서울특별시 조례 "지방" 용어 일괄정비 조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제320호

나. 제 안 자 : 홍성룡 의원(찬성자 18명)

다. 제출일자 : 2018년 1월 17일

라. 회부일자 : 2018년 1월 23일

2. 제안이유

○ "지방"의 사전적 의미를 보면, '중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 중앙에 상대하여 이르는 말'로 규정되어 있고, 중앙정부와 대비하여 수직적·종속적 구조를 나타낸다는 지적도 있으므로, 조례의 제명 및 조문에서 "지방"이라는 용어를 일괄 정비하여 용어 사용에 통일성을 기하고, 서울시의 위상 및 소속 공무원 사기를 제고하고자 함

3. 주요내용

가. 종전의 「서울특별시 지방공무원 복무 조례」의 제명이 「서

울특별시 공무원 복무 조례」로 변경되었으나 반영되지 않은 사항을 반영함(안 제2조).

나. 서울특별시 조례의 "지방" 용어를 다른 용어로 대체하고, 제명이 변경된 경우 제명 변경 사항을 반영함(안 제3조~제41조).

4. 검토의견(수석전문위원 강 상 원)

가. 조례안의 개요

○ 조례안은 조례의 제명 및 조문에서 "지방"이라는 용어를 일괄 정비하여 서울시의 위상을 높이고 소속 공무원 사기를 제고하고자 제안되었음.

나. 자치법규 일괄개정 사항

○ 지방자치의 발전과 자치분권의 가속화로 지방행정의 영역이 확산되고 있으며, 주민생활 속에서 자치법규가 차지하는 중요성은 계속해서 증가하고 있음.

○ 서울시는 현재 614건[1]의 조례를 제정·시행 중에 있으나, 관계 법령 개정 등으로 조례의 개정 필요성이 제기되더라도 입법

1) 서울시 조례와 규칙 등을 제공하고 있는 "서울특별시 법무행정서비스"에 조례 604건, 규칙 224건, 훈령 29건, 예규 9건이 게재되어 있음(2019. 2. 18. 기준).

기술적으로 이를 적시에 모두 반영하기에는 한계가 있음.

○ 이런 문제를 효율적으로 해결하기 위해 일괄정비 형식으로 복수의 조례를 개정하고 있으며, 서울시도 이와 유사한 방식의 조례 개정을 추진해 왔음.

- 2003년 이후 모두 17회에 걸쳐 일괄정비 형식의 자치법규와 각종 위원회 정비 조례안이 제안되었고, 이 중 12건의 일괄정비 조례안이 가결되었음.

〈표 1〉 서울시 일괄조례 형식 조례 처리 현황

연번	발의일시	조 례 명	제안자	처리결과
1	2003. 2	서울특별시직장운동경기부설치및운영에관한조례등의정비에관한조례안	시장	가결
2	2004. 1	서울특별시관광안내소설치조례등의정비에관한조례안	시장	가결
3	2007. 10	지방자치법 및 같은 법 시행령의 개정에 따른 서울특별시 간행물에 의한 광고계약 및 해지 등에 관한 조례 등의 정비에 관한 조례안	시장	가결
4	2008. 4	정부조직법의 개정에 따른 서울특별시 건설신기술 활용촉진에 관한 조례 등의 정비에 관한 조례안	시장	가결
5	2008. 6	서울특별시 조례 제명 띄어쓰기 등 일괄 개정·정비 조례안	의원	폐기
6	2009. 1	위원회 정비를 위한 서울특별시디지털행정 촉진 조례 등의 정비에 관한 조례안	시장	수정가결
7	2009. 10	행정서식 일괄개정을 위한 서울특별시 상징물 조례 등의 정비에 관한 조례안	시장	수정가결
8	2010. 10	위원회 정비를 위한 서울특별시명예시민증수여조례 등의 정비에 관한 조례안	시장	철회
9	2011. 6	위원회 정비를 위한 서울특별시관광진흥위원회조례 등의 정비에 관한 조례안	시장	철회
10	2014. 10	자치법규 일괄정비를 위한 도시농업의 육성 및 지원에 관한 조례 등 일부개정조례안	시장	폐기
11	2015. 9	서울특별시 자치법규 일괄정비를 위한 조례안	의원	가결
12	2015. 10	위원회 정비를 위한 서울특별시 모범납세자 등의 지원에 관한 조례 등의 일괄 개정에 관한 조례안	시장	폐기
13	2015. 11	서울특별시 자치법규의 일괄정비 조례안	의원	가결
14	2016. 12	서울특별시 자치법규 일괄정비를 위한 조례안	의원	가결
15	2017. 10	서울특별시 자치법규 일괄정비를 위한 조례안	의원	가결
16	2018. 2	서울특별시 자치법규 일괄정비를 위한 조례안	시장	가결
17	2018. 12	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 등의 제명 변경에 따른 서울특별시 자치법규 일괄 정비를 위한 조례안	의원	수정가결

○ 일괄 정비 형식의 조례안은 조례 개정의 시차로 인한 혼란을 방지하고, 입법방식의 효율성과 편의성을 기반으로 신속하게 자치법규 정비를 가능케 하여 시민의 자치법규 접근성을 증진하는 긍정적인 효과가 있음.

○ 그러나 소관 상임위원회의 실질적 심사권이 제한될 우려가 있으므로 개정취지가 동일하고 개별 상임위원회의 고유한 의안 심사권한을 제한하지 않는 비교적 사소한 법령 개정사항이나 통합·개정되어야 할 사유가 분명한 경우에 한하여 최소화하여 운영하는 것이 바람직할 것임.

다. 조례안의 일괄개정 사항

○ 조례안은 서울시의 위상과 소속 공무원의 사기를 제고하기 위해 「서울특별시 공무원 복무조례」 등 40건의 조례에서 "지방"[2] 용어를 삭제하거나 다른 용어로 대체하고 있음(표2. 참조).

〈표 2〉 조례안의 주요 내용

개정사항		개 정 내 용
1	「국제교류협력 증진에 관한 조례」	- 「지방공무원 복무 조례」→ 「공무원 복무 조례」로 변경된 사항을 반영함.(띄어쓰기 수정)
2	「공무원 복무조례」	- 올림픽·전국체전 등 지방 또는 국가단위 주요행사에 참가할 때 → "올림픽·전국체전 등 주요행사에 참가할 때"로 변경함

2) '지방'은 국립국어원의 표준국어대사전에서 ① 어느 방면의 땅, ② 서울 이외의 지역, ③ 중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 중앙에 상대하여 이르는 말로 정의하고 있음.

개정사항		개 정 내 용
3	「공유재산 및 물품관리 조례」	- 지방청사 → 청사
4	「교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」	- 지방의회 의원 → 자치구 구의원
5	「도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」	- 지방의회 → 구의회
6	「동물보호조례」	- 지방자치단체 → 자치구
7	「민간투자사업에 관한 기본 조례」	- 지방자치단체의 → 서울특별시의
8	「서울연구원 운영 및 지원 조례」	- 지방자치단체출연 연구원 → 서울연구원
9	「열린시정을 위한 행정정보 공개 조례」	- 설립한 지방공사 → 「지방공기업법」에 따라 설립한 공사 - 서울특별시 지방공사·공단 → 투자기관
10	「책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례」	- 지방임기제공무원 → 임기제공무원 - 지방직영기업 → 서울특별시가 「지방공기업법」에 따라 설립한 직영기업
11	「지방공무원직장협의회의 설립·운영에 관한 조례」	- 지방공무원 → 공무원
12	「감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」	- 서울특별시에서 설립한 지방공사·공단 → 「지방공기업법」에 따라 시가 설립한 공사·공단
13	「감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례」	- 지방공기업 → 공기업
14	「개성공업지구 현지기업 등 지원에 관한 조례」	- 지방공사·지방공단 → 공사·공단
15	「고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례」	- 지방공사 → 공사
16	「공간정보의 구축과 활용 등에 관한 조례」	- 지방공사·공단 → 공사·공단
17	「공공시설내의 매점 및 식음료용 자동판매기 설치 계약에 관한 조례」	- 지방공기업 → 직영기업, 공사 및 공단("시 산하 공기업"이라 약칭)
18	「공사 감독업무 위탁에 관한 조례」	- 지방공기업 → 공기업
19	「근로자이사제 운영에 관한 조례」	- 지방공사·지방공단 → 공기업
20	「금고의 지정 및 운영에 관한 조례」	- 지방 직영기업 → 시 직영기업
21	「난지도 매립가스 및 침출수 처리시설 관리·운영 위탁에 관한 조례」	- 지방공기업 → 공기업
22	「도시계획 조례」	- 지방공사 및 지방공단 → 공사 및 공단
23	「부조리 신고 및 보상금 지급에 관한 조례」	- 지방공기업 → 공기업
24	「성평등 기본조례」	- 지방공기업 → 공기업
25	「시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」	- 지방공기업 및 출자·출연기관 → 공기업 또는 출자·출연기관
26	「업무추진비 집행기준 및 공개에 관한 조례」	- 지방공기업 → 공기업
27	「영구임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례」	- 지방공사 → 공사
28	「음식판매자동차 영업장소 지정 및 관리 등에 관한 조례」	- 지방공사 → 공사
29	「자원회수시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 조례」	- 지방공기업 → 공기업
30	「재정운영 조례」	- 지방공기업 → 직영기업 및 공사
31	「재정투융자기금 설치 조례」	- 지방공기업 → 공기업
32	「지식정보공유 촉진에 관한 조례」	- 지방공사 → 공사
33	「지역개발기금 설치조례」	- 지방공기업 → 공기업
34	「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한조례」	- 지방공기업 → 공기업

개정사항		개 정 내 용
35	「농수산물도매시장 조례」	- 지방도매시장 → 시가 개설한 도매시장
36	「문화도시 기본조례」	- 지방문화원 → 문화원
37	「문화원연합회 육성 및 지원에 관한 조례」	- 지방문화원 → 문화원
38	「기록물 관리에 관한 조례」	- 지방기록물관리기관 → 서울기록원
39	「지방공무원 정원조례」	- 지방공무원 → 공무원 - 지방공립대학 → 서울시립대학교
40	「지방공무원 정원조례」	- 인용 조문 변경에 따른 개정(「감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」, 「시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」, 「책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례」, 「의회사무처 설치 조례」

○ 이는 1991년 지방자치 부활이후 중앙과 지방의 관계가 수직적·종속적 구조에서 수평적·협력적 관계로 변화됨에 따라 중앙에 예속된 개념으로 인식되는 "지방"이란 용어를 일괄정비 하기 위한 것임.

○ 새로운 국가발전 전략으로 지역의 자율성·다양성·창의성이 강조되는 자치분권시대를 맞아 중앙과 지방이 동반자적 관계로 발전하기 위해서는 과거 예속적·우월적 관계를 나타내는 중앙과 지방의 개념 재정립이 필요한 시점임.

○ 다만, "지방"이란 용어가 법령에서 여전히 유효하게 통용되고 있고, 강원도를 제외한[3] 전국 16개 시·도의 조례에서도 일반적으로 사용하고 있는 상황에서 "지방" 용어 정비 후 중앙과 타 지방자치단체와 연계한 각종 정책과 사업에 혼선은 없는지 우선 검토가 필요할 것임.

---

3) 중앙에 예속된 "지방"이란 용어를 정비하여 지역의 실정에 맞는 자치행정 실현과 자치주권 강화를 위해 강원도지사가 "강원도 조례 지방 명칭 일괄정비조례안"을 제안하여 지방공무원 수당 지급 조례를 포함한 9건의 조례를 강원도의회가 일괄 개정함(2017. 2).

○ 또한, 조례의 용어는 가급적 관계 법령의 용어와 동일하게 사용하는 것이 자치입법에 대한 이해와 인식을 더 쉽게 할 수 있다는 점에서 보면,

○ 관계 법령에서 고유명사처럼 사용하고 있는 “지방공기업”, “지방도매시장”, “지방문화원” 등의 용어를 조례에서 이와 다른 용어를 사용하게 되는 경우 법령 체계상 혼란이 있을 수 있음.[4)]

담당조사관	연락처
이시우	2180-8056

4) “공기업”은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규율하는 “공공기관”의 한 종류인 반면, “지방공기업”은 「지방공기업법」에서 규정하는 “지방직영기업”, “지방공사”, “지방공단”을 포괄하여 통칭하는 개념임.
- “지방도매시장”의 경우, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에서 중앙도매시장 외의 농수산물도매시장으로 규정하고 있음.
- “지방문화원”은 「지방문화원진흥법」에 따라 지역문화의 진흥을 위한 지역문화 사업을 수행하기 위하여 설립된 법인으로 자치구별로 1개의 원을 두도록 하고 있으며, 일반적인 “문화원”과는 다른 개념임.

<참고자료> 관련 법규

「지방공기업법」

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민 복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조(경영의 기본원칙) ① 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단(이하 "지방공기업"이라 한다)은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다.
② 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다.

제5조(지방직영기업의 설치) 지방자치단체는 지방직영기업을 설치·경영하려는 경우에는 그 설치·운영의 기본사항을 조례로 정하여야 한다.

제49조(설립) ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사(이하 "공사"라 한다)를 설립할 수 있다. 이 경우 공사를 설립하기 전에 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 관할 특별시장·광역시장 및 도지사와 협의하여야 한다.

제76조(설립·운영) ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립할 수 있다.「지방문화원진흥법」

「지방문화원진흥법」

제2조(정의) 이 법에서 "지방문화원"이란 지역문화의 진흥을 위한 지역문화사업을 수행하기 위하여 이 법에 따라 설립된 법인을 말한다.

제4조(지방문화원의 설립) ① 지방문화원을 설립하려는 자는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 인가를 받아야 한다.
⑦ 지방문화원은 그 명칭 중에 "문화원" 또는 "img35633292"이라는 용어를 사용하여야 하며, 그 지방문화원의 사업구역인 특별자치시·특별자치도·시·군 또는 자치구의 명칭이나 다른 지방문화원과 구별할 수 있는 지명(地名)을 표시하여야 한다. 이 경우 사업구역의 특색을 고려하여 역사인물, 전통문화 등을 명칭에 부가하여 표시할 수 있다.
⑧ 지방문화원은 특별자치시·특별자치도·시·군 또는 자치구별로 1개의 원(院)을 둔다.

제4조의2(유사 명칭의 사용 금지) 지방문화원이 아니면 그 명칭에 지방문화원이나 이와 유사한 명칭을 사용할 수 없다.

「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. "농수산물도매시장"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 또는 시가 양곡류·청과류·화훼류·조수육류(鳥獸肉類)·어류·조개류·갑각류·해조류 및 임산물 등 대통령령으로 정하는 품목의 전부 또는 일부를 도매하게 하기 위하여 제17조에 따라 관할구역에 개설하는 시장을 말한다.
3. "중앙도매시장"이란 특별시·광역시·특별자치시 또는 특별자치도가 개설한 농수산물도매시장 중 해당 관할구역 및 그 인접지역에서 도매의 중심이 되는 농수산물도매시장으로서 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 것을 말한다.
4. "지방도매시장"이란 중앙도매시장 외의 농수산물도매시장을 말한다.

「지방공무원 복무규정」

제7조의5(공가) 지방자치단체의 장은 소속 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 직접적으로 필요한 기간에 대하여 공가를 허가하여야 한다.
1. 「병역법」 또는 그 밖의 다른 법령에 따른 병역판정검사·소집·검열점호 등에 응하거나 동원 또는 훈련에 참가할 때

2. 공무에 관하여 국회, 법원, 검찰, 그 밖의 기관에 소환될 때
3. 법률에 따라 투표에 참가할 때
4. 승진시험·전직시험에 응시할 때
5. 「산업안전보건법」 제43조에 따른 건강진단, 「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진 또는 「결핵예방법」 제11조제1항에 따른 결핵검진등을 받을 때
6. 「혈액관리법」에 따른 헌혈에 참가할 때
7. 「지방공무원 교육훈련법 시행령」 제31조에 따른 외국어 능력시험에 응시할 때
8. 천재지변, 교통차단 또는 그 밖의 사유로 출근이 불가능할 때
9. 올림픽·전국체전 등 국가 또는 지방 단위의 주요 행사에 참가할 때