

2025

정책개발 연구용역

최종보고서

서구 맞춤형 조례 입법 평가 연구 용역

인천광역시 서구의회

의원연구단체 서구맞춤형조례입법평가연구회

제출문

인천광역시 서구의회 의원 연구단체 서구맞춤형조례입법평가연구회 귀하

이 보고서를
「서구 맞춤형 조례 입법 평가 연구 용역」의
최종보고서로 제출합니다.

2025. 11.

- | | |
|---------|-----------------------|
| ■ 연구기관 | 처음헌법연구소 |
| ■ 책임연구원 | 조유진 (처음헌법연구소, 소장) |
| ■ 연구원 | 우지영 (처음헌법연구소, 수석연구위원) |
| | 홍준일 (처음헌법연구소, 수석연구위원) |
| | 김규호 (처음헌법연구소, 대표) |

CONTENTS 목 차

서구 맞춤형 조례 입법 평가 연구 용역

I. 과업개요

I. 과업개요	3
1. 과업배경	3
2. 과업 목적	4
3. 과업 범위	4
4. 과업 내용	4
5. 내용적 범위	7

II. 전국 기초지방자치단체 입법평가조례 분석

II. 전국 기초지방자치단체 입법평가조례 분석	11
1. 개요	11
2. 제개정 후 경과기간 요건	11
3. 평가 후 경과기간 요건	12
4. 평가주기	12

III. 다른 지방자치단체 조례 입법 평가 사례 비교·분석

III. 다른 지방자치단체 조례 입법 평가 사례 비교·분석	17
1. 조례 입법 평가의 개념 설정	17
2. 조례 입법평가의 주요 평가기준	18
3. 벤치마킹 대상 지자체 선정	20

4. 해외사례	36
5. 조례 입법 평가 대상 및 평가 기준	41
6. 조례 입법 평가 추진 체계	45

IV. 위원회 운영 현황

IV. 위원회 운영 현황(조례로 정한 위원회)	53
1. 개요	53
2. 위원회별 활성화	55
3. 위원장 유형별 비교 (2024년+2025년 전반기 기준)	57
4. 설치연도와 활성화의 상관관계	58
5. 서구 주요 현안별 관련 위원회 개최 빈도	58

V. 미디어-행정자료 언급 현황

V. 미디어-행정자료 언급 현황	63
1. 최근 20년간 인천서구 관련 주요언론보도 동향	63
2. 2025년도 구정백서 중 조례 관련 내용	66
3. 2025년도 주요업무 시행계획 중 조례 관련 내용	72

VI. 서구에 적합한 조례입법 평가 운영 방안 설계

VI. 서구에 적합한 조례입법 평가 운영 방안 설계	77
1. 조례 입법 평가 운영 목적 설정	77
2. 조례 입법 평가 운영 체계 설계	86
3. 평가 유형 및 절차	98
4. 조례 수요자 의견수렴	109

5. 집행부 담당 부서와 유기적 협력 체계 구축	112
----------------------------------	-----

VII. 서구 맞춤형 조례 입법 평가 기준

VII. 서구 맞춤형 조례 입법 평가 기준	119
1. 평가기준 수립	119
2. 공통 기준 이외에 정책 영역에 따라 개별화된 평가 기준	134

VIII. 시범 평가 및 개정 대상 조례 선정

VIII. 시범 평가 및 개정 대상 조례 선정	143
1. 개요	143
2. 평가대상 조례(정비용) 선정	143

IX. 서구 조례입법평가 조례 제정안

IX. 서구 조례입법평가 조례 제정안	159
1. 개요	159
2. 입법평가 조례의 주요 요인 결정	159
3. 조례(안)	160

X. 결론

X. 결론	167
-------------	-----

【참고문헌】	169
---------------------	------------

<표 차례>

<표 1> 제개정 후 경과기간 요건(조사기관 : 처음헌법연구소)	11
<표 2> 평가 후 경과기간 요건(조사기관 : 처음헌법연구소)	12
<표 3> 평가 주기(조사기관 : 처음헌법연구소)	13
<표 4> 평가기준 구성 방식(조사기관 : 처음헌법연구소)	13
<표 5> 평가책무 유형(조사기관 : 처음헌법연구소)	13
<표 6> 위원회 위원장 선출(조사기관 : 처음헌법연구소)	13
<표 7> 당진시 조례입법 평가 기준표	23
<표 8> 충청남도 조례의 문제점	34
<표 9> 충청남도의회 2022년 입법평가 일정(제공 : 충청남도의회)	36
<표 10> 인천 서구 위원회 현황	53
<표 11> 주요 현안과 관련 위원회 현황	59
<표 12> 최근 20년간 인천서구 주요언론 보도	63
<표 13> 2025년도 구정백서 중 조례 관련 내용	66
<표 14> 2025년도 주요업무 시행계획 중 조례 관련 내용	72
<표 15> 표준형 입법평가기준 중 입법의 근거 및 법적합성 평가 기준(예시)	120
<표 16> 표준형 입법평가기준 중 조례의 실효성 평가 기준(예시)	121
<표 17> 표준형 입법평가기준 중 지원의 적정성 평가 기준(예시)	122
<표 18> 표준형 입법평가기준 중 공정성(평등) 평가 기준(예시)	123
<표 19> 표준형 입법평가기준 중 주민의 수용성 평가 기준(예시)	124
<표 20> 표준형 입법평가기준 중 위원회 운영의 적정성 평가 기준(예시)	125
<표 21> 표준형 입법평가기준 중 종합의견 평가 기준(예시)	126
<표 22> 서구 사후 입법평가기준 개선안	127
<표 23> 서구 조례 정비를 목적으로 한 입법평가기준	129
<표 24> 서구 건축물관리 조례 정비용 입법평가기준표	146
<표 25> 서구 장애인체육 진흥 조례 정비용 입법평가기준표	147

<표 26> 서구 화재피해주민 지원에 관한 조례 정비용 입법평가기준표	150
<표 27> 서구 교통안전조례 정비용 입법평가기준표	151
<표 28> 서구사랑상품권 발행 및 운영 조례 정비용 입법평가기준표	154
<표 29> 서구 4차산업 혁명 촉진 조례 정비용 입법평가기준표	155
<표 30> 전국 시·군·자치구 조례입법평가 조례 현황(2025.10.31. 현재) (조사기관 : 처음헌법연구소)	171

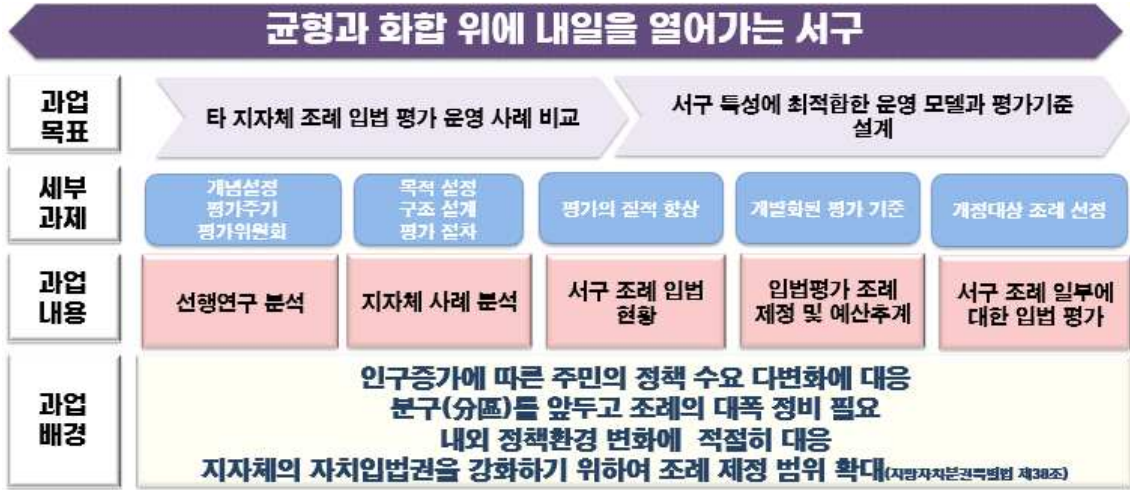
<그림 차례>

<그림 1> 과업개요	3
<그림 2> 조례 입법평가 흐름도	103

I . 과업개요

I. 과업개요

<그림 1> 과업개요



1. 과업배경

- 조례가 지역 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역 실정에 맞는 행정서비스를 구현하는 핵심 수단으로 부상함에 따라 조례 제정 이후 그 실효성과 타당성, 실행력에 대한 체계적인 검토와 평가의 필요성 대두
- 이에 따라 서울특별시 5개 자치구, 인천광역시 1개 자치구, 부산광역시 12개 자치구, 광주광역시 5개 자치구, 대구광역시 3개 자치구에서 조례 입법 평가 위원회를 구성, 운영 중
- 현재 인천광역시 서구에는 493개 조례가 시행 중이며(2025.3.24.기준), 아직 조례에 대한 사후 평가 시스템은 미비한 상태로, 방대한 조례의 운영실태와 영향을 객관적으로 분석하여 구정에 반영할 필요가 있음

2. 과업 목적

- 타 지자체의 조례 입법 평가 운영 사례를 비교·분석하여 서구의 특성에 최적합한 운영 방식 모델과 평가 기준을 설계하기 위함

3. 과업 범위

- 시간적 범위 : 2025년 기준 (필요한 범위에서 과거 자료 활용)
- 공간적 범위 : 인천광역시 서구 (필요한 범위에서 타 지자체 자료 활용)

4. 과업 내용

가. 다른 지방자치단체 조례 입법 평가 사례 비교·분석

(1) 조례 입법 평가의 개념 설정

- 조례의 입법목적 등이 제대로 실현되고 있는지 분석·평가함으로써 조례의 실효성을 개선하는 일련의 과정

(2) 조례 입법 평가의 대상에서 제외되는 경우

- 시행된 날로부터 3년(또는 2년)이 지나지 않은 조례
- 입법평가 실시 후 4년이 지나지 않은 조례
- 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 단순하고 기술적인 내용의 조례

(3) 조례 입법 평가 시기 및 기준

- 조례 입법 평가는 통상 2~3년마다 실시함
- 조례 입법 평가의 일반적인 기준은 다음과 같음

- 입법 목적의 실현성 · 실효성
- 예산편성 및 집행의 적정성
- 상위법령 제정 및 개정 사항 반영 여부
- 상위법령 위반 및 다른 조례와의 충돌 여부
- 기본계획 또는 추진계획 등의 수립여부
- 위원회 · 협의회 등 구성 및 운영 실태
- 그 밖에 입법평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부

(4) 조례 입법 평가 위원회의 구성 및 운영

- 위원은 구의회 의원, 변호사·교수 등 법률 또는 입법전문가, 그 밖에 입법평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 하며, 위원장 포함 10명 내외로 구성되는 것이 일반적

나. 서구에 적합한 조례 입법 평가 운영 방안 설계

(1) 조례 입법 평가 목적

- 조례 입법의 체계적 평가를 통해 입법의 실효성 · 적정성 확보
- 정책 기반 조례의 입법 품질 향상 및 주민 만족도 제고
- 의정활동 강화 및 사후관리 기능 도입

(2) 평가 운영 시스템(일반적인 경우)

- 평가총괄 : 의장 또는 구청장
- 주관부서 : 의회사무국 또는 기획예산과
- 평가주체 : 조례입법평가위원회(집행부, 의회, 전문가)
- 관련근거 : 인천광역시 서구 조례 입법 평가 조례 제정

(3) 평가 유형

- 사후평가를 원칙으로 하되 필요한 경우 사전평가를 적용하는 방안
- 정기평가를 원칙으로 하되 필요한 경우 수시평가 적용하는 방안

(4) 평가 절차

- 대상 조례 선정 → 자료 수집 및 실태 조사 → 의견수렴(위원회 개최, 간담회, 설문조사 등) → 평가보고서 작성 → 입법 반영

(5) 조례의 주된 수요자 의견 수렴 방안

- 현재 다른 지자체의 조례 입법 평가는 주로 체계 적합성이나 위원회 등 운영 실태에 국한하여 실제 조례의 적용 대상자의 의견 수렴은 미비한 것으로 보임

(6) 집행부 담당 부서와의 유기적 협력 체계

- 내실 있는 조례 입법 평가를 위해서는 해당 조례의 담당 부서 및 기획 부서와의 협력을 통해 조례 운용상의 문제점과 성과, 관련 예산 집행의 적정성 등을 정확하게 분석하는 과정이 수반되어야 함

다. 서구 맞춤형 조례 입법 평가 기준

(1) 기존 타 지자체 조례 입법 평가는 합헌·합법성 위주의 분석 틀에서 크게 벗어나지 않음

- 법률에 대한 입법평가기준이 그대로 적용되어 국회입법과정에서의 입법평가의 틀과 기준에서 별로 차이가 없으며, 그 결과 조례 입법 평가에 대한 독자적 개념 정의가 미비한 상황

(2) 서구 맞춤형 조례 입법 평가는 기존 사례와 차별화되는 조례입법의 타당성 평가 기준을 수립함으로써 조례입법의 질적 향상을 도모할 것

- 조례입법의 타당성, 민주적 정당성, 절차적 정당성, 체계적합성, 규제 의 적정성, 효율성 등을 확보
- 조례입법의 경우 공통된 입법영향평가 기준 이외에 정책 영역에 따라 개별화된 입법영향평가 기준도 필요

(3) 기존 사례와 차별화되는 평가 기준 수립으로 평가의 질적 향상 도모

(4) 공통 기준 이외에 정책 영역에 따라 개별화된 평가 기준 마련

(가) 시범 평가 및 개정 대상 조례 선정

(나) 다수 주민에게 직접적 영향을 미치는 조례

(다) 구정 주요 시책과 연계된 조례

(라) 시행 후 성과가 낮거나 이행률이 저조한 조례

(마) 관련 부서의 개정 요청이 있었던 조례

(바) 민원·분쟁이 다수 발생하거나 공론화된 조례

5. 내용적 범위

가. 조례 입법 평가에 대한 선행 연구 분석

나. 조례 입법 평가 관련 타 지자체의 추진 사례 분석

다. 서구의 조례 입법 및 평가 현황 분석

라. 서구 맞춤형 조례 입법 평가 방안 도출

마. 조례 입법 평가를 위한 자치법규 제정 및 예산 추계

바. 서구 조례 일부에 대한 입법 평가

Ⅱ. 전국 기초지방자치단체 입법평가조례 분석

II. 전국 기초지방자치단체 입법평가지표 분석

1. 개요

- 2025.10월 현재 전국의 기초지방자치단체 중 입법평가지표가 시행 중인 70개 시군자치구를 분석한 결과는 다음과 같음. (전체 조사표는 부록 참조)

2. 제개정 후 경과기간 요건

- 제개정 후 경과기간 요건으로는 3년이 가장 많았으며(57/1%), 2년이 그 뒤를 이었다(31.4%).
- 이는 제개정 직후에는 평가 자료가 부족하다는 점, 시행 초기에는 평가보다 집행에 행정역량을 모아야 한다는 점, 3년 이 넘어가면 입법 평가 취지를 살리기 어렵다는 점 등이 작용한 것으로 보인다.
- 다만 제개정 직후야말로 입법평가가 필요한 시기이므로 앞당겨야 한다는 주장도 있을 수 있다. 법령이나 조례의 시행초기에는 일종의 시범운영기간이므로 보다 밀착해서 입법평가를 함으로써 개선이 필요한 사항을 조기에 파악하여 개정 작업을 하는 것이 필요하기 때문이다.

<표 1> 제개정 후 경과기간 요건(조사기관 : 처음헌법연구소)

요건	건수	비율	비고
2년	22	31.4%	• '제정·전부개정 후 3년 경과' 요건이 전국 표준에 가깝고, 그 다음이 2년(약 1/3) 임 • 모두 어떤 형태로든 제·개정 후 요건을 두고 있음
3년	40	57.1%	
4년	6	8.6%	
5년	2	2.9%	
합계	70	100%	

3. 평가 후 경과기간 요건

- 직전 입법평가 후 다음 입법평가까지 사이에 경과기간을 명시하는 것이 바람직한 것인지 여부에 대해서는 논란이 있다. 명시하는 것과 명시하지 않는 것은 각각 일장일단이 있다.
- 명시하는 경우에는 해당 기간이 경과하면 “이제 입법평가를 다시 할 때가 되었다” 는 시그널이 되기 때문에 입법평가가 어느 정도 정규화 되는 효과를 기대할 수 있는 반면, 해당 기간이 경과하기 전에는 입법평가가 필요한 경우에도 평가소요를 파악하지 못할 우려가 있다.

<표 2> 평가 후 경과기간 요건(조사기관 : 처음헌법연구소)

요건	건수	비율	비고
요건없음	41	58.6%	<ul style="list-style-type: none"> • 평가 후 재평가까지의 최소 경과기간은 아예 두지 않는 경우가 과반 • 그나마 두는 경우는 “4년”이 가장 많음
4년	23	32.9%	
3년	5	7.1%	
2년	1	1.4%	
합계	70	100%	

4. 평가주기

- 이것은 개별 조례에 대한 평가주기가 아니라 입법평가라는 업무를 몇 년에 한 번씩 할 것인가의 문제이다. 행정의 역량은 한정되어 있는데 많은 노력이 소요되는 입법평가를 매년 하는 것은 비효율적일 수 있다.
- 따라서 일정한 주기를 두고 몇 년에 한 번씩 하는 방식이 업무 부담을 경감할 수 있기 때문이다.
- 일반적으로 3년에 한 번씩 시행하는 지자체가 가장 많은데, 그 이유는 2년은 너무 짧고 4년은 선거주기와 겹치는 점 때문인 것으로 보인다. 3년마다 평가를 하면 집행부와 의회 임기 중 조례 입법평가를 1회 이상 할 수 있으므로 적당할 것이다.

<표 3> 평가 주기(조사기관 : 처음헌법연구소)

주기	건수	비율	비고
2년	9	12.9%	"3년마다 평가"가 명확한 전국 표준이고, 4년, 2년이 그 뒤를 보조하는 구조
3년	45	64.3%	
4년	13	18.6%	
없음	3	4.3%	
합계	70	100%	

<표 4> 평가기준 구성 방식(조사기관 : 처음헌법연구소)

기준 구성	건수	비율	비고
본문에 규정	52	74.3%	4분의 3 정도가 '본문 내 평가기준 규정', 4분의 1은 별표 구조
별표	17	24.3%	
별지	1	1.4%	
합계	70	100%	

<표 5> 평가책무 유형(조사기관 : 처음헌법연구소)

책무	건수	비율	비고
구청장	25	77.1%	평가책무는 4분의 3 이상이 집행부(단체장)에게 부여, 약 4분의 1만 의회 주도 구조
시장	16		
군수	13		
의장	16	22.9%	
합계	70	100%	

<표 6> 위원회 위원장 선출(조사기관 : 처음헌법연구소)

주기	건수	비율	비고
호선	16	22.9%	<ul style="list-style-type: none"> • 부단체장 33곳(47.1%) • 의회 내부 직위(의장·운영위원장·부의장) 7곳(10.0%) • 위원회 없음 13곳(18.6%)
부시장	13	18.6%	
위원회 없음	13	18.6%	
부구청장	12	17.1%	
부군수	8	11.4%	
의장	3	4.3%	
운영위원장	3	4.3%	
부의장	1	1.4%	
소관 실국장	1	1.4%	
합계	70	100%	

Ⅲ. 다른 지방자치단체 조례 입법 평가 사례 비교·분석

III. 다른 지방자치단체 조례 입법 평가 사례 비교·분석

1. 조례 입법 평가의 개념 설정

가. 서론

- 입법평가는 입법의 질을 확보하고 정책효과를 극대화하기 위한 핵심 수단으로서, 중앙정부뿐 아니라 지방자치단체의 자치입법에서도 점점 중요성이 커지고 있다. 특히 조례는 주민의 일상과 직접적으로 연결된 규범이므로, 조례의 목적 달성 정도와 실제 정책효과를 점검하고 개선하기 위한 체계적 평가제도 구축이 필요하다. 본 보고서는 일반적 의미의 입법평가 개념을 정리하고, 이를 지방자치단체의 조례에 특화한 “조례 입법평가”로 개념화한 후, 주요 평가기준과 근거자료를 제시한다.

나. 일반적 의미의 입법평가 개념

- 입법평가는 법률 제·개정 전 또는 시행 후 법률이 가진 목적이 실제로 달성되고 있는지를 분석·검증하는 활동으로 정의된다. 최윤철은 법제처 논문에서 입법평가를 “입법 단계마다 설정된 평가기준에 따라 법률(안)을 분석하고, 시행 법률의 효과를 검토하여 필요한 경우 개선조치를 취하는 과정”으로 설명한다.
- 한국법제연구원 역시 입법평가를 “입법의 합리화와 질적 개선을 위해 법의 효과를 예측·분석하는 연구 및 제도 영역”으로 규정한다.
- 즉, 입법평가는 △입법의 목적성과 효과성 분석 △부작용 및 사회적 파급효과 검증 △입법의 수정·보완으로 연결되는 환류 체계라는 세 가지 요소로 구성된다. 평가 대상은 법률(안)이며, 사전·사후 평가 모두를 포함하고, 목적은 합헌성·합법성·효과성·효율성·형평성을 갖춘 “좋은 법”을 만드는 데 있다.

다. 조례 입법평가의 개념

- 이 개념을 지방자치단체의 조례에 적용하면, 조례 입법평가는 다음과 같이 정의할 수 있다.
- “조례 입법평가는 지방자치단체의 조례 또는 조례안을 대상으로, 상위법 및 자치법규와의 정합성, 조례 목적의 달성 정도, 정책효과성, 행정·재정적 타당성, 주민에 대한 형평성과 수용성 등 평가기준에 따라 조례의 타당성과 실효성을 체계적으로 검토하고, 그 결과를 조례의 제·개정·폐지·통폐합에 환류시키는 활동이다.”
- 충남연구원 「충청남도 조례 사후 입법평가 연구」는 이를 “조례 제정 목적과 목표가 현실에서 제대로 작동하고 있는지를 검증하는 사후적 분석 활동”으로 요약한다. 일반적으로 조례 입법평가는 사전(조례안 영향평가)과 사후(제정된 조례 평가)를 모두 포함할 수 있으나, 많은 지자체에서는 사후평가 중심으로 운영하고 있으므로 연구·조례안 작성 시 범위를 명확히 할 필요가 있다.

2. 조례 입법평가의 주요 평가기준

- 조례 입법평가의 개념을 구체화하려면 평가기준을 함께 제시하는 것이 효과적이다. 국내 연구와 실제 지자체 운영 기준에서는 다음 다섯 가지가 핵심 기준으로 인정된다.

가. 법적합성

- 조례가 상위법(헌법·법률·시도 조례)과 충돌하지 않는지, 다른 자치법규와 중복·모순이 없는지, 법령 위임범위를 준수하는지 평가한다.

나. 유효성(효과성)

- 조례가 제정 목적을 실질적으로 달성했는지, 정책효과가 나타났는지,

주민의 삶에 긍정적 변화를 가져왔는지를 검토한다.

다. 효율성

- 조례 시행에 투입된 재정·행정 자원 대비 효과가 적정한지, 예산 집행의 실효성과 낭비 여부가 있는지 분석한다.

라. 공평성(형평성)

- 조례가 특정 집단에 대한 차별 또는 특혜를 초래하지 않는지, 정책 수혜와 부담이 공정하게 배분되는지 검토한다.

마. 수용성·의견수렴성

- 주민 및 이해관계자의 의견수렴이 적절히 이루어졌는지, 제도의 사회적 수용성이 충분한지 평가한다.

바. 결론

- 조례 입법평가는 지방자치단체의 입법 품질을 높이고 지속 가능한 정책 운영을 가능하게 하는 제도로서 조례의 목적달성 여부, 법적 정합성, 정책효과, 재정효율성, 공평성을 체계적으로 분석하여, 그 결과가 조례 개정과 정책개선으로 이어지는 선순환 구조를 만드는 과정이다. 지방의회 및 지방정부는 입법평가 제도의 제도화·정례화를 통해 주민 중심의 실효적 자치입법 체계를 구축해야 할 것이다.

3. 벤치마킹 대상 지자체 선정

가. 충남 당진시

(1) 개요

- 당진시의회는 최근 급증하는 신규 조례 제정과 누적되는 자치법규수에 대응하기 위해 입법영향평가 제도를 도입했다. 2025년 기준 당진시의 조례는 524건으로, 충남 15개 시·군 중 8위 수준이며 조례수의 양적 증가와 함께 유사·중복 조례 발생, 부실 조례 우려가 제기되었고, 이에 따라 조례의 품질 관리와 체계적 정비 필요성이 높아졌다. 이러한 배경 아래 당진시의회는 ‘양적 관리에서 질적 관리로의 전환’을 목표로 입법영향평가를 도입하였다.

(2) 추진 경과

- 2023년부터는 ‘당진시의회 입법영향평가 조례’를 시행하며 연2회 반기별 정기평가를 실시하고 있다.
- 지금까지 평가 대상은 2023년 상반기 44건·하반기 42건, 2024년 상반기 36건·하반기 39건, 2025년 상반기 30건 등 총 191개 조례이며, 평가 항목은 입법 근거 및 법적합성, 실효성, 지원 적정성, 공평성, 주민수용성, 위원회 운영 적정성 등이다.
- 평가절차는 소관 부서의 1차 평가 → 의회의 2차 평가 → 위원회 심의 → 후속조치(개정, 폐지, 통폐합 등) 점검의 절차로 진행된다.
- 특히 당진시의 경우 의회에 전담 입법평가관이 있어서 평가부터 후속 조치까지 전 과정을 관리하고 있다는 점이 특징이다.

(3) 주요 성과

- 당진시의회는 전국 기초의회 중 최초로 입법영향평가를 도입했으며, 평가결과를 기반으로 조례 품질을 실질적으로 개선한 대표 사례이다. 총 161개 조례(개정권고 64건, 정비권고 76건, 통합권고 7건, 폐지권고 8건, 현행유지 1건, 기타 5건) 중 94건이 개정되었으며, 개정된 조례

76건은 의원발의로 처리되어 의정활동의 실질적 역량 제고에도 기여했다.

- 대표 사례로는 ‘대학생 아르바이트 운영 조례’가 ‘청년 행정체험단 운영 조례’로 전면 개정되며 대상 확대·선발규정 신설 등 형평성·합리성을 강화했다. 또한 ‘금연환경 조성 및 간접흡연 피해방지를 위한조례’와 ‘금연지도원 운영 조례’를 통합해 유사 조례 정비와 운영 효율화를 달성했다. 이러한 성과는 입법영향평가가 단순 점검을 넘어 실제 조례 정비로 이어지는 선순환 구조를 구축했음을 보여준다.

(4) 향후 과제

- 향후에는 폐지·통합 등 적극적 권고 의견 제시가 확대되어야 하며, 비용-편익 분석 등 과학적 평가 기법 도입이 필요하다. 일부 부서의 후속조치 미흡 문제도 지속적인 보완이 요구된다. 또한 지자체 간 유사 조례가 많은 만큼 평가결과를 공유하는 시스템을 구축하여 전국적 수준에서 조례 품질 향상을 도모할 필요가 있다. 당진시는 전국 기초의회 가운데 최초로 입법영향평가를 정기적으로 시행하고, 별도의 「당진시의회 입법영향평가 조례」를 통해 제도를 상설화한 선도 지자체이다. 조례의 법적합성, 행정·재정·사회경제적 효과, 주민 수용성 등을 포괄적으로 분석하여 매년 다수의 조례를 정기적으로 평가하고, 그 결과를 실제 조례 개정과 정비로 연계함으로써 자치법규의 품질을 체계적으로 관리하고 있다. 이러한 당진시의 사례는 옥천군, 완주군 등 여러 기초의회가 선진사례로 벤치마킹할 정도로 이미 대외적으로 검증된 모델이므로, 본 연구(또는 본 지자체)의 조례입법영향평가 제도 설계에 있어 최적의 비교·참고 대상이라고 할 수 있다.

(5) 당진시의회 입법영향평가 조례

- 당진시 조례의 실효성 및 품질 제고를 위하여 입법목적 달성 여부를 등을 종합적으로 분석·평가하고, 개선방안을 도출하는 입법영향평가에 관한 사항을 규정함을 목적(제1조)
- “입법영향평가”란 당진시에서 시행되고 있는 조례의 입법목적 달성 여부, 법률적·행정적·예산적·사회적·경제적 효과 등을 종합적으로 분석·평가하는 것을 말한다.(제2조)

- 입법영향평가 주체는 당진시의회 의장이며, 입법영향평가는 2년마다 정기적으로 실시하는 것을 원칙으로 하되 필요한 경우 입법영향평가를 추가로 실시(제3조 제1,2항)
- 제정 후 시행된 지 2년이 지나지 않은 조례, 입법영향평가를 실시한 지 2년이 지나지 않은 조례, 상위 법령에서 위임한 조례, 기관설치·인사운영·업무분담·문서관리 등 단순하고 기술적인 내용의 조례, 당진시의회 소관 조례는 입법평가에서 제외(제3조 제3항)
입법평가위원회는 10명 이내로 구성하고 위원장은 의장이 됨(제5조)
- 당진시 입법평가 기준은 조례 본문과 별도의 별지로 정하고 있는데(다음 면 참조), 당진시에서 채택한 입법평가 기준은 2013년 한국법제연구원에서 발간한 지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구¹⁾의 내용을 대부분 수용한 것으로 보인다.
- 한편 당진시가 채용한 입법평가기준은 2023년7월 현재 국내에서 입법평가 조례를 시행중인 지자체 중 평가기준을 별지로 기재한 지자체 27개 중 19개로 3분의 2에 육박하는 지자체가 같은 유형의 평가기준을 채택하고 있다.
- 당진시가 채택한 표준형 입법평가기준의 특징은 ▲입법의 근거 및 적법성 ▲ 조례의 실효성 ▲ 지원의 적정성 ▲ 조례의 공평성 ▲ 주민수용성 ▲ 위원회 운영의 적정성 ▲ 종합의견으로 평가항목이 구성되고 있다는 점이며 각각의 평가항목에 세부항목이 4~7개씩 들어가 있다는 점을 들 수 있다.
- 당진시가 채택한 표준형 입법평가기준은 서울특별시 강서구, 동작구, 양천구, 부산광역시 연제구, 중구, 해운대구, 세종특별자치시, 울산광역시 분청, 경기도 분청, 부천시, 시흥시, 경상북도 문경시, 경상남도 분청, 충청남도 분청, 당진시, 전라북도 분청, 전라남도 분청, 강원특별자치도 분청, 제주특별자치도에서도 채택한 바 있다.

1) 차현숙·최혜선, 지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구, 입법평가연구 13-24-⑥, 한국법제연구원, 2013

<표 7> 당진시 조례입법 평가 기준표

입법영향 평가항목	세부항목	입법영향 분석지표	의견 및 자료
1. 입법의 근거 및 법적합성	1) 위임조례인가 자치사무에 관한 조례인가?	<input type="checkbox"/> 위임조례 <input type="checkbox"/> 자치사무에 관한 조례	
	2) 위임 조례의 경우 조례에서 규정한 위임근거가 올바른가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	3) 조례가 위임범위에서 적절하 게 제·개정되었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	4) 조례 제·개정 이후 동일 또는 유사한 법령이나 제도가 만들어졌 거나 근거법령이 개정 또는 폐지 되었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	5) 조례에서 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 부과, 규제사항 에 대한 법률위임이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	6) 상위법령에 위배 되거나 기본권 을 침해하는 조항이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	7) 조례의 시행과정에서 다른 조례와의 충돌이나 모순이 발생 하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
2. 조례의 실효성	1) 이 조례와 유사 또는 동일한 다른 조례가 제정 및 시행 되고 있어 통합할 필요가 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	2) 조례에 따른 계획이 수립· 시행 되고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	3) 조례 시행에 필요한 예산 확보 와 집행이 잘 이루어지고 있는 가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	4) 조례에서 부여한 책무와 관련 사업을 집행기관이 잘 이행하 고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

평가항목	세부항목	척도	의견 및 자료
3. 지원의 적정성	1) 조례에 지원 관련 규정이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	2) 조례에 따른 지원대상이나 규모, 범위가 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	3) 지원대상이 집행이 가능한 정도로 구체화 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	4) 조례에 따른 위탁사무의 대상으로 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	5) 행정기관의 재량권의 범위는 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
4. 조례의 공평성	1) 조례에서 장애인, 성별 등의 특정계층이나 특정지역을 차별하는 조항이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	2) 조례에서 정한 차별이 합리적인가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
5. 주민 수용성	1) 조례 제·개정 시 입법예고는 하였는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	2) 조례 제·개정 시 공청회, 세미나 등 이해관계인 및 주민에 대한 의견 수렴 과정이 있었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	3) 조례와 관련한 민원(청원, 진정, 소송 등)이 제기되거나 개정 또는 폐지 요구가 있었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	4) 조례의 체계나 사용되어진 용어가 주민이 알기 쉽게 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	

평가항목	세부항목	척도	의견 및 자료
7. 위원회 운영의 적정성	1) 조례로 위원회를 구성하도록 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	2) 위원회가 법정위원회인가 조례로 설치하도록 한 위원회인가?	<input type="checkbox"/> 법정위원회 <input type="checkbox"/> 조례로 정한 위원회 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	3) 위원회 위원의 성별 구성이 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	4) 위원회가 법령이나 조례에서 정한 회의개최 운영 실적이 있고 관련 회의록을 보존하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	5) 위원회를 계속 설치·운영할 필요성이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
	6) 해당 위원회와 유사한 다른 위원회와의 기능적 통합이 필요한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음	
8. 종합의견	1) 이 조례를 현행대로 유지할 필요가 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지않다	
	2) 이 조례를 개정할 이유가 있는가? (해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 위임근거에 불부합 <input type="checkbox"/> 위임근거 불명확 <input type="checkbox"/> 법령의 위임 없는 규제 정비 필요 <input type="checkbox"/> 다른 조례와의 상충 및 모순 <input type="checkbox"/> 조례 시행의 문제점 발생 <input type="checkbox"/> 조례의 공정성 문제 <input type="checkbox"/> 알기 쉬운 법령정비 기준에 따른 정비 필요 <input type="checkbox"/> 위원회 관련 규정 개정 필요 <input type="checkbox"/> 그 밖의 사유	

평가항목	세부항목	척도	의견 및 자료
	3) 이 조례를 폐지할 사유가 있는가? (해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 다른 유사한 조례와의 통합 운영 필요성 <input type="checkbox"/> 조례 시행 불가능 <input type="checkbox"/> 최근 3년간 조례 관련 운영 실적 전무 <input type="checkbox"/> 기타	
	4) 그 밖의 이 조례와 관련된 의견이 있는가?	<input type="checkbox"/> 있다 <input type="checkbox"/> 없다	

나. 인천 부평구

(1) 도입배경

- 인천 동중부에 위치하여 한때 인구가 57만 명까지 갔지만 이후 감소하여 2025년 8월 현재 49만 명으로 50만 명선이 붕괴되었으나, 부평산단 고도화 사업, 경인고속도로 지하화 사업, 청천동 공장지대를 산업단지 조성 등 제2의 도약을 준비 중으로, 격변하는 지역의 현실을 반영한 조례의 필요성이 높음
- 인천광역시 부평구 조례에 대한 입법평가에 관한 사항을 규정하여 조례의 시행효과 및 목표달성 등을 평가함으로써 조례의 실효성을 확보하고 국민의 삶의 질 향상에 기여하고자 함
- 제정취지는 인천광역시 부평구 조례에 대한 입법평가에 관한 사항을 규정하여 조례의 시행 효과 및 목표 달성 등을 평가함으로써 조례의 실효성 등을 평가하고 환류 과정을 거쳐 더 나은 조례를 만들기 위함²⁾

(2) 추진 경과

- 부평구는 의원발의를 통해 2025.7.7. 조례 입법평가 조례를 제정하여 사후입법평가 제도의 근거를 마련했으며, 종래 다양한 영향평가 제도를 운영해 온 경험을 바탕으로 입법관리 체계 구축

(3) 주요 성과

- 시행 1년이 안되었으므로 아직 뚜렷한 성과를 제시하기는 어렵지만, 제정된 조례는 입법 목적 달성도, 법적합성, 공정성, 주민 수용성 등 다양한 기준을 적용해 조례의 실행력을 분석하고, 개정·폐지·통합 등 후속조치를 제안하는 구조를 갖추고 있음

(4) 향후 과제

- 향후 부평구는 평가 결과를 실제 조례 개정·정비로 연결하는 환류체계를 강화하겠다는 방침이며, 조례별 평가 지표의 정량화, 주민참여 기반의 평가 모델 도입, 비용·편익 분석 등 평가 기법의 고도화를

2) 인천광역시부평구 조례 입법평가 조례안 심사보고서, 2025. 6. 12.(목), 제6차 행정복지위원회

추진할 필요가 있음

- 대도시형 지자체 특성을 고려하여, 정기 평가주기의 조정, 부서 간 협업체계 강화, 타 지자체와의 평가결과 공유체계 구축도 과제로 제시됨
- 당초 조례안 초안에는 시행일로부터 3년이 지나지 않은 조례는 평가대상에서 제외했으나 심의과정에서 5년으로 변경되었으며, 이에 따라 개별 신규조례의 초도 평가 시점은 다소 늦어짐

(5) 인천광역시부평구 조례 입법평가 조례

- 인천광역시부평구 조례에 대한 입법평가에 관한 사항을 규정하여 조례의 시행효과 및 목표 달성 등을 분석·평가함으로써 조례의 실효성을 높이는 것을 목적으로 함(제1조)
- “입법평가”란 인천광역시부평구(이하 “구”라 한다)에서 시행되고 있는 조례에 대하여 입법 목적의 실현여부, 시행효과 등을 분석·평가하는 것(제2조)
- 구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 조례를 실효성 있게 운영하고, 입법평가를 실시하여 조례의 입법목적이 실현되도록 노력하여야 함(제3조)
- 평가 대상은 모든 구 조례이나, 기관운영·기술적 조례, 위임조례, 제정 후 5년 미만 조례, 구의회 소관 조례 등은 제외(제4조)
- 평가 수행을 위해 부평구 입법평가위원회가 설치되며, 부구청장을 위원장으로 하고 위원은 입법평가 업무 소관 국장·부서장, 구의회 추천 구위원, 법률·입법 전문가 등 10명 이내로 구성(제6조)
- 평가는 3년 주기로 실시하며, 적법성, 실효성, 공평성, 주민 수용성, 내용의 적정성, 위원회 운영 적정성, 규정 이행 여부 등을 기준으로 함(제8조)
- 구청장은 평가 완료 후 30일 이내에 결과보고서를 구의회에 제출해야 함(제10조)

다. 부산 금정구

(1) 도입 배경

- 부산광역시 금정구는 부산의 최북단에 위치하여 울산, 양산 등과 인접하고 경부고속도로가 경유하며 범어사등 유명사찰과 관내 부산대학교, 부산외국어대학교, 부산가톨릭대학교 등 대학가가 밀집한 대학도시로서 역동적이고 문화적 활력이 높은 도시임
- 발의취지는 부산광역시 금정구 조례에 대한 입법평가에 관한 사항을 규정하여 조례의 시행효과 및 목표달성 등을 평가함으로써 조례의 실효성을 확보하고 구민의 삶의 질을 높이는데 이바지하고자 함³⁾

(2) 추진 경과

- 국내에서는 비교적 이른 2015년 조례입법평가 조례가 제정되어 10년째 시행 중

(3) 주요 성과

- 금정구는 전국 기초자치단체 중 이른 시기에 사후 입법평가 제도를 도입하여 조례 관리의 선도모델을 구축하였음
- 2017년 한국법제원 조례 입법평가 연구⁴⁾에 기초자치단체 중에서는 유일하게 선정되어 연구대상이 된 바 있으며⁵⁾ 금정구의 입법평가기준표는 한국법제연구원에서 제도 설계의 모범사례로 인정받고 있음

(4) 향후 과제

- 향후 금정구는 조례별 정책효과를 정량적으로 측정할 수 있는 지표 개발, 비용-편익 분석 등 평가기법의 고도화가 요구됨
- 조례 입법평가 선도 도시로서 평가결과의 정책 환류를 강화하여 조례 개정·통폐합으로 이어지는 실효성을 높일 필요가 있음

(5) 부산광역시 금정구 조례 입법평가 조례 주요내용

3) 부산광역시 금정구 조례 입법평가 조례 입법예고문, 부산광역시 금정구의회 의장, 2015.9.25.
4) 차현숙, 조례 입법평가 지원 연구Ⅲ-조례 입법평가 기준표 정비를 중심으로 -, 한국법제연구원, 2017
5) 당시 연구대상은 경기도, 제주특별자치도, 광주광역시, 부산광역시, 부산광역시 금정구의 5곳으로 이 가운데 금정구만이 기초자치단체였고 나머지 4곳은 광역자치단체였다.

- 구청장은 조례를 실효성 있게 운영하고, 입법평가를 실시하여 조례의 입법목적이 실현되도록 노력하여야 한다(제3조) => 입법목적 실현을 조례 입법평가의 목표로 제시
- 평가는 3년마다 입법평가추진계획을 수립해 실시하며, 평가 대상은 모든 금정구 조례이지만 기관운영·기술적 조례, 시행일 2년 미만 조례, 구의회 소관 조례 등은 제외
- 평가 기준은 △입법목적 실현성 △기본·추진계획 수립 여부 △예산 편성·집행 적정성 △상위법령 정합성 △위원회 운영 실태 △규정 이행 여부로 구성된다.
- 평가대상 조례의 주관부서가 1차 평가와 자료 제출을 담당하고, 총괄 부서는 이를 검토해 개선 필요 시 주관부서에 개선방향을 통보한다. 주관부서는 개선계획을 마련·추진해야 한다. 평가 완료 후 구청장은 30일 이내에 종합결과보고서를 구의회에 제출한다.

라. 제주특별자치도

(1) 도입 배경

- 제주특별자치도는 국내최초 특별자치도로 제주특별법에 따른 다양한 특례 규정이 존재해 복합적 입법환경을 갖고 있으며, 광역자치단체임에도 불구하고 내부에 기초지방자치단체가 존재하지 않는 특수성으로 인하여 도내 유일한 조례 체계인 제주특별자치도 조례에 대한 관심이 높음⁶⁾
- 이에 따라 조례의 시행효과를 정기적으로 점검하고 도민 권리를 보호할 수 있는 체계적 평가제도의 필요성이 꾸준히 제기되었다. 이러한 배경 속에서 제주도는 자치법규의 실효성과 적정성을 확보하기 위한 사후입법평가 기반을 조기에 구축하였음

(2) 추진 경과

- 제주도는 2015년 「제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례」를 제정

6) 다만, 자치시(2-3개) 신설 논의 중

하여 입법평가의 근거를 마련하고, 2016년, 2018년, 2019년, 2020년, 2022년, 2023년 6차례 개정을 통해서 지속적으로 입법평가 조례를 지역 현실에 맞게 정비해 왔음

- 입법평가위원회를 운영하며 평가 기준 확정, 조례별 실효성 분석, 개선 권고를 제도적으로 수행해 왔다.
- 2020년(대출불가-한국법제연구원)과 2025년(2025.12.31.마감 예정) 두 차례에 걸쳐 제주특별자치도 조례 입법평가 연구용역 시행했거나 현재 시행 중

(3) 주요 성과

- 제주도는 입법평가위원회 운영, 평가 결과 공개, 연구용역 축적 등 다양한 실무경험을 바탕으로 광역자치단체의 대표적인 입법평가 모델로 자리 잡았다.
- 법제처 자치법제 협업센터와의 연계 지원, 경기도의회와의 공동 정책 토론회 등 중앙 및 타 광역의회와의 협업 경험도 풍부하다.
- 또한 제주도의 입법평가 사례는 한국법제연구원 등 학술연구에서 별도로 분석될 정도로 제도적 완성도와 대표성을 인정받고 있다.

(4) 향후 과제

- 향후 제주도는 평가 체계의 정량화, 데이터를 활용한 실효성 진단 고도화, 평가 결과의 정책 환류 강화 등을 추진할 필요가 있다.
- 또한 특별법 특례와 연계된 조례 평가의 전문성 확보, 자치시 행정구역 개편(서귀포시, 동제주시, 서제주시)에 따른 주민참여형 평가기제 도입, 중앙·타 지자체와의 협력 확대 등을 통해 입법평가 제도의 확장성과 실효성을 강화해 나갈 필요가 있다.

(5) 「제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례」 주요내용

- 조례의 목적은 제주특별자치도 자치법규의 시행효과와 입법목적 달성 등을 분석·평가함으로써 자치법규의 실효성 제고와 제주특별자치도민의 권익증진에 이바지(제1조)
- 평가 대상은 제정 또는 전부개정 후 2년이 지난 조례, 또는 이전 평

가 후 4년이 경과한 조례이며, 조직·인사·회계 등 단순 기술적 조례는 제외된다.(제3조)

- 평가 수행을 위해 도의회 소속으로 입법평가위원회(20명 이내) 를 설치하며, 전문가·시민단체·법률전문가 등으로 구성된다.(제4조, 제5조)
- 입법평가는 별표의 분석지표에 따라 위원회가 실시하며, 필요에 따라 전문기관 용역도 활용할 수 있다.(제7조, 제8조)
- 평가 과정에서 소관부처 자료 요구와 전문가 자문이 가능하며, 자료 제출은 의무적이다.(제9조)
- 평가 결과는 도의회 홈페이지에 공표할 수 있고, 통보받은 해당 상임 위원회는 그 결과를 의정활동에 적극 반영하도록 노력하여야 하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 기관에 적절한 조치의 이행을 촉구할 수 있다.(제11조)

마. 충청남도

(1) 도입 배경

- 충청남도는 광역자치단체로서 다수의 조례를 운영해오면서 조례의 목적 달성 여부를 주기적으로 평가하고 정책 개선에 반영할 수 있는 사후입법평가 제도의 필요성이 커졌음

(2) 추진 경과

- 충청남도는 2019년 「충청남도 조례 사후 입법평가 조례」를 제정해 평가의 법적 근거를 마련하고, 의회 중심의 입법평가위원회를 구성해 법적합성, 정책효과성, 예산 적정성 등을 기준으로 평가하도록 하였으며, 평가지표 개발과 연구용역 수행 등 제도 고도화를 지속해 왔다.

※ 광역지자체에 입법평가조례가 있으면 기초지자체에는 입법평가조례가 필요 없다는 주장이 있으나, 지방자치법 제2조는 지방자치단체의 종류로 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 2. 시, 군, 구를 열거하고 있으며, 1과 2는 서로 다른 지방자치단체이기 때문에 광역지자체의 입법평가조례를 가지고 기초지자체의 조례에 대한 입법평가를 하기 위해서는 조례가 아니라 지방자치법 개

정으로 광역지자체에 기초지자체 조례에 대한 입법평가 권한을 부여해야 하는데, 이 경우, 지방자치를 보장한 헌법에 위반될 소지가 있음

(3) 주요 성과

- 충청남도는 광역 수준에서 사후입법평가를 제도화한 최초의 사례 중 하나로, ‘충남형 입법평가 모델’을 구축했다는 평가를 받고 있다.
- 다만 2023년 연구용역 결과 충청남도 조례의 입법 취지에 맞게 시책이 알맞게 운영되고 있는지 등에 관한 객관적 검증 및 사후관리가 미흡한 실정이고, 미정비 조례, 제도의 폐지나 사업의 일몰로 필요성이 감소한 조례, 상위법령 제정·폐지 대응로 실효성이 없어 유명무실한 조례 또는 행정환경에 부합하지 않는 조례는 검토하여 개정폐지하는 등 충청남도 조례에 대한 정비가 필요하다는 진단이 나왔다⁷⁾.

(4) 향후 과제

- 한국법제연구원의 2023년 연구용역 결과에 따르면 충청남도 조례의 문제점으로 상위법령 관련 정비, 각종 위원회 관련 조례 정비, 일반적인 자치법규 입안 기준에 따른 정비, 동일 규정에 대한 통일성 확보를 위한 정비 등이 과제로 제시되었다.

<표 8> 충청남도 조례의 문제점

분류	내용
상위법령 관련 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 상위법령의 개정사항을 반영하여 정비가 필요한 경우 • 상위법령과 중복 또는 저촉되는 관련 규정의 정비가 필요한 경우 • 상위법령의 제개정으로 상위법령이 변경되어 조례의 정비가 필요한 경우
각종 위원회 관련 조례 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회의 운영의 실효성 도모가 필요한 경우 정비 • 위원회를 구성하여 운영하도록 규정하고 있는데, 위원회 운영이 없는 경우 운영 권고정비

7) 2023년 충청남도 조례 입법평가 연구용역, 2023.12.2.0. 한국법제연구원, 1면

	<ul style="list-style-type: none"> • 위원의 운영을 위원회 운영 현실에 적합하게 비상설로 변경할 필요가 있는 경우 정비
<p>일반적인 자치법규입안기준에 따른 정비</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 조례상 용어를 상위법령상 용어와 같게 사용하도록 정비 • 맞춤법 오류, 띄어쓰기, 주술관계정비, 비문 등 어문적 정비 • 상위법 인용오류 등 인용조문 정비 • 조문 간소화 등 조례 법령의 경제성 확보를 위한 정비 • 자치조례의 성격을 명확하게 규정하도록 조례 목적 조항 정비
<p>동일 규정에 대한 통일성 확보를 위한 정비</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 위촉 위원 구성과 관련하여 상위법령인 「양성평등기본법」 제21조제2항과 동일한 내용을 조례에서 재기재하려는 경우 상위법령 재기재로 보아 삭제하도록 통일성 확보 정비 • 시행규칙에 관하여 개별 조례에서 재규정하려는 경우 위임이 없도록 조례의 집행에 필요한 사항에 대하여 규칙으로 규정할 수 있으므로 통일성 확보 정비

(출처: 2023년 충청남도 조례 입법평가 연구용역, 2023.12.2.0. 한국법제연구원, 18면)

(5) 「충청남도 조례 사후 입법평가 조례」 주요 내용

- 충청남도는 시행 중인 조례의 입법 목적 실현 여부와 실효성을 정기적으로 분석·평가하여 도민의 삶의 질을 향상시키기 위해 「사후 입법평가 조례」를 운영한다.
- 평가 대상은 제정·전부개정 후 3년이 지난 조례, 또는 직전 평가 후 4년이 경과한 조례이며, 조직·인사·회계 등 단순 기술적 조례는 제외된다.(제3조)
- 입법평가는 △입법 목적의 실현성·실효성 △기본·추진계획 수립 여부 △예산 편성·집행의 적정성 △상위법령 반영 여부 △위원회·협의회 운영 실태 △규정 이행 여부 등을 기준으로 한다.(제4조)

- 도의회 소속 입법평가위원회(20명 이내)를 설치하며, 도의원·법률전문가·시민단체·관련 전문가 등으로 구성된다. 위원회는 소관상임위와 집행부에 자료 요구·의견 청취를 통해 평가를 진행한다.(제5조)
- 평가 결과는 도의회 홈페이지에 공표되며, 상임위원회와 집행부에 통보되어 조례 개선에 반영된다.(제10조, 제11조)

(6) 실제 평가 사례

(가) 개요

- 충청남도 조례 사후 입법평가 조례에 따라 2022년 평가대상 조례 217건(도청 177건, 교육청 40건)을 대상으로 평가 실시
- 평가대상 조례 선정은 2019.1.1. 이전에 제정·개정되어 시행된 조례로 하되, 입법평가 시행 조례 제외(2020년 25건, 2021년 188건)
- 평가기간은 2022.03월~12월까지 10개월간 실시

(나) 평가결과⁸⁾

- 입법평가위원회 서면심의 결과, 재적위원 15명 중 13명 찬성으로 평가대상 217건 조례 중 182건에 대해 개선필요 최종 확정(35건 현행유지)
- 개선이 필요한 182건 조례에 대해 총 251개 개선방안 확정(개선방안 중복사항 합산)
- 개선방안을 유형별로 살펴보면, 일반정비 149건⁹⁾, 개정권고¹⁰⁾ 74건, 통합권고¹¹⁾ 4건, 폐지권고 10건, 기타 의견 14건 이었고(이상 중복사항 합산), 현행유지 의견은 35건

8) 2022년 충청남도 조례 입법평가 최종 평가결과, 충청남도의회 입법정책담당관, 2022.12

9) 목적조항 약칭사용, 법령 제명 및 조례 제명 오기, 인용 법령 조항 오기, 조례를 주체로 구성한 문장 정비, 상위법령 개정 시 인용조항의 위치이동으로 조항 변경된 사항 미반영 등 (알기 쉬운 법령정비 기준에 따른 정비 포함). 149건 중 84건은 단순 일반정비만 필요, 65건은 중복의견 포함

10) 상위법령의 내용상 개정사항 미반영, 법령상 조례 규정 사항 규칙으로 규정, 상위법령 위임 범위를 벗어난 경우, 조례의 실효성을 확보하기 위한 조치가 필요한 경우 등. 74건 중 16건은 개정권고 의견만 제시, 나머지 58건은 중복의견 포함

11) 통합권고는 대상 조례가 불필요하다는 의미가 아님. 즉, 만약 통합권고에도 불구하고 통합하지 않는다면 유지 필요

<표 9> 충청남도의회 2022년 입법평가 일정(제공 : 충청남도의회)

절차	주요내용	비고
① 계획수립통보('22.3)	입법평가 대상조례, 평가기준, 방법 등	
② 설명회 개최('22.4)	입법평가 추진개요, 기초자료 작성방법등	
③ 자료제출·수집('22.5~6)	대상조례별 기초및 증빙자료 수입분석등	보완자료 수시수집
④ 입법평가실행('22.6~12)	조례별 규범성,실효성등 검토및 대안제시 기본평가 실시 기본평가 결과에 대한 부서 의견수렴 심층평가 대상조례선정 및 평가실시 조례별 평가의견 및 대안제시	입법평가팀+한국 법제연구원 ↓ 입법평가위원회 제1~4차 회의
⑤ 최종평가의견 심의의결	입법평가위 서면심의 통한 평가의견결정	제5차 회의
⑥ 최종평가결과 확정	시의회 의장 최종 평가결과 확정	

4. 해외사례

가. 독일

(1) 조례입법평가

- 연방·주 차원에서 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 의무화하고, 지침·매뉴얼을 통해 입법 전·후 영향 평가를 하도록 운용 중이다.
- 이 틀 안에서 주법·시조례에 대한 평가가 진행되며, 특히 도시계획·주차·환경 분야에서 조례의 효과를 주기적으로 평가하고 개정하는 관행이 있다.
- 예컨대, 도르트문트·에르푸르트 등에서 주차장 조례평가 및 개정에 대한 평가를 한다.

(2) 비용 산정(사전평가)

- 독일은 연방 법령 제개정시 사전에 해당 법령이 시행되는 경우 이를 이행하기 위해 시민이나 기업, 행정애 소요되는 모든 시간과 비용 중

에서 지자체 등 행정기관이 부담하는 몫을 집행비용이라 하여 2011년부터 모든 법령의 제개정시 집행비용을 산정할 의무를 지며 국가규범 통제위원회¹²⁾가 심사한다.

- 다만 지방자치단체가 정보를 제공할 법적 의무는 없으며, 지자체 자체에 집행비용 산정 전담기구가 없고 전국지방협의체가 회원 지자체 정보를 모아 연방이나 주에 전달하는 조정자 역할을 한다.
- 법령 초안이 성안되면, 연방정부는 주정부와 지방자치단체에 공식적으로 회람을 하는데 이때 주 또는 지자체는 법령안의 내용이나 비용 모두에 대한 의견을 제출할 수 있으며, 각 지방협의체(우리로 치면 전국시장군수구청장협의회)가 회원 시군자치구에 별도로 공문을 보내 “현장에서 예상되는 건수·소요시간·인력” 등을 회신 받는데, 이 과정에서 국가규범통제위원회와 지방협의체가 공동 작성한 ‘지자체용 행정비용 산정 가이드라인’ 이 운영
- 답변 기한은 보통 3~4주이며 이때 지자체에서는 “법령 조항을 이행하기 위해서는 인력 1명 추가 필요”와 같은 정성적 의견을 많이 제시하고 있음.
- 지자체협의체를 활용한 허브형 정보수집 구조가 있어서 공통 설문 설계, 우수사례 공유 등에 유리하며 지자체와 중앙정부가 직접 상대하는 것보다 중간에서 협의체가 완충제 역할을 함으로써 평가절차의 원활을 기할 수 있음

나. 프랑스

(1) 개요

- 프랑스는 1990년대부터 공공정책 평가제도를 도입해, 국법뿐 아니라 지방자치단체의 정책·규범까지 평가대상이 되고 있다.
- 프랑스 국가평의회(Conseil d'État)의 2020년 보고서¹³⁾는 국가-지방간 공동정책, 분권 정책에 대한 사전·사후 평가 체계를 정리하면서,

12) Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, The Potsdam Institute for eGovernment, Version1.0, Berlin, April2015

13) CONSEIL D'ETAT Etude annuelle 2020 Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, L'étude a été approuvée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 9 juillet 2020

특히 지방재정 및 지방 규범(조례 포함)의 효과 평가 필요성을 강조하고 있으며 프랑스 지방공무원연수원 보고서에 따르면 지방정부의 정책평가 관행을 조사하면서, 법적 의무나 재정지원 조건으로 인해 조례입법평가가 확산되었다고 분석한 바 있다.

(2) 공공정책 평가에 지방자치단체의 참여

- 프랑스에서는 지방자치단체가 자체적으로 수행하는 공공정책(조례 등 포함)의 평가를 국가가 지원할 수 있으며, 1982년 프랑스 분권화 이후, 지방자치단체는 공화국 영토의 행정에 국가와 함께 기여해 왔다¹⁴⁾.
- 국가와 지자체의 개입이 상호 보완적임을 주목할 필요가 있으며, 부처 간 평가 범위를 국가, 지자체 및 해당 공공기관이 수행하는 모든 정책에 확대하였고, 정부는 총리가 매년 채택할 평가 프로그램 개발에 지방 당국을 참여시키기로 결정했다.
- 여기에는 국가와 지방 당국이 공동으로 수행하는 공공 정책 평가가 포함될 수 있으며, 이는 개입의 조정과 목표 달성을 촉진하기 위한 것이므로, 지방자치단체가 전적으로 수행하는 공공 정책 평가도 가능하며, 평가 수행을 이유로 지방자치단체의 동의없이 새로운 의무를 부과할 수는 없다.
- 한국의 조례 입법평가 조례 대신 “지방 공공정책 평가(évaluation des politiques publiques locales)” 틀 아래 조례·계획·프로그램을 묶어서 평가하는 방식이라고 볼 수 있다.

(3) 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 공공정책 평가¹⁵⁾

- 프랑스 정부 일반감사국에 따르면 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 공공정책 평가가 성공하기 위해서는 다음의 몇가지 조건이 필요하다고 한다¹⁶⁾.
- 첫째, 유리한 환경, 즉 국가와 지방자치단체 간의 원활한 관계가 조성되어 신뢰가 확보되어야 한다. 평가 공동작업이 실패하는 경우는 대

14) Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques, Paris, le 28 décembre 1998. Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

15) L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, IGÉ (Inspection générale de l'administration), 2020

16) L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, IGÉ (Inspection générale de l'administration), 2020

부분 평가 과정 자체의 문제라기보다는, 외생적 사건이나 국가-지방 또는 지방 간 관계 악화에서 비롯되는 경우가 많다.

- 둘째, 선출직과 공무원 모두에게 ‘평가문화(acculturation)’가 자리 잡아야 한다.
- 의무가 늘어난다고 해서 평가문화가 저절로 확산되지는 않는다. (예: 유럽기금과 관련된 의무). 그러나 이러한 의무는 평가의 중요성을 인식하게 하는 긍정적 효과가 있음도 분명하다. 공동평가에 참여한다는 것은 복잡한 과정이며, 참여자 각자가 이미 평가 기능을 자신의 실무에 통합하고 있어야 가능하다.
- 셋째, 지방 공공정책의 운영은 전체적 관점에서 이루어져야 하며, 다른 의사결정 도구들(관찰·전망 및 예측, 감사, 통제)과 평가를 분리해서는 안 된다. 예산 압박이나 지출 합리화 요구, 코로나19 이후의 새로운 정책환경 등은 평가의 범위와 수단을 지나치게 축소하지 않도록 세심한 주의가 필요하다.
- 넷째, 평가를 기술관료적·절차적 활동으로 축소해서는 안 된다. 평가는 정치 일정이나 정책적 맥락에 휘둘리지 않으면서도, 각 참여자가 자치성과 적응력을 갖춘 상태에서 공공정책의 특성에 맞게 적용해야 한다. 따라서 접근은 현장 중심적이어야 하고, 공공정책 구현 단계와 긴밀하게 연결되어야 한다.
- 다섯째, 가장 근본적 요구에 부응해야 한다. 즉, 공공정책의 복잡성과 그 영향력을 시민들에게 명확히 보여주는 것이다. 여러 정책 주체들이 복잡하게 얽혀 있어 시민들이 책임소재를 이해하기 어려운 맥락에서, 정책평가를 공유하는 것은 지역에서 발생하는 쟁점과 공공행정의 결과를 둘러싸고 진정한 민주적 토론을 활성화하는 핵심 수단이 된다.

다. 영국

(1) 조례 제정시 사전평가

- 영국은 새로운 조례를 제정시 자체 평가를 거쳐 국무장관의 승인을 받아야 한다.

(2) 조례 초안에 대한 자체 평가 및 협의

- 지자체는 제안된 조례의 목적이 무엇인지, 이 목적이 조례 이외의 다른 방법으로 달성될 수 있는지, 이 조례의 영향권에 있는 사람들에게 어떤 영향을 미칠지, 제안된 조례가 영향을 받는 사람들에게 부과되는 규제 부담을 증가시키거나 줄이게 될지, 지방자치단체가 이 증가 또는 감소를 재정적 비용이나 이익으로 표현할 수 있는지를 자체 평가하며, 평가를 수행할 때 지자체는 제안된 조례의 영향을 받을 수 있다고 판단되는 인물들을 포함시켜야 한다.

(3) 국무장관에 대한 승인 신청서 제출

- 협의 및 평가 후, 지방 당국은 신청서를 런던에 있는 국무장관 (Secretary of State)에게 주택, 지역사회 및 지방정부 장관(Ministry of Housing, Communities and Local Government)을 통해 제출하여 승인을 받아야 하며, 국무장관은 신청서 수령 후 30일 이내에 답변해야 한다¹⁷⁾.
- 신청서에는 신청서에는 제안된 조례 초안, 규제 완화 성명서, 그리고 보고서가 포함되는데, 지자체가 조례안을 합리적이라고 판단하는 이유와, 조례 위반에 대한 제재가 왜 필요한지, 비례의 원칙을 지켰는지, 기존 다른 조례나 법령이 이미 제안된 조약의 목적과 필요성을 충족하는지 여부와 만약 기존 조례나 법령이 이미 제안된 조례의 목적과 필요성을 충족하고 있다면, 그럼에도 불구하고 지자체가 여전히 제안된 조례의 필요성을 고려하는 이유, 지자체가 새 조례 제정 신청과 관련하여 기존의 유사중복 조례를 폐지했거나 폐지하고 있는지 여부, 필요한 경우 지도를 사용하여 조례가 적용되는 지역을 표시하는 등의 내용이 담겨야 한다.

(4) 감사·검토 제도

- 영국의 지방자치단체에서는 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000)에 따라 감사 및 검토위원회(overview and scrutiny committees)가 설치되었다¹⁸⁾.
- 이 위원회들은 같은 법에 의해 새롭게 도입된 집행부 구조(직선제 시

17) Local government legislation: byelaws, 영국정부 공식웹사이트 <https://www.gov.uk/guidance/local-government-legislation-byelaws>

18) Overview and scrutiny in local government, Research Brief, House of Commons Library, 9 September 2024

장 또는 지방정부 내각제)를 견제하기 위한 장치로 의도된 것으로 이들의 역할은 정책을 개발하고 검토하며, 의회(council)에 권고안을 제시하는 것이다.

- 현재, 잉글랜드의 감사·검토위원회에 관한 규정은 2011년 지방분권법(Localism Act 2011)에 규정되어 있다.
- 웨일스의 경우는 2011년 지방정부(웨일스)평가법, 북아일랜드는 2014년 지방정부법에 해당 규정이 마련되어 있다.
- 스코틀랜드에는 감사·검토제도에 관한 법률적 규정은 없지만, 많은 스코틀랜드 지방자치단체들은 집행부와 병행하여 자체적으로 검토위원회를 운영하고 있다.
- 지방자치단체는 또한 ‘대외적 검토’ 절차를 운영하는데, 위원회가 지방자치단체의 직접적 책임 범위를 넘어선 사안들을 검토하는 경우를 말한다. 보건소, 지역사회 안전협의회, 경찰·범죄위원회에 대한 검토 권한이 지자체에 법적으로 부여되어 있다. 또한 광역자치단체도 감사·검토위원회를 반드시 설치해야 한다.

5. 조례 입법 평가 대상 및 평가 기준

가. 조례 입법 평가 주기

- 조례 입법평가의 주기는 3년이 가장 많음
- ※ 입법평가 주기 다른 지자체 사례(2025.10.31.기준)
- 2년(9곳), 3년(45곳), 4년(13곳), 제한 없음(3곳)

나. 조례 입법 평가 대상

(1) 시간적 요건

- 조례 입법평가의 대상은 제정 또는 전부개정되어 시행된 날로부터 3년이 지난 조례, 입법평가 후 4년이 지난 조례로 함

※ 제정 또는 전부개정일 기준 다른 지자체 사례(2025.10.31.기준)

- 2년 경과(22곳), 3년 경과(40곳), 4년 경과(6곳), 5년 경과(2곳)

※ 직전 입법평가일 기준 다른 지자체 사례(2025.10.31.기준)

- 2년 경과(1곳), 3년 경과(5곳), 4년 경과(24곳), 제한 없음(40곳)

(2) 정책적 요건

- 조례 입법평가는 지방자치단체가 제정·시행하는 조례의 타당성과 실효성을 검증하여, 개정·폐지·통합 등 개선조치를 도출하기 위한 핵심 절차이다. 효과적 평가를 위해서는 먼저 어떤 조례를 우선 평가해야 하는지를 결정하는 기준이 필요하다. 본 보고서는 조례 입법평가 대상 선정 시 고려해야 할 정책적 요건과 조례 성격에 따른 요건을 두 축으로 정리한다.
- 입법평가는 조례가 실제 정책에 미치는 영향과 변화 가능성을 중심으로 평가대상을 선정해야 한다. 첫째, 정책의 중요성 및 파급력이 핵심이다. 복지·환경·안전·아동·노인·장애인 등 주민의 권리·의무에 영향을 미치는 조례, 또는 지역의 중장기 전략사업과 연계된 조례는 파급력이 크므로 우선 평가해야 한다. 둘째, 정책 환경의 변화 가능성(시의성)이 중요한 요건이다. 상위법 개정, 중앙정부 정책 변경, 지역 수요 변화 등으로 조례 목적이나 적용대상이 달라진 경우 평가 필요성이 높아진다. 셋째, 집행의 복잡성과 다부처 연계성을 고려해야 한다. 복수 부서가 관련되는 조례, 기관·위원회·지원센터 등 운영구조가 복잡한 조례는 집행상 오류·비효율이 발생할 가능성이 높아 사후점검이 필수적이다. 넷째, 예산 규모 및 재정적 영향은 중요한 기준이다. 지속적 예산사업, 기금이나 보조금 운영, 인력 운영 등을 포함한 조례는 비용 대비 효과 분석이 불가피하다. 다섯째, 주민 참여 및 사회적 수요도 평가대상 선정의 기준이다. 민원이 많거나 이해관계 갈등이 발생하는 조례, 주민참여형 사업 조례, 사회적 약자 관련 조례는 형평성과 수용성 검증이 필요하다. 마지막으로, 조례 운영상의 문제 제기 여부가 있다. 위원회 미구성, 사업 미추진, 예산 불집행, 집행 곤란 등 문제가 확인된 조례는 즉각적인 평가 및 정비가 필요하다. 이러한 기준은 한국법제연구원(KLRI), 충청남도 사후입법평가 지침, 제주특별자치도 연구용역 등에서 공통적으로 제시되는 요소들이다.

(3) 조례 성격에 따른 요건

- 정책적 요건 외에도 조례 자체의 법적·기능적 성격에 따라 평가 우선순위를 달리해야 한다. 첫째, 실제적 규율 조례는 주민의 권리·의무를 직접 규정하거나 정책을 구체적으로 집행하는 형태로, 복지지원·환경규제·안전·보조금 조례 등이 해당된다. 실효성과 부작용검증이 필요하므로 최우선 평가대상이다. 둘째, 제도·조직·운영형 조례는 위원회·기관·시설 설치 및 운영을 규정하는 조례로, 실제 조직이 가동되는지, 목적에 부합하는 사업을 수행하는지 등을 중심으로 평가하며 중간 수준의 우선순위를 가진다. 셋째, 재정수반 조례는 예산·기금·보조금 등 재정사업을 담고 있어, 재정 건전성·효율성·중복성 검토가 필수이므로 매우 높은 우선순위를 갖는다. 넷째, 계획·전략·선언적 조례는 원칙·지향·기본계획 수립을 규정하는 조례로 실제적 효과 측정이 어렵기 때문에 우선순위가 낮지만, 상위 계획적 기능을 수행할 경우 예외적으로 평가 필요성이 증가한다. 다섯째, 타법 위임조례는 상위법에서 필수적으로 위임한 사항을 규정하는 조례로, 법령 개정 시 적합성 검토가 필요하므로 법적합성 중심으로 평가한다.
- 이러한 분류는 한국법제연구원, 충청남도, 제주특별자치도 등 주요 지자체에서 공통적으로 채택하는 기준으로서, 실제 규율·재정수반·집행조례가 우선 대상이 되고 선언형·원칙형 조례는 후순위로 분류된다.
- 조례 입법평가의 대상을 선정하기 위해서는 정책적 중요성, 환경 변화, 집행 복잡성, 재정 영향, 주민 수요, 운영상의 문제 여부 등을 종합적으로 고려해야 하며, 동시에 조례의 법규적 성격에 따라 평가 우선순위를 합리적으로 설정할 필요가 있다. 이러한 기준은 입법평가의 체계성과 객관성을 확보하고, 조례의 실효성을 높이며, 나아가 지방자치단체의 정책 역량을 강화하는 데 중요한 토대가 된다.

다. 조례 입법 평가의 기준

- 조례 입법평가는 지방자치단체가 제정·시행하는 조례의 타당성과 실효성을 검증하여 조례의 유지·개정·폐지 등 입법정책 결정을 지원하는 핵심 절차이다. 효과적인 평가를 위해서는 조례가 실제 현장에서

작동하는지, 입법 목적에 부합하는지, 법률·정책 환경 변화에 적절하게 대응하는지를 체계적으로 점검하는 기준이 마련되어야 한다. 본 보고서는 국내 주요 연구 및 지자체 운영 기준을 종합하여 조례 입법 평가의 6대 핵심 기준을 정리한다.

- 첫째, 법적합성(Legality) 은 조례 평가의 기본 기준이다. 조례가 헌법·법률·시도 조례 등 상위 규범과 충돌하지 않는지, 타 자치법규와 중복·모순 관계가 없는지, 법령 위임범위를 준수하고 있는지 검토한다. 또한 법률 개정에 따라 조례 정비가 필요한지 여부를 판단한다.
- 둘째, 입법 목적 달성도(Effectiveness) 는 조례가 당초 제정 목적을 실제로 실현하고 있는지를 평가한다. 정책 성과 지표를 통해 조례 시행 효과를 확인하고, 주민의 삶의 질 향상에 어떤 기여를 했는지, 정책 목표 충족 여부를 분석한다.
- 셋째, 행정·집행의 적정성(Implementability) 은 조례가 현실적으로 집행 가능한지를 점검하는 기준이다. 소관 부서의 집행 역량, 위원회·지원센터 등 조직의 실제 운영 여부, 조례 규정의 명확성과 절차의 실효성을 분석한다. 특히 사업이 추진되지 않거나 위원회가 구성되지 않는 등 “잠자는 조례” 여부를 식별하는 데 중요한 기준이다.
- 넷째, 재정적 타당성(Efficiency) 은 조례 시행에 투입된 예산 대비 정책효과가 적정한지 평가하는 기준이다. 예산 편성·집행의 적정성, 사업·기금·보조금 운영의 효율성, 중복사업 또는 낭비성 지출 여부 등을 종합적으로 검토한다. 재정사업 조례에서는 필수적으로 평가해야 할 요소이다.
- 다섯째, 형평성·사회적 수용성(Equity & Acceptability) 은 조례가 특정 집단에 대한 불합리한 차별이나 특혜를 초래하지 않는지, 취약계층을 적절히 보호하고 있는지, 주민 및 이해관계자의 수용성이 충분한지를 판단한다. 사회적 갈등 유발 가능성 여부도 포함된다.
- 여섯째, 정책환경 변화 대응성(Relevance) 은 법령·정책 변화, 인구구조 변화, 지역 여건 변화 등 외부 환경 변화에 조례가 적절히 대응하고 있는지를 평가하는 기준이다. 상위법 개정이나 중앙정부 정책 변화와의 불일치 여부, 지역 정책 수요 변화 등을 검토하여 조례가 시

대 변화에 맞게 갱신될 필요가 있는지 판단한다.

- 한국법제연구원은 법적합성·목적달성·효율성·형평성·수용성 등을 기본 평가기준으로 제시하고 있으며, 충청남도는 법적합성, 목적달성, 효율성, 집행가능성, 형평성, 시의성의 6개 대기준과 세부항목 46개로 평가체계를 정교화했다. 제주특별자치도 또한 법적합성, 정책효과성, 예산 효율성, 도민 수용성, 집행체계 적절성을 중심으로 평가 체계를 운영하고 있다. 금정구·부평구·당진시 등 여러 기초지자체 역시 법적합성·효과성·재정 적정성·집행 실효성 등을 핵심 기준으로 활용하고 있다.
- 조례 입법평가의 6대 기준은 조례의 법적 정합성, 정책 효과, 재정 효율성, 집행 가능성, 공정성, 그리고 변화하는 환경과의 적합성을 종합적으로 확인하기 위한 틀이다. 이러한 기준은 조례가 실제 정책목표를 지속가능하게 달성하고 주민에게 공정하고 수용 가능한 제도로 기능하도록 하기 위한 필수적 요소이며, 지방자치단체의 입법 품질 향상과 정책 역량 제고에 직접적으로 기여한다.

6. 조례 입법 평가 추진 체계

가. 조례 입법 평가 위원회의 구성 및 운영 방안

- 조례 입법평가의 실행방법 및 입법평가 결과에 따른 조례 정비방안, 입법평가 제도 개선 등에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 일반적으로 조례 입법 평가 위원회를 둔다. 조례 입법 평가 위원회는 10~20명의 위원으로 구성하고, 위원장은 일반적으로 부단체장이 맡는 경우가 많으나 의회가 입법평가를 주도하는 경우에는 의장이 위원장을 맡기도 한다.

나. 조례 입법 평가의 주체

(1) 개요

- 조례 입법평가는 지방자치단체의 자치입법이 실제로 목적을 달성하고 있는지를 점검하고, 그 결과를 조례의 개정·폐지·통합 등 입법정책

에 반영하기 위한 핵심 절차이다. 이러한 평가가 효과적으로 수행되기 위해서는 평가 주체의 역할과 책임이 명확히 구분되어야 하며, 주체 간 협력 구조가 체계적으로 구축되어야 한다. 본 보고서는 지방의회, 입법평가위원회, 집행기관, 외부 전문기관으로 구성되는 조례 입법평가의 4대 주체의 기능과 제도적 위치를 정리한다.

(2) 지방의회: 대표적·원칙적 평가 주체

- 지방의회는 자치입법권을 가진 기관으로서 조례 입법평가의 1차적 주체이다. 「지방자치법」 제28조는 지방의회의 자치입법권을 명시하고 있으며, 이는 조례의 제정뿐 아니라 조례의 후속 평가까지 포함한다. 지방의회는 조례의 제·개정 이후 정책효과를 검증하고, 평가결과를 바탕으로 개정·폐지·통합 여부를 결정한다. 또한 입법평가위원회를 설치·운영하고 평가계획을 수립하며, 필요한 예산을 반영하는 등 평가의 기본 체계를 마련한다. 충청남도·제주특별자치도·당진시·부평구 등 다수의 지자체가 의회 주도형 평가체계를 채택하고 있다. 지방의회는 입법의 주체이자 평가의 주체로서 전체 입법평가의 중심 역할을 수행한다.

(3) 집행기관(소관 부서): 자료 제공 및 1차 자체평가 수행

- 조례 집행은 행정기관이 담당하므로, 조례 입법평가에 필요한 실적자료와 집행 기록을 가장 많이 보유하고 있는 주체는 집행부이다. 각 소관 부서는 조례 시행 실적, 예산 집행현황, 성과 자료 등을 제출하고 자체평가 보고서를 작성한다. 위원회나 의회가 요구할 경우 추가 자료도 제공한다. 충청남도에서는 도청 및 교육청의 각 부서가 “소관 조례 사후평가 자료서식”을 작성해 제출하며, 당진시와 금정구도 평가절차에서 집행부가 1차 입력자 역할을 수행하고 있다. 집행기관은 평가의 기초자료를 제공하는 핵심 역할을 하며, 위원회의 판단을 뒷받침하는 실증적 근거를 제시하는 기능을 담당한다.

(4) 외부 전문기관: 객관적·전문적 실평가 수행

- 조례 입법평가의 전문성과 객관성을 확보하기 위해 외부 연구기관의 참여가 중요하다. 충남연구원, 제주연구원, 한국법제연구원 등 전문 연구기관은 정량·정성 분석, 정책효과 분석, 예산 효율성 검토, 법적합성 평가, 현장조사·인터뷰 등 전문적 분석을 담당한다. 또한 조례

별 평가보고서 초안을 작성하여 위원회의 심의를 지원하고, 필요 시 조례 개선안을 제안한다. 외부 전문기관은 평가의 질을 높이고 자료의 객관성을 확보하는 실무 평가기관으로 기능한다.

(5) 입법평가위원회 (조례의 추진 주체의 판단을 자문)

- 입법평가위원회는 조례로 설치되는 공식 심의기구로, 평가의 실질적 판단을 담당한다. 위원회는 법학·행정학·정책평가 전문가, 회계·재정 전문가, 주민참여 전문가 등으로 구성되며, 필요 시 변호사·공인회계사·연구기관 등이 참여한다. 위원회는 조례별 평가기준을 확정하고, 자체평가·자료조사 결과를 기반으로 평가결과를 심의·의결하며, 조례 개선방안을 제시한다. 최종 보고서 채택 또한 위원회의 권한이다. 충청남도, 제주특별자치도, 부평구 등은 조례에 위원회 설치를 명시하며, 위원회 심의를 거쳐 의회에 평가결과를 보고하는 구조를 갖추고 있다.

다. 실무적 지원

- 조례입법평가는 지방자치단체의 입법 품질을 확보하고 조례의 실효성을 제고하기 위한 핵심 제도이다. 그러나 평가의 성패는 평가 기준 자체보다 누가 주도하고, 어떤 방식으로 실무적으로 지원하느냐에 크게 좌우된다. 본 보고서는 조례입법평가를 의회 주도형과 집행부 주도형으로 구분하여, 각 모델에 적합한 실무지원 체계를 제시한다.

(1) 의회 주도형 실무지원 체계

- 의회 주도형은 지방의회가 평가의 중심이 되어 평가계획 수립, 평가기준 확정, 평가결과의 입법반영을 총괄한다.
- 첫째, 의회사무국을 평가 총괄부서로 지정하고 법제팀·정책지원관을 중심으로 전담 TF를 구성한다. 연간 평가계획을 수립하고, 대상 선정 기준(정책성·재정성·집행 난이도 등)을 마련하여 의원 워크숍을 통해 확정한다.
- 둘째, 표준 서식 및 매뉴얼을 체계적으로 제공한다. 자체평가표, 증빙자료 목록, 입법평가기준표, 결과보고서 서식 등을 작성하여 집행부에

공문 형태로 배포함으로써 평가자료 제출의 일관성과 품질을 보장한다.

- 셋째, 소관 부서는 표준 양식에 따라 자체평가와 자료 제출을 수행하고, 의회는 이를 검증해 누락 사항을 보완하도록 한다.
- 넷째, 전문성이 요구되는 부분은 의회 예산으로 외부 연구용역을 실시한다. 법률·정책·회계전문가가 법적합성·효과성·효율성 분석을 담당하고, 의회는 연구기관·집행부·위원회 간 실무 조정 역할을 수행한다.
- 다섯째, 입법평가위원회는 전문가 중심으로 구성되며, 의회사무국의 실무지원 아래 평가결과를 심의·의결한다.
- 마지막으로, 의회는 평가결과를 토대로 조례 개정·폐지·통합을 추진한다. 평가결과 DB를 구축하여 다음 연도의 평가계획에 반영하는 순환 구조를 만든다.

(2) 집행부 주도형 실무지원 체계

- 집행부 주도형은 행정부가 평가를 기획·조정하고, 의회는 결과를 통제·감독하는 방식이다.
- 첫째, 기획예산과 또는 법무담당관을 총괄부서로 지정하여 연간 평가계획을 수립한다. 평가대상은 예산규모, 민원도, 정책변동 등을 기준으로 선별하고, 이를 의회에 공식 보고한다.
- 둘째, 총괄부서는 부서별 자체평가 지침과 표준서식을 제공하며, 각 실·국·과에서 조례 시행실적·예산집행·성과지표 등 1차 자료를 제출토록 한다.
- 셋째, 자료 취합 후 필요 시 외부 전문기관에 분석을 의뢰하여 법적합성·정책효과 분석·재정효율성 검토를 수행한다.
- 넷째, 입법평가위원회(집행부 소속)가 평가결과를 심의하여 ‘유지·개정·폐지·통합’ 등으로 구분하고, 의회에는 종합결과를 정기적으로 보고한다.
- 다섯째, 집행부는 평가결과를 예산편성·성과관리·규제개혁과 연계

하여 정책 조정에 반영한다. 장기적으로는 조례 개선 이행계획을 수립하고, 이행상황을 정기적으로 점검·공개한다.

(3) 비교 및 시사점

- 의회 주도형은 입법 기능 강화와 견제·감시 강화에 유리하며, 독립성과 민주적 정당성이 높다. 반면 전문성과 자료 접근의 어려움이 발생할 수 있어 전문가 자문과 외부 연구용역을 적극 활용하는 실무지원 구조가 필수적이다.
- 집행부 주도형은 자료 접근성과 분석 역량에서 유리하며, 예산·성과 관리와의 연계가 강점이다. 다만 집행부 자기평가의 한계가 존재하므로, 위원회 구성의 외부성·의회 보고 체계를 확실히 갖추어야 한다.
- 조례입법평가는 형식적 점검이 아니라, 조례의 실효성을 높이고 입법-집행-평가의 선순환을 만드는 제도이다. 이를 위해서는 주도 주체와 관계없이 △전담부서 운영 △표준화된 서식·매뉴얼 △자료제출 체계 △전문기관 연계 △위원회 운영지원 △결과 환류 구조가 갖추어져야 한다.
- 특히 의회 주도형은 입법 품질 개선에 효과적이며, 집행부 주도형은 정책 실행력과 연계가 용이하므로, 각 지자체의 여건에 맞는 실무지원 체계 구축이 필수적이다.

IV. 위원회 운영 현황

IV. 위원회 운영 현황(조례로 정한 위원회)

1. 개요

- 인천 서구 위원회 수는 총 163개이며, 이 가운데 서구 조례에 근거가 있는 것으로 분류된 위원회는 54개(2025.6.30. 서구청 자료)
 - ※ 서구청 자료에 따르면 관련 조례와 근거 법령이 모두 있는 경우에도 법령에 근거한 것으로 분류된 것과 조례에 근거한 것으로 분류된 것이 혼재되어 있는데, 이 경우에는 구청 분류에 따랐음
- 이들 조례에 근거한 위원회의 2024년도 연간 개최 횟수와 2025년도 6월 30일 현재 반년간 개최 횟수를 바탕으로 활성도를 조사하였음
- 개최횟수는 서면개최와 대면개최를 합산하여 산정하였음

<표 10> 인천 서구 위원회 현황

위원회	위원장	설치	최상위 근거 규범	'24개최횟수	'25전반개최횟수
직장내괴롭힘실무위원회	감사실장	2022	인천광역시서구직장내괴롭힘예방및금지에 관한 조례	0	0
학술연구용역심의위원회	부구청장	2009	인천광역시서구학술연구용역관리및운영조례	2	1
소식지편집위원회	부구청장	1997	인천광역시서구구보등에관한조례	11	6
세입포상금지급심의위원회	기획재정국장	2023	인천광역시서구세입징수포상금지급조례	6	1
후생복지심의위원회	행정문화국장	2016	인천광역시서구공무원후생복지에관한조례	3	1
공적심의위원회	부구청장	2011	인천광역시서구포상조례	43	16
행정서비스헌장심의위원회	부구청장	2000	인천광역시서구행정서비스헌장제정및 운영에 관한 조례	0	0
민관협치위원회	구청장	2022	인천광역시서구민관협치활성화기본조례	0	0
서구사편찬위원회	구청장	2002	인천광역시서구사편찬위원회조례	0	0
직장운동경기부심의위원회	부구청장	2009	인천광역시서구직장운동경기부운영조례	1	0
서구립예술단운영위원회	재단대표이사	2003	인천광역시서구립예술단설치및운영조례	1	2
서구문화대학 운영위원회	재단대표이사	2022	인천광역시서구문화대학설치및운영조례	1	0

교육경비보조심의위원회	구청장	2003	인천광역시서구교육경비보조에 관한 조례	1	1
교육혁신운영위원회	구청장/ 서부교육지원청교육장	2021	인천광역시서구교육혁신지구운영및 지원에 관한 조례	0	0
양성평등위원회	구청장	2009	인천광역시서구양성평등기본조례	3	2
다문화가족지원협의회	부구청장	2013	인천광역시서구다문화가족지원조례	2	1
보육슬루션위원회	민간인	2018	인천광역시서구영유아보육조례	0	2
여성친화도시 조성협의회	구청장	2022	인천광역시서구여성친화도시조성에 관한 조례	1	0
저출산 정책위원회	복지국장	2025	인천광역시서구행복한출산·양육환경 조성을 위한 조례	0	1
아동친화도시조성위원회	구청장	2016	인천광역시서구아동친화도시조성에 관한 조례	2	3
어린이참여위원회	어린이위원장	2016	인천광역시서구아동친화도시조성에 관한 조례	10	5
서로이음아이돌봄협의회	부구청장	2021	인천광역시서구서로이음아이돌봄지원 조례	2	0
아동급식위원회	복지국장	2014	인천광역시서구아동급식지원에 관한 조례	2	0
지역아동센터위원회	복지국장	2009	인천광역시서구지역아동센터운영및 지원에 관한 조례	1	0
서구아동학대예방위원회	부구청장	2019	인천광역시서구아동학대예방및방지 조례	0	0
생활폐기물수집·운반 대행업체평가위원회	부구청장	2016	인천광역시서구생활폐기물수집·운반 대행업체평가에 관한 조례	1	0
물가대책위원회	구청장	1994	인천광역시서구지방물가대책위원회 설치 및 운영 조례	2	0
도시농업육성및지원 심의위원회	부구청장	2016	인천광역시서구도시농업의육성및지원 에 관한 조례	0	0
세어도어촌체험휴양 마을운영위원회	부구청장	2008	인천광역시서구세어도어촌체험휴양마 을운영관리 조례	0	0
서구사랑상품권활성 화기금운용심의위원회	구청장	2018	인천광역시서구사랑상품권발행및운영 조례	2	1
서구사랑상품권민관 운영위원회	구청장	2018	인천광역시서구사랑상품권발행및운영 조례	1	1
서구골목형상점가위 원회	부구청장	2021	인천광역시서구골목형상점가지정및 활성화에 관한 조례	0	0
거북시장판매시설운 영위원회	경제국장	2021	인천광역시서구거북시장주차장내판매 시설 관리 운영 조례	2	2
사회적경제육성위원 회	부구청장	2012	인천광역시서구사회적경제육성및지원 에 관한 조례	2	1
마을공동체만들기위 원회	부구청장	2019	인천광역시서구마을공동체만들기지원 조례	3	2
서구청년정책위원회	구청장 청년위원	2020	인천광역시서구청년기본조례	12	4
생활임금심의위원회	부구청장	2016	인천광역시서구생활임금조례	1	0
중소기업육성기금운 용심의위원회	경제국장	2009	인천광역시서구중소기업육성기금설치 및운영조례	2	3
중소기업우수제품홍 보관운영위원회	경제국장	2019	인천광역시서구중소기업활동촉진에 관한 조례	0	0

에너지위원회	부구청장	2008	인천광역시서구에너지기본조례	1	1
위생업소지원심의위원회	경제국장	2019	인천광역시서구위생업소지원조례	0	1
스마트에코시티위원회	구청장 총괄건축가	2019	인천광역시서구스마트에코시티구현을 위한 기본 조례	0	0
공공건축가추천위원회	총괄건축가	2020	인천광역시서구건축민간전문가참여에 관한 조례	4	1
공동주택보조금심의위원회	부구청장	2005	인천광역시서구공동주택관리지원조례	2	1
안전한마을협의회	부구청장	2016	인천광역시서구안전한마을만들기조례	0	0
재난관리기금운용심의위원회	부구청장	2005	인천광역시서구재난관리기금운용조례	2	2
재해영향평가심의위원회	안전교통국장	2020	인천광역시서구재해영향평가심의위원회운영조례	2	3
개방주차장심의위원회	안전교통국장	2021	인천광역시서구개방주차장지정및관리운영 조례	0	0
완정건강생활지원센터운영협의회	민간인	2019	인천광역시서구건강생활지원센터설치 및 운영에 관한 조례	2	1
석남건강생활지원센터운영협의회	민간인	2019	인천광역시서구건강생활지원센터설치 및 운영에 관한 조례	2	0
가좌건강생활지원센터운영협의회	민간인	2019	인천광역시서구건강생활지원센터설치 및 운영에 관한 조례	2	0
검단건강생활지원센터운영협의회	민간인	2019	인천광역시서구건강생활지원센터설치 및 운영에 관한 조례	2	1
서구주민건강자문위원회	보건소장	2021	인천광역시서구주민건강자문위원회 설치 및 운영에 관한 조례	2	1
가정·시니어원창건강생활지원센터운영협의회	민간인	2024	인천광역시서구건강생활지원센터설치 및 운영에 관한 조례	2	0

2. 위원회별 활성화도

가. 최상위 활성화도(15회 이상)

- 공적심의위원회(부구청장) : 59회
- 소식지편집위원회(부구청장) : 17회
- 서구청년정책위원회(구청장/청년위원) : 16회
- 어린이참여위원회(어린이위원장) : 15회

나. 중상위권 활성화(9~14회)

- 없음

다. 중위권(3~9회) - 15개

- 세입포상금지급심의위원회(기획재정국장) : 7회
- 재해영향평가심의위원회(안전교통국장) : 5회
- 중소기업육성기금운용심의위원회(경제국장) : 5회
- 아동친화도시조성위원회(구청장) : 5회
- 거북시장판매시설운영위원회(경제국장) : 4회
- 재난관리기금운용심의위원회(부구청장) : 4회
- 공공건축가추천위원회(총괄건축가) : 5회
- 학술연구용역심의위원회(부구청장) : 3회
- 사회적경제육성위원회(부구청장) : 3회
- 서구립예술단운영위원회(재단) : 3회
- 서구사랑상품권활성화기금운용심의위원회(구청장) : 3회
- 서구주민건강자문위원회(보건소장) : 3회
- 공동주택보조금심의(부구청장) : 3회
- 건강생활지원센터 운영협의회(민간인, 권역별) 완성 3회, 검단 3회

라. 하위권(1~2회)

- 보육솔루션위원회(민간인) : 2회
- 서구사랑상품권민관운영위원회(구청장) : 2회
- 교육경비보조심의(구청장) : 2회
- 에너지위원회(부구청장) : 2회
- 건강생활지원센터 운영협의회(민간인/권역별) 가정·신현원창 2회, 석남 2회, 가좌 2회
- 생활임금심의(부구청장) : 1회

- 지역아동센터위원회(복지국장) : 1회
- 아동급식위원회(복지국장) : 2회
- 위생업소지원심의(경제국장) : 1회
- 직장운동경기부심의(부구청장) : 1회
- 서구문화대학운영(재단) 등 : 1회

마. 사실상 휴면 상태인 위원회(기간 내 위원회 개최 0회) - 13개

- 직장내괴롭힘실무위원회(감사실장)
- 행정서비스현장심의위원회(부구청장)
- 민관협치위원회(구청장)
- 서구사편찬위원회(구청장)
- 도시농업육성및지원심의위원회(부구청장)
- 세어도어촌체험위원회(부구청장)
- 스마트에코시티위원회(구청장/총괄건축가)
- 개방주차장심의위원회(안전교통국장)
- 안전한마을협의회(부구청장)
- 교육혁신운영위원회(구청장/서부교육지원청교육장)
- 서구아동학대예방(부구청장)
- 서구골목형상점가위원회(부구청장)
- 중소기업우수제품홍보관위원회(경제국장)

3. 위원장 유형별 비교 (2024년+2025년 전반기 기준)

가. 구청장(단독/공동 포함)

- 청년정책, 아동친화처럼 전략분야는 활발한 반면 민관협치, 스마트에코시티, 물가대책과 같은 거버넌스 분야는 다소 낮게 나타남

나. 부구청장 주재

- 공적심의, 소식지편집 등 정기적이고 의무적인 부문의 위원회가 평균을 끌어올리고 있으나 동시에 휴면·저활성 위원회도 공존하고 있음

다. 국장급(감사·경제·안전교통·복지·기재·보건소장 포함)

- 재해영향평가, 중소기업기금운용, 거북시장 등 실무 심의 위원회가 중위권 활성도를 보이고 있음
- 국장급이 위원장인 위원회 가운데 휴면 위원회는 3개임(감사실장, 안전교통국장, 경제국장)

라. 민간/전문가(총괄건축가·교육장·민간인·어린이위원장)

- 어린이참여위원회(어린이위원장)는 매우 활발
- 공공건축가추천위원회(총괄건축가)는 중상위
- 권역별 건강생활지원센터 운영협의회(민간인)는 2~3의 안정적 활동
- 스마트에코시티(구청장/총괄건축가)는 휴면 상태

4. 설치연도와 활성도의 상관관계

- 피어슨 상관계수(설치연도 vs. 활성화도 합계) 약 -0.126로 미세한 음의 상관관계가 있으나 유의미한 상관관계는 없는 것으로 보임

5. 서구 주요 현안별 관련 위원회 개최 빈도

- 인천 서구 조례에 근거 규정이 있는 조례 54개 가운데 서구의 주요 현안 분야와 관련이 있는 위원회 개최빈도(2024년, 2025년전반기)를 분석한 결과 다음과 같이 나타남

<표 11> 주요 현안과 관련 위원회 현황

현안	관련 위원회	합계 (평균)	비고
안전	재해영향평가심의위원회(5) 재난관리기금운용심의위원회(4) 안전한마을협의회(0)	9 (3)	재해,재난 관련 위원회는 중위권 활성도를 보이나 생활안전과 관련해서는 저조한 편
환경	에너지위원회(2), 생활폐기물수집 운반대행업체평가위원회(1), 스마 트에코시티위원회(0)	3 (1)	인천서구의 환경 이슈를 고려할 때 관련 위원회는 전반적으로 활성도 낮은 편
복지/보건 /아동	후생복지위원회(4), 주민건강자문 위원회(3), 양성평등위원회(5), 다 문화위원회(3), 서로이음아이돌봄 위원회(2), 보육솔루션위원회(2), 아동급식위원회(2), 여성친화위원 회(1), 저출산위원회(1), 지역아동 센터위원회(1)	24 (2.4)	후생복지, 건강, 양성평등, 다문화는 중위권 활성도인 반면 돌봄, 급식, 저출산은 낮게 나타남 (장애인,노인 복지 관련 위원회는 조레가 아닌 법령에 근거한 것으로 분류되었기 때문에 제외)
경제/ 일자리	중기육성기금운용심의위원회(5), 거북시장판매시설운영위원회(4), 사회적경제육성위원회(3), 서구사 랑상품권(기금 3·민관 2), 물가대 책위원회(2), 생활임금심의위원회 (1), 골목형상점가위원회(0), 중기 우수제품홍보관운영위원회(0),	20 (2.2)	중소기업육성기금이나 거북시장, 사회적 경제, 지역 상품권 위원회는 중위권 활성도를 보이지만 물가, 생활임금, 골목형상점가 등은 낮은 편임 청년정책위원회(16)는 경제/일자리뿐 아니라 사회, 교육, 문화, 복지 등도 다루기 때문에 경제 분야로 분류하지 않았음

V. 미디어 - 행정자료 언급 현황

V. 미디어-행정자료 언급 현황

1. 최근 20년간 인천서구 관련 주요언론보도 동향

<표 12> 최근 20년간 인천서구 주요언론 보도

일자	이슈	매체	기사(발행일)
030604	서구주택공급·교통호재로부동산급등보도	경향	인천서구가뜨다
040918	지역교통·치안이슈(교통사고수사체계)	인천	뺑소니사망사고해결사경찰관
050406	청라지구개발계획변경(주택가구증량)	동아	청라지구아파트늘린다
051013	청라지구개발본격화·분양추진	동아	청라지구개발사업탄력
060711	수도권매립지수명연장논의	인천	매립지수명10년이상연장될듯
071205	청라택지공급방식차이→분양가격차논란	동아	청라지구분양가최고2배차이
08년말	루원시티비전소개·개발프레이밍	경인	루원시티관련기획
120119	매립지약취·침출수관리비판	인천	수도권매립지침출수관리
120626	외국어교육특구지정배경·도시위상변화	경향	변방에서세계가주목하는도시로
141219	공촌사거리송수관파열로대규모단수	경향	서구송수관파손...5만가구단수
150111	4자합의관련서구의'2016년종료원칙'강조	국민	서구'매립지2016년종료원칙'
150629	수도권매립지역할·현황재조명	중부	수도권매립지, 계획대매립지
190603	'붉은수돗물' 민원발생·긴급대응	동아	인천서구, 피해최소화총력
190610	서구지역상인·주민피해확산	조선	'붉은수돗물' 샤워도 생수로
190605	사태원인·부실대응비판	경향	'붉은수돗물' 공포확산
190607	사태장기화·피부질환신고등후속	한겨레	인천서구'붉은수돗물' 9일째
191212	산업사고(화학공장화재)	인천	인천서구화학물질공장화재
201027	북인천복합단지'공단'지정논란(청라인접)	경향	청라국제도시옆 또 공단..
201007	7호선청라연장·스타필드등개발호재보도	경향	인천서구개발호재잇따르며...
201021	도시재생뉴딜(서구행복주택·창업주택)	인천	서구에167세대행복주택·창업 지원주택조성
211012	약취민원, 서구가최다	경향	인천약취민원... '서구' 최다
210811	환경행정수상(국제환경도시추진)	인천	서구, '대한민국환경대상'
210819	청라연장기대감속부동산급등보도	조선	'7호선·의료타운'요동치는
210315	불법폐기물·쓰레기더미방치문제제기	한겨레	인천곳곳'쓰레기더미'실태
220920	'붉은수돗물' 재발불안·품질논란재부상	한겨레	또'붉은수돗물'...녹물·갈따구 겪은서구, 물공포
220323	7호선청라연장착공(연장사업개요)	조선	지하철7호선청라연장공사착공
220817	오류2구역침수·개발책임론	인천	또잠긴오류2구역서구책임론

220817	2019 사태피해규모재언급	경향	2019피해.회복경과재정리기사
230705	검단신도시지하주차장붕괴원인발표(전단 보강근누락)	경향	검단지하주차장붕괴...기둥32개중15곳철근누락
230706	전면재시공수용	동아	주차장붕괴검단아파트, 1666채 전면재시공
231016	입주예정자 보상 일부선 지급	한겨레	LH검단아파트지체보상금 일부선지급
231006	경찰압수수색등수사진행	한겨레	검단아파트붕괴수사
231012	주민·여론: 책임공방비판사설	동아	'검단부실' 책임진다더니... LH-GS 공방

가. 개요

- 최근 20년간의 주요 언론보도는 인천광역시 서구가 급격한 도시 확장과 산업구조 변화, 환경·안전 문제를 동시에 겪으며 복합적 행정 과제를 안고 있음을 보여줌

나. 시기별 보도 내용 경향

- 2000년대 초반 보도는 「주택공급 확대」와 「교통 인프라 개발」 중심의 도시성장 단계로 청라지구 개발(2005~2007)과 루원시티 비전(2008)은 서구가 수도권 서부의 신흥 주거·경제 거점으로 부상했음을 의미
 - ⇒ 이 시기는 택지공급 방식 차이에 따른 분양가 논란 등 개발이익의 불균형과 관리 문제가 대두되면서 향후 도시계획의 공공성 강화 필요성제기
- 2010년대 초반 수도권매립지 관련 환경갈등이 핵심 이슈로 부상하면서 매립지 수명연장 논의(2006), 악취·침출수 민원(2012), 4자 합의 종료원칙 논란(2015)은 서구가 수도권 환경 인프라를 감당하면서도 환경정의 측면에서 불균형한 부담을 지고 있음을 드러냄
 - ⇒ 이로부터 환경정책의 지방분권화와 주민참여형 환경관리체계 구축이 정책적 과제로 부각
- 2019년 ‘붉은 수돗물’은 도시 인프라의 노후화와 관리시스템의 취약성을 드러냈으며, 이후 수질·수도정책 전반에 대한 근본적 점검이 이뤄짐

⇒ 이는 생활 인프라 안전관리와 위기 대응 프로토콜 정비의 제도화 필요성을 강하게 제시한 사건

- 2020년대 들어 서구는 교통 및 도시개발 호재(7호선 청라 연장, 스타필드, 루원시티 재개발 등)로 부동산 가치가 급등하는 반면, 환경·안전 리스크도 병존하면서 악취 민원(2021), 불법폐기물(2021), 오류2구역 침수(2022) 등 사건은 급속한 도시화와 환경·기반시설의 불균형을 나타냄

⇒ 서구의 도시정책이 성장 중심에서 환경·안전·복지 통합형 도시관리체계로 전환해야 함을 시사

- 2023년 검단신도시 지하주차장 붕괴 사건은 서구의 문제가 아니라 전국적인 LH 대규모 개발사업의 품질관리·감리감독 체계의 구조적 결함을 보여줬으며 이에 따른 전면 재시공과 수사·보상 절차가 이어졌음

⇒ 이 사건은 지자체와 시민이 사업 전 과정의 관리·감독의 실질적 주체로서의 역할 강화가 필요하다는 것을 일깨움

다. 종합

- 언론 보도를 중심으로 본 인천 서구의 지난 20년은 ‘개발’에서 ‘관리’로, ‘성장’에서 ‘지속가능성’으로 행정 패러다임이 이동하는 과정이었고 향후 서구의 정책 방향은 △환경기초시설의 지역 상생형 재편 △위기대응 및 안전관리 시스템 상시화 △대규모 개발사업의 품질·감리 제도 강화 △주민참여형 환경감시 및 지역거버넌스 확립 △공공서비스 신뢰 회복을 통한 생활기반형 도시운영체계 정립 등을 과제로 도출할 수 있음
- 서구의 핵심 과제는 ‘산업·주거·환경·안전이 공존하는 복합도시’로 다층적인 도시구조로 인하여 일시적으로 발생할 수 있는 분야별 편중 현상을 바로잡고, 정책 간 밸런스와 연계성을 강화하는 통합 행정 거버넌스 구축으로 나아가야 할 것임

2. 2025년도 구정백서 중 조례 관련 내용

<표 13> 2025년도 구정백서 중 조례 관련 내용

면	조례명
143	인천광역시 서구 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례
200	인천광역시 서구 물품관리 조례
201	인천광역시 서구 공유재산 관리 조례
216	인천광역시 서구 긴급복지지원 위기상황 인정에 관한 조례
250	인천광역시 서구 서동이장학회 설립 및 운영 등에 관한 조례
264	인천광역시 서구 아동친화도시 조성에 관한 조례
309	인천광역시 서구 음식물류 폐기물 발생억제, 수집·운반 및 재활용에 관한 조례
341	인천광역시 서구 골목형상점가 지정 및 활성화에 관한 조례
350	인천광역시 서구사랑상품권 발행 및 운영 조례
379	인천광역시 서구 교통안전조례
389	인천광역시 서구 주차장 설치 및 관리 조례
391	인천광역시 서구 주차장 설치 및 관리 조례
396	인천광역시 서구 자동차관리사업 모범사업자 지정 등에 관한 조례
433	인천광역시 서구 옥외광고물등의 관리와 옥외광고산업진흥에 관한 조례
716	인천광역시 서구 청소년의 날 조례
776	인천광역시 서구 장애인 직업재활시설 설치 및 운영조례
813	인천광역시 서구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례
842	인천광역시 서구 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례

가. 주민자치회 및 주민자치센터 설치·운영에 관한 조례

- 행·재정적 지원을 통한 안정적이고 내실있는 주민자치회 운영 도모, 주민참여 확대 및 역량강화로 지속가능한 자치환경 조성을 위해 조례 일부 개정 사실을 밝힘(단, 구체적 개정 내용은 기재되지 않음)

나. 물품관리 조례

- 특별한 개정 내용을 소개한 것은 아니고 지방회계법, 지방재정법 기타 회계관련 법규와 함께 물품관련 조례·규칙을 근거로 금전, 물품, 재산 등 출납과 보관, 관리 등 재정 활동 전반을 조직적으로 수행함으로써 공공욕구를 충족시키기 위한 경제활동을 하게 됨을 설명
- 2007년 1월부터 시행된 발생주의 복식부기 회계제도에 따라 우리 구의 재정상태와 운영성과를 담은 재무보고서를 작성하여 공인회계사의 검토 및 의회승인을 거쳐 공개됨으로써 주민참여 증대 및 회계책임성, 투명성을 확보하고 주민의 알권리 충족을 실현하고자 한다고 밝힘

다. 공유재산 관리 조례

- 2024.9.27. 의회에서 일부개정된 사실을 적고, 행정재산·보존재산의 취득·대부·사용허가 절차를 표준화한 것으로 설명된다. 구정 주요사업과 연계해 필요 시 목적 외 사용을 허가할 수 있으나, 조례 기준에 따라 사용료를 부과하도록 해 재정수입을 확보하려는 방향이 드러남

라. 긴급복지지원 위기상황 인정에 관한 조례

- 구정백서에는 구체적인 조례명칭이 나오지는 않지만 내용상으로는 ‘인천광역시 서구 긴급복지지원 위기상황 인정에 관한 조례’를 암시하는 내용으로 “이 법(긴급복지지원법) 취지에 반하지 않는 범위에서 지역상황을 고려하여 조례로 정하거나 지자체장이 인정하는 경우”를 지원대상으로 포함

마. 서동이장학회 설립 및 운영 등에 관한 조례

- 2010년 조례 제정 및 이에 근거하여 장학회 설립되었으며 지역사회 및 국가발전에 기여할 수 있도록 학업, 예술, 체육 등 다양한 분야의 우수인재를 발굴·육성하고, 가정형편이 어려운 취약계층 학생들이 학업에 정진할 수 있는 면학 환경 제공을 목적

- 2024년 장학사업 실적으로는 관내 초·중·고·대학생 151명 대상으로 2억2천만원 장학금 지급(2012~2024 누계 1,564명 21억2천만원 지급)

바. 아동친화도시 조성에 관한 조례

- 유니세프 아동친화도시(Child Friendly Cities) 사업 인천지역 최초 인증(2017-전국 지자체 16번째), 인천지역 최초 상위단계 인증(2021-전국 지자체 8번째) 성과
 - ※ 지역사회가 유엔아동권리협약을 준수하여 모든 아동의 불평등과 차별을 없애고, 아동의 권리가 잘 실현되는 지역사회를 유니세프에서 아동친화도시로 인증하고 있음
- 제3차(2026~2029)아동친화도시 기본계획 수립 및 아동권리 사전영향진단
 - ↳ 유니세프 한국위원회 재인증 신청

사. (309쪽) 음식물류 폐기물 발생억제·수집·운반 및 재활용에 관한 조례

- 조례 제10조는 폐기물관리법에 따라 음식물류 폐기물의 수집·운반·처리에 관한 수수료를 종례제 따라 수집·운반 및 처리비용을 적용하여 산정하되, 주민부담률을 고려하여야 한다고 규정
- 배출자 부담원칙에 의거 배출량에 따라 수수료 차등 부과로 음식물류폐기물 감량 유도하고, 일반주택 및 공동주택에 대하여 음식물 전용용기 납부필증방식과 RFID 방식을 시행하고 있으며 청라지역을 대상으로 종량제 봉투(크린넷) 방식을 시행 중

아. 골목형상점가 지정 및 활성화에 관한 조례

- 관내 17개 상권을 ‘골목형 상점가’로 지정해 공동마케팅, 환경정비, 골목형 상점가 국·시비 공모사업 지원 근거로 기능

자. 서구사랑상품권 발행 및 운영 조례

- 인천광역시 지자체 최초의 전자식 지역상품권인 서구사랑상품권(서로e음) 발행을 통해 구민과 소상공인 혜택을 지원하고 역내 소비를 촉진함으로써, 지역공동체 강화 및 지역경제 활성화 도모
- 누적 발행액 3조 762억 원, 사용자 566,046명
- 인센티브 : 기본캐시백 5~10%, 상생가맹점 추가캐시백 2%
- 가맹점 수수료 : 상상가맹점 카드결제수수료지원 1%, 배달서구가맹점 중개수수료지원 2%

차. 교통안전조례

- 교통안전법 제3조제2항, 인천광역시 서구 교통안전조례 제9조(협력체계 구축). 교통안전도시 도약을 위한 협력체계 구축 업무협약 제3조에 근거하여 인천광역시 서구 교통안전전체협의체 구축
- 교통유관기관 기관관리자로 구성(서구청, 서부경찰서, 서부교육지원청, 도로교통공단, 한국교통안전공단)되며 단장은 서구 안전교통국장

카. 주차장 설치 및 관리 조례

그린파크(내 집 마당 주차장 설치지원사업) 확대방안 강구를 위해 조례 개정(제22조의2 및 제22조의4),

⇨ 주차장특별회계로부터 설치비용의 일부를 보조를 받을 수 있는 대상

1. 주차장 확보의무가 없는 자가 기존 단독주택, 다세대 주택 또는 연립주택의 대문이나 담장을 철거 또는 개조하여 주차장을 설치하는 경우
2. 기존 건축물의 부설주차장을 인근 주민에게 개방하기 위하여 필요한 시설변경·보안시설 등을 설치하려고 하는 경우

3. 학교건축물의 부설주차장을 인근 주민에게 개방하기 위하여 필요한 시설변경·보안시설 등을 설치하려고 하는 경우 (단, 20면 이상)

지원기준 : 650만 원(주차1면), 750만 원(주차2면), 850만 원(주차3면)

사 업 비 : 13,000만 원(구비 6,500만 원 / 시비 6,500만 원)

타. 자동차관리사업 모범사업자 지정 등에 관한 조례

- 구역 내 자동차관리사업(정비업 등) 중 서비스·환경·안전 기준을 모범적으로 지킨 업체를 지정해 인센티브를 주는 근거로 인용

파. 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 조례

- 옥외 광고발전기금 설치 근거로 인용(잔액 23억 7천 9백만 원)

하. 청소년의 날 조례

- 가좌청소년센터 운영 현황에서 근거 조례로 인용
- “청소년과 함께 행복한 내일을 여는 서구청소년시설”을 슬로건으로 청소년을 둘러싼 지역문제 해결 및 지역 내 청소년 권리 및 참여기반 조성

거. 장애인 직업재활시설 설치 및 운영조례

- 장애인직업재활시설의 규범적 근거로 ‘인천광역시 서구 장애인 직업재활시설 설치 및 운영조례’ 제5조(시설의 운영)를 인용하고 있음
- Mission으로 “친환경 1등 제품 체계적인 직업재활서비스 신뢰받는 재활사업부”를, Vision으로 “복지와 환경의 공존 모두의 미래를 향한 발걸음”을 명시
- 장애인 채용 실적, 직업상담 및 평가 프로그램 운영, 사례관리, 직업재활 프로그램 및 교육 운영, 작업활동 프로그램 운영, 지역자원 조직화 등

성과 공개

너. (813쪽) 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례

- 2017. 07. 인천서구문화재단 설립 및 운영에 관한 조례 공포 사실과 주요 사업 내용(서구문화회관, 서구립예술단, 지역축제 기획운영, 생활문화 진흥사업, 문화예술교육 기획 및 운영 등) 소개
- 서구 주요 문화시설 6개(서구문화회관, 청라블루노바홀, 서구드림아카데미, 문화공간터틀, 가정생활문화센터, 정서진아트큐브) 현황 공개
- 2024년 인천광역시서구문화재단 운영성과표와 2024년 주요경영성과 공개

더. (842쪽) 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례

- 2023년 서구복지재단 설립 및 운영에 관한 조례 제정과 이후 2024년 재단법인 인천서구복지재단 출범 소개
- 2024 직원 공개경쟁 채용 5명(6급 1명, 7급 1명, 8급 2명, 9급 1명)

3. 2025년도 주요업무 시행계획 중 조례 관련 내용

<표 14> 2025년도 주요업무 시행계획 중 조례 관련 내용

면	조례명
107	인천광역시 서구 고향사랑 기부금 모금 및 운용에 관한 조례
107	인천광역시 서구 문화원지원 및 육성에 관한 조례
345	인천광역시 서구 아동친화도시 조성에 관한 조례
413	인천광역시 서구 폐기물처리시설 입지선정위원회 구성 및 운영 조례
422	인천광역시 서구 정원문화 조성 및 진흥에 관한 조례
486	
533	인천광역시 서구 반려견 순찰대 운영 조례
718	인천광역시 서구 광역급행형 시내버스운송사업 재정지원 조례
729	인천광역시 서구 화재예방 안전순찰단 운영 및 지원 조례
807	인천광역시 서구 대상포진 예방접종 지원에 관한 조례
821	인천광역시 서구 간접흡연 피해방지 조례
909	인천광역시 서구 주차장 설치 및 관리 조례

가. 분석

(1) 인천광역시 서구 고향사랑 기부금 모금 및 운용에 관한 조례

- 2025년에는 조례에 따라 조성된 고향사랑기금의 효율적인 관리 및 운용

(2) 인천광역시 서구 문화원지원 및 육성에 관한 조례

- 문화원 진흥기금을 활용한 서구문화원의 각종 문화행사 지원사업

(3) 인천광역시 서구 아동친화도시 조성에 관한 조례

- 2025년 11월 만료 예정인 유니세프 아동친화도시 상위단계 인증을 갱신하기 위해 연구용역과 제3차 기본계획 수립을 진행한다. 아동권리 인식 개선, 놀이문화 확산, 아동참여 구조 운영 등 조례에서 요구하는 행정체계를 재점검하는 것이 주요 과업이다.

(4) 인천광역시 서구 폐기물처리시설 입지선정위원회 구성 및 운영 조례

- 내구연한 경과로 노후화된 청라 광역폐기물처리시설을 대체할 친환경 자원순환센터를 건립하여 발생지 처리원칙에 따른 감량과 재활용 중심의 생활폐기물 처리 기반 마련
- 자원순환센터 건립을 위한 입지선정위원회를 조례('22)에 따라 구성·운영하고, 후보지 타당성 조사와 안전 심의 등 절차적 정당성 확보

(5) 인천광역시 서구 정원문화 조성 및 진흥에 관한 조례

- ▲정원 인프라의 양적 확대와 질적 향상으로 지속가능한 정원도시 조성 ▲원도심과 신도시의 도시숲 공간 불균형 해소 ▲정원조성을 통한 생활환경 개선 및 지역 커뮤니티 활성화
- 조례 제정('23) 계기로 공공공간에 정원 확충 주민 생활환경 개선, 관광 활성화, 국·시·구비 연계 2025~2027년 단계별 정원 조성 추진
- 정원도시 조성 실행단계로 공공공지 정원 조성, 학교숲 조성, 구민정원사 양성, 주민 주도형 마을정원 조성 등을 연중 추진한다. 주민이 직접 참여할 수 있는 교육·실습 프로그램을 운영해 정원문화 확산과 관련 일자리 창출 효과

(6) 인천광역시 서구 반려견 순찰대 운영 조례

- 2024년 제정된 조례를 근거로 2025년에 반려견 순찰대를 선발·운영하여 펫티켓 홍보와 공원·거리 순찰 병행
- 반려견 보유 주민을 참여주체로 목줄·배변 지도와 방법활동을 결합함으로써 반려동물 관련 민원을 예방하는 것이 목표

(7) 인천광역시 서구 광역급행형 시내버스운송사업 재정지원 조례

- 서울 접근성을 높이기 위해 M버스 노선을 확충하고, 준공영제 시행에 맞춰 적자 노선에 재정을 지원하는 내용을 계속 추진
- 주민 교통편의 증진과 광역교통체계 구축을 조례가 뒷받침하도록 예산과 노선 확보를 병행

(8) 인천광역시 서구 화재예방 안전순찰단 운영 및 지원 조례

- 2024년 말 왕길동 공장 화재 직후 마련된 조례에 따라 의용소방대, 자율방재단, 안전보안관 등 단체로 구성된 안전순찰단이 지역별(4개 권역) 5명씩 참여하여 주 1회 안전순찰 및 캠페인

(9) 인천광역시 서구 대상포진 예방접종 지원에 관한 조례

- 종래 65세 이상 어르신은 기초수급자만 지원 대상이고, 70세부터 전원 대상이었으나 조례 개정으로 65세 이상 어르신 전원에게 시행기준 70세 이상에서 65세 이상으로 대상포진 예방접종 지원 대상 확대

(10) 인천광역시 서구 간접흡연 피해방지 조례

- 국민건강증진법과 조례에 따라 금연구역을 지정·점검하고, 공동주택·도시공원 등 민원 다발지역을 집중 단속하는 사업이 2025년에도 계속
- 금연아파트, 금연벨, 안내표지 설치와 과태료 부과를 통해 주거지 내부 간접흡연 피해를 줄이는 데 중점

(11) 인천광역시 서구 주차장 설치 및 관리 조례

- 조례 개정으로 인천 아이모아카드 소유자이거나 18세 이하의 자녀를 포함한 2자녀 이상 다자녀가정의 가구원이 증명서류(주민등록등본 등)를 지참하여 공영주차장을 이용하는 경우 주차요금 50퍼센트 감면(조례 제5조 제9호)

VI. 서구에 적합한 조례입법 평가 운영 방안 설계

VI. 서구에 적합한 조례입법 평가 운영 방안 설계

1. 조례 입법 평가 운영 목적 설정

가. 입법 목적 실현성

(1) 개요

- 지방자치단체 조례는 지역 주민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 중요한 법규범으로, 조례가 실제 정책성으로 이어지기 위해서는 입법의 방향성과 설계 단계에서부터 실현 가능한 목적 설정이 이루어져야 한다. 많은 조례가 당위적 목표를 제시하지만 구체적 실행수단, 재정적 기반, 운영체계가 미흡하여 입법 이후 실효성이 낮게 나타나는 경우가 반복되고 있다. 이에 따라 지방의회와 집행부가 공동으로 운영하는 조례 입법 평가제도는 조례가 규정한 목적이 실제로 달성되고 있는지를 점검하고, 목적 실현을 저해하는 구조적 요인을 발견하여 개선·보완하려는 제도적 장치로 자리 잡고 있다. 본 절에서는 조례 입법 평가 운영 목적 중 ‘입법 목적 실현성’을 중심으로 그 개념과 평가 필요성, 평가 기준, 운영 전략을 분석하고자 한다.

(2) 입법 목적 실현성의 개념

- 입법 목적 실현성이란 조례가 설정한 정책 목표가 현실적·구체적·달성 가능한 수준으로 설계되었는지, 그리고 입법 이후 실제로 이행되고 성과로 연결되고 있는지를 판단하는 개념이다. 이는 조례의 존재 목적이 단순 선언에 그치지 않고 주민의 삶 속에서 실제 효과로 발현되는지를 검증하는 핵심 기준이다. 지방자치단체의 자치입법은 지역 특수성과 정책 수요를 반영해야 하지만, 동시에 재정 여건, 조직 역량, 지역 내 민관 거버넌스 수준을 고려해야 하므로 ‘실현 가능성’에 대한 체계적 검토가 필수적이다.
- 입법 목적 실현성은 크게 다음 두 가지 요소로 구성된다.
- ① 입법 당시의 실현 가능성: 조례가 설정한 목적이 지역의 현실, 집행체계, 예산 상황 등을 고려할 때 과도한 이상적 목표인지, 또는 실

행 가능한 구체적 목표인지 평가하는 요소이다.

- ② 입법 이후의 실현 정도: 조례에 따라 추진된 사업·정책이 실제로 얼마나 이행되었는지, 의도했던 정책 효과로 이어졌는지를 평가하는 요소이다.

(3) 입법 목적 실현성 평가의 필요성

(가) 정책효과 중심의 자치법규 입법

- 기존 지방자치단체 조례는 법적 근거 확보 또는 선언적 목적 제시에 그치는 경우가 많았다. 실현성 평가는 조례를 정책 효과를 만들어내는 실행 가능한 규범으로 전환하는 기능을 한다.

(나) 예산·행정 역량의 효율적 배분

- 실현 가능성이 낮은 조례를 유지하면 인력과 예산이 분산되며 행정 낭비가 발생한다. 실현성 평가를 통해 우선순위를 재배치하고 불필요한 조례를 정비하여 자원 효율성을 확보할 수 있다.

(다) 정책 책임성과 민주적 정당성 강화

- 주민은 조례가 약속한 서비스와 정책효과를 기대한다. 실현성 평가를 통해 조례가 실제 성과를 내도록 관리함으로써 입법의 책임성과 지방의회의 민주적 정당성을 확보할 수 있다.

(라) 지역 주민의 신뢰 확보

- 지속적으로 이행되지 않는 조례가 쌓이면 주민 신뢰가 낮아질 수 있다. 실현성 평가는 실효성 높은 입법을 촉진하여 주민 중심 행정·입법체계를 강화한다.

(4) 입법 목적 실현성 평가 기준

- 입법 목적 실현성 평가는 다음과 같은 체계적 기준에 따라 이루어진다.

(가) 목적의 구체성 : 조례의 목적이 선언적 문구에 머무르지 않고 구체적 문제를 명시하고 있는가, ‘주민 행복 증진’, ‘건강한 도시 구현’과 같은 추상적 표현을 넘어 변화의 대상·범위·행위가 명확한가

- (나) 정책수단의 적정성 : 조례가 제시하는 사업, 절차, 행정 구조가 목적을 달성할 수 있는 구조인가, 집행기관과 수행 주체가 명확한가, 민관협력, 위원회, 전담조직 등을 마련했는가 등
- (다) 재정적 실현 가능성 : 목적 달성을 위한 예산이 합리적으로 추계되었는가, 중장기적으로 재정적 지속 가능성이 있는가, 국비·시비·구비 등 재원조달계획이 마련되어 있는가 등
- (라) 제도적·행정적 실현 가능성 : 집행부가 수행할 수 있는 조직·인력 여건이 마련되어 있는가, 관련 부서 간 협업체계가 존재하는가, 유관 법령과 충돌하는 영역은 없는가
- (마) 성과 측정 가능성 : 조례 목적 달성 여부를 평가할 수 있는 지표가 마련되었는가, 산출지표·성과지표·효과지표 구분이 가능한가, 주민 체감도 평가 방식이 존재하는가

(5) 입법 목적 실현성 강화 전략

- (가) 입법 단계에서의 실현성 사전 검토 강화 : 조례안 심사 단계에서 집행부의 실행 계획, 필요 예산, 인력 운영계획을 검토하는 절차를 의무화할 필요가 있다. 이는 ‘실효성 없는 조례 양산’을 방지하는 핵심 장치가 될 수 있다.
- (나) 입법 이후 모니터링 체계 구축 : 조례 시행 후 일정 기간마다 성과를 측정하고, 목적 달성에 어려움이 있을 경우 개정·폐지·통합 등 후속 조치를 취할 수 있는 체계를 구축해야 한다.
- (다) 주민 참여 기반의 실현성 점검 : 주민 설문조사, 간담회, 전문가 FGI 등을 활용하여 실제 체감성과를 확인하고, 실현성 평가에 반영함으로써 현장성 있는 입법 평가가 가능해진다.
- (라) 집행부와 의회의 협력적 거버넌스 강화 : 조례 입법은 의회가 만들지만, 그 목적을 실현하는 것은 집행부이다. 따라서 사후평가, 운영계획 수립, 예산연계 평가 등에서 협력적 구조를 만드는 것이 핵심이다.
- 입법 목적 실현성 평가는 조례가 선언적 규범에 머물지 않고, 지역사회에 실제 변화를 만들어내는 실효적 입법으로 자리 잡게 하기 위한 전제이다. 실현성 평가를 통해 지방의회는 정책의 우선순위를 재정립

하고, 주민 체감도를 높이는 입법 중심 행정 체계를 구축할 수 있다. 앞으로 조례 입법 평가제도가 안정적으로 운영되기 위해서는 실현성 평가 기준을 체계화하고, 집행부·의회·주민의 참여 구조를 강화하며, 평가 결과를 실제 입법 활동과 예산 심사에 반영하는 제도적 연계가 필요하다. 이러한 노력이 결합될 때 지방자치단체의 조례는 지역 문제 해결의 핵심 도구로 기능하게 될 것이며, 주민에게 보다 실질적인 혜택을 제공할 수 있을 것이다.

나. 유효성 및 효율성

- 지방자치단체의 조례는 지역 주민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 규범이자 정책 집행의 근거로 기능한다. 그러나 많은 조례가 제정 후 운영 실태가 충분히 검토되지 못하거나, 실제 정책 효과 대비 과도한 예산·인력을 소모하는 경우가 지속적으로 지적되어 왔다. 이에 따라 지방의회는 조례 전반의 실효성을 점검하고 자치입법의 품질을 향상하기 위해 조례 입법 평가제도를 도입·운영하고 있다. 본 절에서는 조례 입법 평가 운영 목적 중에서도 특히 중요한 두 영역인 ‘유효성(effectiveness)’ 및 ‘효율성(efficiency)’을 중심으로, 그 개념적 의미와 평가 기준, 운영 방향을 분석하고자 한다.

(1) 유효성의 개념

- 유효성이란 조례가 의도한 정책 목표를 실제로 달성하고 있는가를 평가하는 개념이다. 이는 조례가 제정 목적에 부합하는 변화를 만들어 냈는지를 측정하는 것으로서, 정책의 결과(result)와 성과(outcome)에 직접적으로 초점을 둔다. 예컨대 청소년 지원 조례가 실제 청소년의 안전·활동 여건을 개선했는가, 지역경제 조례가 지역 내 소비·일자리 증가로 이어졌는가 등이 이에 해당한다. 즉 유효성 평가는 조례가 “무엇을 달성했는가”를 확인하는 가장 본질적 기준이다.

(2) 효율성의 개념

- 효율성이란 조례의 목적 달성을 위해 투입된 예산·인력·시간 등 행정적·재정적 자원이 적절하게 사용되었는지를 검토하는 개념이다. 동일한 정책 효과를 얻기 위해 과도한 자원이 소모되지 않았는지,

중복 규정이나 부처 간 비효율적 사업 운영이 있지는 않은지 등을 평가한다. 즉 효율성 평가는 “어떻게 달성했는가”의 문제에 해당한다.

- 유효성은 ‘정책 효과의 질’을, 효율성은 ‘정책 운영의 경제성’을 의미하며, 두 요소는 상호 보완적으로 작동한다.

(3) 유효성 및 효율성 평가의 필요성

- 조례의 실효성 향상 : 유효성과 효율성 평가는 조례가 선언 규범에 그치지 않고 정책 효과를 창출하는 실행 규범으로 기능하도록 한다. 정책목표 달성 여부와 자원투입의 타당성을 동시에 점검함으로써 조례 전반의 실효성을 높인다.
- 예산 낭비 방지와 자원 최적화 : 효율성 평가는 중복 사업, 비효율적 절차, 과도한 예산 투입을 사전에 차단하여 지방재정의 건전성과 지속 가능성을 확보하는 기능을 한다.
- 정책 책임성과 투명성 강화 : 입법자가 의도한 목표가 실제 주민의 삶에서 성과로 나타나는지, 행정기관이 자원을 적정하게 집행하였는지 확인함으로써 정책 책임성과 행정 투명성을 강화한다.
- 주민 체감도 증진 : 유효성 평가를 통해 실제 주민 생활에서 어떤 변화가 있었는지를 점검함으로써 정책의 체감적 성과를 높이고, 장기적으로 지방의회와 행정에 대한 신뢰를 제고할 수 있다.

(4) 유효성 및 효율성 평가 기준

(가) 유효성 평가 기준

- ① 정책 목표의 달성 여부 : 조례가 규정한 목표가 실제 사업 운영과 성과 지표에서 어떻게 반영되었는지 측정, 정량지표(이용자 수, 수혜자 증가율 등)와 정성지표(만족도, 체감도 등) 병행
- ② 사업 영향성 및 과급효과 : 조례 시행으로 지역사회 문제 해결이 촉진되었는지, 타 정책 또는 지역 주민에게 미친 긍정적·부정적 효과 포함
- ③ 주민 수요 충족도 : 조례가 규정한 정책이 실제 주민 수요와 일치하는지 주민 의견조사, FGI, 민원 분석 등을 통해 확인
- ④ 지속 가능성 : 조례가 단발성 사업이 아닌 장기·구조적 성과로 이어지는지 평가

(나) 효율성 평가 기준

- ① 비용 대비 성과(B/C)의 적정성 : 투입된 예산 대비 성과가 합리적 수준인지, 대안적 정책수단 대비 경제성이 우수한지
- ② 행정 절차의 간소화 정도 : 조례가 불필요한 절차·중복 규정을 야기하지 않는지, 기관 간 협업 구조가 효율적으로 작동하는지
- ③ 집행체계의 적정성 : 담당 부서의 업무분장, 인력 배치, 실행 조직 구성 등이 적정한지, 위원회 운영, 민간위탁 등 제도적 장치의 운영 효율
- ④ 재정적 지속성 : 장기적으로 예산 증가 부담 없이 운영 가능한지, 국비·시비·민간 협력 등 재원 확보 방안이 안정적인지 등

(5) 유효성 및 효율성 제고 전략

- 입법 단계에서의 사전 타당성 검증 강화
- 조례 제정 시 집행부가 제출하는 사업계획서·예산추계·성과지표를 의무적 검토 대상으로 삼아 유효성과 효율성을 사전에 확보한다.
- 이행 결과의 정기적 평가체계 마련
- 조례 시행 후 일정 주기마다 성과보고서 제출을 의무화하여 성과 미흡 조례는 개정·폐지·통합하는 체계로 운영한다.
- 데이터 기반 성과관리 도입
- 정량지표를 활용한 성과 관리 시스템, 주민 체감도 조사 등을 통해 객관적 근거 중심의 평가가 가능하도록 한다.
- 부서 간·기관 간 협업 강화
- 효율성 향상을 위해 중복사업 조정, 협업체계 정비 등 행정역량 강화를 추진한다.
- 예산 연계형 평가 도입
- 유효성과 효율성이 높은 조례에 예산을 우선 배정하고, 실효성이 낮은 사업은 조정하는 방식으로 입법-예산 연계 구조를 확립한다.
- 유효성 및 효율성 평가는 조례가 지역사회 문제 해결에 실질적으로 기여하는지를 판단하는 핵심적 운영 목적이다. 유효성은 정책 목적의

실질적 달성 정도를, 효율성은 자원의 경제적·효과적 활용을 의미한다. 지방의회는 이러한 평가를 통해 조례의 실효성을 제고하고 지방재정의 건전성을 확보할 수 있으며, 주민에게 보다 높은 수준의 행정서비스를 제공할 수 있다. 향후 입법 평가제도의 지속적 발전을 위해서는 체계적 평가 기준 마련, 집행부와의 협력 강화, 데이터 기반 평가체계 구축이 필수적이다. 이를 통해 조례는 실질적 정책성과를 창출하는 지역 발전의 핵심 수단으로 자리매김하게 될 것이다.

다. 법적 정합성

- 지방자치단체 조례는 지역 주민의 생활과 밀접한 규범으로서, 국가법체계 속에서 일정한 위계를 갖는 법규범이다. 조례는 「지방자치법」 제28조에 따라 자치사무 또는 국가가 위임한 사무 범위에서 제정될 수 있으며, 상위 법령을 위반할 수 없다. 이러한 조례의 법적 성격은 제정·시행 단계에서 법적 정합성(legal consistency) 확보가 필수적임을 의미한다. 법적 정합성은 조례가 상위 법령과 충돌하지 않고, 동일 지자체 내 조례 간, 혹은 관련 정책체계와의 정합성을 유지하며, 법령 체계 전체 속에서 모순 없이 작동하는지를 확인하는 핵심 기준이다. 본 보고서는 조례 입법 평가 운영 목적 중 ‘법적 정합성’을 중심으로 개념, 평가 필요성, 평가 기준, 제고 전략을 분석한다.

(1) 법적 정합성의 개념

- 법적 정합성은 조례가 국가 헌법질서 및 법령 체계 안에서 상위법 준수·체계 정합성·적법한 입법 범위의 충족 여부 등을 종합적으로 판단하는 개념이다. 이는 조례가 실효적으로 운영되기 위한 가장 기본적인 조건으로, 정합성이 결여된 조례는 즉시 무효 또는 집행 불가능 상태에 놓일 수 있다.

(2) 상위법령과의 정합성

- 조례가 헌법·법률·대통령령·부령 등 상위 법령에 위반되는지 여부
- 상위 법령이 규정한 권한 범위 내에서 정당하게 제정되었는지 여부

(3) 지방자치단체 내부 체계와의 정합성

- 동일 자치단체 내 이미 제정된 조례와 중복·모순은 없는지
- 동일 사안에 대한 복수 조례의 중복 규제 여부
- 법적 정합성은 조례 정책의 실효성을 담보하는 최소 조건이자, 지방자치단체의 법치행정을 유지하는 핵심 요소이다.

(4) 법적 정합성 평가의 필요성

(가) 법적 분쟁 및 무효화 위험 방지

- 법적 정합성이 미흡한 조례는 법원·감사원·행정기관의 판단에 따라 무효 또는 집행정지 처분을 받을 수 있다. 이는 행정 혼란뿐 아니라 주민 권익 침해로 이어질 수 있어 평가의 필요성이 매우 크다.

(나) 자치입법권의 신뢰성 확보

- 지방의회가 제정한 조례가 상위법과 부합하고, 법체계 내에서 적절하게 기능할 때 주민은 지방자치단체의 입법권을 신뢰하게 된다. 정합성 평가는 지방의회의 입법 품질을 보증하는 장치로 작용한다.

(다) 정책 일관성 유지

- 동일 자치단체 내에서 중복·모순 규정이 존재할 경우 행정 수요자 혼란이 발생한다. 법적 정합성 평가는 정책 이행의 통일성과 행정 신뢰성을 강화하는 역할을 한다.

(라) 지방자치의 법적 안정성 제고

- 상위법령 개정, 새로운 정책 도입 등으로 기존 조례가 시대적 변화에 맞지 않을 수 있다. 정합성 평가는 조례 정비를 통해 변화된 법 환경에 조례가 적응하도록 하는 기능을 수행한다.

(5) 법적 정합성 평가 기준

(가) 헌법 적합성

- 조례 내용이 헌법의 기본권 규정, 법치주의 원칙, 지방자치 원리에 반하지 않는지 평가한다.

(나) 법령 위반 여부

- 조례가 법률에서 위임되지 않은 새로운 의무·벌칙·권한을 규정하는지 여부를 확인한다.
- 특히 조례가 법률유보 원칙, 포괄위임금지 원칙을 위반하는지는 중요한 평가 대상이다.
- 시행령·시행규칙의 절차, 기준과 다른 내용을 규정하지 않는지 여부를 검토한다.

(다) 과도한 규제 여부

- 법률이 규정하지 않은 새로운 규제나 과도한 제한을 도입하지 않았는지, 기본권 제한의 최소성 원칙을 준수하는지 평가한다.

(라) 중복 규정 여부

- 기존 조례와 내용이 반복되거나, 동일한 목적을 가진 사업을 중복하여 규정하지 않았는지 평가한다.

(마) 용어 정의의 일관성

- 다른 조례 또는 법령과 비교해 용어 정의·적용 범위·책무 규정 등이 통일되고 체계적으로 구성되어 있는지 확인한다.
- 법적 정합성은 조례가 실효적으로 집행되고, 주민 권익을 보호하며, 지방자치의 법적 안정성을 확보하는 데 필수적인 요소이다. 상위 법령과의 충돌을 방지하고 법체계 전반과 조화를 이루는 조례는 주민의 신뢰를 높이고 행정 운영의 일관성을 보장한다. 조례 입법 평가제도는 이러한 정합성을 지속적으로 점검하고, 시대 변화에 따라 조례를 체계적으로 개선하는 기반을 만들어준다. 앞으로 법적 정합성 평가가 내실 있게 운영된다면 지방자치단체의 입법 품질은 크게 향상될 것이며, 이는 곧 주민의 권익 보장과 행정 서비스 향상으로 이어질 것이다.

2. 조례 입법 평가 운영 체계 설계

가. 제1안 의회주도형

- 지방자치단체에서 조례는 지역사회 문제 해결의 핵심 규범이자 공공정책의 실행 근거를 제공하는 중요한 법적 수단이다. 그러나 조례가 제정된 이후 실제 집행 과정에서 정책 목적을 충분히 달성하지 못하거나, 상위 법령과의 충돌, 행정 절차의 비효율, 재정 부담의 과도한 증가 등 다양한 문제가 발견되는 경우가 적지 않다. 이에 지방의회는 조례의 품질을 높이고 제정 이후에도 지속적으로 관리·점검하기 위한 조례 입법 평가제도를 도입할 필요가 있다.
- 본 보고서는 조례 입법 평가 운영 체계를 설계함에 있어 제1안: 의회주도형 모델을 중점적으로 제시한다. 의회주도형 모델은 지방의회가 주도하여 조례의 제정·개정·폐지 전 과정에서 평가 권한과 절차를 통합적으로 운영하는 방식으로, 자치입법권 강화를 위한 가장 직접적이고 책임성 높은 모델로 평가된다.
- 의회주도형 모델은 지방의회가 조례 입법 평가의 기획·운영·점검·개선의 전체 과정을 총괄하는 체계이다. 이 모델의 핵심은 의회가 조례의 전체 생애주기를 관리하는 정책 품질관리 기관으로 기능한다는 데 있다.

(1) 기본 개념

- 지방의회가 평가 운영의 중심 주체가 되며
- 집행부는 자료 제출·실적 보고·정책 분석 등에서 협조 주체
- 주민·전문가는 자문 또는 모니터링 주체로 참여
- 의회는 평가 결과를 입법 활동에 직접 연계하여 규범 품질을 강화

(2) 목표

- 조례의 실효성 제고
- 입법 이후의 사후관리 강화

- 정책 책임성 및 주민 체감도 향상
- 지방의회의 입법 전문성 및 정책 역량 강화
- 의회주도형 모델의 운영 구조
- 의회주도형 조례 입법 평가 체계는 (1) 평가위원회 구성 (2) 평가 절차 및 프로세스 (3) 사후 조치 연계 (4) 주민·전문가 참여 장치 등의 단계로 구성된다.

(3) 평가위원회 구성

(가) 조례입법평가위원회 설치

- 의회 소속 상설 기구로 설치하며 구성은 다음과 같다.
- 위원장: 의장 또는 법제담당 상임위원장
- 부위원장: 조례입법평가 소관 의원
- 위원: 시·구의원, 외부 전문가(법률·재정·정책평가 전문가 등) 3~7명, 의회 사무국 법무팀 또는 정책지원관 포함 가능

(나) 기능

- 조례 평가 대상 선정
- 평가 기준·지표 확정
- 집행부 자료 요구 및 분석
- 조례 정비 필요성 검토
- 평가보고서 채택 및 심의
- 의회 입법계획 반영

(다) 사무국 역할 강화

- 정책지원관 및 의회사무국 법무팀이 실무 수행 조직으로 배치되어
- 법률 분석

- 예산 영향 검토
- 조례 간 정합성 검토
- 정책자료 수집을 담당하도록 한다.

(4) 평가 절차 및 프로세스

- 의회주도형 모델은 사전·사후 평가를 모두 포함하는 전주기적 입법 평가 구조를 갖는다.

(가) 연간 평가계획 수립

- 연초에 의회가 연간 조례평가계획을 수립
- 재정 규모, 정책 영향력, 주민 민원 등을 기준으로 평가 대상 선정
- 분야별(복지·안전·환경 등) 로드맵 운영 가능

(나) 자료 수집 및 집행부 대응

- 의회는 집행부에 다음과 같은 자료 제출을 요구한다.
- 조례 시행 실적
- 예산집행 내역
- 성과지표 달성도
- 부서 간 협업 현황
- 주민 민원 및 사업 만족도
- 집행부는 응답 의무를 갖도록 조례 또는 규칙에서 명문화하는 것이 바람직하다.

(다) 평가 기준에 따른 실질 분석

- 평가 기준은 다음의 5대 영역으로 구성한다.
- 법적 정합성
- 유효성(효과성)

- 효율성(경제성·체계성)
- 실현 가능성(행정역량·재정역량)
- 주민 수요·체감도
- 평가위원회는 정량·정성 지표를 종합 활용해 조례별 등급을 매기거나 개정 필요성을 진단한다.

(라) 평가보고서 작성

- 전문위원회 또는 법무팀이 평가보고서 초안 작성
- 평가위원회 심의 후 최종 확정
- 보고서에는 문제점·개선안·개정 필요성·예산 영향 분석 등이 포함됨

(5) 사후 조치 연계 체계

- 의회주도형 모델의 핵심은 평가 결과가 실제 입법 활동으로 이어지는 사후 연계 구조이다.

(가) 조례 개정·폐지·통합의 자동 연계

- 평가 결과에 따라 다음 조치를 취함:
- 실효성 낮음 → 개정 권고
- 중복·모순 규정 → 통합 또는 정비
- 정책 효과 없음 → 폐지 검토
- 이는 의회 입법계획(연간·중기)에 반영되고 상임위원회 심사가 연계된다.

(나) 예산 심사와 연계

- 유효성·효율성이 낮은 조례 관련 사업은 다음 심사에서 조정
- → 조례 입법과 예산심의가 하나의 체계로 통합되는 효과

(다) 집행부 개선 요구

- 의회는 평가 결과를 집행부에 통보하고
- 개선계획 제출
- 일정 기간 후 재평가
- 를 요구할 수 있다.

(6) 주민 참여 및 전문가 자문 체계

(가) 주민체감 평가 도입

- 현장조사, 만족도 조사, 주민 설문 병행
- 지역복지, 환경, 안전 등 주민 생활에 밀접한 조례에 중점 적용

(나) 전문가 풀 구성

- 법학, 행정학, 재정학, 사회복지, 환경 등 분야별 전문가를 DB화
- 조례 분야별로 자문단 운영

(다) 공청회·정책토론회 연계

- 주민 의견이 평가 과정에 반영되도록 개방적 토론 구조를 마련한다.

(7) 의회주도형 모델의 장점과 기대효과

(가) 입법 품질의 비약적 향상

- 의회가 정책과 법률 검토를 직접 수행하므로 조례의 구조·내용·실효성이 대폭 강화된다.

(나) 의회의 책임성 및 전문성 강화

- 의회가 입법전문기관으로 기능하면서
- 정책 검증 능력
- 법률적 판단 능력
- 행정 감시능력이 모두 향상된다.

(다) 조례의 실효적 운영 확보

- 사후관리 체계를 갖추어 ‘만들기 위한 조례’가 아닌 정책효과 중심 조례로 전환됨.

(라) 주민 신뢰 제고

- 정합성·집행력·효과성을 갖춘 조례는 지역 주민의 체감도와 만족도를 동시에 높인다.

(8) 소결

- 의회주도형 조례 입법 평가 체계는 지방자치단체의 입법 품질을 향상시키고, 조례가 지역 문제 해결에 실질적으로 기여하도록 하는 데 유효한 모델이다. 특히 입법-평가-예산-정비가 순환적으로 연결되는 시스템은 조례를 성과 창출형 규범으로 재구조화하는 데 도움이 된다.
- 의회주도형 모델이 안정적으로 작동하기 위해서는 의회 내 법률검토 전문성 강화, 전담 인력 배치, 정책지원관 역할 확대, 평가위원회 운영의 독립성과 전문성 확보, 집행부의 자료 제출 의무화, 주민 참여 기반 확대가 필요하다.
- 이와 같은 영이 구축된다면, 조례 입법 평가는 지방자치단체의 정책 품질을 전반적으로 끌어올리는 핵심 제도가 될 것이다.

나. 제2안 집행부주도형

- 지방자치단체의 조례는 지역의 행정 운영과 주민 복지 향상을 위해 제정되는 중요한 법규범이다. 그러나 많은 조례는 제정 이후에도 체계적 평가가 이루어지지 않아, 실효성이 떨어지거나 행정적·재정적 부담을 초래하는 경우가 있다. 이에 따라 지방자치단체는 조례의 품질을 높이고 정책 집행 효과를 강화하기 위한 조례 입법 평가제도 도입이 필수적이다. 본 보고서는 조례 입법 평가 운영 체계 설계 방안 중 제2안: 집행부주도형 모델을 설명하며, 집행부의 전문성과 정책 실행력을 중심으로 평가 체계를 구축하는 방식을 제시한다.
- 집행부주도형 모델은 조례의 실질적 집행 책임을 가진 집행부가 평가를 주도하여 조례의 운영 실태를 정확히 반영하고, 실효성 있는 개정·정비를 수행할 수 있도록 하는 체계이다.

(1) 기본 개념

- 집행부주도형 모델은 지방자치단체 기관사무국(기획조정실, 법무담당관, 정책기획단, 각 국·과 등) 이 조례 입법 평가의 중심 주체가 되어 평가 계획 수립, 자료 분석, 성과관리, 정비계획 수립 등을 총괄하는 구조이다.
- 의회는 평가 결과를 보고받고 입법적 조치를 심의하는 역할을 담당하며, 집행부는 정책 집행 주체로서 조례의 실효성과 집행 가능성을 가장 정확히 판단할 수 있다는 점에서 주도적 역할을 수행한다.

(2) 추진 목표

- 조례의 집행 과정에서 발생하는 문제를 신속하게 파악
- 행정 실행력을 기반으로 한 실효적·현실적 평가 수행
- 부서 간 협업 및 정책관리 체계를 전면 강화
- 정비, 개정, 폐지 등 행정적 조치와 평가 결과의 긴밀한 연동
- 향후 조례 제작 단계에서 정책설계의 완성도 제고

(3) 집행부주도형 모델의 운영 구조

- 집행부주도형 모델은 (1) 평가 조직 구성 (2) 평가 절차 (3) 성과 연계 구조 (4) 의회 보고 및 협력체계로 구성된다.
- 평가 조직 구성을 위해 조례입법평가 주관부서(기획조정실 또는 법무담당관실)와 전담 실무팀을 편성한다. 아울러 각 조례별 소관 부서의 정책 담당 공무원을 평가과정에 참여시키고 필요 시 외부 전문가 자문을 활용한다.
- 집행부주도형 구조는 조례 생애주기(Lifecycle) 에 맞춰 사전·사후 평가를 수행한다.

(가) 연간 평가계획 수립

- 집행부는 매년 초 조례 목록을 검토하여 평가 대상 선정
- 선정 기준

- 재정 규모가 큰 조례
- 정책 효과가 낮게 나타난 조례
- 주민 민원·불편이 높은 조례
- 상위법 개정으로 정비가 필요한 조례
- 5년 이상 개정되지 않은 조례

(나) 자료 조사 및 실사

- 각 부서는 다음 자료를 취합하여 기획조정실에 제출한다.
- 조례 시행 실적 및 사업 성과
- 예산 집행 내역 및 비용 대비 효율
- 민원 현황 및 주민 만족도
- 조례 운영 과정의 행정 애로
- 필요 인력 및 조직 역량 분석
- 상위법령 변경 사항

(다) 평가 기준에 따른 심층 분석

- 평가 기준은 다음 다섯 영역으로 활용한다.
- 법적 정합성: 상위법 위반 여부, 중복규정 등
- 유효성: 목표 달성도, 정책 효과
- 효율성: 예산·인력 대비 성과
- 실현 가능성: 행정역량·거버넌스·지속가능성
- 정책 환경 적합성: 최근 행정정책 목표와의 정합성

(라) 평가보고서 작성

- 각 부서는 분과 보고서를 작성해 제출

- 기획조정실이 종합보고서 형식으로 통합
- 내용 구성
- 조례 개요
- 시행실적
- 문제점
- 개선 필요성
- 개정·폐지·정비 권고안
- 예산·행정 영향 분석

(4) 성과 연계 및 사후 조치 구조

(가) 조례 개정·폐지·정비 계획 수립

- 평가 결과를 바탕으로 집행부는 다음 조치를 마련한다.
- 필요 시 즉각적인 개정안 제출
- 동일 목적의 조례를 통합
- 불필요하거나 중복된 조례를 폐지
- 고위험 분야는 즉시 제도개선 추진

(나) 예산 편성 및 중기계획 연계

- 조례의 유효성과 정책 효과가 검증된 분야는 예산을 확대하고, 효과가 낮거나 중복되는 조례 관련 사업은 예산을 감액하는 방안을 적용한다.

(다) 정책지표 및 성과관리 체계 강화

- 평가 결과를 부서의 KPI, 성과지표, 업무평가 등에 반영해 조례와 행정 성과의 연동성을 강화한다.

(5) 의회와의 협력 체계

- 집행부주도형 모델에서 의회는 다음의 핵심적 역할을 수행한다.

(가) 평가보고서 제출 및 보고회 개최

- 집행부는 연간 평가보고서를 의회에 제출하며, 정례회 또는 임시회에서 보고회를 개최한다.

(나) 개정·폐지안 심의

- 평가 결과에 따라 집행부가 제출한 조례 개정안·폐지안은 의회에서 심의·의결하여 최종 결정한다.

(다) 정책 제안 및 보완 요구

- 의회는 평가 결과를 바탕으로 다음의 조치를 요구할 수 있다.
- 부서별 조정 요구
- 추가 자료 제출 요청
- 정책 대안 제시
- 조례 중장기 정비 계획 요구

(라) 협력적 거버넌스 구조

- 의회와 집행부는 정책협의회, 조례정비협의체, 입법평가 실무설명회 등을 운영하여 상호 협력 기반을 강화한다.
- 집행부주도형 모델의 장점 및 기대효과로는 조례의 실질적 집행을 담당하는 집행부가 평가의 중심이 되므로, 시행 과정에서의 애로사항이나 현실적 제약, 주민 체감도 등을 정확히 반영할 수 있다.
- 정책계획(국·과별 계획), 조례, 예산편성의 흐름이 집행부 내에서 통합 운영되므로 일관된 정책 추진을 통한 예산 집행의 효율성과 적시성 향상 등이 기대된다.
- 집행부 역량이 평가 과정에 직접 투입되므로 전문성이 높아진다.
- 법령 개정, 사회 변화 등 외부 환경 변화 시 집행부가 바로 조례 정

비 계획을 수립할 수 있어 대응 속도가 빠르다.

- 이처럼 집행부주도형 모델은 강점이 크지만 반면에 집행부·의회 간 견제 균형이 약해질 우려가 있으며 집행 성과 중심 평가로 흐를 가능성이 높다. 또한 부서의 자기평가 성향으로 객관성이 약화되며, 의회의 우선순위와 충돌할 가능성도 있다. 이러한 한계를 해소하기 위해 의회 검증 절차 강화·외부 전문가 참여 확대·평가 결과의 공개성 제고가 필요하다.
- 집행부주도형 조례 입법 평가 모델은 행정 실행력을 중심으로 조례의 실효성을 강화하고, 정책·예산·성과관리를 일체화할 수 있는 구조적 장점을 가지고 있다. 특히 집행 현장에서 드러나는 문제를 신속히 파악하고 개선할 수 있어, 현실 중심의 입법평가 체계를 구축하는 데 유리하다.

다. 외부전문기관 위임형

- 지방자치단체의 조례는 지역 주민의 삶의 질, 행정서비스 수준, 정책의 방향성을 결정하는 핵심 규범이다. 그러나 조례의 제정·시행·사후 관리 단계에서 체계적 분석과 평가가 이루어지지 않는 경우가 많아, 정책 효과가 미흡하거나 상위법령과의 정합성이 부족해 행정 혼란이 발생하는 문제가 지적되고 있다. 이에 따라 많은 지방자치단체는 조례 입법의 전문성을 높이고 사후평가 체계를 강화하기 위한 방안을 모색하고 있다.
- 본 보고서는 조례 입법 평가 운영 체계를 설계하는 방안 중 제3안: 외부전문기관 위임형 모델을 중심으로 설명한다. 이 모델은 국책연구기관(KDI·한국법제연구원·한국행정연구원), 국공립대·사립대 산학협력단, 민간 전문연구소 등 외부 전문기관이 평가를 수행해 조례 입법 평가의 객관성·전문성을 극대화하는 방식이다.
- 외부전문기관 위임형 모델은 지방자치단체가 조례 입법 평가 전 과정을 전문 연구기관에 위탁하거나, 연구용역 형태로 외부기관이 독립적으로 평가를 수행하는 구조이다. 지방의회 또는 집행부가 평가의 최종 의사결정권을 가지되, 전문적 분석·조사·정책검증은 외부기관에

분담한다.

- 외부 전문기관의 유형으로는 국책연구기관(한국법제연구원, 한국행정연구원(KIPA), 한국지방행정연구원(KLID), KDI 한국개발연구원), 대학 연구기관(대학교 산학협력단, 법학전문대학원 연구소, 행정학·정책학 연구센터 등), 민간 전문연구소(정책연구소, 법률전문기관, 조례연구 전문기관, 민간 평가기업 등) 등이 있다.
- 외부전문기관 위임형 모델의 장점 및 기대효과
- 평가의 객관성·중립성 확보, 전문성 확보, 지표 기반의 정밀 평가, 제3자적 입장에서 타 지자체 조례 사례·국가 법령 변화까지 반영해 조례 체계를 종합적으로 분석하는데 유리하다.
- 다만 외부기관 위임형 모델은 연구용역 비용 부담 발생, 지방자치 환경·현장성 반영의 어려움, 기관 평가 역량에 따라 품질 편차 발생, 의회·집행부의 책임성 약화 우려, 행정현장 및 주민의 실제 의견 반영 부족 위험이 있으므로 내부검증을 통한 필터링이 필요하며 주민 참여 설문 및 현장 조사 의무화, 기관 선정 절차에서 전문성·경험 기준 강화, 평가 결과의 공개로 투명성 확보 등이 필요하다.

라. 소결 : 의회-집행부 협업형

- 지방자치단체의 조례 입법 품질을 체계적으로 관리하기 위해 의회주도형, 집행부주도형, 외부전문기관 위임형이라는 세 가지 모델을 비교·검토하였다. 세 모델은 각각 장점과 한계를 지니며, 지방자치의 환경·재정규모·행정역량에 따라 적용 가능성이 다르게 나타난다. 이러한 논의를 종합한 결과, 본 보고서는 지역 현실에서 가장 실효적이고 지속 가능한 체계로 의회가 중심이 되되, 집행부의 전문 행정역량과 외부기관의 분석 역량을 결합하는 ‘의회-집행부 협업형 모델’을 최종 권고안으로 제시한다.

(1) 협업형 모델의 도출 배경

- 의회는 입법의 주체로서 조례 입법 평가의 방향성과 목적을 설정할 수 있는 정치적 정당성을 보유하고 있지만, 실무적 조사·자료 분석·이행

점검 기능은 집행부가 우월한 위치에 있다. 의회 주도형 모델만으로는 행정 집행의 실제성과 자료 접근성이 부족해 평가의 깊이가 제한될 수 있다.

- 집행부가 평가를 주도하는 집행부주도형 모델은 실행 정보 접근성이 높고 실효성 판단에 유리하지만, 자기평가적 성격을 띠 위험이 있으며, 정책 책임성·규제 점검 기능이 약화될 가능성이 존재한다.
- 외부기관 위임형 모델은 객관성과 전문성 측면에서 가장 높은 평가를 받을 수 있으나, 지속적·주기적 평가에는 재정적 부담이 크고, 구성원·주민 의견의 현실적 반영이 떨어질 수 있다.
- 이러한 세 모델의 장단점을 종합하면, 장점은 결합하고 한계는 상쇄할 수 있는 방안으로 의회가 전략적·정책적 방향을 주도하고, 집행부가 평가 실무를 지원하며, 필요 시 외부전문기관이 정밀 분석을 보완하는 협업형 구조가 최적의 대안임을 도출할 수 있다.

3. 평가 유형 및 절차

가. 평가 시점(사전, 사후, 수시)

(1) 사전 평가

- 사전 입법평가는 조례가 제정되기 이전 단계에서 그 필요성과 정당성, 예상효과와 비용을 예측하는 절차로서, 공공정책학에서 말하는 “사전 타당성 평가”(ex-ante evaluation)에 뿌리를 두고 있다. 특히 조례가 새로운 규제를 도입하거나 주민 권리·의무에 영향을 미치는 경우, 입법 전 단계에서 정책 실패를 예방하기 위한 검증이 반드시 필요하다는 이론적 기반을 갖는다. OECD와 세계 각국의 입법지침 또한 법률이나 규제 도입 전에 충분한 사전분석을 거치도록 권고하고 있으며, 지방자치단체의 조례 역시 이러한 원칙을 준용해야 한다는 요구가 커지고 있다.
- 사전평가의 방법론은 예측 기반의 분석도구가 중심을 이룬다. 대표적으로 비용편익 분석(B/C), 대안 분석, 이해관계자 영향분석, 리스크 평

가가 포함된다. 특정 조례가 제정될 경우 어떤 이익이 발생하는지, 비용·부담은 어느 정도인지, 조례 이외의 대안은 존재하는지, 규제가 불필요한 것은 아닌지 등을 비교·검증하는 절차가 핵심이다. 또한 현행 법령·타 지자체 조례·국가정책과의 정합성을 사전에 검토하여 중복입법을 방지하는 작업도 필수적이다. 최근에는 주민 설문조사, 공청회, 데이터 기반 수요분석 등 실증적 도구가 강화되어, 조례의 목적이 실제 주민 수요에 부합하는지를 확인하는 방식도 널리 활용된다.

- 사전평가의 장점은 첫째, 조례의 품질을 사전에 담보한다. 입법 이후 발생할 문제를 사전 단계에서 제거함으로써 시행착오 비용을 줄이고 정책의 실효성을 높인다. 둘째, 불필요하거나 중복된 조례 제정을 예방한다. 이미 존재하는 규범과 중복되는 조례, 행정 부담만 늘리는 조례의 제정을 막을 수 있어 지방행정의 효율성과 재정 건전성에도 긍정적이다. 셋째, 주민수요 기반 조례 설계가 가능해진다. 사전평가는 실제 정책대상자의 의견을 파악하는 기제로 작동하여 조례의 정당성과 민주성을 강화한다.
- 그러나 단점으로는 예측 기반 분석이라는 한계로 인해 실제 시행 후 효과가 달라질 수 있다는 점이다. 행정자료·통계·사례가 충분하지 않으면 평가의 정확도가 떨어지고, 전문성이 부족한 지방자치단체에서는 관련 분석을 수행하기 어렵다는 비판도 제기된다. 또한 비용편익 분석 등 전문적 도구는 상당한 시간과 재원을 요구하므로, 신속한 의사결정이 필요한 현안에서는 사전평가가 부담으로 작용할 가능성도 있다.

(2) 사후 평가

- 사후 입법평가는 조례가 시행된 이후 그 효과와 문제점을 검증하고 개선방향을 도출하는 절차로, “정책은 시행 후 반드시 검증되어야 한다”는 책임행정 이론에 기반한다. 이는 정책평가학, 성과관리론, 공공부문 회계·재정이론의 발전과 함께 강조되어 왔으며, OECD와 EU는 법령의 사후평가를 입법 품질관리의 핵심 요소로 규정한다. 지방자치단체의 조례도 예외가 아니며, 특히 주민생활·복지·환경·안전 등 실효성이 중요한 영역에서는 사후평가가 제도의 성패를 좌우하는 핵심 절차가 된다.
- 사후평가의 방법론은 사전평가와 달리 '예측'이 아닌 '실증자료 기반

평가'가 중심이다. 대표적으로 성과지표(성과·활동·효과지표)를 활용한 분석, 예산집행 내역 검토, 사업 실적 비교, 주민만족도 조사, 민원 및 빅데이터 기반 문제점 도출, 타 지자체 정책효과 비교분석 등이 있다. 또한 조례가 실제 행정현장에서 어떻게 작동했는지, 상위 법령 변경에 적절히 대응했는지, 당초 목표와 시행 결과 사이에 괴리가 없는지를 검증하는 과정도 포함된다. 최근에는 프로그램 평가모형(Logic Model)이나 영향평가(Impact Evaluation), SROI(사회적 투자수익) 분석도 사후평가에 적용되는 추세이다.

- 사후평가의 장점은 매우 명확하다. 첫째, 조례가 실제로 문제를 해결했는지 또는 정책효과가 나타났는지 객관적으로 확인할 수 있다. 둘째, 조례 개정·폐지·통합의 근거를 제공하여 지방의회의 입법결정의 질을 높인다. 셋째, 행정의 책임성을 당초 목표 대비 성과로 검증함으로써 주민 신뢰를 강화한다. 넷째, 정책 실패를 조기에 발견해 재정·행정 낭비를 줄일 수 있다.
- 반면, 단점도 존재한다. 조례 시행 후 일정 기간이 지나야 평가가 가능하므로 즉각적 분석이 어렵다. 또한 데이터 부족, 계량화 어려움, 주민 체감효과와 정량지표 간 불일치 등으로 평가의 신뢰성이 낮아질 수 있다. 무엇보다 부서의 자기평가 성향이 강해질 위험이 있어 객관성 확보가 어려운 경우도 있다. 이 때문에 사후평가는 의회·집행부·외부전문기관이 함께 참여하는 다층적 구조가 적합하다는 지적이 많다.

(3) 수시 평가

- 수시 입법평가는 조례 시행 과정에서 예상치 못한 문제점·현장 불편·법령 충돌·급변하는 사회환경 등에 즉각 대응하기 위한 신속한 평가 유형이다. 이론적 기초는 “동태적 정책관리”, 위기관리 이론, 신속 규제완화 체계(예: 규제 샌드박스)에서 찾을 수 있다. 즉, 정책환경이 고정적이지 않고 끊임없이 변화하기 때문에, 조례도 변화 상황에 맞게 지속적 모니터링과 즉각적 대응이 필요하다는 논리다.
- 수시평가는 긴급성과 신속성이 핵심인 만큼 복잡한 분석보다는 간이·현장 중심 절차가 주로 사용된다. 민원 급증, 현장의 집행 애로, 법령 개정에 따른 충돌, 즉각적 개선 요구 등 “신호”가 감지되면, 관련 부서 또는 의회·집행부 협업팀이 검토에 들어간다. 평가 방법

으로는 간이 비용·효과 분석, 법령 정합성 검토, 현장 점검, 이해관계자 인터뷰, 부서 간 협의 등이 활용된다. 최근에는 주민참여 플랫폼을 활용한 실시간 의견수렴, 민원 데이터 분석(예: VOC 분석), 언론·SNS 기반 이슈 모니터링도 수시평가에 활용된다.

- 수시평가의 장점은 반응 속도다. 사전·사후 평가가 갖지 못하는 '즉시성'을 제공하며, 조례와 현장 사이의 괴리를 실시간으로 해소할 수 있다. 민원 대응력 향상, 정책 오류 최소화, 행정작동 불능 상황 방지 등 실질적 효과도 크다. 또한 외부환경 변화(예: 상위법 개정, 재난 상황, 신기술 등장)에 즉각 대응하여 조례의 시대 적합성을 유지하는 장점도 있다.
- 반면 수시평가는 장기적 영향 분석이 부족하고, 과학적·체계적 분석보다는 임시적 판단에 기반한 조치가 이뤄질 위험이 있다. 평가 기준이 불명확해 정치적·행정적 판단이 과도하게 개입될 수 있으며, 잦은 조례 개정으로 규범 안정성이 흔들릴 수도 있다. 또한 속도 중심 절차는 전문적 분석을 생략하게 만들어, 결과적으로 정책 품질이 저하되는 역효과를 가져올 가능성도 있다.

(4) 소결

- 사전·사후·수시 입법평가는 각각 다른 목적과 기능을 지닌 평가 유형이지만, 조례의 생애주기 전체를 관리한다는 점에서 서로 대체적인 관계가 아니라 상호 보완적인 체계를 이룬다. 사전 평가는 조례 제정의 필요성, 정책 목표의 타당성, 예상 효과와 비용을 예측하여 입법 실패를 사전에 차단하는 기제로 작동한다. 사후 평가는 조례가 실제로 어떤 효과를 발휘했는지, 정책적 성과가 주민의 삶에 어떤 변화를 가져왔는지를 실증적으로 검증하고 제도개선을 가능하게 하는 핵심적 장치이다. 수시 평가는 정책 환경 변화나 현장의 긴급한 문제 상황에 즉각적으로 반응하여 조례가 실질적 기능을 유지하도록 하는 동태적 보완 메커니즘으로 기능한다.
- 따라서 지방자치단체의 조례 입법평가 체계는 특정 유형에만 의존할 것이 아니라, 사전-사후-수시 평가가 순환적으로 작동하는 다층적 구조로 설계되어야 한다. 조례를 만들기 전에 사전 평가로 품질을 높이고, 시행 이후 사후 평가로 정책 효과를 검증하며, 시행 과정에서 수시 평가로 현장의 문제를 조정·보완하는 방식이 가장 이상적인 운영

모델이다. 이러한 구조는 조례의 실효성을 강화할 뿐 아니라 예산 낭비를 줄이고, 법적 정합성과 행정 효율성, 주민 체감도를 동시에 향상시킨다. 특히 지방의회는 사전·사후 평가를 통해 입법 품질을 관리하고, 집행부는 수시 평가를 통해 현장 맞춤형 대응을 수행하며, 필요시 외부 전문기관이 전문적 분석을 제공하는 협업 체계를 구축하는 것이 바람직하다.

- 종합하면, 조례 입법평가의 목표는 규범을 평가하는 데 있는 것이 아니라, 지역사회가 직면한 문제를 해결하고 주민의 삶의 질을 실질적으로 개선하기 위한 정책·입법 생태계를 만드는 것이다. 사전·사후·수시 평가를 유기적으로 결합한 다층적 입법평가 체계야말로 지방자치의 성숙과 정책의 지속가능성을 실현하는 핵심 도구가 될 것이다.

나. 평가 목적(합법성, 목적달성 기여도, 효율성, 주민수용성, 정책이슈 선도성, 환경적 지속가능성)

(1) 합법성 평가

- 합법성 평가는 조례가 상위법령·헌법·타 조례와 법체계적으로 일관된 구조를 갖추고 있는지, 규범 간 충돌 없이 안정적으로 작동할 수 있는지를 검증하는 목적을 가진다. 이론적으로는 법치주의, 위계적 법질서 체계, 규범 통일성 이론(Kelsen의 법단계설)이 기반을 형성한다. 지방자치단체의 조례는 자치입법권을 전제로 하지만, 헌법·법률과의 정합성 없이는 효력을 유지하기 어려우므로 합법성 평가는 입법 영향평가의 가장 기본적이고 필수적인 영역이다.
- 방법론적으로는 법령 상호비교 분석, 조례 간 체계적 검토, 상위법 시행령·고시와의 충돌 여부 분석, 행정판례 검토 등이 활용된다. 법제처의 자치법규 자가진단 모델, 타 지자체 조례 유사성 비교, 위임입법의 적정성 검토(위임범위, 재위임 금지 원칙 등)도 핵심적인 방법이다. 더 나아가 법률해석론, 문언해석·체계해석·목적해석 등 법학적 도구를 활용하여 규범 간 충돌 가능성을 종합적으로 검토한다.
- 합법성 평가의 장점은 조례가 법체계 안에서 안정적으로 기능할 수

있는 기반을 제공하여 행정혼란·위법집행 위험을 최소화한다는 점이다. 또한 위법 요소가 조기에 제거되므로 조례의 정당성과 신뢰성이 높아진다. 반면 단점으로는 법적 검토에 치중할 경우 조례의 혁신성이나 정책적 실험성이 오히려 제약될 수 있고, 해석의 다양성 때문에 평가자가 달라지면 결과가 달라질 위험이 있다. 또한 지방자치단체마다 법률전문 인력이 부족해 외부기관 의존도가 높아지는 현실적 한계도 존재한다.

(2) 목적달성 기여도 평가

- 목적달성 기여도 평가는 조례가 설정한 정책목표를 얼마나 실질적으로 달성했는지를 확인하는 것으로, 정책학의 효과성(effectiveness) 이론에 뿌리를 두고 있다. 이는 조례가 선언적 규범을 넘어 실제 사회문제 해결에 기여했는지, 정책 변화를 유도했는지를 평가한다는 점에서 지방입법정책의 실질적 성패를 좌우한다. 효과성 이론, 목표기반 평가모형, 로직모델(Logic Model) 등이 이론적 기반을 제공한다.
- 방법론적으로는 성과지표 개발, 정책 산출·결과·영향 분석, 비교사례 연구, 행정자료·통계분석, 주민체감도 조사, 사업실적 평가 등이 활용된다. 정책목표가 추상적일 경우 로직모델을 구성하여 투입→활동→산출→성과의 흐름을 정렬한 뒤, 조례가 구체적으로 어떤 변화를 유발했는지 증거를 추출한다.
- 장점은 조례의 실효성을 객관적으로 판단해 개정·폐지 근거를 명확히 제공할 수 있고, 실질적 복지·안전·환경 개선 등 주민생활 향상에 직접적으로 기여한다는 점이다. 단점은 효과 측정이 어렵거나 정량화가 불가능한 분야(문화, 공동체, 복지 등)에서는 평가가 주관화될 위험이 있고, 외부 요인 때문에 성과가 왜곡될 수 있으며, 장기간 성과가 필요한 조례는 단기적 지표로 평가하기 어렵다는 점이다.

(3) 효율성 평가

- 효율성 평가는 조례 시행을 통해 투입된 예산·인력·행정비용 대비 산출과 효과가 적정한지를 분석하는 목적이며, 경제학의 비용편익 분석(CBA), 행정학의 행정효율성 이론, 성과기반예산제(PBB) 등이 이론적 근거를 형성한다. 조례 하나가 새로운 행정업무를 발생시키는 경우도 많기 때문에 효율성은 지방행정 유지에 중요한 판단기준이다.

- 방법론은 비용편익 분석, 비용효과 분석(CEA), 재정영향분석, 행정절차 분석, 인력소요 추정, 업무흐름도(Flow-chart) 평가, 정책대안 비교 등이 포함된다. 특히 조례가 민원 증가·행정절차 증가·예산 증가를 유발하는 경우에는 행정적 부담을 정량화하여 실제로 필요한 조례인지 검증한다. 최근에는 행정데이터 기반의 업무량 분석, 회계자료 기반 예산효율성 평가도 활용된다.
- 장점은 재정 낭비를 막고, 효과는 낮고 비용만 큰 조례를 정비할 수 있다는 점이다. 또한 지방정부의 책임성·재정 건전성 확보에 기여한다. 그러나 단점으로는 비용을 정확히 산출하기 어려운 조례가 많고, 비용 대비 효과가 사회·문화적 가치로 나타날 경우 정량화가 어렵다는 한계가 있다. 효율성 중심 평가가 지나치면 정책의 공공성·형평성이 희생될 위험도 존재한다.

(4) 주민수용성 평가

- 주민수용성 평가는 조례가 주민의 의견·가치·지역문화와 조화되는지, 정책수혜자와 이해관계자들이 조례를 받아들일 의향이 있는지를 분석하는 평가이다. 이론적으로는 민주적 정당성 이론, 공공선호이론, 사회적 합의(consensus) 이론, 참여민주주의 이론이 기반을 이룬다. 조례가 아무리 효과성과 효율성이 높아도 주민이 불신하거나 반대하면 정책은 실패할 수 있기 때문이다.
- 방법론적으로는 주민설문조사, 공청회·타운홀미팅, 이해관계자 분석, FGI(집단심층면접), 민원 데이터 분석, 감정 분석(Sentiment Analysis), 사회적 영향평가 등이 활용된다. 주민참여 플랫폼(모바일 투표·전자공청회·의견 접수 시스템 등)을 통한 실시간 의견 수집도 최근 중요한 방법론으로 자리잡고 있다.
- 장점은 조례가 지역사회에 잘 뿌리내리고 실효성 있게 집행될 가능성이 높아지며, 사회적 갈등을 예방할 수 있다는 점이다. 또한 주민참여 확대는 지방민주주의를 강화하고 정책 신뢰도를 향상한다. 그러나 단점은 이해관계자 간 갈등이 커서 합의 형성이 어려운 경우 평가가 지연되며, 여론이 전문적 판단보다 과도하게 반영될 위험이 있다. 인기영합적 조례가 양산될 위험도 배제할 수 없다.

(5) 정책이슈 선도성 평가

- 정책이슈 선도성 평가는 조례가 기존의 정책 패러다임을 보완하거나 미래 이슈를 선도하는 규범 혁신을 담고 있는지를 평가하는 영역이다. 이론적 기반은 정책혁신 이론, 신공공관리론(NPM), 거버넌스 이론, 변화관리 이론 등이며, 지방정부가 지역의 미래 전략을 선도하는 규범을 마련해야 한다는 행정혁신 패러다임 속에서 강조된다.
- 방법론적으로는 미래예측, 메가트렌드 분석, 시나리오 플래닝, 선도지자체·해외사례 비교, 기술영향평가, 규제샌드박스 분석 등이 활용된다. 특히 기후, 기술, 인구, 산업 변화 속도가 빨라지는 상황에서는 조례가 변화에 대응하거나 이를 포함한 새로운 규범 질서를 만들 수 있는지 분석하는 것이 중요하다.
- 장점은 지방정부가 미래 전략을 주도하는 정책조직으로 기능하도록 돕고, 지역 브랜드·경쟁력을 강화하는 데 기여한다는 점이다. 단점은 혁신성 중심 평가가 현실 행정역량을 과대평가하게 만들 수 있으며, 과도한 선도성이 주민 수용성과 충돌할 위험도 존재한다. 또한 미래예측 기반 평가의 불확실성이라는 구조적 한계도 갖는다.

(6) 환경적 지속가능성 평가

- 환경적 지속가능성 평가는 조례가 환경보호·기후위기 대응·자원순환·생태계 보전 등 지속가능한 지역발전에 기여하는지를 평가하는 영역이다. 이론적 기반은 지속가능발전(SDGs), 생태경제학, 환경영향평가, 기후회복력 이론 등에 있다. 지방정부가 기후·환경 목표를 실행하는 실질적 주체라는 점에서, 조례의 환경적 영향 검토는 필수 요소로 자리잡고 있다.
- 방법론은 환경영향평가 기법(EIA), 탄소배출 산정, 자원순환지수 분석, 생태서비스 평가, 환경비용-편익 분석, 기후리스크 평가 등이 활용된다. 조례가 촉발하는 활동이 자연환경에 미치는 영향을 계량화하거나, 장기적 환경 부작용을 예측해 조례 개선 방향을 제시한다.
- 장점은 지역의 지속가능성을 높이고, 환경오염·생태파괴를 사전에 예방하여 미래세대의 권익을 보호할 수 있다는 점이다. 지방정부의 환경정책 정합성을 개선하는 효과도 크다. 하지만 단점으로는 환경지

표의 장기적 특성 때문에 단기 성과평가가 어렵고, 환경영향을 정량화하기 어려운 정책도 많다. 또한 환경중심 평가가 경제성·주민 수용성과 충돌할 가능성도 존재한다.

(7) 소결

- 지금까지 살펴본 조례입법영향평가의 여섯 가지 목적(합법성, 목적달성 기여도, 효율성, 주민수용성, 정책이슈 선도성, 환경적 지속가능성)은 각각 서로 다른 평가 영역을 다루지만, 실제 지방입법에서는 단독으로 기능하기보다는 입체적이고 상호보완적인 구조를 형성한다. 조례가 법적 안정성을 유지하면서도 정책 목표를 달성하고, 행정적·재정적으로 효율적이며, 주민이 수용할 수 있고, 미래 변화에 대응하며, 환경적으로 지속 가능한 체계를 만들기 위해서는 어느 하나의 목적만으로는 충분하지 않다.
- 합법성 평가는 조례의 절차적·규범적 정당성을 확보하는 가장 기초적인 장치이며, 목적달성 기여도 평가는 조례가 실질적으로 정책 목표를 이행했는지 판단하는 실효성의 핵심이다. 효율성 평가는 예산과 행정력을 적절하게 사용하도록 함으로써 지방정부의 책임성과 재정건전성을 보장하며, 주민수용성 평가는 정책의 민주성·지속가능성을 확보하는 데 필수적이다. 정책이슈 선도성은 지방정부가 미래 변화를 주도하고 경쟁력을 확보하도록 하는 혁신영역에 해당하고, 환경적 지속가능성은 장기적 관점에서 도시의 회복력(resilience)과 지속가능발전목표(SDGs)를 실현하는 필수조건이다.
- 입법평가는 도시의 정체성·규모·사회적 요구·행정 환경에 따라 가치와 우선순위를 달리해야 하는 맞춤형 도구라는 점이 중요하다. 특히 인천 서구처럼 인구가 많고 산업·환경·물류·신도시·원도심이 복합적으로 존재하는 다층적 지역에서는 평가 목적 간 균형이 일반 도시보다 훨씬 중요한 의미를 갖는다.
- 인천 서구는 다음의 특성이 있다:
 - ① 대규모 인구(약 65만), 신도시·원도심·국가산단이 공존
 - ② 환경·물류·산업시설이 밀집하여 환경·교통·안전 이슈가 매우 강함

- ③ 신도시 개발에 따른 미래 성장 이슈가 지속적으로 존재
 - ④ 사회복지·아동·고령화 등 생활밀착형 정책 수요 증가
 - ⑤ 관광·자연·환경의 조화가 필요한 복합 도시 구조
- 이러한 구조적 특성 때문에 인천 서구에서 조례입법평가의 핵심 목적은 일반 지자체와 달리 다음 네 가지가 특별히 강조될 필요가 있다.
 - 첫째, 환경적 지속가능성이 최우선 목적 중 하나가 되어야 한다. 서구는 수도권매립지, 정유·화학단지, 물류단지 등 환경부하가 큰 시설이 밀집해 있어, 조례 하나가 환경에 미치는 영향이 매우 크다. 장기적인 생태안전·환경회복력·지역주민 건강에 대한 영향까지 평가하는 강화된 “환경 영향평가형 입법평가”가 필요하다.
 - 둘째, 주민수용성이 다른 도시보다 중요하다. 지역 내 이해관계가 복잡하고 민원 민감도가 높기 때문에, 주민의 지지와 참여 없이는 어떤 조례도 성공하기 어렵다. 생활형 조례는 특히 ‘수용성’의 가중치를 높이는 방식의 입법평가가 적합하다.
 - 셋째, 효율성·재정영향 평가가 필수적이다. 서구는 대규모 도시 기반 시설 유지 비용과 복지 지출이 큰 지역이다. 조례가 새로운 행정업무나 재정 부담을 초래할 경우 즉시 행정 효율성을 저해할 수 있으므로, 재정·행정 효율성 기준을 강화한 평가체계가 요구된다.
 - 넷째, 정책이슈 선도성 또한 서구의 전략적 발전을 위해 필수적이다. 신도시 확장, 산업 재편, 환경도시 전략 등 빠르게 변화하는 도시이기 때문에, 조례가 현상을 관리하는 것에 그치지 않고 지역의 미래 방향을 제시하는 수준으로 설계되어야 한다.
 - 종합하면, 인천 서구의 조례입법영향평가는 합법성을 기반으로 하되, 환경 지속가능성-주민수용성-효율성-정책선도성의 네 축을 강화한 ‘다층적 평가모델’을 구축하는 것이 가장 현실적이며 효과적인 방향이라고 결론지을 수 있다.

다. 유형별 평가절차

(1) 평가시기별 평가절차(사전·사후·수시)

- 사전평가는 입법 전 단계에서 정책 필요성을 확인하고 조례 제정을 정당화하는 절차로, 문제 정의 → 상위법·타 지자체 사례 분석 → 정책대안 탐색·비교 → 주민 수요 파악 → 재정·행정 영향 분석 → 규제 영향·위험 요인 검토 → 입법안 확정 순으로 이루어진다. 예측 기반 분석이므로 자료 수집과 대안 비교가 핵심이다.
- 사후평가는 조례 시행 이후 성과를 검증하는 절차로, 시행자료 수집 → 실적·성과지표 분석 → 주민 만족도·민원 분석 → 문제점 진단 → 개정·폐지 여부 결정 → 개선안 마련 → 의회 보고·개정 추진으로 이어진다. 정량·정성 실증분석이 중심이다.
- 수시평가는 민원·현장 문제·법령변화 등 긴급 상황 발생 시 즉각 실시하며, 문제 인지 → 현장·실무점검 → 법령·조례 충돌 검토 → 이해관계자 의견 파악 → 단기 개선책 도출 → 필요 시 조례 개정 절차로 이관한다. 속도와 대응성이 핵심이다.

(2) 평가목적별 평가절차(합법성·효과성·효율성·수용성·선도성·환경성)

- 합법성 평가는 상위법·조례 간 충돌을 검토하는 절차로, 위임범위 검토 → 법령·판례 비교 → 체계정합성 분석 → 위법 요소 제거 순으로 진행된다.
- 효과성 평가는 정책 목표 달성 여부를 검증하며, 성과지표 설정 → 자료 수집 → 산출·성과·영향 분석 → 달성도 판단 → 개선안 도출 단계로 진행된다.
- 효율성 평가는 비용·행정 부담 대비 효과를 분석하며, 예산자료·업무량 조사 → 비용편익 분석 → 절차·조직 검토 → 효율성 판단 → 최적화 방안 제시 순서로 이루어진다.
- 주민수용성 평가는 설문·FGI 등 의견수렴 → 갈등요인 분석 → 정책수용성 판단 → 보완조치 설계 절차로 구성된다.
- 정책선도성 평가는 미래예측·사례 비교 → 트렌드·위험요인 분석

→ 규범혁신성 판단 → 미래지향 개선방안 설계 방식으로 진행된다.

- 환경성 평가는 환경지표 · 탄소배출 등 영향 분석 → 위험 · 복원력 진단 → 지속가능성 판단 → 친환경 개선대안 제시가 절차의 핵심이다.

(3) 평가주체별 평가절차(의회 · 집행부 · 외부기관)

- 의회주도 평가는 정책적 방향 · 대표성 중심으로, 평가계획 수립(의회) → 자료 요구(집행부) → 전문가 자문 → 상임위 검토 → 주민의견 수렴 → 개정 · 폐지 의사결정 순으로 이루어진다.
- 집행부주도 평가는 실행자료 기반 실무 중심으로, 시행자료 수집 → 예산 · 인력 · 실적 데이터 분석 → 문제점 보고서 작성 → 실무부서 협의 → 개선방안 도출 → 의회 제출 및 후속 조치 순으로 진행된다.
- 외부기관 평가는 객관성과 전문성 중심으로, 용역 의뢰 → 자료 제공(집행부) → 정량 · 정성 분석(연구기관) → 중간보고 → 사례 · 모형 분석 → 최종보고서 제출 → 의회 · 집행부의 정책반영 순서로 이루어진다. 과학적 · 증거기반 분석이 핵심이다.

4. 조례 수요자 의견수렴

- 조례입법평가에서 조사대상자 선정은 의견수렴 과정의 질과 방향을 결정하는 핵심 단계이다. 조례는 특정 분야의 주민 · 사업자 · 기관 · 취약계층 등 다양한 이해관계자에게 영향을 미치므로, 평가의 객관성과 타당성을 확보하기 위해서는 조례의 적용범위와 영향범위를 명확히 분석한 뒤 대표성 있는 대상을 선정해야 한다. 조사대상자 선정의 기본 원리는 ① 대표성, ② 다양성, ③ 수요 기반성, ④ 이해관계 균형성이다.
- 대표성 확보는 전체 정책대상자 분포를 고려하여 연령 · 성별 · 지역 · 직업 · 사회경제적 조건을 모두 반영하는 것이 중요하다. 예를 들어 아동복지 조례의 경우 부모 · 교사 · 아동 · 돌봄기관 종사자 등 다양한 집단을 포함해야 하고, 환경 · 교통 관련 조례는 해당 지역 거주민뿐 아니라 통행자 · 상인 · 운수업 종사자 등 정책 영향을 직접 받는 집단

을 포괄해야 한다.

- 다양성은 조례의 목적 및 성격에 따라 이해관계자 그룹을 세분화하는 것이다. 사회복지 조례는 취약계층·복지기관·지역사회단체를 포함해야 하며, 산업·경제 조례는 기업인·소상공인·노동자 등 상반된 이해관계가 존재하는 집단을 모두 포함해야 한다. 특정 집단의 의견만 반영될 경우 편향된 평가가 발생할 수 있어 균형성이 중요하다.
- 수요 기반성은 실제 정책의 수혜자 및 현장 사용자 중심으로 조사대상을 구성하는 방식이다. 예컨대 장애인 이동권 조례라면 장애인本人뿐 아니라 보호자·활동보조인·교통사업자·공무원까지 포함한 다층적 대상이 필요하다.
- 마지막으로, 법적 영향범위 분석을 통해 조례로 인해 권리·의무가 새롭게 발생하거나 제한되는 집단을 반드시 조사대상에 포함하는 것이 기본 원칙이다. 이러한 과정을 거쳐 조사가 진행된다면 조례의 현실성·타당성·수용성 평가가 가능해지며, 정책의 실효성을 높일 수 있다.
- 조사내용의 선정은 조례입법평가의 방향성과 질을 좌우하는 단계이며, 평가 목적·조례 유형·정책영역에 따라 체계적으로 설계해야 한다. 가장 중요한 원칙은 조례의 목적-내용-기대효과-현장 문제가 연계되는 구조로 질문과 조사항목을 구성하는 것이다.
- 첫째, 조례 목적에 대한 이해 및 필요성 검증이 포함되어야 한다. 예컨대 “조례가 해결하고자 하는 문제를 주민이 실제로 겪고 있는가?”, “현재 대안이 충분한가?” 등 정책적 필요성을 확인하는 기초 문항이 중요하다.
- 둘째, 조례의 구체적 내용에 대한 인지도·이해도·적용 경험을 조사해야 한다. 조례가 존재하더라도 실제 현장에서 알지 못해 효과가 없는 경우가 많기 때문에, 조례의 실효성을 점검하는 핵심 지표가 된다.
- 셋째, 조례 시행 과정에서 발생하는 편익과 부담에 대한 평가문항이 필요하다. 주민의 편익(서비스 개선·불편 해소)뿐 아니라 기업·기관·공무원의 행정 부담, 비용 증가 여부 등 부정효과도 포함해야 객관적 평가가 가능하다.

- 넷째, 조례의 효과성·수용성·형평성에 대한 주관적 평가 항목을 포함해야 한다. 예: “조례 시행이 실질적으로 도움이 되었는가?”, “다른 집단과 비교하여 공정하게 적용되는가?” 등.
- 다섯째, 조례 개선에 대한 구체적 의견을 묻는 개방형 질문을 반드시 포함해야 한다. 이는 전문가 중심 평가로 놓치기 쉬운 현장의 세부 문제를 발굴하는 데 매우 효과적이다.
- 여섯째, 상위법 변화나 새로운 정책 환경에 대한 대응 필요성을 묻는 문항도 조례의 미래 적합성을 평가하는 데 유용하다. 특히 기술·환경·복지·도시계획 분야는 변화 속도가 빠르므로 필수 항목이다.
- 이처럼 조사내용은 정량적 효과 검증 + 정성적 체감도 분석 + 정책개선 의견 수렴의 균형을 이루어야 하며, 이러한 요소가 종합적으로 구성될 때 조례입법평가의 질이 담보된다.
- 조례입법평가에서 의견수렴은 방식은 크게 1) 정량조사(설문), 2) 정성조사(FGI·인터뷰), 3) 참여형 의견수렴(공청회·워크숍), 4) 데이터 기반 의견수렴(VOC·민원·빅데이터) 네 가지로 나눌 수 있으며, 이를 조례 성격에 따라 조합해 사용하는 것이 가장 바람직하다.
- 첫째, 정량 설문조사는 대표성 있는 의견을 수집하는 데 적합하다. 표본 설계를 통해 지역·연령·성별·이해관계별로 균형 있는 응답을 확보하고, 문항은 필요성·만족도·부담·개선요구 등 조례의 주요 평가항목을 반영해야 한다. 온라인 설문(모바일·QR), 현장 조사, 우편 설문 등을 상황에 맞게 병행할 수 있다.
- 둘째, FGI·인터뷰 등 정성 조사는 특정 집단의 심층 의견을 파악하는 데 유용하다. 정성 조사는 정책수혜자·취약계층·기관·전문가·이해관계자 간 갈등이 존재하는 분야에서 특히 중요하며, 조례문항 설계에서 발견하기 어려운 현장의 문제점·실무 부담·비공식 규범·제도 외부효과 등을 발굴하는 데 효과적이다.
- 셋째, 공청회·타운홀미팅·참여형 워크숍은 사회적 논쟁이 큰 조례, 이해관계가 충돌하는 조례, 주민참여가 필수적인 생활형 조례에서 필수적이다. 의견 제출 절차는 사전 공고 → 자료 배포 → 현장 논의 → 회의록 작성 → 평가보고서 반영 순으로 일관되게 운영해야 신뢰

성이 확보된다.

- 넷째, 데이터 기반 의견수렴은 기존 민원 데이터·VOC·SNS·행정 통계 등을 활용하여 실시간 여론 및 문제점을 분석하는 방식이다. 민원이 집중되는 지역·시간대·집단을 분석하여 정책 문제를 도출하고, 설문·공청회로 파악하기 어려운 “실제 체감문제”를 드러내는데 유용하다.
- 의견수렴 절차는 일반적으로 ① 의견수렴 계획 수립 → ② 조사대상·방법 확정 → ③ 의견수렴 실시 → ④ 자료 분석 → ⑤ 갈등·문제점 도출 → ⑥ 개선방안 설계 → ⑦ 평가보고서 반영 → ⑧ 주민 공개 및 사후설명 순으로 진행한다. 특히 의견수렴 결과는 조례 개정·폐지·통합 여부를 결정하는 핵심 근거이므로, 투명성과 신뢰성을 보장하기 위해 모든 절차를 기록·공개하는 것이 바람직하다. 또한 지방자치단체는 가능한 한 의견수렴 결과를 “정책반영 여부와 사유”까지 공개하여 주민 신뢰를 높이는 것이 권장된다.

5. 집행부 담당 부서와 유기적 협력 체계 구축

가. 공동논의기구(협의체)

- 의회가 조례입법평가의 주도권을 확보하면서도 정책 현장의 실효성을 강화하기 위해서는 집행부와 유기적 협력기제를 제도화하는 것이 필수적이다. 그 핵심은 상설적 공동논의기구(협의체)를 설치하고, 평가주기마다 정례적으로 운영하는 협치 플랫폼을 만드는 데 있다. 협의체는 단순 회의체가 아니라, 조례평가의 전 단계—평가계획 수립, 자료 제공, 현장 실사, 개선방안 도출, 개정 연계—를 공동으로 조정하는 중추기구여야 한다.
- 첫째, 협의체 구성은 의회 주도(의장 또는 상임위원장 중심) + 집행부 고위 실무책임자 + 외부전문가(필요시) 삼자 구조가 적합하다. 의회는 정책적 방향을 설정하고 평가의 우선순위를 결정하는 역할을 담당한다. 집행부는 평가에 필요한 행정자료 제공과 정책현장의 정보를 공유하며, 실무적 관점에서 제도의 작동 가능성을 점검하는 기능을 수

행한다. 외부전문가는 법률·환경·건설·재정 등 전문영역의 자문을 제공하여 의회와 집행부의 판단을 보완한다. 이와 같은 구조는 의회의 주도권을 유지하면서도 집행부의 실행역량과 전문성을 조직적으로 결합한다는 점에서 이상적이다.

- 둘째, 협의체는 정례성과 상설성을 갖추어야 한다. 의회-집행부 협력은 특정 평가 시기에만 이루어지는 임시적 협의로는 충분하지 않다. 조례의 생애주기 전반을 아우르는 접근을 위해, 연 2회 이상의 정례회의, 평가 착수 시점의 사전 공동계획 회의, 중간보고 검토를 위한 수시회의, 평가 종료 후 성과검토 회의까지 포함하는 구조가 바람직하다. 협의체 운영 규정을 조례 또는 의회 규칙에 명문화하면 협의체 활동의 안정성과 지속 가능성을 확보할 수 있다.
- 셋째, 협의체는 정보공유 플랫폼 기능을 심화해야 한다. 현재 많은 지방자치단체에서 의회가 요구한 자료를 집행부가 늦게 제출하거나, 형식적으로 제출하여 조례평가가 지연되는 일이 빈번하다. 이를 개선하기 위해 협의체 차원에서 “조례평가 공용 데이터룸”을 구축해 모든 관련 자료, 민원 자료, 실적 자료, 재정 자료를 공동으로 축적·공유하는 체계를 만들 필요가 있다. 이 데이터 공유는 의회의 평가권 강화와 집행부의 행정 투명성 제고 모두에 기여한다.
- 넷째, 협의체는 갈등조정 기능도 수행해야 한다. 조례평가 과정에서는 법적 판단, 재정 판단, 정책적 판단이 충돌하는 경우가 많다. 이때 의회는 조례의 목적성과 정책방향성을 중심으로 판단하고, 집행부는 실무 가능성과 재정수요를 중심으로 설명하는 방식으로 서로 보완해야 한다. 협의체는 이러한 관점 차이를 중재하고, 최종적으로 의회가 정책적 결정을 내릴 수 있도록 조정기구로 기능해야 한다.

나. 평가관련 협의 제도화

- 의회가 조례입법평가를 주도하더라도 집행부의 정보와 실무역량 없이는 실효적 평가 수행이 불가능하다. 따라서 중요한 것은 협력의 일회성이 아니라 제도화된 협의 절차를 정착시키는 것이다. 즉, 평가의 모든 단계에서 의회와 집행부 간 협의회가 “관행”이 아니라 “법적·제도적 절차”가 되어야 한다.

- 첫째, 평가계획 단계에서의 협의가 필요하다. 의회는 연간 조례입법평가 계획을 수립할 책임이 있으나, 대상 조례 선정 시 집행부의 의견을 청취해야 실제 행정 현장의 문제와 조례 이행상황을 정확히 반영할 수 있다. 이 과정은 협의체에서 공식적으로 논의해야 하며, 평가대상 선정 시 “공동 의견서” 작성을 의무화하는 것이 효과적이다.
- 둘째, 자료제출 절차를 제도화해야 한다. 평가의 품질은 자료의 정확성·신속성과 직결되므로, 집행부의 자료 제출 기한, 제출 형식, 누락시 책임 규정을 제도화해야 한다. 예를 들어 “평가자료 제출 지침서”를 마련하여 모든 부서가 공통된 형식으로 자료를 제공하도록 하고, 제출 지연 시 의회가 공개적으로 개선 권고를 할 수 있도록 규정화하는 것이 필요하다.
- 셋째, 평가 진행 중 협의를 정례화해야 한다. 평가가 시작되면 의회-집행부-전문가가 함께 중간보고회를 최소 1회 이상 개최하여 평가의 방향성을 조정하고, 자료 누락이나 해석 차이를 조기에 조정해야 한다. 이는 집행부가 평가 결과에 대한 신뢰도를 확보할 수 있게 하며, 평가의 객관성을 강화하는 기제로도 작동한다.
- 넷째, 갈등 조정 메커니즘을 제도화해야 한다. 조례 해석, 재정 영향, 행정 효율성 등에서 의견 충돌이 발생하는 경우가 많기 때문에, 협의체 내에 법률전문가 또는 중재전문가를 포함하거나, 필요할 때 외부전문기관의 의견을 청취하는 절차를 마련해야 한다. 이 제도화된 갈등조정 절차는 평가 과정의 정치화를 막고 전문성을 강화한다.
- 다섯째, 평가 관련 협의 절차를 규칙 또는 조례로 명문화해야 한다. 예를 들어, “조례입법평가 운영 조례” 또는 “평가 협의 운영 규칙”을 제정하여 협의체 구성, 협의 주기, 자료 제출 절차, 중간보고 절차 등을 명문화하면 지속 가능성이 보장된다.

다. 평가결과 공동 환류 및 조례개정 연계

- 평가결과는 단순 보고서로 끝나서는 안 된다. 의회와 집행부가 함께 평가결과를 공유·해석하고, 이를 조례개정·예산·행정계획으로 연결해야 “평가-입법-집행-재평가”의 선순환이 만들어진다. 이를 위해

서는 평가결과의 공동 환류 시스템과 조례개정 연계 절차가 체계적으로 갖춰져야 한다.

- 첫째, 평가결과의 공동 해석 과정이 필요하다. 평가가 끝나면 의회와 집행부는 공동 성과보고회를 열어 결과를 검토하고, 조례의 문제점·정책적 의미·재정 영향 등을 함께 논의해야 한다. 이 과정에서 집행부는 평가 결과 중 현실적 적용 가능성을 검토하고, 의회는 정책적 정당성과 개선방향을 검토한다. 이 공동 해석 과정은 평가결과가 특정 기관의 입장이 아니라 “공동 판단”으로 받아들여지도록 만드는 핵심 장치다.
- 둘째, 조례개정 연계 구조를 마련해야 한다. 평가 결과 개선 필요성이 도출되면 의회는 “조례개정 필요 통지서”를 집행부에 전달하고, 집행부는 이에 대한 행정적·재정적 영향분석을 수행하여 개정안 작성에 필요한 기초 정보를 의회에 제공해야 한다. 그 후 개정안은 의회가 직접 발의하거나, 집행부가 제출하는 방식으로 추진된다.
- 셋째, 평가결과를 예산·행정계획과 연계해야 한다. 조례가 실제로 집행되려면 예산과 조직이 뒷받침되어야 하므로, 의회는 평가결과를 다음 연도 예산심의와 중기재정계획에 반영해야 한다. 집행부는 평가결과를 근거로 사업계획·집행지침·행정절차를 수정해야 한다.
- 넷째, 환류 시스템의 투명성을 확보해야 한다. 주민에게 평가결과와 조례개정 사항을 공개하고, 개선 계획의 진행상황을 정기적으로 보고하면 정책 신뢰도가 크게 향상된다. 또한 평가결과와 개정결과를 문서로 축적하여 데이터 기반의 장기적 조례관리체계를 구축할 수 있다.
- 마지막으로, 공동 환류 체계를 법적·제도적으로 정착시키기 위해 “평가결과 환류 규정”을 조례나 의회 규칙에 포함할 필요가 있다. 이는 평가와 개정의 선순환 구조를 공식화하여 의회 주도형 평가제도의 지속가능성을 보장한다.

VII. 서구 맞춤형 조례 입법 평가 기준

VII. 서구 맞춤형 조례 입법 평가 기준

1. 평가기준 수립

가. 기존 사례와 차별화 요소

(1) 개요

- 기존 사례 가운데 대표적인 것으로 앞에서 살펴본 당진시 등 19개 지자체에서 사용하고 있는 표준형 입법평가기준을 들 수 있다.
- 즉 별지형 평가기준표 27개 조례 중 19개가 표준형 입법평가기준을 채택¹⁹⁾하고 있다.
- 표준형 입법평가기준(이하 표준형 기준)에 따르면 크게 ▲ 입법의 근거 및 적법성 ▲ 조례의 실효성 ▲ 지원의 적정성 ▲ 조례의 공평성 ▲ 주민의 수용성 ▲ 위원회 운영의 적정성이 평가항목으로 제시되어 있으며 그 아래 세부항목이 있는 구조이다.
- 표준형 기준은 조례에 대한 분석의 유용한 틀을 제공해주고 있으나, 개념적으로 우리나라 지자체 조례평가의 주류인 사후 입법평가에 필요한 기준과, 실무적으로 조례를 제개정하기 전 단계의 사전 입법평가 기준 내지 조례 정비 필요성 판단 기준이 혼재되어 있음을 유의하여야 한다.
- 아래에서는 이와 같은 사항에 유의하면서 기존의 표준형 기준의 문제점을 하나씩 검토하고 그 결과를 바탕으로 차별화 요소를 도출하기로 한다.

(2) 입법의 근거 및 적법성

- 표준형 기준을 운용중인 지자체의 입법평가조례는 대부분 상위 법령에서 위임한 조례, 기술적 내용의 조례는 입법평가 대상에서 제외하고 있다.(위의 표 참조)
- 그러나 별지 입법평가기준에서는 조례의 상위법 위임 여부, 위임 범

19) 박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217, 196면

위 내에서 조례가 제정되었는지 여부를 포함하고 있어서 조례 본문과 별지가 상충되고 있음

- 따라서 조례의 위임 여부나 위임범위 준수 여부는 조례 입법평가가 아니라 조례 정비시 판단하는 것이 바람직함

<표 15> 표준형 입법평가기준 중 입법의 근거 및 법적합성 평가 기준(예시)

평가항목	세부항목	척도
입법의 근거 및 적법성	1) 위임조례인가 자치사무에 관한 조례인가?	<input type="checkbox"/> 위임조례 <input type="checkbox"/> 자치사무에 관한 조례
	2) 위임조례의 경우 조례에서 규정한 위임근거가 올바른가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	3) 조례가 위임범위에서 적절하게 제·개정되었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	4) 조례 제·개정 이후 동일 또는 유사한 법령이나 제도가 만들어졌거나 근거 법령이 개정 또는 폐지되었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	5) 조례에서 주민의 권리 제한, 의무 부과, 벌칙 부과, 규제사항에 대한 법률위임이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	6) 상위법령에 위배 되거나 기본권을 침해하는 조항이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

(3) 조례의 실효성

- 표준형 기준은 조례의 실효성 부분에서 다른 조례와의 충돌이나 모순, 유사 중복 조례와의 통합 필요성을 들고 있는데 이 부분은 엄밀히 말하면 체계정합성 문제로서 앞에서 본 법적합성 항목에 해당하는 부분이다.
- 종래의 조례 입법평가가 합법성 점검에 치중하여 실효성이나 효율성에 대한 판단이 부족했다는 지적은 꾸준히 있어왔다.²⁰⁾

- 조례에 따른 계획의 수립시행, 예산확보와 집행, 책무 이행, 지자체 현실과 부합 등은 너무 평가항목이 너무 소략하거나 광범위하여 실효성에 대한 구체적인 평가를 하기가 곤란할 수 있다. 예컨대 계획의 수립시행이 되고 있다면 그것으로 족하기 때문에 정작 필요한 계획의 적정성, 타당성 평가는 빠지게 되는 것이다.
- 조례의 실효성은 조례 입법평가에서 가장 핵심적인 항목이므로 세부적인 평가 기준을 설정하는 것이 바람직하겠지만, 만약 그것이 어렵다면 가급적 구체적, 실질적인 항목으로 집약해서 평가하는 것이 좋다.

<표 16> 표준형 입법평가기준 중 조례의 실효성 평가 기준(예시)

평가항목	세부항목	척도
조례의 실효성	1) 조례의 시행과정에서 다른 조례와의 충돌이나 모순이 발생하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	2) 이 조례와 유사 또는 동일한 다른 조례가 제정 및 시행되고 있어 통합할 필요가 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	3) 조례에 따른 계획이 수립·시행되고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	4) 조례 시행에 필요한 예산 확보와 집행이 잘 이루어지고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	5) 조례에서 부여한 책무와 관련 사업을 집행기관이 잘 이행하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	6) 해당 자치단체의 현실과 부합하는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

(4) 지원의 적정성

20) 송귀중, 조례 입법영향평가제도의 도입과 평가기준의 정립에 관한 소고, 지방자치법연구 제21권 제3호 통권 제71호(2021년 9월), 한국지방자치법학회, 2021, p. 207-242

- 현행 표준형 기준에 따르면 지원의 적정성과 관련하여 조례에 지원 관련 규정이 있는지, 지원대상 규모나 범위가 적정한지, 지원대상이 구체화되어 있는지 등 조례를 제개정할 당시에 이미 확인되었어야 할 내용들이 평가 세부항목에 편제되어 있다.
- 그러나 이는 조례안을 심사할 때 이미 평가되는 부분으로서, 입법평가에서 재차 확인하는 것은 별론으로 하더라도, 조례 입법평가를 통해서 확인해야 하는 지원사업의 사후적 결과에 대한 평가내용은 포함되지 않았다는 점에서 입법평가의 취지에 부합하지 않는다.
- 지원의 적정성에 대한 입법평가가 되기 위해서는 이미 행하여진 지원의 대상이나 범위가 적절했는지, 지원 예산이 소요 대비 적정했는지, 지원 방식은 타당했는지 등이 기준으로 도입될 필요가 있다.

<표 17> 표준형 입법평가기준 중 지원의 적정성 평가 기준(예시)

평가항목	세부항목	척도
지원의 적정성	1) 조례에 지원 관련 규정이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	2) 조례에 따른 지원대상이나 규모, 범위가 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	3) 지원대상이 집행이 가능한 정도로 구체화 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	4) 조례에 따른 위탁사무의 대상으로 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	5) 행정기관의 재량권의 범위는 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회 보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

(5) 조례의 공평성

- 헌법상 평등의 원칙이 조례에 적용되고 있는지를 평가하는 항목인데,

현행 표준형 기준에서는 차별적 조항이 있는지, 그 차별이 합리적 차별인지를 묻는 것으로, 조례를 제정할 때 이미 평가했어야 하는 항목이다.

- 따라서 입법평가의 목적 달성을 위해서는 그 조례가 공평의 가치, 평등의 가치를 실현하는데 기여했는지 또는 그 조례로 인해서 당초 예상하지 못했던 차별이 발생하였는지 등을 평가기준으로 삼아야 할 것이다.

<표 18> 표준형 입법평가기준 중 공평성(평등) 평가 기준(예시)

평가항목	세부항목	척도
지원의 적정성	1) 조례에서 장애인, 성별 등 특정계층이나 특정지역을 차별하는 조항이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	2) 조례에서 규정한 차별이 합리적인가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

(6) 주민의 수용성

- 주민의 수용성은 조례의 민주적 정당성의 필수 조건으로, 입법평가 이전에 이미 조례의 제개정 단계에서 검토가 이루어져야 하는 항목이다. 입법예고는 조례 제정시 요구되는 절차로 행정절차법²¹⁾이나 대통령령인 법제업무운영규정, 그리고 지자체별 입법예고 조례에서도 규정하고 있는 바이다. 따라서 입법예고나 의견수렴과정은 사전적 평가기준이지 사후적 평가기준이 되기는 어렵다. 다만 민원이나 폐지 요구는 중요한 입법평가 기준이 될 것이다.

21) 행정절차법 제41조 제1항 제41조(행정상 입법예고) ① 법령등을 제정·개정 또는 폐지(이하 “입법”이라 한다)하려는 경우에는 해당 입법안을 마련한 행정청은 이를 예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예고를 하지 아니할 수 있다.(이하 생략)

<표 19> 표준형 입법평가기준 중 주민의 수용성 평가 기준(예시)

평가항목	세부항목	척도
주민 수용성	1) 조례 제·개정 시 입법예고는 하였는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	2) 조례 제·개정 시 공청회, 세미나 등 이해관계인 및 주민에 대한 의견 수렴 과정이 있었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	3) 조례와 관련한 민원(청원, 진정, 소송 등)이 제기되거나 개정 또는 폐지 요구가 있었는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	4) 조례의 체계나 사용되어진 용어가 주민이 알기 쉽게 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회 보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

(7) 위원회 운영의 적정성

- 지자체 위원회는 법정 위원회와 조례로 정한 위원회의 두 가지가 있는데, 법정 위원회는 일반적으로 조례 입법평가 대상에서 제외하고 있다. 문제는 조례로 정한 위원회다. 현재 각 지자체에서 조례에 근거하여 설치한 위원회의 운영 실적은 저조한 편이다. 인천 서구의 경우도 예외는 아니어서 조례로 설립한 위원회 가운데 13개가 최근 1년 동안 한 번도 개최되지 않았다.
- 따라서 위원회의 운영실적이나 운영 필요성에 대한 항목은 필요하지 만, 조례에 위원회 근거 조항이 있는지, 법정위원회인지 조례위원회인지, 성별 구성은 어떻게 되는지를 묻는 것은 위원회를 만들 때 이미 확인하는 내용으로 입법평가에서 다룰 내용은 아니다.

<표 20> 표준형 입법평가기준 중 위원회 운영의 적정성 평가 기준(예시)

평가항목	세부항목	척도
------	------	----

위원회 운영의 적정성	1) 조례로 위원회를 구성하도록 되어 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	2) 위원회가 법정위원회인가 조례로 설치하도록 한 위원회인가?	<input type="checkbox"/> 법정위원회 <input type="checkbox"/> 조례로 정한 위원회 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	3) 위원회 위원의 성별 구성이 적정한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	4) 위원회가 법령이나 조례에서 정한 회의개최 운영 실적이 있고 관련 회의록을 보존하고 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	5) 위원회를 계속 설치·운영할 필요성이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	6) 해당 위원회와 유사한 다른 위원회와의 기능적 통합이 필요한가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회
보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

(8) 종합의견 평가기준

- 종합의견은 조례를 계속 유지할지 아니면 개정 또는 폐지할지를 판단하는 항목으로 성격상 사후 입법평가 기준과 조례 정비를 위한 점검 사항이 뒤섞여 있을 수밖에 없지만, 사후 입법평가를 위한다면 앞서서도 언급한 바와 같이 위임 근거 불부합이나 위임 근거 불명확과 같은 사전에 판단해야 하는 사항은 가급적 제외하는 것이 좋다.

<표 21> 표준형 입법평가기준 중 종합의견 평가 기준(예시)

평가항목	세부항목	척도
종합의견	1) 이 조례를 현행대로 유지할 필요가 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다
	2) 이 조례를 개정할 이유가 있는가? (해당 사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 위임 근거에 불부합 <input type="checkbox"/> 위임 근거 불명확 <input type="checkbox"/> 법령의 위임 없는 규제 또는 권리제한 <input type="checkbox"/> 다른 조례와 상충 또는 모순 <input type="checkbox"/> 조례 시행의 문제점 발생 <input type="checkbox"/> 조례의 공평성 문제 <input type="checkbox"/> 알기 쉬운 법령 정비 기준에 따른 정비 필요 <input type="checkbox"/> 위원회관련 개정 필요 <input type="checkbox"/> 그 밖의 사유
	3) 이 조례를 폐지할 사유가 있는가? (해당 사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	4) 그 밖의 이 조례와 관련된 의견이 있는가?	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

나. 서구 여건에 맞는 평가 기준 도출

- 앞에서 살펴본 표준형 기준의 현황과 문제점을 바탕으로 서구 여건에 맞는 평가 기준을 도출하면 다음과 같다.

(1) 사후 입법평가기준 개선안

<표 22> 서구 사후 입법평가기준 개선안

평가항목	평가요소	세부항목	척도
입법목적 의 적정성	실효성· 가능성	조례가 당초 목적대로 효과를 나타내고 있거나 장치 실현 가능한가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	필요성	조례 제개정 당시 의도했던 목적이 현재도 계속 유효한가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
이행수단 의 효과성	예산 효과성	예산의 편성 및 집행이 매년 적정히 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		예산의 집행이 조례의 목적달성에 기여하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		조례가 부정 비리를 예방하는데 효과적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		조례가 불필요한 예산 낭비를 막는데 기여하는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	제도 효과성	기본계획 등이 당초 계획대로 수립되어 추진되고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		각종 위원회 등의 구성 및 운영이 계획대로 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

		조례에서 규정한 직접 지원 또는 위탁사업 등이 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		인권 및 성평등 침해, 차별의 문제가 발생하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		조례의 시행이 공익의 증진에 긍정적으로 작용하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		기타 조례에서 규정한 사항들이 적절하게 운영되어 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
환경변화 적응성	법령변화	상위법령 제·개정으로 인한 환경변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		상위법령과 충돌 또는 모순됨이 없이 법체계적인 정합성을 이루고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	정책수요 변화	주민의 의견이나 요구의 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		지원대상 및 지원금액의 변동 사정을 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
		대내외적 정책환경 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	종합의견	이 조례의 효과가 유효하다고 판단되어 현행대로 유지할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다
이 조례의 효과가 미흡하여 개정할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)		<input type="checkbox"/> 입법목적 부적성 <input type="checkbox"/> 이행수단 비효과 <input type="checkbox"/> 정책환경 미반영	

	이 조례의 효과가 매우 미흡하여 폐지 또는 통합할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 달성불가 <input type="checkbox"/> 이행수단 효과전무 <input type="checkbox"/> 정책환경 반영불가
	이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input type="checkbox"/> 없다

(2) 조례 정비를 위한 입법평가기준

- 조례의 입법영향 평가(사후 입법평가)가 아닌 조례 정비를 목적으로 한 입법평가 기준의 개선방안은 다음과 같다.
- 서구의 조례 입법평가 조례에 앞에서 제시한 사후 입법평가 기준과 여기에서 제시하는 조례 정비를 목적으로 한 입법평가기준을 별도로 관리한다면 실질적이고 종합적인 조례 입법평가 방식으로 서구의 차별화된 입법평가 기준을 제시할 수 있을 것이다²²⁾.

<표 23> 서구 조례 정비를 목적으로 한 입법평가기준

평가항목	세부항목	척도
입법의 근거 및 적법성	위임조례인가 자치사무에 관한 조례인가	<input type="checkbox"/> 위임조례 <input type="checkbox"/> 자치사무조례
	위임조례의 경우 조례에서 규정하고 있는 위임근거가 올바른가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례가 위임범위 또는 자치사무의 범위에서 적절하게 제·개정 되었는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	상위법령의 제·개정으로 인한 사항을 조례가 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례에서 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 부	<input type="checkbox"/> 그렇다

22) 본 보고서에서 제시하는 사후 입법평가 기준과 조례 정비를 위한 입법평가기준은 박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권 123호), 2023.9. pp.183-217 중 206,207면의 평가기준표를 토대로 일부 수정한 것임.

	과, 규제사항에 대한 법률위임이 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	상위법령에 위배되거나 기본권을 침해하는 조항이 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	이 조례와 유사 또는 동일한 조례가 제정 및 시행되고 있어 통합할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
조례의 이행수단의 적정성	조례 목적을 달성하기 위한 책무 등이 적정하게 규정되어 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례의 목적 달성을 위해 기본계획이나 위원회의 구성 등이 적정하게 규정되어 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례의 이행을 위한 구체적인 수단이나 이행방안 등이 적정하게 규정되어 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
조례의 공평성	조례에서 장애인, 성별 등의 특정계층이나 특정지역을 차별하는 조항이 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례에 사회적 편견이나 고정관념이 반영된 표현이 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례에서 정한 차별이 합리적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
주민 수용성	조례 제·개정 시 입법예고는 하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례 제·개정 시 공청회, 세미나 등 이해관계인 및 주민에 대한 의견수렴 과정이 있었는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음

	조례와 관련한 민원(청원, 진정, 소송 등)이 제기되거나 개정 또는 폐지 요구가 있었는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례의 문구 표현이나 용어가 주민이 알기 쉽게 되어 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
위원회 운영의 적정성	상위법령의 위임에 따른 법정위원회를 설치·운영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	법정위원회가 아닌 위원회를 설치·운영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	조례에서 규정한 위원회 구성이 법령이나 조례에서 정한 요건을 충족하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	위원회가 법령이나 조례에서 정한 회의개최 운영실적이 있고 관련 회의록을 보존하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	위원회의 회의 결과가 정책에 반영되었는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	위원회를 계속 설치·운영할 필요성이 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	해당 위원회와 유사한 다른 위원회와의 기능적 통합이 필요한가	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 그렇지 않다 <input type="checkbox"/> 해당사항 없음
	종합의견	이 조례를 현행대로 유지할 필요가 있는가
이 조례를 개정할 필요가 있는가 (해당사항 모두 표기)		<input type="checkbox"/> 위임근거에 불부합 <input type="checkbox"/> 위임근거 불명확 <input type="checkbox"/> 법령의 위임 없음

		규제 정비 필요 <input type="checkbox"/> 다른 조례와의 상충 및 모순 <input type="checkbox"/> 조례 시행의 문제점 발생 <input type="checkbox"/> 조례의 공평성문제 <input type="checkbox"/> 알기 쉬운 법령정비 기준에 따른 정비 필요 <input type="checkbox"/> 위원회 관련 규정 개정 필요 <input type="checkbox"/> 그 밖의 사유
	이 조례를 폐지(통합)할 필요가 있는가 (해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 다른 유사한 조례와 통합운영 필요성 <input type="checkbox"/> 법령상 조례 시행 불가능 <input type="checkbox"/> 수년간 조례 운영 실적 전무
	이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input type="checkbox"/> 없다

(3) 조례 입법평가 흐름

(가) 입법평가의 기본 요소

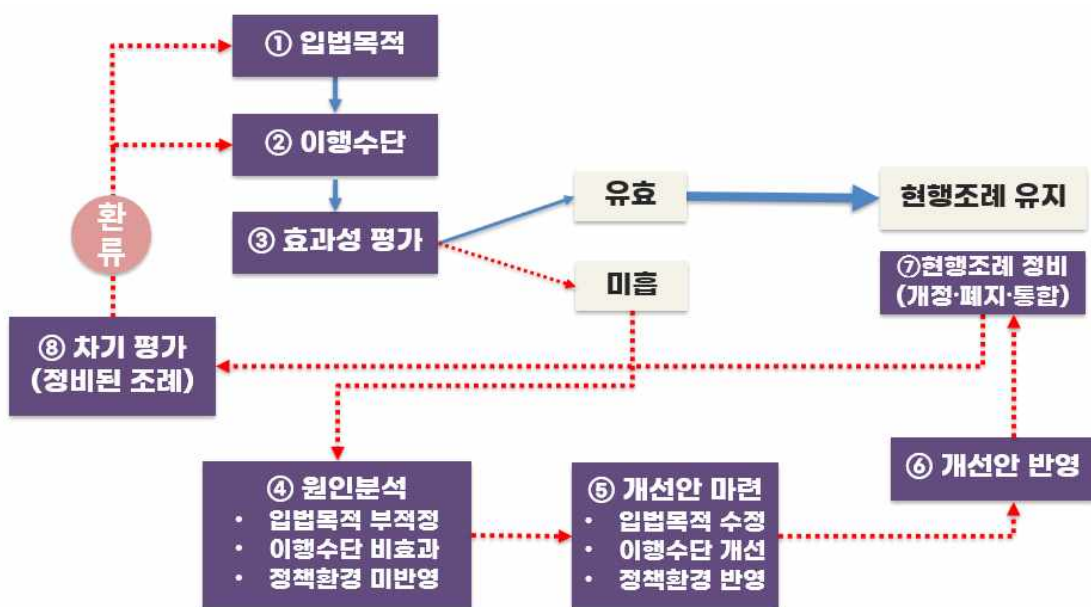
- 조례가 처음 제정될 때 설정한 목적이 무엇인지 확인하고(입법목적 확인)
- 조례가 그 목적을 달성하기 위해 어떤 실행수단·정책수단을 가지고 있는지를 점검(이행수단 분석, 예컨대 보조금 지급, 위원회 설치, 지원 프로그램 운영 등)
- 실제로 조례가 효과를 내고 있는지, 목적 달성도가 어느 정도인지 평가(효과성 평가)
- 이상이 조례에 대한 사후 입법평가의 3대 요소이다.

(나) 개선방안 마련 및 입법평가 체계의 완성

- 입법 평가 결과 효과가 충분한 경우 현행 유지하면 되지만, 효과가 미흡한 경우에는 추가적으로 원인 분석을 통해 개선방안을 마련한다.

- 원인 분석은 ▲입법목적 부적정(목표 자체가 문제였는지) ▲ 이행수단 비효율(수단이 적절하지 않았는지) ▲ 정책환경 미반영(사회·경제 조건 변화에 적응하지 못했는지)을 중심으로 실시한다.
- 평가 결과와 개선사항은 다음 회기의 조례평가에서 다시 점검하며, 이렇게 하여 지속적·순환적 입법평가 체계가 구축된다.

<그림 2> 조례 입법평가 흐름도



(출처: 박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217))

2. 공통 기준 이외에 정책 영역에 따라 개별화된 평가 기준

가. 개요

- 정책 영역에 따라 다양한 평가기준이 있고, 정책평가는 평가 시점과 평가 목적에 따라 기준이 달라질 수 있으므로 공통 기준과 같이 정해진 틀을 제시하기보다는 소관 부서에서 평가할 때 참고용으로 예시를 든 것임

나. 복지 영역

- 실질적 복지 욕구 반영 여부 : 노인·장애인·아동·한부모·저소득층 등 대상 집단의 실제 욕구조사 결과가 조례 설계에 반영되었는가?
- 복지 사각지대 해소 기여도 : 기존 제도에서 소외된 집단(특세계층, 경계선 지위자 등)을 새롭게 포괄하거나 지원의 공백을 줄이는 효과가 있는가?
- 기존 복지제도와 연계·중복 여부 : 중앙정부·광역·기초 차원의 복지서비스와 과도한 중복 없이 보완·보강의 성격을 가지는가?
- 접근성(물리·정보·언어) 개선 기여도 : 이동권, 정보 접근, 신청 절차 간소화 등 복지서비스 접근 장벽을 낮추는 장치를 포함하는가?
- 취약계층 권익 보호 및 인권감수성 반영 정도 : 조례가 ‘시혜적 복지’가 아니라 권리 기반 접근(인권, 자립, 참여)을 담고 있는가?
- 사례관리·통합지원 체계와의 연계성 : 복지 조례가 개별사업만 규정하는 것이 아니라, 통합사례관리·원스톱 지원체계와 연동될 수 있는 설계를 갖추었는가?
- 재정 지속가능성 및 서비스 안정성 : 단발성 사업이 아닌, 재정 여건을 고려한 지속 가능한 서비스 제공 구조를 갖추고 있는가?
- 민관 협력·지역복지 공동체 강화 기여도 : 사회복지기관·사회적경제·자원봉사·주민조직과 협력해 지역 기반 복지 생태계를 강화하는 방향인가?
- 복지서비스 품질관리 및 평가체계 포함 여부 : 서비스 제공의 질을

점검하고 개선할 수 있는 성과지표·평가·피드백 장치가 조례에 포함돼 있는가?

- 당사자 참여 및 경험 반영 정도 : 복지 당사자·가족·현장 실무자의 의견이 조례 설계와 개정에서 지속적으로 반영될 수 있는 구조를 두고 있는가?

다. 경제/일자리 영역

- 지역경제 파급효과 및 민생 기여도 : 소상공인 매출, 지역 내 소비, 일자리 창출 등 실질적 경제 효과가 기대되는가?
- 취약계층·청년·중장년 일자리 확대 기여도 : 장년층, 경력단절여성, 청년, 장애인 등 고용취약계층에게 일자리 기회를 넓히는 장치가 있는가?
- 지역산업 구조와의 정합성 : 서구의 물류·제조·환경·서비스 산업 구조와 맞물려 현실적인 산업 활성화를 촉진하는 내용인가?
- 민간투자·창업 촉진 유인 구조 포함 여부 : 규제완화, 금융·세제·수수료 지원, 스타트업·사회적경제 기업 육성 등 민간의 자발적 참여를 유도하는가?
- 일자리 질(고용 안정·임금·근로조건) 개선 기여도 : 단순 고용 숫자 확대가 아니라, 안정성·처우 개선까지 고려한 조례인가?
- 디지털·녹색 전환 등 미래 일자리 대응성 : 디지털, 친환경, 돌봄 등 미래 유망 분야 일자리와 연계될 수 있는 구조를 담고 있는가?
- 지역 내 순환경제·로컬 비즈니스 활성화 기여도 : 지역화폐, 골목상권, 전통시장, 로컬푸드, 마을기업 등 지역 내부 경제순환 구조를 강화하는가?
- 기업·노동·주민 간 이해관계 조정 가능성 : 개발·규제·지원 간 균형을 통해 갈등을 완화하고 상생 구조를 만드는 규범 설계를 하고 있는가?
- 기존 상위계획(중기 경제·고용 계획)과의 정합성 : 시·구의 경제·고용 마스터플랜과 방향·지표·대상 등이 일치하는가?
- 성과 관리 및 데이터 기반 정책 개선 체계 : 고용성과, 창업생존율,

매출변화를 데이터로 추적하고, 그 결과를 조례 개선에 활용하는 체계를 포함하는가?

라. 안전 영역

- 재난·생활안전 전반을 포괄하는 위험 인식 수준 : 화재, 교통, 산업 재해, 환경위해, 범죄, 취약계층 안전 등 안전 이슈를 종합적으로 고려하고 있는가?
- 위험군 및 취약지역에 대한 집중 보호 장치 : 노인·아동·장애인·1인 가구·외국인 등 취약계층과 사고 다발 지역에 대한 특화 안전대책을 담고 있는가?
- 예방 중심의 안전 패러다임 반영 정도 : 사후 대응보다 사전 예방·교육·점검·모니터링 시스템 구축에 방점을 두고 있는가?
- 부서 간 협업 및 컨트롤타워 기능 반영 여부 : 안전 관련 여러 부서·기관을 조정하고 총괄하는 협의체·회의체·전담조직을 조례 차원에서 뒷받침하는가?
- 주민 참여형 안전 체계 포함 여부 : 안전마을, 자율방재단, 주민신고시스템 등 주민이 주체로 참여할 수 있는 장치를 두고 있는가?
- 데이터·정보 기반 위험관리 시스템 구축 여부 : 사고·민원·신고 데이터를 분석해 위험지역·취약시간대를 지정하고 관리할 수 있도록 규정하는가?
- 다문화·언어 장벽을 고려한 안전 정보 제공 여부 : 외국인·다문화가정에게 안전 교육·정보를 다국어·다양한 방식으로 제공할 수 있는 근거를 담고 있는가?
- 환경·기후위기 연계 안전 이슈의 반영 정도
- 폭염·한파·집중호우·미세먼지 등 기후위기 상황에서 안전대책을 연계한 조례인가?
- 안전 점검·교육·훈련의 제도적 지속성 : 일회성 캠페인이 아니라, 정기점검·정례훈련 등 지속적인 안전관리 체계를 규정하는가?
- 사고 발생 시 책임·조정·지원 체계의 명확성 : 사고 발생 시 책임주체, 대응체계, 피해지원 절차가 명확하게 규정되어 있는가?

마. 환경 영역

- 기후위기 대응 및 탄소중립 기여도 : 온실가스 감축·에너지 전환·녹지 확충 등 기후위기 대응 전략과 연계되어 있는가?
- 환경취약지역(매립지·산단 인근 등) 주민 보호 강화 여부 : 환경부담 지역 주민 건강·생활환경 보호에 실질적으로 기여하는가?
- 생활환경 개선(소음·악취·미세먼지 등)에 대한 실효성 : 주민이 체감하는 주요 환경 민원(냄새, 먼지, 소음)을 줄이는 구체적 수단을 담고 있는가?
- 환경·산업·교통·주거 간 균형성 확보 : 환경규제가 산업활동을 과도하게 제약하거나, 반대로 주민 환경권을 과소보호하지 않도록 균형을 잡고 있는가?
- 순환경제·자원재활용 촉진 기여도 : 재활용, 재사용, 자원순환 구조 확산을 촉진하는 제도적 장치를 포함하는가?
- 환경정보 공개 및 주민 알 권리 보장 : 대기·수질·소음·악취 등 환경 정보와 정책 정보를 주민에게 적극적으로 공개·공유하도록 규정하는가?
- 환경영향 사전·사후 평가 연계성 : 개발·사업 추진 시 환경영향을 사전·사후 모두 점검하고 개선할 수 있는 구조를 담고 있는가?
- 환경교육·시민참여 활성화 요소 포함 여부 : 학교·마을·단체 등과 연계한 환경교육·캠페인·거버넌스를 촉진하는 근거가 있는가?
- 취약계층 환경정의(환경정의·환경권) 관점 반영 : 환경 위해가 특정 취약집단에 집중되지 않도록 환경 정의 관점을 반영하는가?
- 지역 상위계획(국가·시 단위 환경계획)과의 정합성 : 국가환경종합계획, 인천시 기후·환경계획과 방향이 충돌하지 않고 보완·강화하는 내용인가?

바. 여성/청년 영역

- 성평등 관점 : 조례가 특정 성별에 차별적 영향을 미치지 않는지, 성인지 관점이 반영되어 있는가?
- 실생활문제 : (주거·일자리·돌봄·안전 등에서)추상적인 지원이 아

나라, 실제 생활체감 문제를 다루고 있는가?

- 참여 보장 : 청년정책 위원회, 여성정책 위원회, 청년참여단 등 당사자 참여 구조를 담고 있는가
- 교차적 관점: 복합적 정체성(청년+여성, 청년+장애, 여성+이주민 등)을 가진 집단의 차별과 소외를 고려하는 규정이 포함되어 있는가?
- 보호 장치 : 여성·청년 대상 폭력, 온라인 혐오, 스토킹, 야간 안전 문제에 대한 대응을 포함하는가?
- 일·학업·돌봄의 병행 : 학업·취업·육아·가사 등을 병행하는 여성·청년의 현실을 반영한 유연한 제도를 담고 있는가?
- 정치·사회적 참여 : 청년·여성의 위원회 참여, 주민참여예산, 공론장 참여 등 공적 참여를 촉진하는가?
- 주거 안정과 정주성 : 원룸·고시원·공공임대 등 청년·여성의 주거 환경 개선과 지역 정착을 돕는 내용이 있는가?
- 정신건강 : 취업 스트레스, 돌봄 부담, 사회적 고립 등 정신·정서적 위험요소에 대한 지원체계를 담고 있는가?
- 미래 세대 : 단기 이벤트성 지원이 아니라, 세대 간 공정성과 지속 가능한 삶의 기반을 구축하는 방향인가?

사. 문화영역

- 지역 고유 문화자원 : 서구의 역사, 마을공동체, 전통문화, 장소성(원도심·신도시·농촌 등)이 조례 내용에 실제로 녹아 있는가?
- 형평성 : 연령(아동·청소년·장년·노년), 계층(저소득·장애·이주민 등), 지역(신도시·구도심·외곽 등) 간 문화시설·프로그램 접근 격차를 줄이는 방향인가?
- 공동체 문화 : 주민이 일상에서 즐기는 동아리·생활문화·마을축제 등을 지원하고 있거나, 이를 위한 공간·예산·운영 근거를 포함하는가?
- 문화예술인·창작자 지원 : 지역 예술인·창작자에게 안정적 창작 환경·공간·네트워크·수입 다변화에 기여하는 조항이 있는가?
- 지속가능성 : 특정 행사나 일회성 사업이 아니라, 중장기 문화비전·

계획·문화도시 전략과 연계되어 지속 운영 가능한 구조(위원회, 계획 수립 절차, 평가체계 등)를 갖추고 있는가?

- 문화복지 : 문화향유권을 헌법상 기본권 차원에서 바라보고, 장애인·노인·아동·저소득층·이주민 등 문화소외계층을 위한 요금감면, 찾아가는 공연, 이동형 프로그램 등 실질적 접근성 제고 수단이 포함되어 있는가?
- 도시브랜딩 연계성 : 도시 이미지·관광자원·골목상권·야간경제 등과 연계하여 지역경제 활성화에 기여하도록 설계되어 있는가?
- 주민 참여 : 문화정책을 행정이 기획·주민이 소비하는 구조가 아니라, 주민·예술인·단체·청년 등이 기획 단계부터 참여하는 공모제, 주민기획단, 문화협의체 등 거버넌스 장치를 조례에 담고 있는가?
- 공공문화 인프라 : 문화센터, 도서관, 공연장, 작은도서관, 생활문화센터 등 인프라가 지역별로 균형 있게 배치되고, 대중교통·보행 접근성·이용시간(야간·주말 포함) 측면에서 현실적인 운영 기준을 포함하는가?
- 문화다양성 :성별·세대·장애·국적·성적지향·종교 등 다양한 배경의 문화표현을 포용하고, 특정 집단에 대한 혐오·배제 없이 문화다양성을 확대하는 방향으로 조례가 설계되어 있는가?

VIII. 시범 평가 및 개정 대상 조례 선정

VIII. 시범 평가 및 개정 대상 조례 선정

1. 개요

- 지금까지 논의한 사항을 바탕으로 시범 평가 대상 조례를 선정하고, 차별화된 평가기준 가운데 조례정비 목적 평가기준을 적용하여 가상 시뮬레이션을 통해 점수 산출한 다음 이 가운데 다수 주민에게 직접적으로 영향을 미치는 조례 2건, 구정 주요 시책과 연계된 조례 2건, 기타 2건을 선정하여 조례 정비안을 제시하도록 함
- 다수 주민에게 직접적으로 영향을 미치는 조례는 일반적으로 주민 삶에 직결되는 사안에서 해당 조례를 발굴하였고 구정 주요 시책과 연계된 조례는 후술하는 서구 2025년 구정백서, 2025년 주요업무 시행계획을 비롯한 공공자료를 참고하였으며 기타 조례는 언론보도 기타 지역 현안에서 도출함

2. 평가대상 조례(정비용) 선정

가. 다수 주민에게 직접적으로 영향을 미치는 조례

(1) 인천광역시 서구 건축물관리 조례(조례 제1979호)

(가) 입법의 근거 및 적법성

- 이 조례는 「건축물관리법」, 같은 법 시행령 및 같은 법 시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하므로 상위법에 정합함

(나) 이행수단의 적정성

- 긴급점검의 대상을 시행령에서 조례에 위임했는데, 이 조례 제5조는 위임사항을 구체화시키지 않은 채 ‘구청장이 건축물 안전을 확보하기 위하여 긴급점검이 필요하다고 인정하는 건축물’ 이라고 포괄적으로

규정하여 건축물관리의 공백이 우려됨

- 소규모 노후 건축물등 점검 대상을 시행령에서 조례에 위임했는데 조례 제6조에 사회적으로 피해가 큰 재난 및 공중의 안전에 위협이 발생하여 점검이 필요한 경우를 추가하여 건축물관리에 만전을 기할 필요가 있음

(다) 조례의 공평성

- 조례에 평등의 원칙에 위배되는 내용은 파악되지 않음

(라) 주민수용성

- 건축물관리는 다수 주민의 생명과 재산에 직결되므로 주민의견 수렴과 이해관계자 의견 청취 필요

(마) 위원회 운영의 적정성

- 이 조례는 위원회가 없음

(바) 종합의견

- 안전관리는 아무리 강조해도 지나치지 않으므로, 상위법에서 조례에 위임한 사항을 보다 구체적으로 명시할 필요가 있음(부록 서구 조례 정비안 참고)

(2) 인천광역시 서구 장애인체육 진흥 조례

(가) 입법의 근거 및 적법성

- 이 조례는 「국민체육진흥법」 제13조제2항, 「장애인복지법」 제28조, 제29조 및 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제25조의 규정에 따라 서구 장애인의 여가 선용과 건강증진 등 장애인 체육진흥에 기여할 수 있는 체육 활동을 장려·보호하고 지원하는데 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 하므로 상위법과 정합한다.

(나) 이행수단의 적정성

- 구청장에게 장애인체육 진흥의 책무를 지우고, 장애인체육 동호회를 지원하고 있어서 이행수단의 적정성이 인정된다.

(다) 조례의 공평성

- 장애인체육회 동호회의 상시 구성회원 수를 장애인 10명 이상으로 제한하고 있어서 소수, 비인기 종목 장애인체육인들을 불합리하게 차별한다.

(라) 주민수용성

- 이 조례에 대한 주민 의견, 특히 장애인체육 동호회 관계자들의 의견을 수렴했는지 확인이 필요하다.

(마) 위원회 운영의 적정성

- 이 조례는 위원회가 없으므로 해당사항이 없다.

(바) 종합의견

- 전체적으로 상위법의 위임을 이행하고는 있으나, 장애인체육회 동호회 상시 구성회원 수의 문턱이 타 지자체 대비 너무 높고(다른 지자체들은 예외규정을 두고 있음), 아울러 이 조례는 개정된지 10년이 넘어서 장애인 정책의 변화(예 : 장애인 가족 배려)를 반영하지 못하고 있음. 개정이 필요함.

(3) <시연(예시)> 서구 건축물관리 조례 정비용 입법평가

☞ 예시 : 20점 만점에 3 점/정비 필요(※예시므로 실제와 다를 수 있음)

<표 24> 서구 건축물관리 조례 정비용 입법평가기준표

평가항목	평가요소	세부항목	척도
입법목적의 적정성	실효성·가능성	조례가 당초 목적대로 효과를 나타내고 있거나 장차 실현 가능한가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	필요성	조례 제개정 당시 의도했던 목적이 현재도 계속 유효한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
이행수단의 효과성	예산 효과성	예산의 편성 및 집행이 매년 적정히 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		예산의 집행이 조례의 목적달성에 기여하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례가 부정 비리를 예방하는데 효과적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례가 불필요한 예산 낭비를 막는데 기여하는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	제도 효과성	기본계획 등이 당초 계획대로 수립되어 추진되고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		각종 위원회 등의 구성 및 운영이 계획대로 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례에서 규정한 직접 지원 또는 위탁사업 등이 잘 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		인권 및 성평등 침해, 차별의 문제가 발생하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇지 않다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례의 시행이 공익의 증진에 긍정적으로 작용하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		기타 조례에서 규정한 사항들이 적정하게 운영되어 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
환경변화 적응성	법령변화	상위법령 제·개정으로 인한 환경변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		상위법령과 충돌 또는 모순됨이 없이 법체계적인 정합성을 이루고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	정책수요변화	주민의 의견이나 요구의 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		지원대상 및 지원금액의 변동 사정을 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	대내외적 정책환경 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
종합의견		이 조례의 효과가 유효하다고 판단되어 현행대로 유지할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+3) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-3)
		이 조례의 효과가 미흡하여 개정할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 부적성(-5) <input type="checkbox"/> 이행수단 비효과(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 미반영(-3)
		이 조례의 효과가 매우 미흡하여 폐지 또는 통합할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 달성불가(-3) <input type="checkbox"/> 이행수단 효과전무(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 반영불가(-3)
		이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input checked="" type="checkbox"/> 없다

(4) <시연(예시)> 서구 장애인체육 진흥 조례 정비용 입법평가

☞ 예시 : 20점 만점에 -3 점/정비 필요(※예시므로 실제와 다를 수 있음)

<표 25> 서구 장애인체육 진흥 조례 정비용 입법평가기준표

평가항목	평가요소	세부항목	척도
입법목적의 적정성	실효성·가능성	조례가 당초 목적대로 효과를 나타내고 있거나 장차 실현 가능한가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	필요성	조례 제개정 당시 의도했던 목적이 현재도 계속 유효한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
이행수단의 효과성	예산 효과성	예산의 편성 및 집행이 매년 적정히 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		예산의 집행이 조례의 목적달성에 기여하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례가 부정 비리를 예방하는데 효과적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례가 불필요한 예산 낭비를 막는데 기여하는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	제도 효과성	기본계획 등이 당초 계획대로 수립되어 추진되고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		각종 위원회 등의 구성 및 운영이 계획대로 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례에서 규정한 직접 지원 또는 위탁사업 등이 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		인권 및 성평등 침해, 차별의 문제가 발생하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇지 않다(+1) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례의 시행이 공익의 증진에 긍정적으로 작용하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		기타 조례에서 규정한 사항들이 적정하게 운영되어 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
환경변화 적응성	법령변화	상위법령 제·개정으로 인한 환경변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		상위법령과 충돌 또는 모순됨이 없이 법체제적인 정합성을 이루고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	정책수요변화	주민의 의견이나 요구의 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		지원대상 및 지원금액의 변동 사정을 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
종합의견		이 조례의 효과가 유효하다고 판단되어 현행대로 유지할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+3) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-3)
		이 조례의 효과가 미흡하여 개정할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 부적성(-5) <input type="checkbox"/> 이행수단 비효과(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 미반영(-3)
		이 조례의 효과가 매우 미흡하여 폐지 또는 통합할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 달성불가(-3) <input type="checkbox"/> 이행수단 효과저무(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 반영불가(-3)
		이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input checked="" type="checkbox"/> 없다

나. 규정 주요 시책과 연계된 조례

(1) 인천광역시 서구 화재피해주민 지원에 관한 조례(조례 제2183호)²³⁾

(가) 입법의 근거 및 적법성

- 위임조례가 아닌 자치조례이므로 문제 없음

(나) 이행수단의 적정성

- 이 조례는 화재로 인하여 정신적·재산적 피해를 본 주민의 조속한 생활 안정을 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있는데, 이 목적 달성을 위한 책무 등이 적정하게 규정되어 있는지 살펴본다. 화재피해 주민에게 임시거처 제공 지원 기간은 최대 30일로 하고 다만, 화재피해 상황을 고려하여 지원 기간을 10일 이내에서 추가 지원할 수 있다고 규정하고 있는데(제6조 제2항), 주택이 전소된 경우에 최대 40일 이내에 정주 조건을 회복하는 것은 사실상 어려운 일이다. 따라서 입법목적 달성에 적정한 수단인지 의문이다.

(다) 조례의 공평성

- 이 조례가 특별히 차별적 요소가 있어 보이지는 않는다.

(라) 주민수용성

- 이 조례를 제정할 때 공청회 등 주민의견 수렴절차를 거쳤는지 확인하여 만약 거치지 않았다면 절차적인 하자가 있으므로 주민의견 수렴을 통해 개정안을 마련할 필요가 있다.

(마) 위원회 운영의 적정성

- 이 조례는 위원회가 없으므로 해당 사항 없다.

(바) 종합의견

- 전체적으로 보았을 때 조례의 목적달성에 역행하지는 않지만 불필요한 기간제한을 채택하고 있으므로 관련 내용을 삭제 또는 개정할 필요가 있다. 유사한 조례를 두고 있는 다른 지자체들(예 : 관악구)도 임시거처를 지원한다는 규정만 있을 뿐, 기간제한을 명시하고 있지는

23) 2025년 서구 규정백서와 2025년 서구 주요업무 시행계획에는 해당 조례가 없으나,

않다.

(2) 인천광역시 서구 교통안전조례(조례 제2128호)

(가) 입법의 근거 및 적법성

- 교통안전계획수립은 상위법인 교통안전법에 근거하지만, 그 밖에도 도로교통법, 교통약자의 이동편의 증진법 등도 부분적으로 적용되고 있으며 전체적인 조례의 성격은 자치조례에 해당함

(나) 이행수단의 적정성

- 이 조례는 교통안전 의식을 고취하여 교통사고로 인한 사회경제적 손실을 막고, 안전한 교통 환경을 조성하여 국민의 재산과 생명을 보호하는 데에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는데 교통안전은 서구만의 노력으로는 한계가 있고 중앙정부, 인천광역시, 경찰, 도로관리청 등의 긴밀한 협력체계가 필요하며, 나아가 교통안전 공모사업 등을 통한 지원이 필요함

(다) 조례의 공평성

- 이 조례가 특별히 차별적 요소가 있어 보이지는 않는다.

(라) 주민수용성

- 이 조례를 제정할 때 교통사고 잦은 지역 주민들의 의견 수렴을 거치지 않았다면, 개정시 주민 의견 수렴을 거치는 것이 바람직하다.

(마) 위원회 운영의 적정성

- 이 조례는 위원회가 없으므로 해당 사항 없다.

(바) 종합의견

- 2026년 분구를 앞두고 행정체계 개편 및 동선 고도화에 따른 서구의 교통안전을 위한 중앙정부 지원을 받을 수 있도록 공모사업 노력 규정 삽입을 통해 중앙정부 및 인천광역시 재원 확보 가시화

(3) <시연(예시)> 서구 화재피해주민 지원에 관한 조례 정비용 입법평가

☞ 예시 : 20점 만점에 4점/정비 필요(※예시므로 실제와 다를 수 있음)

<표 26> 서구 화재피해주민 지원에 관한 조례 정비용 입법평가기준표

평가항목	평가요소	세부항목	척도	
입법목적의 적정성	실효성·가능성	조례가 당초 목적대로 효과를 나타내고 있거나 장차 실현 가능한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	필요성	조례 제개정 당시 의도했던 목적이 현재도 계속 유효한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
이행수단의 효과성	예산 효과성	예산의 편성 및 집행이 매년 적정히 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		예산의 집행이 조례의 목적달성에 기여하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례가 부정 비리를 예방하는데 효과적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례가 불필요한 예산 낭비를 막는데 기여하는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	제도 효과성	기본계획 등이 당초 계획대로 수립되어 추진되고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		각종 위원회 등의 구성 및 운영이 계획대로 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례에서 규정한 직접 지원 또는 위탁사업 등이 잘 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		인권 및 성평등 침해, 차별의 문제가 발생하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇지 않다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례의 시행이 공익의 증진에 긍정적으로 작용하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		기타 조례에서 규정한 사항들이 적정하게 운영되어 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	환경변화 적응성	법령변화	상위법령 제·개정으로 인한 환경변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
			상위법령과 충돌 또는 모순됨이 없이 법체제적인 정합성을 이루고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
정책수요변화		주민의 의견이나 요구의 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		지원대상 및 지원금액의 변동 사정을 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
종합의견		이 조례의 효과가 유효하다고 판단되어 현행대로 유지할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+3) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-3)	
		이 조례의 효과가 미흡하여 개정할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 부적성(-5) <input type="checkbox"/> 이행수단 비효과(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 미반영(-3)	
		이 조례의 효과가 매우 미흡하여 폐지 또는 통합할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 달성불가(-3) <input type="checkbox"/> 이행수단 효과저무(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 반영불가(-3)	
		이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input checked="" type="checkbox"/> 없다	

(4) <시연(예시)> 서구 교통안전조례 정비용 입법평가

☞ 예시 : 20점 만점에 4점/정비 필요(※예시므로 실제와 다를 수 있음)

<표 27> 서구 교통안전조례 정비용 입법평가기준표

평가항목	평가요소	세부항목	척도	
입법목적의 적정성	실효성·가능성	조례가 당초 목적대로 효과를 나타내고 있거나 장차 실현 가능한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	필요성	조례 제개정 당시 의도했던 목적이 현재도 계속 유효한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
이행수단의 효과성	예산 효과성	예산의 편성 및 집행이 매년 적정히 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		예산의 집행이 조례의 목적달성에 기여하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례가 부정 비리를 예방하는데 효과적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례가 불필요한 예산 낭비를 막는데 기여하는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	제도 효과성	기본계획 등이 당초 계획대로 수립되어 추진되고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		각종 위원회 등의 구성 및 운영이 계획대로 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례에서 규정한 직접 지원 또는 위탁사업 등이 잘 이루어지고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		인권 및 성평등 침해, 차별의 문제가 발생하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇지 않다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례의 시행이 공익의 증진에 긍정적으로 작용하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		기타 조례에서 규정한 사항들이 적정하게 운영되어 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	환경변화 적응성	법령변화	상위법령 제·개정으로 인한 환경변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
			상위법령과 충돌 또는 모순됨이 없이 법체제적인 정합성을 이루고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
정책수요변화		주민의 의견이나 요구의 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		지원대상 및 지원금액의 변동 사정을 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
종합의견		이 조례의 효과가 유효하다고 판단되어 현행대로 유지할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+3) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-3)	
		이 조례의 효과가 미흡하여 개정할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 부적성(-5) <input type="checkbox"/> 이행수단 비효과(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 미반영(-3)	
		이 조례의 효과가 매우 미흡하여 폐지 또는 통합할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 달성불가(-3) <input type="checkbox"/> 이행수단 효과저무(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 반영불가(-3)	
		이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input checked="" type="checkbox"/> 없다	

다. 기타(언론보도 등)

(1) 인천광역시 서구사랑상품권 발행 및 운영 조례(조례 제2162호)

(가) 입법의 근거 및 적법성

- 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정한 위임조례

(나) 이행수단의 적정성

- 유효기간 내에 사용되지 않고 남은 상품권 금액 및 운영과정에서 발생하는 이자에 대한 관리 방안이 명시되지 않음

(다) 조례의 공평성

- 이 조례가 특별히 차별적 요소가 있어 보이지는 않는다.

(라) 주민수용성

- 조례 제개정 과정에서 주민의견 수렴이 있었는지 확인필요하며, 지역 상품권 발행과 관련해서도 상인과 주민 의견 수렴 여부 확인 필요

(마) 위원회 운영의 적정성

- 조례에 명시된 위원회는 2개로 서구사랑상품권활성화기금운용심의위원회와 서구사랑상품권민관위원운영위원회가 있음
- 이 가운데 서구사랑상품권활성화기금운용심의위원회는 2024년~2025년 전반기까지 3회, 서구사랑상품권민관위원운영위원회는 2024년~2025년 전반기까지 2회 개최되어 위원회 운영의 적정성은 보통 수준임

(바) 종합의견

- 이행수단의 적정성에서 서구사랑상품권 유효기간 내 사용되지 않은 충전금과 그 이자에 대한 처리 방안이 명시되지 않은 것과 관련하여 해당 자급에 대한 관리 규정을 두거나 또는 성남시의 경우처럼 기금에 편입시키는 방안을 강구할 필요가 있어 보이며, 어느 방법을 선택할지는 서구상품권 운영 현황과 시스템 전반을 고려하여 가장 적절한 방법으로 정하는 것이 바람직함

(2) 인천광역시 서구 4차 산업혁명 촉진에 관한 조례(조례 제2072호)

(가) 입법의 근거 및 적법성

- 이 조례는 법령의 위임에 근거한 조례가 아닌 자치조례이나 대통령령인 4차산업혁명위원회의 설치 및 운영에 관한 규정 등 법령의 범위에서 제정한 조례로서 지방자치법 제28조에 부합됨(단, 해당 대통령령에는 지자체 조례에 위임하는 내용은 없으며, 지자체 사무로 명기한 바도 없음)

(나) 이행수단의 적정성

- 구청장 책무, 종합계획수립, 실태조사, 위원회 구성 등 전반적으로 수단의 적정성은 갖추고 있으나, 조례의 목적 실현을 위해서는 종합계획에 4차산업 성공에 필요한 전문인력 양성, 창업·경영지원에 관한 사항을 포함시키는 것이 바람직함

(다) 조례의 공평성

- 차별적 요소는 없어보임

(라) 주민수용성

- 주민 의견 수렴절차 거쳤는지 확인 필요

(마) 위원회 운영의 적정성

- 이 조례 소관 위원회 운영 관련 자료 제한으로 확인 불가

(바) 종합의견

4차 산업혁명은 국가적인 방향전환의 계기로서 경제성장과 사회문제해결을 함께 추구하는 포용적 성장을 통해 일자리 창출, 국가경쟁력 확보는 물론 지역의 경쟁력 확보에도 필요하므로 본 조례의 필요성은 인정됨

(3) <시연(예시)> 서구사랑상품권 발행 및 운영 조례 정비용 입법평가

☞ 예시 : 20점 만점에 -1점/정비 필요(※예시므로 실제와 다를 수 있음)

<표 28> 서구사랑상품권 발행 및 운영 조례 정비용 입법평가기준표

평가항목	평가요소	세부항목	척도
입법목적의 적정성	실효성·가능성	조례가 당초 목적대로 효과를 나타내고 있거나 장차 실현 가능한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	필요성	조례 제개정 당시 의도했던 목적이 현재도 계속 유효한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
이행수단의 효과성	예산 효과성	예산의 편성 및 집행이 매년 적정히 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		예산의 집행이 조례의 목적달성에 기여하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례가 부정 비리를 예방하는데 효과적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례가 불필요한 예산 낭비를 막는데 기여하는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	제도 효과성	기본계획 등이 당초 계획대로 수립되어 추진되고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		각종 위원회 등의 구성 및 운영이 계획대로 잘 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례에서 규정한 직접 지원 또는 위탁사업 등이 잘 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		인권 및 성평등 침해, 차별의 문제가 발생하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇지 않다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		조례의 시행이 공익의 증진에 긍정적으로 작용하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		기타 조례에서 규정한 사항들이 적정하게 운영되어 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
환경변화 적응성	법령변화	상위법령 제·개정으로 인한 환경변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		상위법령과 충돌 또는 모순됨이 없이 법체제적인 정합성을 이루고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
	정책수요변화	주민의 의견이나 요구의 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		지원대상 및 지원금액의 변동 사정을 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
		대내외적 정책환경 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
종합의견		이 조례의 효과가 유효하다고 판단되어 현행대로 유지할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+3) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-3)
		이 조례의 효과가 미흡하여 개정할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 부적성(-5) <input type="checkbox"/> 이행수단 비효과(-3) <input checked="" type="checkbox"/> 정책환경 미반영(-3)
		이 조례의 효과가 매우 미흡하여 폐지 또는 통합할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 달성불가(-3) <input type="checkbox"/> 이행수단 효과저무(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 반영불가(-3)
		이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input checked="" type="checkbox"/> 없다

(4) <시연(예시)> 서구 4차 산업혁명 촉진에 관한 조례 정비용 입법평가

☞ 예시 : 20점 만점에 3점/정비 필요(※예시므로 실제와 다를 수 있음)

<표 29> 서구 4차산업 혁명 촉진 조례 정비용 입법평가기준표

평가항목	평가요소	세부항목	척도	
입법목적의 적정성	실효성·가능성	조례가 당초 목적대로 효과를 나타내고 있거나 장차 실현 가능한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	필요성	조례 제개정 당시 의도했던 목적이 현재도 계속 유효한가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
이행수단의 효과성	예산 효과성	예산의 편성 및 집행이 매년 적정히 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		예산의 집행이 조례의 목적달성에 기여하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례가 부정 비리를 예방하는데 효과적인가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례가 불필요한 예산 낭비를 막는데 기여하는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	제도 효과성	기본계획 등이 당초 계획대로 수립되어 추진되고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		각종 위원회 등의 구성 및 운영이 계획대로 잘 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례에서 규정한 직접 지원 또는 위탁사업 등이 잘 이루어지고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		인권 및 성평등 침해, 차별의 문제가 발생하였는가	<input type="checkbox"/> 그렇지 않다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		조례의 시행이 공익의 증진에 긍정적으로 작용하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		기타 조례에서 규정한 사항들이 적정하게 운영되어 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
	환경변화 적응성	법령변화	상위법령 제·개정으로 인한 환경변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
			상위법령과 충돌 또는 모순됨이 없이 법체제적인 정합성을 이루고 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input checked="" type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)
정책수요변화		주민의 의견이나 요구의 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		지원대상 및 지원금액의 변동 사정을 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
		대내외적 정책환경 변화를 조례가 충분히 반영하고 있는가	<input checked="" type="checkbox"/> 그렇다(+1) <input type="checkbox"/> 그렇지 않다(-1) <input type="checkbox"/> 해당사항 없음(0)	
종합의견		이 조례의 효과가 유효하다고 판단되어 현행대로 유지할 필요가 있는가	<input type="checkbox"/> 그렇다(+3) <input checked="" type="checkbox"/> 그렇지 않다(-3)	
		이 조례의 효과가 미흡하여 개정할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 부적성(-5) <input checked="" type="checkbox"/> 이행수단 비효과(-3) <input checked="" type="checkbox"/> 정책환경 미반영(-3)	
		이 조례의 효과가 매우 미흡하여 폐지 또는 통합할 필요가 있는가(해당사항 모두 표기)	<input type="checkbox"/> 입법목적 달성불가(-3) <input type="checkbox"/> 이행수단 효과저무(-3) <input type="checkbox"/> 정책환경 반영불가(-3)	
		이 밖에 이 조례와 관련한 의견이 있는가	<input type="checkbox"/> 있다 <input checked="" type="checkbox"/> 없다	

IX. 서구 조례입법평가 조례 제정안

IX. 서구 조례입법평가 조례 제정안

1. 개요

- 앞 장의 논의사항을 바탕으로 서구 조례입법평가 조례 제정안을 검토해보기로 하자.
- 지방의회의 법적지위는 주민대표기관으로서의 지위, 지방자치단체의 최고의결기관으로서의 지위, 자치입법기관으로서의 지위, 집행기관의 통제기관으로서의 지위, 행정기관으로서의 지위 등을 가진다²⁴⁾.
- 따라서 조례의 제개정과 입법평가(사전/사후/조례정비)는 의회에서 주도하는 것이 지방자치를 보장하고 있는 우리 헌법과 체계적으로 정합한다.
- 한편 집행부는 직접 일선행정을 집행하는 입장에서 다양한 정보를 생산하고 관리하기 때문에 조례에 대한 입법평가에서 없어서는 안될 중요한 축임에 틀림없다.
- 따라서 집행부와 의회가 쌍두마차로 호흡을 맞출 때 제대로 된 입법평가가 가능할 것이다.
- 아울러 외부전문가와 주민의 참여를 제도화하고 이해관계자의 의견을 청취하는 것도 지방자치의 민주적 요청에 부합할 것이다.

2. 입법평가 조례의 주요 요인 결정

- 앞 장에서 살펴본 2025년10월 현재 조례입법평가 조례를 시행 중인 전국 70개 지자체 전수조사 결과 평가대상 조례의 선정은 제개정 후 3년 이상, 직전 입법평가 후 4년 이상 경과한 것으로 하고, 입법평가 주기는 3년으로 하는 것이 바람직할 것으로 보임
- 입법평가 주체는 대부분 집행부 수장이 맡는 것이 상례이나, 입법평가가 실제로 잘 이루어지는 곳은 의장이 주도하는 곳이었음을 고려하

24) 강현철, 지방의회 자치입법권 확립을 위한 조례입법평가에 관한 연구, 유럽헌법연구 제36호, 2021

고, 아울러 지방 최고의결기관이라는 지방의회의 법적 지위를 감안하여 서구의 경우는 의장이 주도하는 것으로 설계하였음

- 평가기준은 대부분 본문에 5~6개를 열거하는 것으로 같음하고 있으나, 이 또한 입법평가가 활성화된 지자체의 경우 대부분 별지로 평가기준을 상세하게 제시하고 있는 점을 감안하여 서구에도 별지 평가기준을 두는 것으로 설계하였음
- 별지 평가기준에는 앞에서 살펴본 서구 맞춤형 조례 입법 평가 기준에서 작성한 평가기준표 2건(사후 입법평가 기준, 조례 정비 목적 입법평가기준)을 담는 것을 제안함

3. 조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 인천광역시 서구에서 시행 중인 조례의 영향을 조사함으로써 조례의 실효성을 높이는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “입법평가”란 인천광역시 서구에서 시행되고 있는 조례의 입법목적 기여도, 관련 예산의 적절한 집행, 정책적 성과 등을 분석·평가하여 개선하는 일련의 과정을 말한다.

제3조(의장의 책무) 인천광역시 서구의회 의장(이하 “의장”이라 한다)은 정기적으로 입법평가를 실시하여 조례의 입법 목적을 실현하도록 노력하여야 한다.

제4조(입법평가 대상) 입법평가 대상은 인천광역시 서구 조례로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제외한다.

1. 제정 또는 전부개정되어 시행된 날로부터 3년이 지나지 않은 조례
2. 입법평가 실시 후 4년이 지나지 않은 조례

3. 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 행정 실무적인 내용을 규율하는 조례

제5조(입법평가 기준 및 시기) ① 입법평가는 3년마다 실시하되, 다음 각 호의 사항을 기준으로 실시한다.

1. 입법 목적의 실현성·실효성
2. 조례 내용의 적정성·공평성, 주민 수용성
3. 상위법령의 변동 사항 반영 여부
4. 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태
5. 관련 계획의 수립 여부
6. 유사하거나 중복되는 내용의 조례 정비 여부
6. 그 밖에 입법평가 대상 조례의 규정에 따른 이행 여부

② 제1항에 따른 세부적인 평가기준은 별표의 입법평가 기준표에 따른다.

제6조(입법평가위원회의 구성 및 운영) ① 의장은 입법평가를 효율적으로 실시하기 위하여 인천광역시 서구의회 입법평가위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 천재지변이나 감염병, 그 밖의 부득이한 사유가 있는 경우에는 서면으로 심의할 수 있다.

③ 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하고, 인천광역시 서구의회(이하 “의회”라 한다) 입법평가 담당직원은 간사로서 위원회 사무를 처리한다.

④ 위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

⑤ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별을 고려

하여 의장이 위촉한다.

1. 의회 의원

2. 변호사, 교수 등의 법률 또는 입법전문가

3. 그 밖에 입법평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

⑥ 위원 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.

⑦ 제5항제1호의 위원은 의원직을 상실하는 경우 위원 임기가 종료된 것으로 본다.

⑧ 위원회에 참석하거나 의견을 제출한 위원 또는 위원회의 요청으로 회의에 참여한 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

⑨ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 「인천광역시 서구 각종 위원회 구성 및 운영에 관한 조례」를 준용한다.

제7조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 입법평가 시행 전반에 관한 사항

2. 제8조의 입법평가 용역 시행에 관한 사항

3. 그 밖에 입법평가를 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제8조(용역의 실시) 의장은 효율적인 입법평가를 위하여 필요한 경우 예산의 범위에서 입법평가 관련 전문 기관이나 단체 등에 입법평가 용역을 실시할 수 있다.

제9조(자료요구 및 의견청취) ① 위원회는 안건의 심의를 위하여 평가대상이 되는 조례의 소관 상임위원회와 집행부서의 의견을 듣거나 자료요구를 할 수 있다.

② 위원회는 제1항에 따라 자료 또는 의견 제출을 요청하는 경우 의장을 경유하여야 하며, 상임위원회와 집행부서는 특별한 사정이 없는 한 요청에 응하여야 한다.

제10조(입법평가 결과의 공표 및 활용) ① 의장은 입법평가 완료 후 30일 이내에 입법평가 종합결과보고서를 의회 홈페이지에 공표하여야 한다.

② 의장은 입법평가 결과를 의회 상임위원회와 소관 집행부서에 통보하여야 한다.

③ 제2항에 따라 평가결과를 통보받은 의회 상임위원회는 그 결과를 반영하도록 노력하여야 한다.

제11조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

X. 결론

X. 결론

- 본 연구는 인천광역시 서구의 조례 입법평가 제도 도입을 위해 타 지자체 사례를 종합 분석하고, 서구의 행정·사회·정책적 특성에 적합한 맞춤형 입법평가 모델을 설계하는 것을 목적으로 하였다. 분석 결과 충남 당진시·인천 부평구·부산 금정구·제주특별자치도·충청남도 등 선도사례는 입법평가의 제도화와 정기적 운영을 통해 조례 품질 관리와 정책 환류 체계를 구축해 왔으나 법적합성 위주의 평가, 조례 제개정 단계에서 사전적으로 점검해야 할 요소를 사후 조례 입법평가와 혼돈 하는 등의 구조적 문제를 갖고 있음이 확인되었다. 이러한 문제점은 비단 위에 열거한 선도사례 지자체에 국한된 것은 아니며 입법평가를 실시하는 국내 지자체 대부분에 공통된 것이다. 이에 본 연구는 기존 사례에 대한 연구결과를 바탕으로 차별화된 입법평가 방식을 설계하고자 하였다.
- 서구의 차별화된 핵심 요소는 다음과 같이 정리된다. 첫째, 다른 지자체들이 법적합성 평가에 집중한 데 반해, 서구는 법적합성에 더해 조례의 정책적 타당성·민주적 정당성·절차적 정당성·규제 적정성 등 질적 요소를 평가기준에 반영하고자 하였다. 이는 조례가 상위법과의 정합성만 충족하면 된다는 인식을 넘어, 실제로 주민 삶과 구정 운영에 미치는 영향을 분석하는 방향으로 평가의 개념을 확장하고자 한 것이다.
- 둘째, 정책 영역별 개별화된 평가 기준 도입을 통해 기존 평가의 한계를 보완할 필요성을 제기하였다. 이를 위해 정책 평가의 필요성과 이를 위한 시범 평가 문항을 제시하였다. 물론 정책 평가 기준은 평가 목적과 시점에 달라 달라질 수 있고, 문항 선택의 적실성은 담당 부서가 직접 참여할 때 확보되므로 본 연구에서 모든 정책 분야에 걸쳐 모든 평가 문항을 수립하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 그러나 기존 조례 입법평가의 형식적 틀을 넘어 정책에 기반한 진정한 ‘입법영향평가’가 되기 위해서는 정책에 대한 정성적, 정량적 평가가 수반되어야 한다는 점을 일깨우는 차원에서 그 필요성의 일단을 제시하였다.
- 셋째, 서구는 조례 수요자 의견수렴을 평가체계의 필수 요소로 반영

하였다. 타 지자체 평가가 체계 정합성 또는 위원회 운영 실태 확인에 치우쳐 실제 조례 적용 대상자의 의견이 반영되지 못한 문제를 보완한 것으로, 주민·이해관계자 의견을 평가 절차 단계에 포함시킴으로써 조례의 수용성과 정당성을 강화할 수 있는 기반을 마련하였다.

- 넷째, 집행부 담당부서와의 유기적 협력체계를 제도적으로 설계하여, 평가 결과가 단순 보고에 그치지 않고 실제 개정·폐지·통합 등의 조례 정비로 연결될 수 있도록 하였다. 특히 예산 집행 적정성, 사업 이행률, 운영 실적 등 집행 데이터를 기반으로 한 분석을 강화한 점은 정책 환류의 실효성을 높이는 방향이다.
- 본연구에서는 48개의 현행 조례에 대한 정비방안을 제시하였고 6세트 조례의 통폐합 방안을 제시하였는데, 대상 조례 선정 과정에서 조례로 설립된 위원회의 운영 현황, 미디어·행정자료 언급 현황 등을 활용하였다. 당초 조례를 둘러싼 민원과 소송 현황도 활용하고자 하였으나 자료의 제한으로 부득이하게 지난 20년간 서구에 대한 주요 언론보도와 구정백서, 주요업무시행계획 등의 공개된 자료를 활용했다.
- 한편 연구 과정에서 당진군의회에서 조례 입법평가의 과정관리 실무를 담당하는 입법평가관을 채용하여 근무 중이며, 그 결과 연2회 정기적인 입법평가를 국내 최초로 시행 중이라는 사실을 확인하였으며, 이는 특히 의회가 주도하는 조례 입법평가에서 인력과 조직의 뒷받침이 필수적임을 상기시켜 주었다.
- 종합적으로 서구 맞춤형 조례 입법평가 모델은 기존 지자체 사례의 장점을 수용하면서도 지역 특성 기반의 차별화된 평가 체계를 구축함으로써 조례 품질 향상과 정책 수요자 중심 접근, 집행부 협력 강화, 평가 결과의 환류 구조 설계는 서구 모델의 독창성과 실효성을 담보하는 핵심 요소이다. 향후 서구는 조례 평가 결과 환류 체계를 고도화를 통해 조례에 대한 주민의 신뢰성을 강화해야 할 것이다.

【참고문헌】

박용진, 조례 입법영향평가의 실효성 제고 방안-사후 입법평가기준 개선을 중심으로, 한국지방자치학회보 35권3호(통권123호), 2023.9. pp.183-217

인천광역시부평구 조례 입법평가 조례안 심사보고서, 제6차 행정복지위원회, 2025. 6. 12.(목),

부산광역시 금정구 조례 입법평가 조례 입법예고문, 부산광역시금정구의회의장, 2015.9.25

차현숙, 조례 입법평가 지원 연구Ⅲ-조례 입법평가 기준표 정비를 중심으로 -, 한국법제연구원, 2017

2023년 충청남도 조례 입법평가 연구용역, 한국법제연구원, 2023

송귀중, 조례 입법영향평가제도의 도입과 평가기준의 정립에 관한 소고, 지방자치법연구, 제21권 제3호 통권 제71호(2021년 9월), 지방자치법학회, 2021, p. 207-242

강현철, 지방의회 자치입법권 확립을 위한 조례입법평가에 관한 연구, 유럽헌법연구 제36호(2021년 8월), 유럽헌법학회, 2021, p. 455-489

당진시의회 입법영향평가 현황과 성과, 당진시의회, 2025

Overview and scrutiny in local government, Research Brief, House of Commons Library, 9 September 2024

Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, The Potsdam Institute for eGovernment, Version1.0, Berlin, April2015

Franklin De Vrieze, Post-Legislative Scrutiny Guide for Parliaments, Westminster Foundation for Democracy, London, November 2017

CONSEIL D' ETAT Etude annuelle 2020 Conduire et partager l' évaluation des politiques publiques, L' étude a été approuvée par l' assemblée générale du Conseil d' Etat le 9 juillet 2020

L' évaluation des politiques partagées entre l' État et les collectivités territoriales, IGÉ (Inspection générale de l' administration), 2020

Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques, Paris, le 28 décembre 1998. Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat

<참고자료> 전국 시·군·자치구 조례입법평가 조례 현황(2025.10.31.현재)

<표 30> 전국 시·군·자치구 조례입법평가 조례 현황(2025.10.31. 현재) (조사기관 : 처음헌법연구소)

광역	조례명	제개정후	평가후	주기	평가기준	책무	위원장	시점
강원	춘천시의회 입법평가 조례	2년	4년	4년	본문	의장	호선	사후
경기	오산시 조례 입법평가에 관한 조례	3년	4년	4년	별표	시장	부시장	사후
경기	부천시 조례에 대한 입법평가 조례	5년	-	3년	별표	시장	부시장	사후
경기	동두천시 조례 입법평가에 관한 조례	4년	4년	4년	본문	시장	부시장	사후
경기	시흥시의회 입법영향평가 조례	4년	4년	2년	별표	의장	의장	사후
경기	파주시 조례 입법평가에 관한 조례	2년	-	3년	별표	시장	부시장	사후
경남	거제시 조례 입법평가 조례	2년	3년	3년	본문	시장	부시장	사후
경남	거창군 조례 입법평가 조례	3년	4년	3년	본문	의장	운영위원장	사후
경남	사천시 조례 사후 입법평가 조례	3년	4년	3년	본문	의장	의장	사후
경북	경산시 조례에 대한 입법평가 조례	4년	4년	4년	본문	시장	호선	사후
경북	예천군 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	군수	부군수	사후
광주	광주광역시 북구 조례 입법평가에 관한 조례	3년	-	3년	본문	구청장	호선	사후
광주	광주광역시 동구 조례 사후 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	구청장	호선	사후
광주	광주광역시 남구 조례 사후 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	구청장	호선	사후
광주	광주광역시 서구 조례 사후 입법평가 조례	2년	-	2년	본문	구청장	호선	사후
광주	광주광역시 광산구 조례 사후 입법 평가 조례	3년	-	2년	본문	구청장	호선	사후
대구	대구광역시달서구 조례 입법평가 조례	4년	4년	4년	본문	구청장	부구청장	사후
대구	대구광역시 달성군 조례 입법평가 조례	2년	-	4년	본문	군수	(위원회없음)	사후
대구	대구광역시 수성구 조례 사후 입법평가 조례	3년	-	3년	별표	구청장	호선	사후

대전	대전광역시 대덕구 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	구청장	호선	사후
대전	대전광역시 유성구 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	구청장	호선	사후
대전	대전광역시 중구 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 서구 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	2년	본문	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 남구 조례 입법평가 조례	3년	4년	3년	본문	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 동구 조례 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 사하구 조례 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 중구 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 연제구 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	3년	별표	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 부산진구 조례 입법평가 조례	2년	-	2년	본문	구청장	(위원회없음)	사후
부산	부산광역시 북구 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	구청장	(위원회없음)	사후
부산	부산광역시 금정구 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	구청장	(위원회없음)	사후
부산	부산광역시 사상구 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	구청장	(위원회없음)	사후
부산	부산광역시 해운대구 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	3년	별표	구청장	부구청장	사후
부산	부산광역시 영도구 조례 입법평가 조례	2년	-	2년	본문	구청장	(위원회없음)	사후
서울	서울특별시 강서구 조례 입법평가 조례	3년	4년	2년	별표	의장	(위원회없음)	사후
서울	서울특별시 노원구의회 조례 입법평가 조례	3년	4년	3년	별표	의장	(위원회없음)	사후
서울	서울특별시 양천구 조례 입법평가 조례	3년	4년	3년	별표	의장	(위원회없음)	사후
서울	서울특별시 도봉구 조례 사후 입법영향평가 조례	3년	-	4년	별표	의장	(위원회없음)	사후
서울	서울특별시 서대문구의회 입법영향평가 조례	3년	4년	-	별표	의장	(위원회없음)	사후
서울	서울특별시 동작구의회 입법영향평가 조례	2년	4년	-	별표	의장	(위원회없음)	사후
울산	울산광역시 동구 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	구청장	부구청장	사후

인천	옹진군 조례 입법평가 조례	3년	3년	3년	별표	군수	부군수	사후
인천	인천광역시 중구 조례 입법평가 조례	3년	3년	3년	본문	구청장	부구청장	사후
인천	인천광역시부평구 조례 입법평가 조례	5년	-	3년	본문	구청장	부구청장	사후
전남	영암군 입법평가 조례	3년	4년	3년	본문	의장	운영위원장	사후
전남	나주시 조례 입법평가에 관한 조례	3년	-	3년	본문	시장	부시장	사후
전남	완도군 조례 입법평가 조례	3년	4년	3년	본문	군수	부군수	사후
전남	순천시 조례 입법평가에 관한 조례	2년	-	3년	본문	시장	부시장	사후
전남	고흥군 조례 입법평가 조례	3년	4년	4년	본문	의장	운영위원장	사후
전남	무안군 조례 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	군수	부군수	사후
전남	광양시 조례 입법평가에 관한 조례	3년	4년	4년	본문	의장	호선	사후
전남	해남군 조례 입법평가 조례	2년	-	2년	본문	군수	(위원회없음)	사후
전남	장흥군 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	군수	부군수	사후
전남	진도군 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	군수	부군수	사후
전남	여수시 조례에 대한 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	시장	부시장	사후
전북	남원시 조례 입법평가 조례	3년	3년	3년	본문	시장	부시장	사후
전북	익산시 조례 입법평가 조례	4년	-	4년	본문	시장	부시장	사후
전북	전주시 조례 입법평가에 관한 조례	3년	4년	4년	본문	시장	호선	사후
전북	장수군 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	군수	부군수	사후
전북	군산시 조례 입법평가 조례	2년	4년	3년	별지	시장	부시장	사후
충남	태안군 조례 입법평가 조례	3년	3년	3년	본문	군수	부군수	사후
충남	아산시 조례 입법평가 조례	4년	-	3년	본문	시장	부시장	사후
충남	홍성군 조례 사후 입법평가 조례	3년	4년	3년	별표	군수	호선	사후

충남	천안시 조례 사후 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	시장	소관 실국장	사후
충남	부여군 조례 사후 입법평가 조례	3년	-	3년	본문	군수	호선	사후
충남	서천군 조례 입법평가 조례	3년	4년	-	별표	의장	호선	사후
충남	당진시의회 입법영향평가 조례	2년	2년	2년	별표	의장	의장	사후
충북	제천시 조례 입법평가 조례	2년	-	3년	본문	시장	부시장	사후
충북	증평군 조례 사후 입법평가 조례	3년	-	4년	본문	군수	호선	사후
충북	옥천군 조례 입법영향평가 조례	2년	4년	4년	본문	의장	부의장	사후