

서울특별시 산불방지 및 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제 안 경 위

- 발 의 자 : 오중석 의원 (찬성자 17명)
- 의안번호 : 제631호
- 발의일자 : 2019년 4월 25일
- 회부일자 : 2019년 5월 24일

2. 제 안 이 유

- 산불로부터 산림을 보존하고, 시민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가적·사회적 책임에 대한 관심이 높아지는 상황임. 이에 산불방지 등을 위한 제도적 근거를 만들고 안전한 서울을 만드는데 기여하고자 함.

3. 주 요 내 용

- 가. 조례 제정의 목적과 정의에 관한 사항을 규정함(안 제1조 및 제2조).
- 나. 산불 대비를 위한 시장의 책무에 관한 사항을 규정함(안 제4조).
- 다. 산불방지연도별대책 수립과 시행에 관해 규정함(안 제5조).
- 라. 산불방지 활동의 개발과 보급에 대해 규정함(안 제8조).

4. 참 고 사 항

- 가. 관계법령 : 「산림보호법」 및 같은 법 시행령
- 나. 예산조치 : 해당 없음
- 다. 기 타 : 해당사항 없음.

5. 검토 의견 (수석전문위원 김 선 희)

가. 개정안의 개요

- 본 조례는 산불로부터 산림을 보존하고 시민의 생명과 재산을 보호할 수 있도록 산불예방 및 지원 등의 근거를 만들어 서울시의 안전한 산림을 유지하고자 하는 것임.

나. 검토의견

1) 상위 법령 분석

- 산림은 「산림보호법」에 산림병해충 예찰·방제, 산불 예방·진화, 산사태 예방·복구 의 근거를 가지고 관리하고 있으며, 산불관련 사무는 단체위임사무(국가와 자치단체가 병렬적 사무관계)로 산불 발생 시 국가와 자치단체가 합동으로 대응을 하고 있음.

「산림보호법」

제37조(산불 진화 통합지휘) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 또는 국유림관리소장은 그 관할 지역에서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 중·소형 산불이 발생하면 그 산불의 진화를 통합적으로 지휘(이하 "통합지휘"라 한다)한다. 다만, 산불이 국유림·공유림 또는 사유림에 걸쳐 발생하면 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 통합지휘 하여야 한다.

- 산불관련 사항은 「산림보호법」 제4장 '산불의 방지 및 복구'에 그 근거를 가지고 있으며, 산불방지대책 수립(제28~제32조), 산불의 예방과 복구(제33~제41조), 산불피해지의 복구(제42~제45조) 등이 명시되어 있음.
- 법에서 자치단체 조례로 위임하고 있는 사항은 제17조(산림보호원의 고용)과, 제45조의9(산사태취약지역지정위원회의 운영)에 불과함.

2) 조례안 조항에 관한 의견

① 안 제4조(책무)

- 안 제4조에는 서울시장이 산불방지 활동을 위한 시책을 만들어야 한다고 되어 있는데,
 - 산불관련 사무는 단체위임사무로 국가와 자치단체가 합동으로 대응을 하고 있지만 실제로는 조직과 경험이 풍부한 산림청 주도로 활동이 추진되고 있음.
 - 따라서 시장이 별도의 시책을 마련한다면 산림청과 유기적인 협조가 불가능할 수 있으므로 개별 시책 마련에는 신중한 검토가 필요할 것임.

② 안 제5조~8조, 제10조

- 안 제5조 연도별 산불방지대책의 수립, 안 제6조 산불방지대책본부의 설치, 안 제7조 산불방지협의회, 안 제8조 산불방지 활동, 안 제10조 포상에 관한 내용은 「산림보호법」 과 시행령에 동일하게 명시하고 있음.

< 조례안의 내용과 산림보호법의 중복 내용 >

조례안	산림보호법
제5조(연도별 산불방지대책의 수립)	법 제29조(연도별 산불방지대책의 수립)
제6조(산불방지대책본부의 설치 등)	법 제30조(산불방지대책본부의 설치 등) 시행령 제20조(산불방지대책본부의 설치 등)
제7조(산불방지협의회 구성)	시행령 제21조(산불방지협의회 구성)
제8조(산불방지 활동)	법 제33조(산불의 예방 등) 시행령 제20조(산불방지대책본부의 설치 등)
제10조(포상)	법 제48조(포상) 시행령 제33조(포상금의 지급)

- 내용이 중복된 것에 대해서는 ‘자치단체 조례를 정함에 있어 상위법령에서 규정한 내용을 단순히 확인하거나 동일하게 기재한 것은 바람직하지 않다’는 자치법규 입안 매뉴얼을 참고할 필요가 있음.

법령에서 지방자치단체의 사무처리 등에 관한 사항을 정하고 있는 경우에도 법령에서 규정한 내용을 단순히 확인, 재기재하는 내용의 자치법규를 제정하는 경우가 있으나, 이러한 자치법규는 제정할 실익이 있다고 보기 어렵고, 입법경제상 바람직하지 않다. 또한 입법 체계적으로도 법령의 내용을 조례에 재기재한 경우, 그 재기재 법령의 내용이 개폐되는 경우에 조례의 내용이 함께 정비되지 아니하면 조례의 효력에 관한 다툼이 있을 수 있어 적절한 자치입법은 아니라고 할 수 있으므로 자치법규에 그러한 규정을 두지 않는 것이 좋을 것이다. (법제처 자치법규 의견제시 13-0288) - 자치법규 입안 매뉴얼, 2016, 법제처 9쪽

③ 안 제9조(산불방지 지원)

- 산불방지 지원을 위해서는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에 따라 해당 사무를 지원할 수 있음.
- 안 제9조제1항에는 시장이 산불방지를 위해 필요한 인력·장비 등에 대하여 예산의 전부 또는 일부를 구청장에게 보조할 수 있다고 하였는데, 이는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제7조(지방보조금의 대상사업 등)에 의하면 규칙으로 정하는 사항임.
- 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제4조에는 「지방재정법」 제17조에 따라 1)법률에 규정이 있는 경우, 2)국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 3)시가 권장하는 사업으로서 지방보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없고, 그 사업에의 지출근거가 다른 조례에 직접 규정되어 있는 경우로서 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있다고 규정하고 있음.

- 안 제9조제2항은 산불방지활동을 위하여 산불정화 및 산불캠페인 활동, 산불진화 참여 등과 산불방지 실태 및 개선방안에 관한 학술·조사·연구 활동을 하는 개인 또는 단체 등에게 예산의 범위에 필요한 비용 또는 물품을 지원할 수 있다고 규정하고 있는데 이는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제4조에서 정한 경비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있는 경우에 해당하지 않으므로 원칙적으로 경비지원이 가능하지 않음.

「서울특별시 지방보조금 관리 조례」

제4조(보조대상) 서울특별시(이하"시장"이라 한다)은 「지방재정법」(이하"법"이라 한다) 제17조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 시가 권장하는 사업으로서 지방보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없고, 그 사업에의 지출근거가 다른 조례에 직접 규정되어 있는 경우로서 필요하다고 인정되는 경우