 총 칙	제1조(목적)
	제2조(정의)	제2조(정의)	제1조(목적)	제2조(정의)
	제3조(적용범위)	제3조(적용범위)	제2조(정의)	제3조(적용범위)
	제4조(민간위탁 의 기준 등)	제4조(민간위탁 사무의 기준)	제3조(적용)	제4조(민간위탁 대상사무의 기준등)
	제5조(민간위탁 사무)	제4조의2(민간위 탁의 적정성 검토)	제4조(수탁사무 의 처리)	제4조의1(민간위 탁 사무내용)
	제6조(민간위탁 대상기관의 선정기준 등)	제4조의3(의회동 의 및 보고)	제5조(협약의 체결)	제5조(수탁기관 의 선정기준)
	제7조(민간위탁 심의위원회의 구성 및 운영)	제5조(민간위탁 운영평가위원회)	제6조(위탁의 기준 등)	제6조(수탁기관 선정)
	제7조의1(위원의 제척·기피 및 회피)	제6조(민간위탁 사무내용)	제7조(지휘· 감독)	제7조(민간위탁 적격심사 위원회)
	제8조(계약체결)	제7조(수탁기관 의 선정기준 등)	제8조(위탁에 따른 감사)	제7조의1(위원의 제척·기피· 회피)
	제8조의1(위탁기 간의 갱신)	제8조(수탁기관 선정)	제 3 장 민간위탁	제8조(수탁사무 의 처리)
	제9조(사용료 등 징수)	제9조(적격자 심의위원회)	제9조(민간위탁 의 기준 등)	제9조(책임의 소재 및 명의 표시)
	제10조(책임의 소재 및 명의 표시)	제10조(책임의 소재 및 명의 표시)	제10조(수탁기관 의 선정)	제10조(협약 체결등)
	제11조(지도· 감독)	제11조(협약 체결 등)	제11조(심의 위원회)	제10조의1(위탁 기간 및 갱신)
	제12조(사무편람)	제12조(재계약)	제12조(지휘· 감독)	제10조의2 재위탁 의 금지)
제13조(처리상황 의 감사)	제13조(운영지원)	제13조(사무편람)	제10조의3(수탁 기관의 의무)	
제14조(청문)	제14조(사용료 징수 등)	제14조(이의신청)	제11조(지휘· 감독)	
	제15조(수탁기관 의 의무)	제15조(처리상황 의 감사)		
	제16조(지도·점 검 등)	제 4 장 보 칙		
		제16조(재위임· 재위탁의 금지)		
		제17조(시행규칙)		

	부산광역시	서울특별시	경기도	광주광역시
		제17조(사무편람) 제18조(종합성과 평가) 제19조(위탁의 취소 등) 제20조(시행규칙)		제11조의1(위탁 계약 해지) 제12조(사무편람) 제13조(이의신청) 제14조(처리상황 의 감사) 제15조(시행규칙)
조례 개선방향				
<ul style="list-style-type: none"> - 「부산광역시 민간위탁 기본조례」의 형식에 대한 검토결과 기본조례 형식보다는 일반적인 조례로 규정하는 게 적합할 것이라는 평가가능 - 부산광역시장의 민간위탁대상기관 선정시 조례가 정하는 바에 따라 선정절차를 준수하고 있는지, 이러한 절차를 이행하고 있지 않은 경우라면 이러한 절차를 두는 것이 타당한지에 대해 여러 의견을 수렴하여 개정방향을 설정할 필요가 있다고 평가 				

[입법평가사례표 2] 부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례

연 번	조례명	제 정	최종개정						
2	부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례	2012.7.11	2013.10.30						
	위임근거	분 류	평가대상여부						
	해당사항 없음	자치조례	○						
입법체계 평가									
<p>○ 조례 제정 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장기등 및 인체조직의 기증을 장려하는데 필요한 사항을 규정함으로써 장기등 및 인체조직의 기증의 활성화 및 시민보건의 향상이 목적임 <p>○ 조례입안기준 부합성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대부분의 사항은 조례입안기준에 부합하게 작성되어 있으나, 동 조례에서 쓰고 있는 개념이나 등록 및 접수기관을 이미 법령에서 정하고 있음에도 불구하고 이를 반영하지 않아 발생할 수 있는 혼선은 최소화할 필요가 있음(해당부분 참조) <p>○ 위임 적합성 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당사항 없음 									
사후 입법평가 기준에 따른 평가									
<p>○ 「부산광역시 조례 입법평가 조례」상 사후 입법평가 기준</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr><td>1. 입법 목적의 실현성</td></tr> <tr><td>2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부</td></tr> <tr><td>3. 예산편성 및 집행의 적정성</td></tr> <tr><td>4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부</td></tr> <tr><td>5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태</td></tr> <tr><td>6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부</td></tr> </table> <p>○ 입법 목적의 실현성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 동 조례는 「장기등 이식에 관한 법률」 제6조(국가 및 지방자치단체의 의무)와 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」 제27조(조직은행 등에 대 				1. 입법 목적의 실현성	2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부	3. 예산편성 및 집행의 적정성	4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부	5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태	6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부
1. 입법 목적의 실현성									
2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부									
3. 예산편성 및 집행의 적정성									
4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부									
5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태									
6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부									

한 지원)에 따라 제정된 것으로서, 직접적인 입법목적이라고 할 수 있는 장기 및 인체조직 기증이 활성화되었는지에 대한 평가는 쉽지 않음

- 또한 장기기증희망등록자의 증가와 별개로 실제로 뇌사나 사망시에 기증을 유족이 거부하는 경우가 많으므로, 기증희망등록을 하도록 하는 효과와 실제 기증을 하도록 하는 효과는 다를 수 있음. 이러한 이유로 입법목적인 기증등의 활성화정도를 판단하기 어려운 문제가 있음
- 전국 대비 부산의 장기기증자 현황표는 아래와 같고, 2012년 7월에 조례가 제정되어 조례의 입법목적 달성여부를 판단하기 어려움

구 분	총 계(명)	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전 국(계)	10,510	1,795	1,890	2,224	2,351	2,250
부 산(계)	749	124	131	163	168	163
뇌 사	82	12	13	16	18	23
생존기증	667	112	118	147	150	140

<출처: 2015년 부산광역시 장기등 및 인체조직 기증 장려 계획(부산광역시청 제공자료)>

- 특히, 우리나라 장기등 기증 등록 현황을 보면 2000년 「장기등 이식에 관한 법률」의 제정 이후 2012년까지 꾸준히 증가추세를 보이고 있어, 조례제정의 효과와 법률시행의 효과를 분리하여 파악하기 어려움
- 실제 우리나라 장기등 기증희망자 등록현황은 법률제정 이후와 비교하여 증가하고 있는 것을 알 수 있음

연 도	누 계	등록수	장기기증희망(명)		골수기증희망(명)	
			누 계	등 록	누 계	등 록
2000 이전	85,320	85,320	47,228	47,228	38,092	38,092
2000	90,520	5,383	48,320	1,246	42,200	4,137
2001	98,042	7,751	50,309	2,191	47,733	5,560
2002	117,231	19,470	56,699	6,638	60,532	12,832
2003	139,183	22,308	66,254	9,866	72,929	12,442
2004	94,167	55,392	101,178	35,286	92,989	20,106
2005	290,397	96,964	177,535	77,035	112,862	19,929
2006	396,830	107,643	267,254	90,636	129,576	17,007
2007	494,697	99,089	347,328	81,095	147,368	17,994
2008	586,097	92,912	420,672	74,751	165,423	18,161
2009	789,320	206,580	602,221	184,764	187,096	21,816
2010	925,537	142,377	721,606	124,245	203,928	18,132
2011	1,036,291	114,649	812,887	94,758	223,393	19,891
2012	1,140,925	108,042	897,072	87,788	242,653	20,254

<출처: 부산광역시 장기등 기증 장려에 관한 조례 전부개정조례안, 2013, 5면>

<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 「부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례」 제5조는 부산광역시시장에게 장기등 및 인체조직 기증장려에 관한 사업계획을 수립·시행하도록 하고 있음 - 이에 따라 부산광역시에서는 「2015년 부산시 장기등 및 인체조직 기증 장려계획」을 2015년 3월 5일 수립·시행하고 있음 ○ 예산편성 및 집행의 적정성 <ul style="list-style-type: none"> - 예산 관련 편성 및 집행자료 수집에는 어려움이 있음 - 그러나 관련 사업별로 예산이 편성되어 있는 것으로 예상되며, 등록 및 접수창구인 보건소별 100만원의 홍보비를 지원하기 위해 천육백만원의 예산이 집행중 ○ 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 상위법령인 「장기등 이식에 관한 법률」 및 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」의 조항인용에 있어서 적합하게 인용되어 있음 ○ 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태 <ul style="list-style-type: none"> - 해당사항 없음(관련조항 부재) ○ 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 부산광역시장이 시민이 장기등 및 인체조직의 기증에 참여할 수 있도록 시책개발을 하도록 하고 있는 등 조례 제3조와 관련하여 시책 개발 추진 실적으로 걷기대회 행사, 100원 불씨 콘서트, 나눔장터 운영 등의 시책이 실시된 바 있음 - 동 조례 제6조에서 등록 및 접수창구를 설치하도록 하고 있고, 구청장 및 군수에게 창구의 설치·운영을 권장할 수 있도록 하고 있고, 이에 따라 부산광역시 16개 구·군 보건소에 등록 및 접수창구 설치중임 - 다만, 제7조와 관련하여 장기등 및 인체조직을 기증한 사람과 그 유족에 대한 예우 및 지원 실적은 없는 것으로 파악되었고, 제9조의 장기기증 홍보대사 위촉도 아직 이루어지지 못한 것으로 파악(부산광역시 제공)
<p>관계법령</p>
<p>장기등 이식에 관한 법률</p> <p>제 6 조(국가 및 지방자치단체의 의무) ① 국가와 지방자치단체는 장기등의 이식이 필요한 모든 사람에게 이식받을 기회를 공평하게 보장하여야 하고, 장</p>

장기등 이식에 관한 법률
<p>기등의 적출·이식이 적정하게 이루어지도록 하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 장기등의 기증·이식을 활성화하기 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 하여야 한다. <개정 2013.7.30.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 운전면허증 등 국가와 지방자치단체가 발행하는 증명서에 장기등기증희망자임을 표시(제15조에 따라 장기등기증희망자로 등록한 사람 중 원하는 사람에 한정한다) 2. 장기등의 기증 및 이식에 대한 각종 홍보 및 홍보사업에 대한 지원 3. 장기등기증자에 대한 지원정책의 마련 및 추진 4. 의료인 및 의료기관 종사자를 대상으로 한 장기등의 기증·이식 관련 교육
인체조직안전 및 관리 등에 관한 법률
<p>제27조(조직기증 지원사업 등) ① 국가와 지방자치단체는 조직의 기증과 이식을 활성화하기 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 조직기증자에 대한 지원 정책의 마련 및 추진 2. 조직의 기증·이식에 대한 홍보 지원 3. 조직기증희망자 표시(국가와 지방자치단체가 발행하는 운전면허증 등 증명서에 표시하는 것으로서 제7조의2제1항에 따라 조직기증희망자로 등록한 자 중 원하는 자에 한정한다) ② 국가와 지방자치단체는 등록기관, 조직기증지원기관, 조직은행 또는 조직기증자에게 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다. ③ 국가는 조직의 기증·관리 및 이식 등과 관련된 정보를 관리하는 전산망시스템을 구축·관리할 수 있다. ④ 제3항에 따른 전산망시스템의 구축·관리주체 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
조례 개선방향
<ul style="list-style-type: none"> - 「부산광역시 장기 및 인체조직 기증 장려에 관한 조례」는 「장기등 이식에 관한 법률」과 「인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률」에서 규정하고 있는 지방자치단체의 의무를 이행하기 위한 측면에서 바람직한 것으로 평가할 수 있음 - 등록 및 접수에 관한 사항에 대해 조례로 정하는 것이 타당한지에 대한 검토에서는 장기 및 인체조직 기증에 관한 접수 및 등록, 그리고 이에 대한 관리는 국가전체적인 통일성을 기해야 하는 업무이고, 이러한 형태의 법체계가 구성되어 있으므로, 조례에서 국가가 수행하는 등록이나 접수업무에

제 4 장 시사점 및 결론

관해서는 조례가 이와 연계될 수 있도록 조문을 정비할 필요가 있다는 결과를 제시함

- 대체로 동 조례의 경우 조례로 정하는 사항을 실시하여 실효성을 어느 정도 확보하고 있는 것으로 보이나, 아직까지 조례에 근거가 있는 시책을 모두 시행하는 것은 아니므로 이에 대해 이행방안을 강구할 필요가 있음

[입법평가사례표 3] 부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례

연 번	조례명	제 정	최종개정						
3	부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례	2011.8.10	2011.8.10						
	위임근거	분 류	평가대상여부						
	해당사항 없음	자치조례	○						
입법체계 평가									
<p>○ 조례 제정 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부산광역시에 소재하고 있는 영구임대주택의 난방비 일부를 지원함으로써 영구임대주택 주민들의 주거복지증진 <p>○ 조례입안기준 부합성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지원에 관한 사항을 정하는 것은 대체로 권리의무사항을 정하는 수준으로 구체적인 것을 요구하지는 않으나, 적어도 영구임대주택 거주자에 대해 모두 지원을 할 것이 아닌 이상 이에 대한 기준을 조례로 정하여야 하나, 동 조례는 지원대상은 물론 지원기준, 지원범위를 포괄적으로 정하고 있는 것으로 보이므로 정비 필요 <p>○ 위임 적합성 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자치조례로서 해당사항 없음 									
사후 입법평가 기준에 따른 평가									
○ 「부산광역시 조례 입법평가 조례」상 사후 입법평가 기준									
<table border="1"> <tr> <td>1. 입법 목적의 실현성</td> </tr> <tr> <td>2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부</td> </tr> <tr> <td>3. 예산편성 및 집행의 적정성</td> </tr> <tr> <td>4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부</td> </tr> <tr> <td>5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태</td> </tr> <tr> <td>6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부</td> </tr> </table>				1. 입법 목적의 실현성	2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부	3. 예산편성 및 집행의 적정성	4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부	5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태	6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부
1. 입법 목적의 실현성									
2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부									
3. 예산편성 및 집행의 적정성									
4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부									
5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태									
6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부									
○ 입법 목적의 실현성									
<ul style="list-style-type: none"> - 예산기준에서 살펴보듯이 예산이 사용되었다는 점에서 부산광역시 내 영구임대주택의 난방비 일부를 지원하는 조례의 목적은 외견상으로는 실현 									

한 것으로 볼 수 있으나, 동 조례 제정당시 조례가 없더라도 지원이 불가한 것은 아니므로 이를 조례 제정목적의 실효성이 있는지 여부를 결정하는 절대적 기준으로 삼을 수는 없음

- 동 조례는 조례를 시행하기 위한 최소한의 사항을 정하지 않고 있으며, 이를 시행하기 위한 시행규칙도 정하고 있지 않으므로 동 조례를 집행할 수 있는 사항이 제정되어 있지 못하므로 조례의 기본형식적 측면에서는 체계적인 지원을 위한 충분한 사항을 담고 있지는 못한 것으로 평가

○ 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부

- 해당사항 없음(관련조항 부재)

○ 예산편성 및 집행의 적정성

- 예산집행 방식을 공기업인 부산지방공사에 대행사업비로 지원하는 방식으로 집행하고 있고, 2012년과 2013년은 5억원의 예산을, 2014년과 2015년은 7억원의 예산이 편성·집행됨

○ 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부

- 해당사항 없음(관련조항 부재)

○ 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태

- 해당사항 없음(관련조항 부재)

○ 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부

- 특별한 사항 없음

관계법령

주택공급에 관한 규칙

제31조(영구임대주택의 입주자선정등에 대한 특례) ① 「임대주택법」에 따라 영구적인 임대의 목적으로 건설된 주택(이하 “영구임대주택”이라 한다)에 입주할 수 있는 자는 무주택세대구성원(제4호 및 제7호의2의 경우에는 세대주 및 세대원 요건을 제외하고, 제7호의 경우에는 세대주에 한정한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 제1호에 따른 수급자 선정기준의 소득인정액 이하인 자
 - 가. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족

주택공급에 관한 규칙
<p>나. 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보훈보상대상자 또는 그 유족 다. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 또는 그 유족 라. 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무유공자 또는 그 유족 마. 「참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 참전유공자</p> <p>3. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 제3조의 규정에 의하여 여성부장관에게 등록된 일본군위안부 피해자</p> <p>4. 「한부모가족지원법 시행규칙」 제3조의 규정에 의하여 여성가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 지원대상 한부모가족</p> <p>5. 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호의 규정에 의한 북한이탈주민</p> <p>6. 「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인·정신장애인 및 제3급 이상의 뇌병변장애인의 경우에는 그 배우자를 포함한다)</p> <p>7. 65세 이상의 직계존속(배우자의 직계존속을 포함한다)을 부양(같은 세대 별 주민등록표상에 세대원으로 등재되어 있는 경우로 한정한다)하는 자로서 제1호의 수급자 선정기준의 소득인정액 이하인 자</p> <p>7의2. 「아동복지법」 제16조에 따라 아동복지시설에서 퇴소하는 자로서 아동복지시설의 장이 추천하는 자</p> <p>7의3. 해당 세대의 월평균소득(제2조제9호 각 목에 해당하는 사람의 소득을 포함한다)이 전년도 도시근로자 가구당 월평균소득(4명 이상인 세대는 가구원수별 가구당 월평균소득을 말한다)의 50퍼센트 이하인 자</p> <p>8. 제1호 내지 제4호의 규정에 준하는 자로서 국토교통부장관 또는 시·도지사가 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 자</p> <p>9. 주택청약종합저축 가입자</p> <p>② 영구임대주택의 입주자 선정순위는 제1항제1호부터 제7호까지 또는 제7호의2에 해당하는 자, 제7호의3 또는 제8호에 해당하는 자, 제9호에 해당하는 자의 순으로 한다.</p> <p>③ 한국토지주택공사가 건설·공급하는 영구임대주택의 입주자가 제1항제1호부터 제7호까지, 제7호의2, 제7호의3, 제8호 및 제6항부터 제9항까지에 해당하는 경우에는 시·도지사는 입주자를 선정하고 한국토지주택공사에게 그 명단을 통보해 주어야 한다.</p>

주택공급에 관한 규칙
<p>④ 시·도지사 또는 한국토지주택공사가 제2항의 규정에 의하여 입주자를 선정하는 경우 제22조의 규정은 적용하지 아니하며, 주택청약종합저축 가입자의 경우 영구임대주택의 입주자로 선정되었음을 이유로 해당 주택청약종합저축은 해약되지 아니한다.</p> <p>⑤ 한국토지주택공사는 영구임대주택단지안의 복리시설 중 사회복지관을 관할지방자치단체의 장에게 무상으로 사용하게 할 수 있다.</p> <p>⑥ 시·도지사 또는 한국토지주택공사는 제1항제1호의 수급자 선정기준의 소득인정액 이하이고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 무주택세대구성원으로서 국가보훈처장이 영구임대주택 입주가 필요하다고 인정하는 경우에는 제2항에 따른 입주자선정순위에도 불구하고 그 건설량의 10퍼센트를 1세대 1주택의 기준으로 우선 공급할 수 있다. 이 경우 공급신청자 중 입주자로 선정되지 못한 자에 대하여는 별도의 신청절차 없이 제1항에 따른 신청자에 포함하여 입주자를 선정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족 1의2. 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보훈보상대상자 또는 그 유족 2. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」에 따른 5·18민주유공자 또는 그 유족 3. 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 특수임무유공자 또는 그 유족 4. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 참전유공자 <p>⑦ 시·도지사 또는 한국토지주택공사는 무주택자로서 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 등록포로에게 제1항에 따른 공급 대상에도 불구하고 영구임대주택을 우선공급할 수 있다.</p> <p>⑧ 시·도지사 또는 한국토지주택공사는 입주자모집공고일 현재 혼인기간이 5년 이내이고, 그 기간에 출산(임신 중이거나 입양한 자를 포함한다)하여 자녀(미성년자에 한정한다. 이하 이 조에서 같다)가 있는 무주택세대구성원으로서 「국민기초생활보장법」 제2조제2호에 따른 수급자에게 제2항에 따른 입주자선정순위에도 불구하고 그 건설량의 10퍼센트를 다음 각 호의 순위에 따라 1세대 1주택의 기준으로 우선공급할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제1순위 : 혼인기간이 3년 이내인 자 2. 제2순위 : 혼인기간이 3년 초과인 자

주택공급에 관한 규칙
<p>⑨ 시·도지사 또는 한국토지주택공사는 제8항에 따라 우선 공급하고 남은 주택이 있는 경우에는 「국민기초생활보장법」 제2조제2호에 따른 수급자 중 자녀가 있는(임신 중인 경우를 포함한다) 무주택세대구성원에게 다음 각 호의 순위에 따라 1세대 1주택의 기준으로 공급할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자녀 수가 많은 자 2. 자녀 수가 같은 경우에는 추첨으로 선정된 자 <p>⑩ 제8항 각 호의 제1순위 및 제2순위 안에서 경쟁이 있는 경우에는 다음 각 호의 순서대로 입주자를 선정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 주택건설지역의 거주자 2. 자녀 수가 많은 자 3. 자녀 수가 같은 경우에는 추첨으로 선정된 자 <p>⑪ 제1항제7호의3 및 제9호에 따라 영구임대주택에 입주하고자 하는 자는 제32조제16항에 따른 부동산, 자동차 등 자산에 관한 별도의 요건을 충족하여야 한다.</p> <p>⑫ 시·도지사 또는 한국토지주택공사는 영구임대주택의 입주자격·입주자 선정 및 관리등에 관한 세부적인 사항과 입주계약, 입주자 관리, 퇴거요건, 특별수선충당금의 적립, 관리비보전등 영구임대주택운영·관리에 필요한 사항을 따로 정할 수 있다.</p>
조례 개정방향
<ul style="list-style-type: none"> - 「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」의 경우 제정단계에서 이미 예산상의 제한으로 실효성 확보가 어려울 것으로 예상된 바 있으나, 최근 3-4년간 구체적인 지원행위를 위한 예산이 아니라 부산지방공사에 대행사업비로 지원하는 방식을 취하였으므로 실질적으로 실효성이 전혀 없는 것으로 평가하기는 어려우나, 조례의 체계 및 규율내용 등을 고려하여 형식적인 측면을 고려하면 동 조례만으로는 난방비 지원의 근거만 있을 뿐 기타사항이 전혀 없다는 점에서 검토 필요(실효성 확보를 위해서는 지원대상을 명확히 할 필요가 있는 등 조례개정 필요) - 임대주택 입주자에 대한 난방비 지원의 적정성과 관련하여 타법 또는 타 조례와의 관계에서 중복적으로 지원되는 부분을 파악하여, 이러한 중복지원사항을 어떻게 해결할 것인지를 평가할 필요가 있음

[입법평가사례표 4] 부산광역시 지역신문발전지원 조례

연 번	조례명	제 정	최종개정						
4	부산광역시 지역신문발전지원 조례	2011.5.4	2015.1.1						
	위임근거	분 류	평가대상여부						
	해당사항 없음	자치조례	○						
입법체계 평가									
<p>○ 조례 제정 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역신문의 발전을 지원함으로써 지역신문의 건전한 육성기반을 조성하고 경쟁력을 강화하며 언론문화창달에 이바지 <p>○ 조례입안기준 부합성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현행 조례에서 법률조항을 인용하고 있는 사항 중에서 「지역신문발전지원 특별법」과 「신문 등의 진흥에 관한 법률」이 불명확하게 혼용되어 인용되고 있으므로, 앞서 서술한 것처럼 조례의 지원대상부분을 (부산광역시를 주된 보급지역으로 등록한 「지역신문발전지원 특별법」 제2조에 따른 지역신문)으로 규정하는 방법 등 명확성을 기하여 개정하는 것이 바람직할 것임 - 지원대상을 ‘다음 각 호에 해당하는 신문’으로 규정하고 있는 사항에 대해서도 「지역신문발전지원 특별법」과의 관계와 조례제정취지를 고려하여 지원대상을 명확하게 개정하는 것을 검토할 필요 있음 <p>○ 위임 적합성 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당사항 없음 									
사후 입법평가 기준에 따른 평가									
<p>○ 「부산광역시 조례 입법평가 조례」상 사후 입법평가 기준</p> <table border="1"> <tr> <td>1. 입법 목적의 실현성</td> </tr> <tr> <td>2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부</td> </tr> <tr> <td>3. 예산편성 및 집행의 적정성</td> </tr> <tr> <td>4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부</td> </tr> <tr> <td>5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태</td> </tr> <tr> <td>6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부</td> </tr> </table>				1. 입법 목적의 실현성	2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부	3. 예산편성 및 집행의 적정성	4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부	5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태	6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부
1. 입법 목적의 실현성									
2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부									
3. 예산편성 및 집행의 적정성									
4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부									
5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태									
6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부									

- **입법 목적의 실현성**
 - 지역신문에 대한 지원이 가능해졌으므로 입법목적이 어느 정도 실현된 것으로 볼 수도 있으나, 구체적인 목표달성도에 대한 평가는 기반자료 검토 후에 평가할 필요 있음
 - 동 조례를 통해 지역신문에 대한 예산이 지원이 되었으나, 이것이 「지역신문발전지원 특별법」에 따른 효과인지, 동 조례에 따른 효과인지에 대한 평가가 어려움 이에 대한 예산지원의 근거가 어디에서 나오는 것이지가 명확하지 않으므로 향후 이에 대한 검토 후 평가할 필요 있음
- **기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부**
 - 해당사항 없음(관련규정 부재)
- **예산편성 및 집행의 적정성**
 - 부산지역신문(2개사)에 대해 2012년부터 2015년까지 매년 5억원을 부산광역시지역신문발전위원회의 심의를 거쳐 지원한 것으로 파악되나, 집행의 적정성 부분은 판단의 한계이므로 생략
- **상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부**
 - 「지역신문발전지원 특별법」과 동 조례의 내용이 중복되기도 하고, 동일한 용어를 사용하는 경우도 있으므로 이를 명확히 할 필요가 있음
- **위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태**
 - 부산광역시지역신문발전위원회는 2014년 부산광역시 보고자료(주요업무 추진상황)에 따르면 위원은 8명이 위촉되어 있으며, 지역신문발전 지원 주요 시책과 대상사업 선정 및 심의 등의 역할을 담당하고 있는 것으로 파악
- **그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부**
 - 기타 사항 없음

관계법령

지역신문발전지원 특별법
제 1 조 목적
제 2 조 정의
제 3 조 지역신문의 자율성 보장
제 4 조 국가 및 지방자치단체의 책무
제 5 조 지역신문의 책무

제 4 장 시사점 및 결론

지역신문발전지원 특별법
제 6 조 지역신문의 발전지원계획 수립
제 7 조 지역신문발전위원회의 설치
제 8 조 위원회의 구성
제 9 조 위원회의 직무 등
제10조 위원의 대우
제10조의2 위원의 결격사유
제11조 위원회의 회의 등
제12조 자료 제출 협조 등
제13조 기금의 설치 및 조성
제14조 기금의 관리·운용
제15조 기금의 용도
제16조 기금의 지원 등
제17조 공표 및 결과보고서
제18조 벌칙 적용 시의 공무원 의제
제19조 권한의 위임·위탁
제20조 벌칙 등
부산광역시 지역신문발전지원 조례
제 1 조 목적
제 2 조 지원대상
제 3 조 지원대상 사업 등
제 4 조 지원기준 등
제 5 조 지원절차 등
제 6 조 지원경비의 환수 등
제 7 조 위원회의 설치
제 8 조 위원회의 기능
제 9 조 위원장의 직무
제10조 위원회의 구성
제11조 위원의 임기
제12조 위원의 결격사유
제13조 회의
제14조 간사 등
제15조 수당 등
제16조 운영세칙
제17조 심의결과 등의 공개

조례 개선방향

- 「부산광역시 지역신문발전지원 조례」의 경우에도 「부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례」와 마찬가지로 지원의 형평성 문제와 중복지원으로 인한 문제가 발생할 수 있으므로 이에 대한 구체적인 평가가 이루어져야 할 필요가 있음
- 동 조례의 형태가 한시조례이고 법률에 의해 지역신문이 지원되고 있으나, 동 조례의 필요성과 정당성에 비추어 볼 때 지역신문 지원과 같은 사항은 각 지방자치단체에서 자치사무로서 지원하는 것이 더 적합하므로 법률이 아니라 조례로 지원할 수 있는 기반을 두는 것이 타당함

[입법평가사례표 5] 부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례

연 번	조례명	제 정	최종개정
5	부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례	2011.5.4	2015.1.1
	위임근거	분 류	평가대상여부
	「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제23조제2항	위임조례	○
입법체계 평가			
<p>○ 조례 제정 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제23조제2항에 따라 마을버스운송사업의 등록조건에 관한 사항, 운행계통의 기준이나 그 밖에 마을버스운송사업의 등록에 관한 세부적인 사항과 같은 법 시행규칙 제17조제2항에 따른 한정면허에 필요한 사항을 규정 <p>○ 조례입안기준 부합성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 조례입안기준은 형식적인 측면에서 주로 검토를 하므로 동 조례의 경우에도 형식적인 측면에서는 조례입안기준에 부합하는 것으로 평가가능 <p>○ 위임 적합성 평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법령에서 위임한 사항을 모두 조례로 규율하고 있으므로 위임조례의 체계에 부합하는 것으로 평가 - 다만, 등록조건이나, 운송사업자 선정방법 등 구체적인 위임내용을 정함에 있어서는 위임범위를 벗어나는 사항을 제정하였으므로 위임에 적합하지 않게 제정된 것으로 평가 			
사후 입법평가 기준에 따른 평가			
<p>○ 해당사항 없음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「부산광역시 조례 입법평가 조례」상 사후 입법평가 기준은 자치조례만 대상으로 하므로 「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」에는 적용할 필요가 없음 - 실질적인 내용상의 오류와는 별개로 「여객자동차 운수사업법」과 하위법령에서 위임하고 있는 마을버스운송사업의 등록조건, 운행계통의 기준, 마을 			

버스운송사업의 등록 등에 관한 사항을 규정하고 있다는 점에서는 조례의 목적을 달성하고 있는 것으로 평가할 수 있음

관계법령

「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제23조(등록기준 등) ① 법 제5조제5항에 따라 마을버스운송사업자·전세버스운송사업자 및 특수여객자동차운송사업자가 갖추어야 하는 시설등의 등록기준은 별표 3과 같다.
 ② 이 규칙에 규정된 사항 외에 마을버스운송사업의 등록조건에 관한 사항, 운행계통의 기준이나 그 밖에 마을버스운송사업의 등록에 관한 세부적인 사항은 시·도의 조례로 정할 수 있다.

조례 개선방향

- 위임조례로서 「부산광역시 마을버스 운송사업 등록 등에 관한 조례」에 대해서는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」에서 정하는 사후적 입법평가 기준은 평가의 기준이 되지 아니하므로, 이에 대한 평가는 법적합성평가로 할 수밖에 없음
- 이에 대한 검토 결과 「여객자동차 운수사업법」과 하위법령에서 규정하지 않고 있는 강화된 규제사항을 정하여 법령에서의 마을버스 운송사업과 관련된 등록제도의 본질을 해하는 제도를 조례에서 신설하고 있다는 점에서 「여객자동차 운수사업법」, 「지방자치법」 등을 위반할 수 있는 사항을 담고 있다는 평가를 도출하였으므로 개정 필요

제 2 절 부산광역시 조례 입법평가 조례에 대한 평가 및 개선방안

1. 입법평가대상 조례범위 설정

입법평가의 대상이 되는 조례의 범위를 어디까지로 설정할 것인가의 문제는 입법평가제도의 도입목적에 따른 실효성 확보를 위해 매우 중요한 문제이다. 입법평가 평가대상 조례의 범위를 너무 좁게 보는 경우 평가의 대상으로 삼을 수 있는 조례의 수가 적어 입법평가제도를 도입하는 목적을 달성하기 어려울 수 있고, 반대로 평가대상 조례의 범위를 해당 자치단체의 능력을 고려하지 않고 확장하는 경우, 실제 입법평가가 이루어지더라도 조례에 대한 입법평가결과의 신뢰성을 기대하기 어렵다. 그러므로 입법평가의 대상이 되는 조례의 범위를 어디까지로 볼 것인가는 입법평가를 실시하고자 하는 지방자치단체의 능력은 물론, 여러 가지 행정적·재정적 능력을 고려하여 종합적으로 결정하여야 한다.

「부산광역시 조례 입법평가 조례」에서는 ‘단순기술적인 조례’는 입법평가의 효과가 크지 않은 이유로, ‘위임조례’는 그 평가의 대상이 되는 조례의 내용이 상위법령에 의해 정해지기 때문에 조례의 합법성 심사가 강조되는 것을 이유로 평가대상에서 제외하고 있으며, 이에 더하여 시행된 지 2년이 지나지 않은 조례의 경우에는 아직 실효성 평가를 할 수 없다는 점에서 입법평가대상 조례에서 배제하고 있다. 이와 같이 입법평가 대상 조례의 범위를 설정하는 것은 조례 입법평가 제도가 도입 초창기로서 아직까지 평가방법이나 기법이 발전되어 있지 못하고, 입법평가 조직 역시 여러 한계를 가지는 점을 고려하여 입법평가의 효과가 클 것으로 예상되는 조례를 대상으로 하고 있다는

점에서는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제5조의 입법평가대상 설정은 적절한 수준으로 평가할 수 있다.

다만, 단순기술적인 조례를 제외하고 기관설치·조직운영 등에 관한 사항도 평가가 필요할 수 있으며, 상위법령의 위임사항과 자치사항을 모두 담는 방법으로 제정된 위임조례의 경우 자치내용에 대한 입법평가가 필요함은 물론 위임조례에 대해서도 적법성 평가는 필요하다는 점에서 향후 입법환경변화와 조례입법평가의 정착분위기 등을 감안하여 장기적으로는 조례 입법평가의 대상을 확대해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

2. 입법평가 시기 및 주기의 명확화

「부산광역시 조례 입법평가 조례」에 따르면 입법평가는 시행된 후 2년이 지난 조례를 대상으로 하므로 조례 입법평가는 조례 제정 이후에 사후적으로 실시한다는 것은 명확하다. 그러나 입법평가지기와 관련하여서는 명확하게 규정하지 않고 3년마다 평가를 실시한다고만 정하고 있다. 그러므로 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제6조에 따르면 입법평가를 3년마다 실시하기는 하되, 입법평가를 언제 실시할지에 대해서는 특별히 정하지 않고 시장이 정하도록 하고 있다. 처음 입법평가가 시행된 후 3년이 되면 입법평가를 다시 실시해야 하나, 이때의 기준이 연도기준인지 3년 전 평가종료일 기준인지도 명확하지 않고 시장이 정하는 바에 따라 유동적이므로 입법평가가 일정하지 않게 시행될 우려가 있다. 조례입법평가를 언제 실시할 것인지에 대해서는 입법평가에 있어서 중요한 사항이므로 최초의 입법평가를 언제 실시할 것인지, 3년마다 입법평가를 실시해야 하는 구체적인 시기가 언제인지를 조례에서 명확하게 규정하는 것이 바람직하다.

3. 입법평가 조례 규정간의 충돌 해소 필요

현재 입법평가 추진계획 수립에 관해서는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」 제4조에서, 입법평가위원회의 설치근거는 동 조례 제8조에서 정하고 있다. 그런데, 추진계획의 수립조항인 제4조제2항제3호는 추진계획에 포함될 사항에 “제8조에 따른 부산광역시입법평가위원회에 관한 사항”을 두고 있으며, 입법평가위원회의 설치근거인 동 조례 제8조는 입법평가위원회의 심의사항에 하나로 “제4조에 따른 추진계획에 관한 사항”을 규정하고 있다.

이와 같은 체계를 유지하게 되는 경우에는 입법평가위원회는 추진계획에 관해 심의하고, 추진계획에는 입법평가위원회에 관한 사항이 포함되어야 하므로 추진계획의 수립과 입법평가위원회 구성의 순서간에 모순이 발생할 수 있다. 경기도, 광주광역시, 대구광역시 수성구의 입법평가조례에서는 추진계획 수립에 관한 규정을 두고 있지 않으므로 추진계획에 관한 조항을 삭제하는 방안도 있고, 부산광역시 북구의 입법평가조례에서와 같이 추진계획 수립 규정은 두되, 입법평가위원회에 관한 사항은 추진계획에 포함시키지 않는 방안도 있다. 결국 추진계획의 수립이 먼저 이루어져야 하는 것인지 혹은 입법평가위원회의 설치가 먼저 이루어져야 하는 것인지가 분명하지 않으므로 이에 대해 명확하게 개정할 것이 요구된다.

현 행	검토안
제 4 조(추진계획 수립·시행) ① 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 입법평가를 실시하기 위하여 3년마다 입법평가 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.	제 4 조(추진계획 수립·시행) ① 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 입법평가를 실시하기 위하여 3년마다 입법평가 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

현 행	검토안
② 추진계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 입법평가의 목표와 방향 2. 입법평가 실시에 관한 사항 3. 제8조에 따른 부산광역시입법평가위원회에 관한 사항 4. 그 밖에 입법평가 추진을 위하여 필요한 사항	② 추진계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 입법평가의 목표와 방향 2. 입법평가 실시에 관한 사항 <삭 제> 3. 그 밖에 입법평가 추진을 위하여 필요한 사항

이미 입법평가위원회에 관해 동 조례 제8조부터 제10조까지에서 입법평가위원회의 설치근거와 심의사항, 구성·운영 등에 관한 사항을 모두 규정하고 있으며, 기타 위원회 운영에 필요한 사항에 대해서는 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정하도록 규정하고 있기 때문에, 이를 고려하면 동 조례 제4조에 따른 추진계획에 입법평가위원회에 관한 사항으로 규정할 것이 있을지에 대한 의문이 있다. 사실상 입법평가위원회에 관해 더 이상의 내용이 필요한 경우라면 입법평가위원회의 설치 및 구성·운영에 관한 조항에 추가하도록 하고, 제4조 추진계획의 수립조항에서는 입법평가위원회에 관한 사항을 삭제하는 방법으로 개정될 필요가 있다.

4. 입법평가절차 및 입법평가위원회 운영절차 보완

「부산광역시 조례 입법평가 조례」에 따른 입법평가절차를 고려할 때, 입법평가위원회의 역할에 대해 검토할 필요가 있다. 입법평가위원회는 시장이 설치하는 것으로 규정되어 있으나, 입법평가위원회를 어디에 설치할 것인가에 대해서는 명확하지 않다. 입법평가위원회의 소속이 불분명한 것은 물론 절차적으로도 입법평가위원회가 심의를 마친 경우 입법평가 결과를 어디에 보고하여야 하는지가 규정되어 있지 않

고, 시장이 입법평가위원회의 개선사항이 있다는 결과보고를 받은 경우 이를 적극 반영하도록 노력할 의무만을 규정하고 있기 때문에, 시장이 평가결과와 관계없이 다시 입법평가를 거칠 수 있는 것인지 등 여러 가지 측면의 내용이 규정되어 있지 못하다. 그러므로 위원회의 소속을 분명하게 하고, 입법평가위원회가 입법평가를 실시한 후 시장에게 보고하도록 하는 등의 절차적 보완을 할 필요가 있다.

현 행	검토안
<p>제 8 조(입법평가위원회) <u>시장은 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 부산광역시입법평가위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제4조에 따른 추진계획에 관한 사항 2. 입법평가에 관한 사항 3. 입법평가 결과 개선안 마련에 관한 사항 4. 입법평가 제도개선에 관한 사항 5. 그 밖에 입법평가를 위하여 위원장이 회의에 부치는 사항 <p><신 설></p>	<p>제 8 조(입법평가위원회) ① <u>다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시장 소속으로 부산광역시입법평가위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 5. (현행과 같음) <p>② 위원회는 제6조에 따라 입법평가를 실시한 경우에는 그 결과를 지체 없이 시장에게 제출하여야 한다.</p>
<p>제 9 조(구성·운영) ① ~ ② (생략)</p> <p>③ <u>위원의 임기는 위원으로 임명 또는 위촉된 날부터 위원회에서 입법평가에 대한 심의를 마치는 날까지로 한다.</u></p> <p>④ ~ ⑦ (생략)</p>	<p>제 9 조(구성·운영) ① ~ ② (생략)</p> <p>③ <u>위원의 임기(당연직 위원이 아닌 위원)는 위원으로 위촉된 날부터 위원회에서 입법평가에 대한 심의를 마치는 날까지로 한다.</u></p> <p>④ ~ ⑦ (생략)</p>

5. 입법평가 기본자료 작성사항의 구체화

「부산광역시 조례 입법평가 조례」를 검토하면 입법평가위원회는 3년마다 입법평가를 위해 구성되고 입법평가가 종료되면 해체되는 한시적 기구라고 볼 수 있다. 그러므로 입법평가위원회가 제한된 시간 동안에 입법평가를 충실히 하기 위해서는 입법평가를 위한 기본자료가 잘 작성되고 제출되는 것이 결정적이나, 기본자료에 관한 동 조례의 규정인 제7조는 주관부서가 입법평가 기본자료를 작성하여 총괄부서의 장에게, 다시 총괄부서의 장은 기본자료를 정리하여 입법평가위원회에 제출하도록 규정할 뿐 기본자료에 어떠한 사항이 포함되어야 하는지에 대해서는 규정하는 바가 없다.

입법평가위원회가 입법평가시에는 기본자료의 내용을 가지고 심의를 하게 될 것이고, 이 자료를 토대로 입법평가의 기준을 적용하고 입법평가 결과를 도출하게 될 것으로 보이므로 기본자료에 포함되어야 할 사항, 그리고 기본자료의 형식 등에 관해 조례에서 구체적으로 정하거나 시행규칙 혹은 시장이 정하도록 위임하는 방법을 활용하여 입법평가절차 조항을 보완할 필요가 있다.

6. 입법평가기준 검토 및 재정립 필요

입법평가 기본자료의 작성과 연계되어야 하는 것이 바로 입법평가 기준이며, 「부산광역시 조례 입법평가 조례」에서는 입법평가를 위한 몇 개의 평가항목을 정하고 있다. 조례에서는 평가항목으로서 입법목적이 실현되었는지, 기본계획 또는 추진계획 등이 수립되어 있는지, 예산편성 및 집행이 적정한지, 상위법령 제정 및 개정 사항이 반영되었는지, 위원회·협의회 등의 구성 및 운영이 어떻게 이루어지고 있는지, 그 밖에 평가 대상 조례 규정이 어떻게 이행되고 있는지를 평

가하도록 규정하고 있으나, 모든 조례에 대해 이러한 기준을 적용하여 입법평가를 할 수는 없다. 입법평가기준으로 열거된 기준 중에는 일부의 조례에만 적용할 수 있는 항목이 많다. 실제로 부산광역시의 모든 조례가 계획수립이나, 위원회·협의회 규정을 두고 있는 것은 아니므로 입법평가항목으로 열거된 모든 항목을 적용하여 평가할 수는 없다. 그러므로 실질적인 입법평가과정에서는 「부산광역시 조례 입법평가 조례」에 따른 입법평가기준 중에서 조례로 적용가능한 입법평가기준을 선별하여 평가를 할 수밖에 없고, 결국 조례 입법평가지 활용할 수 있는 평가항목자체가 굉장히 소수항목으로서 제한적이다.

한편으로는 현행 입법평가기준의 내용상의 문제점도 지적할 수 있다. 예를 들어 “예산편성 및 집행의 적정성” 항목의 경우 예산편성과 집행이 적정했는지를 입법평가를 통해 평가하는 것이 타당한지 혹은 가능한지를 다시한번 검토할 필요가 있다. 조례입법평가를 통해 예산문제의 적정성 여부를 평가하는 것은 권위적 측면이나 입법평가의 절차적 측면을 종합적으로 고려하더라도 적절하지 않은 측면이 있으며, 조례가 실제로 기능을 하고 있는지를 예산편성과 집행이라는 항목을 통해 확인하고, 이를 통해 조례의 운영여부등을 평가하고자 하는 것이라면 ‘예산편성 및 집행 여부’가 더 적합하다고 판단된다. 또 하나 “상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부” 항목에 대해서도 「부산광역시 조례 입법평가 조례」가 조례입법평가의 대상을 위임조례가 아닌 자치조례를 대상으로 하고 있다는 점에서, 상위법령 제정 및 개정사항을 반드시 반영하고 있는지 여부보다는 전체적인 측면에서 자치조례가 법적합성이 있는지 정도를 기준으로 삼는 것이 더 타당한 기준으로 보인다.

「부산광역시 조례 입법평가 조례」에서 규정하고 있는 입법평가기준은 추상적이므로 실질적인 조례입법평가를 위해서는 좀 더 세분화된 평가기준이 마련되어야 한다. 조례에서는 평가기준에 따른 세부적인

사항은 시장이 따로 정하도록 규정하고 있으므로, 시장은 조례상의 입법평가기준을 적절한 세부항목으로 구체화할 필요가 있으며 이에 대해서는 규칙으로 정하는 방식이 더 적합하다. 입법평가기준을 구체화함에 있어서는 입법평가지 유용하게 활용될 수 있는 기준을 작성하여야 하고, 이러한 측면에서 입법평가를 담당하는 조직에 포함된 자는 물론 입법평가위원회 위원등의 전문가가 객관적이고 정량화된 평가를 수행할 수 있을 정도의 입법평가 평가기준이 마련되어야 한다.

현 행	개정안
<p>제 6 조(평가시기 등) ① <u>입법평가는 3년마다 실시하되, 다음 각 호의 사항을 기준으로 실시한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입법 목적의 실현성 2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부 3. 예산편성 및 집행의 적정성 4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부 5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태 6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부 <p>② 제1항에 따른 평가시기 및 기준에 따른 세부적인 사항은 <u>시장</u>이 따로 정한다.</p>	<p>제 6 조(평가시기 등) ① <u>부산광역시장은 다음 각 호의 사항을 기준으로 3년마다 입법평가를 실시한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입법 목적의 실현성 2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 및 시행 여부 3. 예산편성 및 집행 여부 4. 상위법령의 범위 안에서 제·개정되었는지 여부 5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태 6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부 <p>② 제1항에 따른 평가시기 및 기준에 따른 세부적인 사항은 <u>규칙</u>으로 정한다.</p>

참 고 문 헌

교육문화체육관광위원회, 지역신문발전지원 특별법 일부개정법률안, 2014.4

문화관광위원회, 지방언론지원에관한특별법안/지역신문발전지원법안 검토보고서, 2003.10

법제처, 자치법규 입안 매뉴얼, 2013.12

부산광역시 영구임대주택 난방비 지원 조례안, 심사보고서, 2011

부산광역시의회, 의정백서 제6대, 2014

최환용·정명운, 『자치기본조례의 현황과 입법체계 개선방안』, 한국 법제연구원 연구보고서, 2014.10

행정문화위원회, 부산광역시 조례 입법평가 조례안 심사보고서, 2014

광주지법 2006.4.20. 선고 2005구합241 판결, 법원 종합법률정보, <http://glaw.scourt.go.kr>(2015.9.14. 방문기준)

대법원 2007.9.21. 선고 2006두7973, 판결, 법원 종합법률정보, <http://glaw.scourt.go.kr>(2015.9.14. 방문기준)

대법원 2011.2.10. 선고 2010추11 판결, 법원 종합법률정보, <http://glaw.scourt.go.kr>(2015.9.14. 방문기준)

부산광역시 법무행정서비스, http://law.busan.go.kr/04info/01_01.jsp(2015.9.11.방문기준)

부산광역시의회 의안통계열람, http://council.busan.go.kr/03activity/02_05_01.jsp(2015.9.11.방문기준)

자치법규정보시스템, <http://www.elis.go.kr>(2015.9.11.방문기준)

법제처, <http://law.go.kr>(2015.9.11.방문기준)

[부 록] 부산광역시 조례 입법평가 조례

제 1 조(목적) 이 조례는 부산광역시 조례에 대한 입법평가에 관한 사항을 규정하여 조례의 시행효과 및 목표달성 등을 평가함으로써 조례의 실효성을 확보하고 시민의 삶의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로 한다.

제 2 조(정의) 이 조례에서 사용하고 있는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “입법평가”란 시행되고 있는 조례에 대하여 입법 목적의 실현성, 실효성 등을 평가하는 것을 말한다.
2. “주관부서”란 평가 대상 조례를 관리하고 그에 따른 업무를 수행하는 부서를 말한다.
3. “총괄부서”란 입법업무를 총괄하는 부서를 말한다.

제 3 조(책무) 부산광역시(이하 “시”라 한다)는 조례를 실효성 있게 운영하고 입법평가로 조례의 입법목적이 실현되도록 노력하여야 한다.

제 4 조(추진계획 수립·시행) ① 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 입법평가를 실시하기 위하여 3년마다 입법평가 추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 추진계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 입법평가의 목표와 방향
2. 입법평가 실시에 관한 사항
3. 제8조에 따른 부산광역시입법평가위원회에 관한 사항
4. 그 밖에 입법평가 추진을 위하여 필요한 사항

제 5 조(평가대상) 입법평가의 대상은 시의 조례로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제외한다.

[부 록]

1. 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 단순 기술적인 조례
2. 상위법령에서 위임한 조례
3. 시행일로부터 2년이 지나지 않은 조례

제 6 조(평가시기 등) ① 입법평가는 3년마다 실시하되, 다음 각 호의 사항을 기준으로 실시한다.

1. 입법 목적의 실현성
 2. 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부
 3. 예산편성 및 집행의 적정성
 4. 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부
 5. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태
 6. 그 밖에 평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부
- ② 제1항에 따른 평가시기 및 기준에 따른 세부적인 사항은 시장이 따로 정한다.

제 7 조(입법평가 기본자료 제출 등) ① 제5조에 따라 평가대상이 되는 조례의 주관부서의 장은 해당 조례에 대한 입법평가 기본자료를 작성하여 총괄부서의 장에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따라 입법평가 기본자료를 제출받은 총괄부서의 장은 주관부서의 장으로부터 받은 입법평가 기본자료를 정리하여 제8조에 따른 부산광역시입법평가위원회에 제출하여야 한다.

제 8 조(입법평가위원회) 시장은 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 부산광역시입법평가위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제4조에 따른 추진계획에 관한 사항
2. 입법평가에 관한 사항
3. 입법평가 결과 개선안 마련에 관한 사항
4. 입법평가 제도개선에 관한 사항
5. 그 밖에 입법평가를 위하여 위원장이 회의에 부치는 사항

제 9 조(구성·운영) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 기획관리실장이 되고, 부위원장은 위촉직 위원 중에서 호선하며, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 성별을 고려하여 시장이 임명하거나 위촉하되, 위촉위원의 수는 전체 위원의 2분의 1 이상이어야 한다. <개정 2015. 1. 1>

1. 시 소속 4급 이상 공무원
2. 부산광역시의회에서 추천하는 사람
3. 그 밖에 입법평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

③ 위원의 임기는 위원으로 임명 또는 위촉된 날부터 위원회에서 입법평가에 대한 심의를 마치는 날까지로 한다.

④ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 두며, 간사는 입법총괄업무담당과장이 된다.

⑥ 위원회에 참석한 위촉위원 및 관계 전문가 등에게 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑦ 이 조례에 정한 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제10조(조사 및 의견청취 등) 위원회는 안건의 심의를 위하여 필요하다고 인정하면 관계 공무원 등에게 설명 또는 자료 등의 제출을 요구할 수 있다.

제11조(평가결과 반영) 시장은 제8조에 따른 위원회의 심의 결과 입법평가에 따른 개선사항이 있는 경우에는 이를 적극 반영하도록 노력하여야 한다.

[부 록]

제12조(종합결과보고서 제출) 시장은 입법평가 완료 후 30일 이내에
입법평가 종합결과보고서를 부산광역시의회에 제출하여야 한다.

부 칙 <제5078호, 2015.1.1>

이 조례는 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

부 칙(행정기구 설치 조례) <2015. 1. 1>

제 1 조(시행일) 이 조례는 2015년 1월 1일부터 시행한다.

제 2 조 생략

제 3 조(다른 조례의 개정) ① ~ ④ 생략

- ⑤ 부산광역시 조례 입법평가 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.
제9조제2항 각 호 외의 부분 중 “정책기획실장”을 “기획관리실장”으로 한다.

⑥ ~ (100) 생략