

## 광역 및 기초자치단체간 조례의 중복성\*

- 서울시의회와 강남·강북구의회간 관계를 중심으로 -

소 순 창 · 이 진

The paper examines how to do local governments play an important role in order to restructure local government system as basic researches. The establishment of ordinance is considered as a core role of core in local council members. In particular, the research is explored that different local councils deal with independently establishing ordinances or with duplications each other.

The results are contributed that how the new restructuring of local government system must be accomplished in terms of role construction between central government and local government and between their local governments in the future. The results will be a basic data to rebuild their relations between local and central governments. The study is analyzed with ordinances of the seventh local council in Seoul, Seocho-gu and Kangbuk-gu.

As a result, local councils have established amount of duplicated ordinances(40%) among three local councils at the same period. This duplicated ordinances might be exposed administrative wastes, and might not represent local residents. Rational governmental relations must be structured by rebuilding the role among central government, basic local government, and regional local government, to solve the problems.

---

\* 본 논문은 2011학년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임

주저자 : 소순창, 교신저자 : 이진

주제어 : 지방의회, 조례제정, 조례의 중복성, 지방행정체제개편, 정부간관계

key words : local council, Establishment of Ordinance, duplication, Restructuring Local Government System, IGR(inter-government relations)

## I. 서론

### 1. 문제제기와 연구목적

최근 지방행정체제개편에 대한 논의가 ‘일방적’으로 활발하게 이루어지고 있다. ‘일방적’이라는 의미는 시민사회단체나 학계 전문가들의 의견과는 달리 정부 및 정치권에서만 지방행정체제개편을 추진하고 있다는 점을 지적하는 것이다. 누구를 위한, 무엇을 위한 행정체제개편인가? 지방행정체제개편을 적극적으로 추진하는 집단이나, 이에 대해서 반대 또는 소극적인 입장을 취하고 있는 집단은 모두 동일하게 지방행정체제의 개편이 지방분권을 위한 것이어야 하고, 효율성과 민주성을 제고하기 위한 개편이어야 한다고 주장한다. 그런데 실제로 과연 지방행정체제의 개편방향이 그러한지 많은 의문이 드는 것이 사실이다.

본 연구는 그런 점에서 지방행정체제의 개편을 위한 기초 연구로서, 광역의회와 기초의회가 어떠한 역할을 하고 있는지 살펴보고자 한다. 지방의회 의원의 핵심적인 역할 중 하나인 조례 제정이 어떻게 이루어지고 있는지 분석하고, 특히 기초의회와 광역의회가 서로 독립적인 정책을 다루고 있는지, 아니면 중복적이면서 서로 유사한 정책(사무)을 다루고 있는지를 분석하는 것이 핵심적인 연구내용이다.

이러한 분석의 결과는 앞으로 있을 광역 및 기초자치단체의 역할방향과, 중앙과 지방정부의 역할정립을 통한 지방행정체제의 개편에 의미있는 기초자료가 될 수 있을 것이다. 본 연구에서 사용한 자료는 지난 제7대 지방의회에서 의결된 조례 내용으로, 서울특별시의회 및 서초구의회와 강북구의회의 조례를 기초로 분석하였다. 기초지방의회에서 서초구와 강북구 의회를 선택한 이유는 서울특별시의 강남 및 강북의 자치구 중 사회경제적 배경을 고려해 볼 때 가장 대표적이라 할 수 있는 자치구를 선정한 것이다.

### 2. 분석자료

본 연구에서 사용되는 자료는 서울특별시의회, 서초구, 그리고 강북구의회에 제출된 조례안을 중심으로 분석한 것이다. 광역의회와 기초의회의 정책분야를 비교분석하기 위해서 서울특별시의 두 기초의회를 선정하였다. 서초구는 강남지역의 대표적인 기초지방의회로, 강북구는 강북지역의 대표적인 기초지방의회로 선정한 것이다.

먼저, 지방의회에 제출된 조례안에 대해서는 전반적으로 모든 조례안을 분석하였다. 어떤 내용의 조례들이 제출되었으며, 단체장과 지방의회가 각각 어떤 조례안을 제시하고 있는가에 대한 분석을 통하여 지난 지방의회에서 어떠한 정책들이 조례안으로 제출되었는지 의결되었는지를 살펴본 것이다.

두 번째, 이러한 전반적인 분석결과를 토대로 광역의회와 기초의회간의 중복적인 정책들이 어떠한 것들이 있는지를 분석하였다. 이러한 연구를 통하여 광역의회와 기초의회의 역할정립과 관계설정에 대한 일정한 방향을 제시하기 위한 기초자료로 활용될 것이다. 광역의회와 기초의회의 조례 중복성 분석에서는 일부 몇 개의 조항만 개정하여 제출된 조례는 분석에서 제외하였고, 전면개정의 조례와 새롭게 제정된 조례만을 대상으로 분석하였다.

그래서 본 연구에서 자료로서 사용된 조례는 서울특별시의회는 총 649건의 조례안 중에서 단체장이 제출한 조례안을 제외하였고, 지방의회가 제출한 전면 개정한 조례안과 새롭게 제정된 조례안의 61건을 분석하였다.

서초구의회에 제출된 조례안은 전체 191건으로 단체장이 제출한 것이 79건이고 의회가 제출한 것이 112건이었다. 한편 지방의회가 제출한 112건 중에서 새롭게 제정된 조례안과 40건과 전부개정 조례안 1건, 그리고 단체장이 제출한 1건을 포함하여 42건을 분석하였다.

강북구의회에 제출된 조례안은 전체 185건으로 단체장이 제출한 것이 82건이고 의회가 제출한 것이 103건이었다. 그중에서 전면 개정된 조례안 1건과 새롭게 제정된 16건의 조례안, 그리고 단체장이 제출한 3건을 포함하여 20건을 구체적으로 비교분석하였다.

이상 세 개 지방의회에 제출된 조례안 중에서 분석대상의 조례안은 123건을 선정하여 분석하고자 한다. 세 개의 자치단체에서 각각 지방의회가 제출한 조례안을 보면 서울의회 257건, 서초구의회 112건, 강북구의회 103건으로 총 472건인데, 분석대상의 조례는 123건으로 전체 조례 중에서 26.1%가 선택되어 분석되었다.

### 3. 분석방법 측정방법

조례를 통하여 지방자치단체의 정책유형을 분류하고, 이러한 조례들이 자치단체들간에 중복되어 있는지(조례의 중복성), 조례의 자치단체의 독자성을 반영하고 있는지(독자성), 조례의 관련 사무를 어느 자치단체에서 수행하는 것이 좋을지(사무배분), 조례가 새롭게 제정된 것인지 아니면 전면 개정한 것인지(조례의 유형), 그리고 조례안의 정책 내용별 분류(정책유형)로 분석하고자 한다.

그리고 이러한 조례의 독자성, 사무배분, 조례의 유형, 그리고 정책유형로 조례의 중복성이 어떻게 상이하게 나타나고 있는지를 분석하고자 한다. 그래서 이러한 조례(정책)의 중복성과 관련성이 있는 것은 어떤 요인인가도 살펴보고자 한다. 이들 조례들은 조문의 내용을 분석(content analysis)하였다.

본 연구에서 조례의 내용을 분석하고자 하는 개념들을 조작화하면 다음과 같다. 먼저, 조례의 중복성은 조례가 중앙정부, 광역지방정부, 그리고 기초지방정부들이 중복되어 조례를 제정하고 있는지를 분석한다. 물론 같은 내용의 조례라고 하더라도 모든 자치단체가 해

당 자치단체의 특성에 맞게 조례를 제정하는 것도 의미있는 조례일 수 있지만 일단 중복성이 있는 조례로 분류하였다.

둘째, 조례의 독자성은 조례가 해당 자치단체의 독자성을 얼마나 반영하고 있는지를 분석한다. 해당 자치단체의 특성을 반영한 조례인지 여부를 판단하는 것이다. 독자성의 판단은 연구자의 주관성이 있을 수 있지만 판단하기에는 조문의 내용을 살펴보면 어렵지 않다.

셋째, 조례의 관련 사무를 어느 자치단체에서 수행하는 것이 좋을지에 대한 사무배분의 문제이다. 지금까지 중앙-지방사무의 배분을 어떻게 할 것인가에 대한 많은 논의가 있어왔다. 그 중에서 일반적으로 논의되어 왔던 몇 가지의 기준을 적용하여 분류하였다. 과거 지방이양추진위원회<sup>1)</sup>와 정부혁신지방분권위원회<sup>2)</sup>, 그리고 지방분권촉진위원회를 거쳐서 여러 가지 사무배분 기준이 제시되었다. 그 중에서 일반적으로 논의되고 있는 기준 중에서 보충성의 원칙에 근거하여 분류하였다. 보충성의 원칙은 기능배분의 원칙으로서, 주민과 가까운 정부에 우선적인 관할권을 인정한다는 원리이다. 즉, 민간이 처리할 수 있는 경우에 국가공동체가 관여해서는 안되며, 가까운 지방정부가 처리할 수 있는 업무를 상급 지방정부나 중앙정부가 관여해서도 안된다. 이는 결국, 주민들의 공동체 문제에 대한 관심 증대 및 참여 촉진을 통해 책임감을 높이도록 한다(이기우, 2007)는 것이다.

넷째, 조례의 유형은 조례를 새롭게 제정한 ‘제정 조례’가 있고, 조례의 조문을 전면적으로 개정한 ‘전면개정 조례’가 있으며, 그리고 조문의 일부 조문만을 개정한 ‘일부개정 조례’가 있다. 조례의 재·개정의 유형에 따라서 세 가지로 분류하였다.

마지막으로, 조례의 내용을 정책유형별로 분류하였다. 조례내용별 조례안의 정책유형을 살펴보면, 지방의원 발의 조례안은 여러 가지 유형의 정책유형으로 분류할 수 있다. 정책유형은 학자에 따라 다르지만 크게 다음과 같이 6가지 유형으로 대별하여 분류할 수 있다.

①분배적 정책 : 보조금 신설, 보조금 삭감, 증세, 감세, 일반국민을 대상으로 하는 복지서비스, 원호행정 등, ②경쟁규제정책 : 자격제도, 면허/허가제도 등, ③보호적 규제정책 : 노동자, 소비자, 자연환경 등을 보호하기 위한 규제정책, ④재분배적 정책 : 사회적, 경제적 약자를 위한 사회보장이나 소득재분배를 행하는 정책, ⑤기구구성 정책 : 행정, 국회, 선거, 지방자치 등의 기구개혁이나 제도의 개정을 모색하는 정책, ⑥이념정책 : 외교안전보장, 치안,

1) 지방이양추진위원회는 학계·경제계·사회단체·연구단체 등 각계각층의 민간전문가 12명과 관계부처장관, 자치단체장 등 총 20명과 실무위원회(행정분과, 산업건설분과, 농수산분과) 25명으로 구성되어 1999년 8월 30일에 발족되었다. 참여정부 때에는 지방이양추진위원회가 계속 존치하여 2기 지방이양추진위원회의 임기가 끝난 후, 3기 지방이양추진위원회가 구성되지 못하고 1년 가까운 공백기가 있었으나, 2004년 6월 3기 지방이양추진위원이 임명됨으로써 새로운 출범을 하게 되었다. 새로운 지방이양추진위원회는 종래의 이양방식을 벗어나 단위사무 중심의 지방이양에서 포괄적 기능이양을 시도하였다(조성호, 2009).

2) 참여정부 때에 설치된 정부혁신지방분권위원회는 비록 한시적 기구였으나, 지방분권 외에 행정개혁, 인사개혁, 재정세계, 전자정부, 기록관리, 혁신관리 등 중앙정부와 지방정부의 광범위한 개혁과제를 담당하였다. 따라서 지방분권을 전담하는 위원회로 보기는 어려웠다. 실제로 지방분권 작업은 정부혁신지방분권위원회 소속의 ‘지방분권전문위원회’ 중심으로 이루어졌다(김익식, 2008).

인권 등 정당간·의원간의 이데올로기의 대립이 생기는 정책으로 분류한다(Lowi,1964;1972; Wilson,1980; Wilson and Dilulio, 2001; Ripley and Franklin,1987)

본 연구에서는 중앙정부의 정책을 다루는 법률안을 분석하는 것이 아니라, 지방정부의 정책을 다루는 지방의회의 조례 내용을 분석하는 것으로 기존 학자들의 분류와는 달리 지방정부의 특성을 고려하여 일반적인 정책내용을 분류하였다. 시민생활, 일반행정, 복지, 문화, 산업, 보건위생, 지방의회, 주택도로건설, 교통, 교육, 환경, 국가정책, 기타로 다양하게 분류하였다.

## II. 지방의회의 조례제정과 조례의 중복성

### 1. 지방의회의 조례제정

지방자치단체에서 법규의 한 형식이 조례를 만들 수 있는 근거는 헌법 제117조 제1항에 “지방자치단체는 …… 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 정할 수 있다”는 규정에 의해서이다. 지방자치단체는 헌법 및 지방자치법의 규정아래 매우 광범위한 사항에 대하여 법률에 의한 개별적 위임없이 일반적·추상적 법규범을 제정하는 권능을 갖고 있다(강수경,2006).

지방자치제도는 지역주민의 안전과 복지의 향상이라는 공동목표를 향하여 중앙정부와 같이 협력하여 적절한 기능분담 하에서 공공서비스를 제공하는 기능을 수행하는 제도이다. 국회의 입법권과 상충되는 측면도 있지만 헌법재판소도 헌법이 지방자치제도를 제도적으로 보장하고 있는 목적은 각 지방자치단체의 실정을 잘 파악하고 지역주민이 직접 또는 그 대표자로 하여금 그러한 사정에 알맞은 정책을 자치적으로 결정하고 실현하는 제도적 보장의 의미이다(김명길,1999:137-138).

지방자치단체의 조례는 해당 자치단체의 특성과 필요를 조례로 규정하여 제도의 본래 취지인 “지역주민의 안정과 복지의 향상”에 공헌하도록 되어 있다. 그런데 이러한 자치입법권이 상급 정부나 지방자치단체에 의해서 제한받거나, 통제되는 상황이 발생하고 있다는 것이다. 지방자치가 ‘일정한 지리적 경계 내의 지역주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통하여 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식’(김병준,2000:2)이라는 점에서 보면 자치단체의 독자성이 얼마나 중요한 개념으로 규정되어 있는지를 알 수 있다(최봉기,2006:3; 정세욱,2000:5).

지방자치법 제22조에서 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다’라고 규정하고 있으며, 이어 제23조에서도 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다’고 규정

하고 있다. 또 같은 법 제39조에서는 조례의 제정 및 개폐가 지방의회의 의결사항임을 규정함으로써 지방정부의 자치입법권을 다시 한번 확인시켜주고 있다(김병준,2009:343).

헌법과 지방자치법에 지방자치단체의 독자적인 자율성에 근거하여 해당 지역에서 필요로 한 조례안의 정책을 만들 수 있음에도 불구하고 여러 가지의 실질적인 제약이 있다는 것을 알 수 있다. 먼저, 조례 제정의 범위 제한이 있다. 자치사무의 범위와 내용이 좁고, 적다는 점에서 자치권의 대상이 될 수 있는 정책들이 제한적일 수밖에 없다. 또 제22조와 제23조에서 볼 수 있듯이 자치단체의 조례가 법률뿐만 아니라 행정부에 의한 행정입법인 영(令)의 범위도 넘지 못하게 하고 있다(김병준,2009:347; 강수경,2006:47-52).

둘째, 법률유보 등에 의한 제한이 있다. 제22조에서 '주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다'고 규정하고 있어서 지방자치단체의 자치입법권이 효력을 떨어뜨리는 중요한 원인이 된다(강수경,2006:47-52).

셋째, 국가의 지도·감독이라는 한계가 있다. 지방자치법 제172조 제1항은 '지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여 주무부장관, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다'고 규정하고 있다. 이와같이 지방의회 의결에 대한 국가의 이러한 개입은 위법성뿐만 아니라 공익성까지 묻는다는 점에서, 또 위법성을 법원이 아닌 중앙정부 '주무부장관'이 판단한다는 점에서 자치입법권을 크게 제약하는 요소로 지적된다(김병준,2009:351).

## 2. 지방의회 조례내용의 정책유형 및 중복성

조례내용을 정책유형별로 분류하여 살펴보기 위하여 학자들에 따라 다양한 정책유형을 살펴보고자 한다. 앞서서도 기술했지만 다양한 학자들의 정책유형은 ①분배적 정책, ②경쟁규제정책, ③보호적 규제정책, ④재분배적 정책, ⑤기구구성 정책, ⑥이념정책으로 분류할 수 있다(Lowi,1964;1972; Wilson,1980; Wilson and Dilulio, 2001; Ripley and Franklin,1987; 이현출,2009:271).

그러나 본 연구는 중앙정부의 정책을 다루는 법률안을 분석하는 것이 아니라, 지방정부의 정책을 다루는 지방의회의 조례 내용을 분석하는 것이다. 이러한 분류는 기존 학자들의 정책유형의 분류내용을 중심으로 지방정부 조례안의 정책들을 고려하여 분류하였다. 지방정부의 조례안을 통한 정책내용은 시민생활, 일반행정, 복지, 문화, 산업, 보건위생, 지방의회, 주택도로건설, 교통, 교육, 환경, 국가정책, 기타로 분류하였다.

이러한 조례안의 정책내용은 지방의회의 입장에서 볼 때 중앙정부의 정책내용과 상이하게 나타날 것이기 때문이다. 정책내용의 분류에서 그 구체적인 항목들을 보면 일반 지역주

민들의 생활에 밀접한 정책 조례안들이 대부분이다. 그렇기 때문에 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부간의 정책 조례안들이 상호 중복되는 경우가 있을 수 있다(<표-1> 참조).

<표-1> 지방정부간 중복조례의 예

3개 자치단체의 중복조례	서울시	서울특별시주차장설치및관리조례전부개정조례안
	서초구	서울특별시서초구주차장설치및관리조례전부개정조례안
	강북구	서울특별시강북구주차장설치및관리조례일부개정조례안
	서울시	서울특별시국가보훈대상자예우및지원에관한조례안
	서초구	서울특별시서초구국가보훈대상자예우및지원에관한조례안
	강북구	서울특별시강북구국가보훈대상자예우및지원에관한조례안
2개 자치단체의 중복조례	서울시	서울특별시회의의원연구단체의구성및지원조례안
	서초구	서울특별시서초구의회의의원연구단체구성및운영조례안
	서울시	서울특별시지역아동센터운영및지원에관한조례안
	강북구	서울특별시강북구지역아동센터및민간공부방운영·지원에관한조례안
	서울시	서울특별시다문화가족지원에관한조례안
	강북구	서울특별시강북구다문화가족지원에관한조례안
	서울시	서울특별시민간투자사업에관한조례안
	서초구	서울특별시서초구민간투자사업에관한조례안

이러한 조례의 중복은 자치단체의 특성과 관계없이 획일적으로 규정한 것이 있는 반면에 자치단체의 특성 및 환경에 알맞게 만든 것도 있을 것이다. 또 동일한 조례일지라도 자치단체마다 다르게 만들 필요성이 제기되는 경우도 없지 않다. 예를 들면 주차장의 설치에 관한 조례라고 한다면 자치단체마다 주차장의 다소, 주차의 현황에 따라서 서로 상이하게 조례를 규정해야 한다. 한편 국가보훈 대상자의 예우 및 지원에 관한 조례는 중앙정부, 지방정부의 광역자치단체 및 기초자치단체가 동일한 지원을 하게 된다면 중복지원 등으로 문제가 발생할 수 있다.

또 이러한 조례는 사무배분이라고 하는 측면에서도 중앙정부-지방정부의 광역자치단체 및 기초자치단체간의 엄격한 구분 및 사무배분의 명확성이 결여된 것이라고 지적할 수 있다. 이러한 조례라는 정책(사무)을 통하여 중앙정부와 지방정부의 기초자치단체와 광역자치단체간의 기능배분 및 역할정립이 절실히 필요하다는 점을 시사하고 있다. 본 연구에서는 이러한 정부간 조례라는 정책의 중복성을 통하여 정부간 기능배분 및 역할정립에 대한 논의의 기초로 활용하고자 한다.

### 3. 광역의회의 조례제출 현황

지난 3년 6개월여간(2006년 7월 1일부터 2010년 1월 31일까지) 16개 광역의회에 제출되었던 조례안, 예결산안, 동의안, 승인안, 결의안 등을 포함한 전체 의안 건수는 11,094건이며 단체당 평균 의안건수는 693.38건이었다. 가장 많은 의안이 제출된 광역의회는 1,258건의 서울이었으며 제주(1,223건), 인천(993건), 경기(952건), 대전(867건) 순으로 많은 의안이 제출되었다. 반면 가장 적은 의안이 제출된 의회는 충남으로 401건이었으며 경북(405건), 전북(442건), 전남(466건), 충북(467건) 순으로 적었다.

제출된 의안의 가결 현황을 살펴보면 전체 11,131건 중 10,482건(원안가결 8,448건/수정가결 2,034건)으로 전체 평균 95.11%로 사실상 대부분의 의안이 가결되고 있음을 알 수 있다. 이중 원안 가결율은 78.15%에 이르고 지방의회에 제출되는 의안 4건 중 3건 이상은 원안 그대로 통과된 셈이다.

다음으로 지방의회에 제출된 의안 중 절반이 넘는 의안은 바로 조례안이다. 16개 광역의회에 제출된 조례안은 모두 6119건으로 단체 평균 382.44건이 3년 6개월여 동안 제출되었다. 조례안 제출 건수가 가장 많은 지역은 제주도의회(661건)이었으며 서울시의회가 649건, 인천시의회가 518건으로 뒤를 잇고 있다.

### III. 서울시의회와 서초구 및 강북구의회의 조례안 현황

#### 1. 서울시특별시의회

제7대 서울시의회가 2006년 7월 1일부터 2010년 2월 28일까지 발의 및 처리된 것을 기초로 하여 분석하였다. 서울시의회 의원은 현역 의원 및 중도사퇴 의원 포함하여 전체 114명이었다.

7대 의회 개원 이후 지난 2월말까지 3년 6개월여의 기간 동안 중도사퇴한 의원을 포함한 전체 서울시의원 114명이 발의한 조례안은 모두 257건으로 1인당 평균 2.27건을 발의한 것으로 나타났다. 이는 1년에 1건도 채 되지 않는 수준이다. 발의한 조례안 중 제정안은 49건, 전부개정안은 12건에 불과하며 한, 두개의 조항만을 개정하는 일부개정안이 193건으로 75%를 차지했다.

한건도 발의하지 않은 의원은 모두 24명이다. 이중 중도 사퇴한 의원 10명을 제외하고 14명에 이르는 의원들이 조례안을 3년여의 임기 동안 단 한건도 발의하지 않은 것으로 나타났다. 35명의 의원들도 겨우 1건의 조례안을 발의하는데 그쳤으며, 서울시의원 114명의 절반을 넘는 59명의 의원들이 한건도 발의하지 않거나 겨우 1건을 발의하고 있는 실정이다.

의원들이 제출한 조례안 중에서는 상위법 개정에 따른 조례개정안이나 의회 운영과 관

런된 내용의 조례안 제출도 상당수 있다. 이로 인해 단순히 조례안 발의 건수로만 의원의 의정활동을 평가하는 것에 대한 비판이 있을 수는 있으나 의원 1인이 조례안을 1년에 1건조차도 발의하지 못하고 있는 상황에서는 지역주민들의 기대치에는 여전히 미치지 못하는 의정활동을 펼치고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

## 2. 서초구의회

서초구의회에 제출된 조례안은 전체 191건으로 단체장이 제출한 것이 79건이고 의회가 제출한 것이 112건이었다. 구청장이 제출한 79건 중에서 46건(58.2%)은 원안대로 가결되었고, 20건(25.3%)은 수정하여 가결되었다. 한편 지방의회가 제출한 112건의 조례 중에서 70건(62.5%)은 원안대로 가결되었고, 31건(16.2%)은 수정되어 가결되었다. 대체적으로 단체장보다는 지방의회가 제출한 조례가 수정없이 원안 가결되는 비율이 높은 것을 알 수 있었다. 단체장(83.5%)에 비해서 지방의회의원(90.1%)의 가결율이 높은 것을 볼 수 있다.

<표-2> 서초구 조례안 처리 현황

조례안	전체	원안 가결	수정 가결	부결	철회	폐기	계류	기타
단체장	79	46	20	0	0	7	0	6
의회	112	70	31	3	0	1	2	5
합계	191	116	51	3	0	8	2	11

## 3. 강북구의회

강북구의회에 제출된 조례안은 전체 185건으로 단체장이 제출한 것이 82건이고 의회가 제출한 것이 103건이었다. 구청장이 제출한 82건 중에서 67건(81.7%)은 원안대로 가결되었고, 9건(11.0%)은 수정하여 가결되었다. 한편 지방의회가 제출한 103건의 조례 중에서 80건(77.7%)은 원안대로 가결되었고, 31건(12.6%)은 수정되어 가결되었다. 대체적으로 지방의회보다는 단체장이 제출한 조례가 수정없이 원안 가결되는 비율이 높은 것을 알 수 있었다. 지방의회의원(90.3%)에 비해서 단체장(92.7%)의 가결율이 약간 높은 것을 볼 수 있다.

<표-3> 강북구 조례안 처리 현황

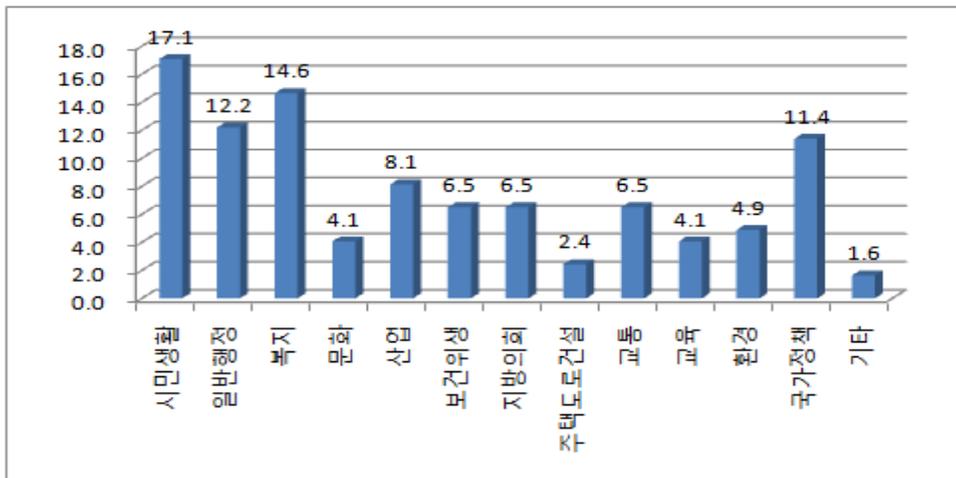
조례안	전체	원안 가결	수정 가결	부결	철회	폐기	계류	기타
단체장	82	67	9	2	0	0	3	1
의회	103	80	13	0	0	0	9	1
합계	185	147	22	2	0	0	12	2

#### IV. 지방정부간의 조례 중복성에 관한 분석

##### 1. 조례안의 정책유형에 관한 일반적 현황

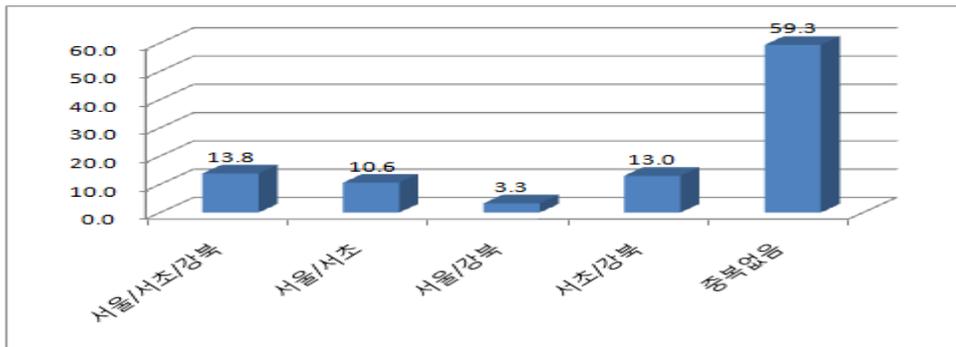
먼저, 지방의원들이 제출하여 조례로서 성립된 것을 토대로 정책의 유형별로 분류해 보면 (그림-1)과 같다. 대체적으로 시민생활에 해당하는 조례들이 17.1%로 가장 많았고, 복지정책(14.6%), 일반 행정(12.2%), 그리고 국가정책(11.4%)의 순으로 나타났다.

그래프에서 볼 수 있는 바와 같이 지역주민들의 일상에 관련된 내용인 시민생활(17.1%)과 복지정책(14.6%)에 관련된 조례들이 가장 많은 것으로 나타난 것을 알 수 있다. 한편 국가정책에 관련된 내용들도 상당히 많은 것(11.4%)을 볼 때 지방정부와 중앙정부와의 관계를 정리하고, 역할을 정리하는데 여전히 중앙정부가 해야 할 내용들을 지방자치단체가 담당하고 있다는 점에서 고려 사항이라고 할 수 있다.



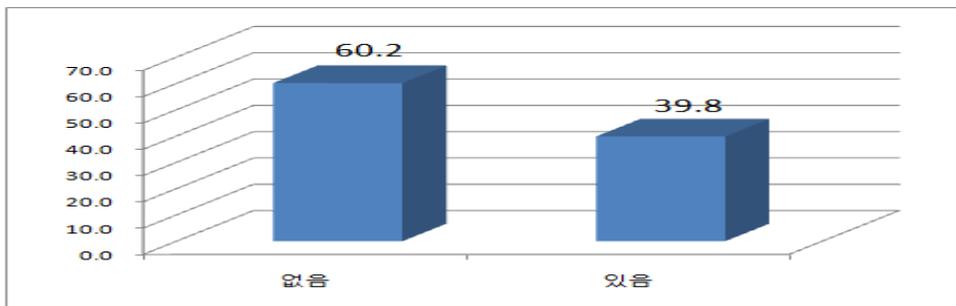
(그림-1) 지방의회의 조례의 정책유형별 분류

두 번째로, 지방자치단체가 의결한 조례들의 내용을 자치단체별로 어떻게 중복되어 있는지를 살펴 보았다. 세 개의 자치단체가 각자 동일한 조례를 동시에 가결한 것을 본 것이다. 가결된 조례안 중에서 약 40%정도가 자치단체들끼리 중복되어 조례를 만든 것을 볼 수 있다. 세 개의 모든 자치단체가 중복되어 있는 경우는 13.8%나 되고, 두 개의 자치단체가 중복되어 작성한 조례는 10.6%, 3.3%, 13.0%로 26.9%만 중복되어 있는 것을 볼 수 있다. 한편 세 개의 자치단체간에 중복되어 있지 않는 조례는 59.3%정도이다.



(그림-2) 지방의회 조례의 중복유형

세 번째로, 지방의회의 조례들이 얼마나 자치단체의 특성을 살려서 만들었는지에 살펴보면 독자성이 부족한 조례들이 60.2%를 차지하고 있다. 상당한 조례들이 자치단체의 독자성을 반영하지 못하고, 중앙정부에 의해서, 또는 광역 지방정부의 요구에 의해서 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 가결된 조례 중에서 39.8%의 조례만이 해당 지방정부의 특성을 반영한 조례들이었다.

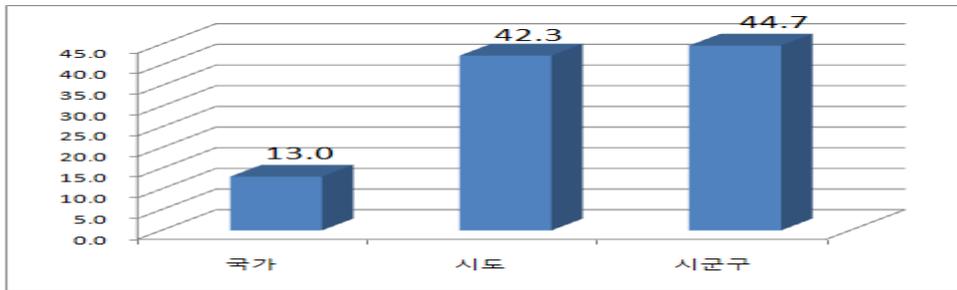


(그림-3) 지방의회 조례의 독자성 유무

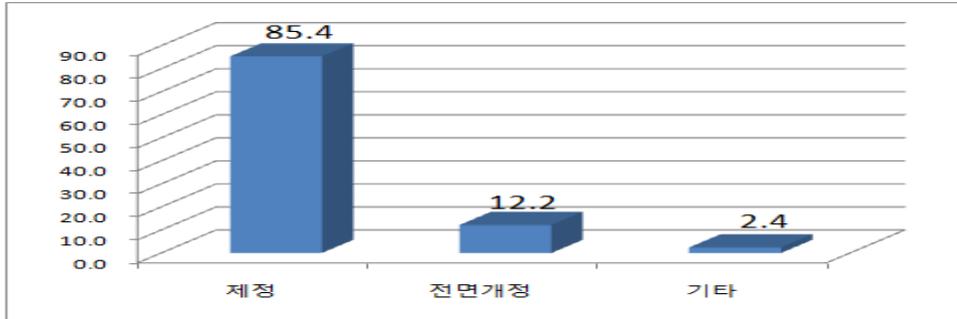
네 번째로, 의결된 조례들이 과연 중앙정부가 말하는 것이 합리적인가, 아니면 지방정부의

광역지방정부에서 하는 것이 옳은가, 아니면 기초 지방정부에서 맡는 것이 맞는가를 분석해 보았다.

일반적으로 통과된 자치단체의 조례들은 중앙정부보다는 지방자치단체가 수행하는 것이 좋은 조례(정책)들이 87%나 되는 것을 볼 수 있다. 이러한 결과는 그만큼 지방자치단체보다는 중앙정부에 많은 사무 및 정책이 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 따라서 이러한 사무의 지나친 중앙정부에의 집중은 앞으로 논의될 지방행정체제개편을 지나치게 획일화하거나, 충분한 지방의 의견들이 반영되지 않을 수도 있다는 것을 의미한다.

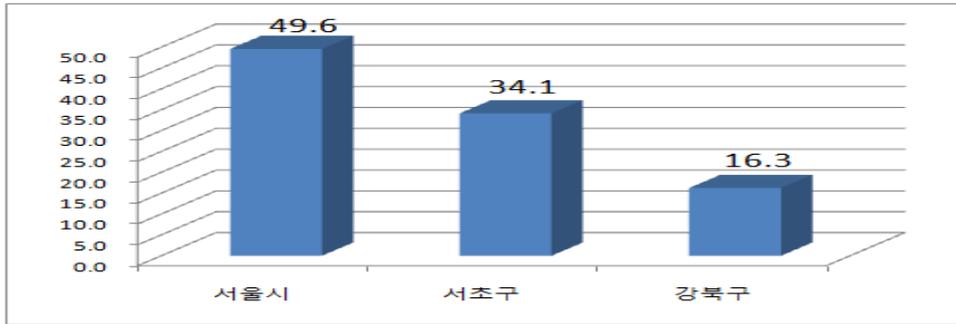


(그림-4) 자치단체 유형별 지방의회의 조례



(그림-5) 지방의회 조례의 유형

다섯 번째로, 지방의회 조례의 유형을 보면, 분석을 위한 자료로 수집된 조례는 일부개정 조례를 제외하고 새롭게 제정된 조례가 85.4%이고, 전면적으로 개정된 조례는 12.2%로 나타났다. 여기서는 일부 개정된 조례를 제외한 것은 몇몇 조항만을 수정하여 조례를 분석의 대상으로 하기에는 분석결과를 왜곡할 가능성이 있어서 제외한 것이다.



(그림-6) 자치단체별 조례의 비율

여섯 번째로, 분석대상의 자료들을 자치단체별로 살펴보면, 서울특별시의회의회는 지방의회가 제출한 전면 개정된 조례안과 새롭게 제정된 조례안의 49.36%(61건)이고, 서초구의회의는 지방의회가 제출한 112건 중에서 새롭게 제정된 조례안과 40건과 전부개정 조례안 1건, 그리고 단체장이 제출한 1건을 포함하여 전체 수집된 조례안 중에서 34.1%(42건)에 해당하고, 강북구의회의가 제출한 조례는 103건이었으나 그중에서 전면 개정된 조례안 1건과 새롭게 제정된 16건의 조례안, 그리고 단체장이 제출한 3건을 포함하여 전체 수집된 조례 중에서 16.3%(20건)에 해당한다.

## 2. 지방의회의 조례 중복성에 관한 분석

세 개의 지방의회가 가결한 조례들이 어떻게 중복되어 있는가를 살펴본다. 아래의 <표 4>는 세 개의 자치단체들이 중복된 조례들을 제시한 것이다. 또 서울시와 자치구간의 중복된 조례들과 서초구와 강북구간 중복된 조례들은 <부록 1>과 <부록 2>에 제시하였다.

<표 4>에서 제시된 조례들의 내용을 살펴보면 '주차장 설치 및 관리 조례'를 제외하고는 대부분의 중앙정부에서 시행해야 할 정책들이다. 그러나 이러한 조례들을 각 부처의 지시에 의해서 표준 조례 또는 위임조례로 정하는 것을 볼 수 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체가 어떠한 사무 및 정책을 어떻게 독립적으로 추진하고 집행해야 할 것인가에 대해서는 중앙정부와 지방정부간, 지방정부간의 역할정립 및 기능배분이 합리적으로 이루어지고 있지 못하다는 것을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

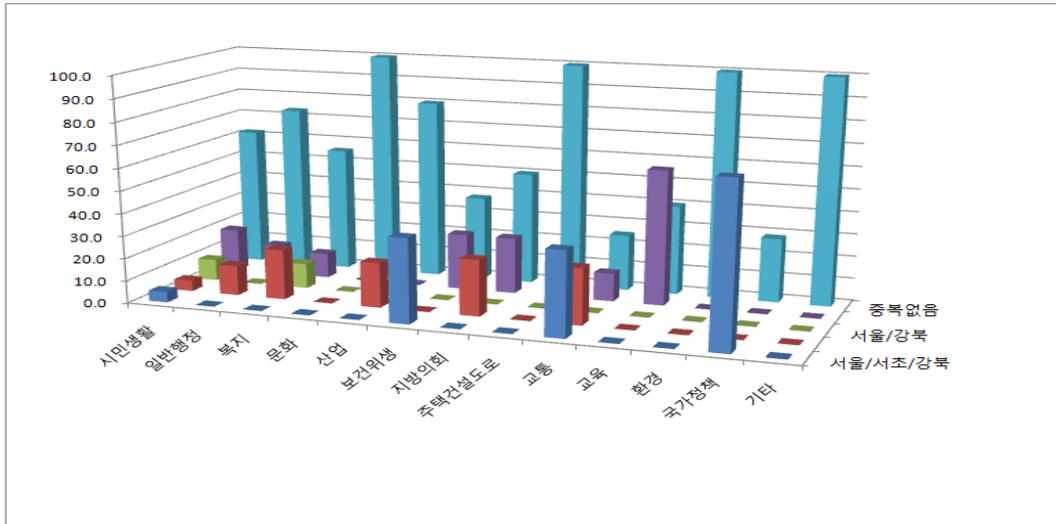
<표-4> 서울시, 서초구, 그리고 강북구 의회의 중복조례

서울시	서울특별시 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례안
서초구	서울특별시 서초구 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례안
강북구	서울특별시 강북구 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례안
서울시	서울특별시 금연환경 조성 및 지원에 관한 조례안
서초구	서울특별시서초구 금연환경 조성 및 지원에 관한 조례안
강북구	서울특별시 강북구 금연환경 조성 및 지원에 관한 조례안
서울시	서울특별시 주차장설치 및 관리조례 전부개정조례안
서초구	서울특별시 서초구 주차장설치 및 관리조례 전부개정조례안
강북구	서울특별시 강북구 주차장설치 및 관리조례 일부개정조례안
서울시	서울특별시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례안
서초구	서울특별시 서초구 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례안
강북구	서울특별시 강북구 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례안
서울시	서울특별시 재향군인예우 및 지원조례안
서초구	서울특별시 서초구 재향군인예우 및 지원에 관한 조례안
강북구	서울특별시 강북구 재향군인 예우 및 지원 조례안

따라서 중앙정부가 해야 할 역할이 무엇이고, 광역지방정부가 해야 할 역할이 무엇인지, 그리고 기초지방정부가 해야 할 역할이 무엇인지에 대해서 명확한 기준과 원칙을 통하여 다시 한번 명확히 정리해야 할 필요가 있다. 더불어 지방의회간의 정책적인 역할분담 및 배분도 동시에 이루어져야 할 것이다.

다음으로, 지방의회간의 조례안들이 중복되어 있는 것(조례의 중복성)에 대하여 조례의 독자성, 정부간의 사무배분, 조례의 유형, 그리고 정책유형별로 분석해 보고자 한다.

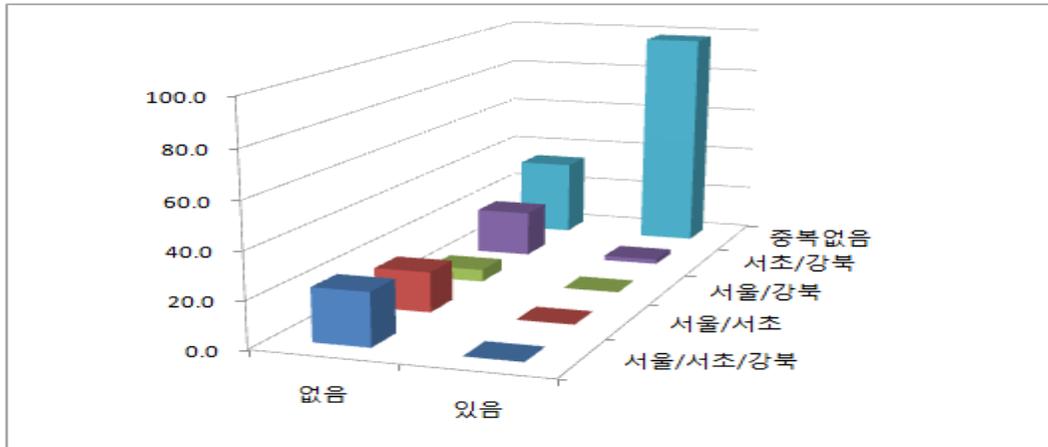
먼저, 지방의회 조례의 정책유형별로 조례의 중복성을 살펴본다. ‘시민생활’, ‘문화’, ‘주택건설도로’, 그리고 ‘환경’과 관련된 조례(정책)들은 중복이 매우 낮은 것을 볼 수 있다. 한편 ‘복지’, ‘보건위생’, ‘교통’, 그리고 ‘국가정책’과 관련된 조례(정책)들은 중복이 많은 것을 볼 수 있다. 이러한 조례 및 정책들의 차이는 중앙정부 및 광역지방정부가 해야 하는 역할 및 사무(정책)들이 있고, 기초 지방정부가 담당해야 할 정책들이 서로 상이하게 분리 될 수 있는 것을 알 수 있다. 이러한 점에서 앞으로 중앙정부와 지방정부, 지방정부간의 역할 정립 및 담당 정책이 달라져야 한다는 것이다.



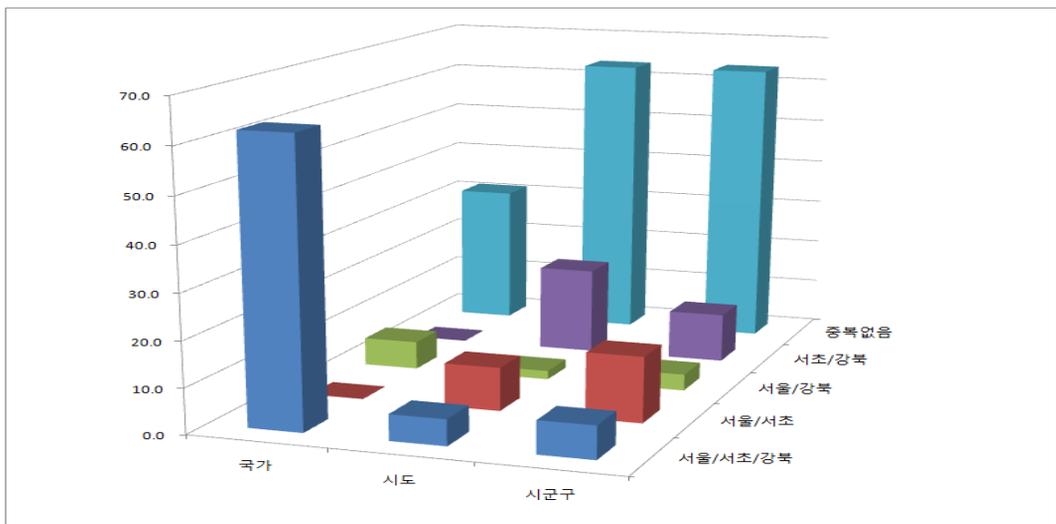
(그림-7) 지방의회 조례의 정책유형과 중복성

지방의회의 조례들이 각각 지방자치단체의 특성을 반영한 조례인가의 여부에 따라서 조례의 중복성 또한 상이하게 나타날 것이다. 다시 말해서 조례들이 지방자치단체의 특성을 반영하지 못한 조례들은 자치단체들간의 중복성이 많은 조례들을 만든 경향이 많으며, 반면 지방자치단체의 특성들을 반영한 조례들은 자치단체들간의 중복성이 매우 낮을 것이라는 가설이다.

그런데 실제적으로 분석한 결과, 가설대로 지방의회의 조례들이 자치단체의 특성을 많이 반영하면 할수록 자치단체들간의 조례 중복성이 거의 없는 것으로 나타났다. 이는 현재의 지방정부의 사무 및 정책들이 중복되어 있으며, 지방정부간의 특성을 반영하지 못하고 있다는 것을 말하는 것이다. 따라서 정부들간의 역할분담이 새롭게 명확히 이루어져야 한다는 것은 증명하는 것이다.



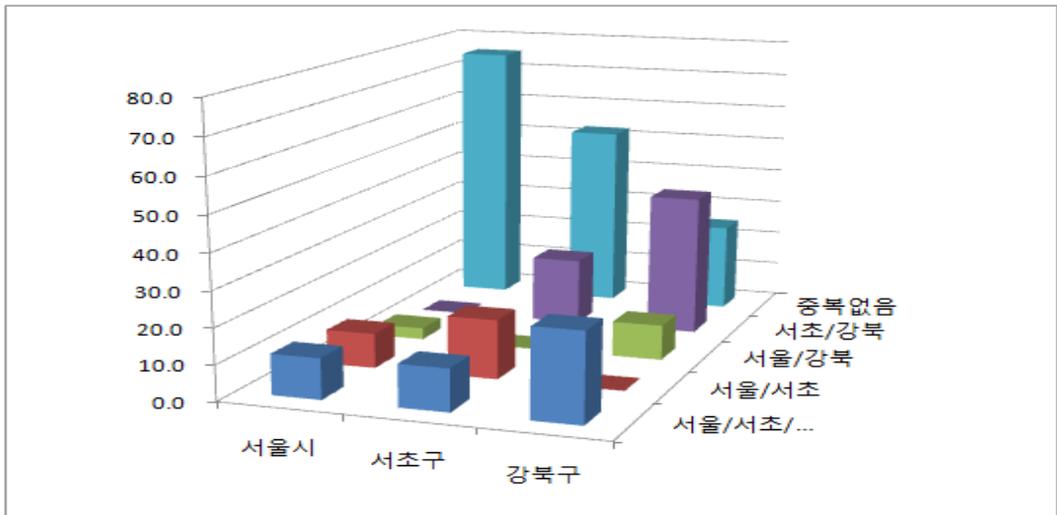
(그림-8) 지방의회 조례의 독자성 유무와 중복성



(그림-9) 지방의회 조례의 국가/자치단체별 중복성

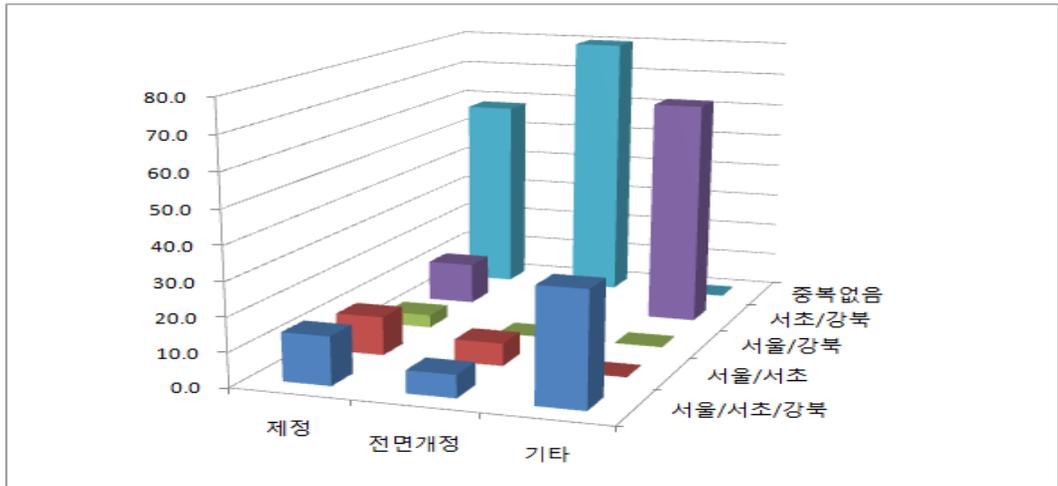
지방의회의 조례(정책 및 사무)들을 국가, 시도, 시군구 중에서 누가 담당하는 것이 합리적인지에 대한 유형화를 통하여 조례의 중복성을 살펴보았다. 해당 정책(조례)이 국가사무적 성격을 띠고 있는 것은 자치단체들간의 중복성이 매우 높은 것을 볼 수 있다. 이는 국가 사무적 성격을 띠고 있는 조례들이 중앙부처에 의해서 지방정부에게 지시하여 조례를 정하게 하고 있다는 것을 말하는 것이다. 한편 시도 및 시군구의 사무적 성격을 띠고 있는 조례(정책)들은 자치단체들간의 중복성이 낮은 것을 볼 수 있다. 이는 사무의 성격이 지방 사무적 성격을 띠고 있다면 직접 지방정부가 처리하도록 이양하는 것이 필요하다는 것을

말한다. 또 애초부터 국가와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체간의 역할이 아직도 명확하게 정립되어 있지 못하거나 사무배분이 합리적으로 이루어지지 못하고 있다는 것을 증명하고 있다. 따라서 정부간 역할정립과 함께 자치단체간의 독립적인 사무배분이 필요하다는 것이다.



(그림-10) 지방의회 조례의 자치단체별 중복성

자치단체의 유형에 따라서 자치단체간 조례 중복성을 나타내는 것이 (그림-10)이다. 서울시의 조례들은 중복성이 낮은 반면에 서초구 및 강북구의 조례는 중복성이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 광역지방정부는 자치단체가 광역적이고, 기초 지방정부보다 다양한 특성을 갖고 있기 때문에 다양성이 낮은 기초 지방정부와의 조례 중복성이 낮은 것으로 보여진다. 한편 기초 지방정부인 서초구와 강북구는 서울시의 하부 자치구로서 서울시의 정책적인 표준조례를 작성하는 성향이 있으며, 조례가 다양성을 반영하고 있지 못하는 특성을 갖고 있다. 다시 말해서 기초 지방정부의 역할이 어느 정도 불분명한 입장에 있는 것으로 인식될 수 있다. 따라서 기초지방정부의 서초구와 강북구의 자치구에 대한 새로운 역할정립이 필요하다. 서울시와 자치구간의 역할정립이 애매모호한 점을 지적하고 있다.



(그림-11) 지방의회 조례의 유형과 중복성

마지막으로 지방의회의 조례유형 - 전면개정, 새롭게 제정 - 에 따라서 조례의 중복성이 달라질 것이라는 가설은 크게 의미있는 것은 아니었다. 그러나 전면 개정된 조례들이 새롭게 제정된 조례들보다 중복성 낮은 것을 알 수 있다. 조례를 새롭게 개정할 때, 지방정부의 특성에 맞게 점진적으로 개정해 나가는 것이라고 할 수 있다. 새롭게 제정된 조례 중 중복성이 높은 것은 애초부터 특성있는 조례보다는 중앙정부나 상급자치단체의 지시나 협의를 통해서 새롭게 만들어진 조례들이 많이 있기 때문이 아닌가 한다.

### 3. 지방의회의 조례 중복성과 지방행정체제의 개편방향

지방의회가 정책적인 의회가 되기 위해서는 각 지방의회가 독립적으로 추진할 수 있는 역할과 권한이 주어져야 할 것이다. 그런데 중앙정부 및 광역지방정부로터 기초 지방정부가 독립적이지 못하고, 중앙정부로부터 광역지방정부가 독립적이지 못한 것을 앞장의 조례의 중복성을 통하여 알게 되었다.

조례라는 정책 및 제도들이 정부간의 독립성이 부족하여 서로 중복되어져서 정책을 추진하고 있으며, 업무를 추진하고 있는 것이다. 이러한 명확한 정부간 역할분담의 모호함은 이중적인 행정낭비를 초래할 뿐만 아니라 업무 수행의 효율성이 떨어지고, 지역주민들의 편익을 도모하는 과정에도 문제점으로 지적될 수 있다.

먼저, 지방의회의 조례가 지나치게 중복적이다. 서울+서초+강북, 서울+서초, 서울+강북, 그리고 서초+강북으로 지방정부간의 중복적인 업무 및 정책을 추진하고 있다. 인력의 낭비이며, 재정의 낭비가 아닐 수 없다. 전체 4할 정도의 조례안의 정책들이 서로 중복되어 있다. 따라서 기초, 광역, 그리고 국가간의 명확한 역할분립이 하루 속히 이루어져야 할 것

이다. 서울시와 자치구간의 역할정립도 매우 신속하게 이루어져야 할 것이다.

서울시의회와 자치구의회를 중복하여 겸직할 수 있도록 하는 것도 의미있는 중복적인 낭비와 비효율을 해결할 수 있는 하나의 시스템이라고 할 수 있다. 그래서 자치구의 실정에 밝은 의원들이 서울시 의정에 지역주민들의 의견을 제대로 반영할 수 있을 것이다.

둘째, 현재의 서울시의회 및 서울시 자치단체는 독립적으로 집행기관으로서의 기능을 수행하고 있지 못하다. 자치구를 관리하고 조정하며, 기획 조정하는 기능만을 가지고 있다. 따라서 서울시가 자치구와 중앙정부와 독립된 사무와 정책을 추진하기 위해서 법적 제도적 마련이 필요하다. 이는 자치구 입장에서조차 중앙정부와 서울시의 일선기관으로서의 역할만이 강하게 나타나고 있다. 그렇기 때문에 조례의 중복성에서 볼 수 있는 바와 같이 지방정부가 중앙정부로부터 독립되어서, 또 광역지방정부로부터 독립되어서 독자적인 정책을 시행하는 것이 매우 어렵게 되어 있다. 따라서 중앙정부-서울시-자치구가 정책과정에서 독립적인 역할을 수행할 수 있도록 합리적이면서 엄격한 사무의 배분이 이루어져야 할 것이다. 정부간 관계의 역할정립을 위한 법적, 제도적 장비의 구비가 절실히 요구된다.

셋째, 새롭게 논의될 지방행정체제개편의 특별위원회에서 이제 다시 국가-광역자치단체-기초자치단체의 역할분담에 대해서, 또 역할정립에 대해서 논의될 예정이다. 정부간의 사무배분과 역할정립이 무엇보다도 중요하다는 점을 인식하여 각자 나름대로의 역할을 정립하고, 각자에게 가장 적절한 기능을 단위사무별 지방이양이 아니라, 중소기업의 기능별 권한 및 사무, 그리고 정책이양이 절실히 필요하다. 지금까지 조례의 중복성이 얼마나 심각한지를 자료의 분석을 통해서 알 수 있는 바와 같이 새로운 역할정립, 중대 기능의 사무배분, 그리고 인력과 재정의 포괄적 지방이양이 이루어져야 할 것이다.

## V. 맺음말

지금까지 서울시, 서초구, 강북구의회의 전면 개정된 조례와 새롭게 제정된 조례를 중심으로 조례의 지방자치단체간 중복성을 분석하였다. 많은 자치단체의 조례가 약 40%의 중복성을 지니고 있었다. 이러한 조례의 중복성은 행정적 낭비를 초래하며, 지역주민의 의견이 제대로 해당 지방의회에 반영될 수 없다는 것을 의미한다. 효율적이고 합리적인 정부간 관계를 정립하게 된다면 기초의회와 광역의회간의 갈등은 줄어들 것이다. 앞으로 지방행정체제 개편에 대한 지속적인 논의를 통하여 기초와 광역간의 위치 및 역할의 정립을 수립해나가야 할 것이다.

현재 정부 및 정치권에서 제안한 안들은 시·군·구를 통합하여, 시·도를 무력화하는 대신 광역행정청을 두자는 즉, 애매한 또 하나의 계층제를 설치하자는 주장이다. 중앙집중 및 중앙집권적인 방향으로의 변화는 시대착오적인 발상일 뿐이며, 성장과 지방분권이 동시

에 달성되어야 국가경쟁력이 살아날 수 있다.

서울시와 두 자치구간의 관계를 통하여 조례의 중복성은 곧 정책의 중복성이고, 재정의 비합리적인 낭비에 불과함을 알 수 있었다. 이러한 중복성을 없애기 위해서는 법적·제도적으로 정부간 역할분담을 통하여 사무 및 권력의 배분, 그리고 재정의 배분 등이 동시에 이루어져야 한다.

조례안 발의를 비롯해 의안 처리 현황 자료를 분석해본 결과 지방의원들의 의정활동은 지역주민의 기대에 매우 못 미치는 수준인 것으로 평가되었다. 또한 자치단체장 및 지방의회가 모두 특정 정당에 의해 지배되고 있는 상황에서 견제와 감시의 기능이 제대로 작동하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

지역주민들의 삶과 밀착된 조례안 제·개정을 통해 풀뿌리 민주주의를 정착시키고 자치단체 운영에 대한 견제와 감시의 기능을 충실히 함으로, 지역주민의 참여를 통한 생활정치라는 지방자치의 본래 취지에 부합하는 제대로 된 지방의회로 만들어 나갈 필요가 있다.

본 연구는 지방의회가 제정한 조례와 전면 개정된 조례만을 대상으로 분석하였으므로, 분석결과의 일반화에 한계가 있을 수 있다. 향후 연구에서는 자치단체장이 제안한 조례를 함께 분석할 필요가 있으며, 일반화를 위해 좀 더 많은 자치단체간의 조례를 비교분석할 필요가 제기된다.

## 참 고 문 헌

- 강수경.(2006). 지방자치단체의 조례제정권의 한계. <법학연구>. 24: 37-55.
- 경실련.(2010). <16개 광역의회 의안 발의 및 처리 현황>. 경실련 보도자료.
- 김명길.(1999). 조례와 법치행정. <법학연구>. 40(1): 135-152.
- 김병준.(2009). <지방자치론>. 서울: 법문사.
- .(2000). <한국지방자치론>. 서울: 법문사.
- 김익식.(1998). 중앙과 지방정부간 기능재배분 방안 : 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률(안)의 보완을 중심으로. <한국지방정부학회 학술대회 논문집>. 한국지방정부학회.
- .(2008). 이명박 정부하의 지방분권정책 : 추진과제, 체제 및 전략을 중심으로. 지방자치학회 발표논문.
- 소순창.(2010). 지방행정체제개편 특별법의 미비점과 향후 과제. <지방행정>. 59(685): 28-31.
- 이기우.(2007). 부담적 조례와 법률유보. <국제자유도시를 향한 제주특별자치도의 과제와 전망>. 233-268, 한국지방자치학회 발표논문.
- 이승중.(2008). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. <행정논총>. 46(3): 361-390.
- 이현출.(2009). 17대 국회의원 입법안 분석. <정당연구>. 8(1): 255-286, 한국정당학회.
- 전진영.(2009). 정책유형별 입법과정 비교분석 : 정책의제의 설정 및 대안채택을 중심으로. <한국정당학회 보>. 8(2): 35-65.
- 정세욱.(2000). <지방자치학>. 서울: 법문사.
- 조성호.(2009). <중앙권한 이양정책의 평가에 관한 연구>. 경기개발연구원 보고서.
- 최봉기.(2006). <지방자치론>. 서울: 법문사.
- 하혜수.(2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. <한국지방자치학회보>. 21(2): 33-52.
- .(2007). 자치계층구조개혁의 성공적 추진요인 : 영국과 한국의 사례를 중심으로. <한국행정학회>. 4

1(2): 47-68.

한국지방자치학회.(2006). <21세기형 중앙-지방정부간 관계 재정립 모델 연구-행정계층구조개편을 중심으로>. 연구보고서.

허태열.(2005). <지방분권화를 대비한 지방자치 및 행정제도 개혁을 위한 정책제안>. 국회자료.

홍준현.(1997). 시·군 통합에 의한 행정구역개편의 효과분석. <한국 사회와 행정 연구>. 8(2): 59-90.

Fesler, J.(1964). Area and administration. Alabama: University of Alabama Press.

Lowi, Theodore J.(1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. World Politics, 16: 677-715.

\_\_\_\_\_.(1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review, 32: 298-310.

Millspaugh, A.C.(1936). Local Democracy and Crime Control. Washington D.C.: Brookings Inc.

Ripley, Randall B., and Grace A. Franklin.(1987). Congress, the Bureaucracy, and Public Policy. Pacific Grove, CA: The Dorsey Press.

Wilson, James Q.(1980). The Politics of Regulation. Basic Books.

Wilson, James Q., and John J. Dilulio, Jr.(2001). American Government. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.

## [저자소개]

**蘇 淳 昌** 국민대학교에서 1992년 “지방의회의원의 대표활동에 관한 경험적 연구”로 행정학 박사학위를 취득하고, 일본 도쿄(東京)대학교에서 박사과정을 수료하였다. 일본 게이오(慶応義塾)대에서 한국학술진흥재단 파견 박사후과정(Post-Doctor)과 일본 문부성 일본학술진흥회(JSPS) 초청 도쿄(東京)대 특별연구원 등을 역임하였다. 현재 건국대학교 사회과학대학 행정학과(충주)에서 부교수로 재직 중이며, 최근 1년 반 동안 영국 버밍엄대(University of Birmingham)에서 방문연구원으로 활동하였다. 주요 관심분야로는 일본과 영국의 정치행정, 거버넌스론, 사회정책, 지방행정 등이며, 최근 발표된 저서와 논문으로는 <지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제>, <지방정부의 실증연구>, “지방행정체제 개편: 미미한 성과 기나긴 여정” 등이 있다. 연락처는 Tel. 011-9152-8695, E-mail: sosoan74@hanmail.net

**李 眞** 2009년 국민대학교에서 “한국 사회복지전달체계 개선방안에 관한 연구 - 지방정부 역할을 중심으로”란 제목으로 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 건양대학교 사회복지학과 겸임교수로 재직 중이다. 대통령자문 정책기획위원회의 정치행정분과 및 보건복지분과 전문위원, 청와대 정책특보실 보좌관, 대통령직속 미래기획위원회 전문위원 등을 역임한 바 있으며, 주요 관심분야는 사회정책, 복지행정, 지방행정, 정부간관계(IGR) 등이다. 연락처는 Tel. 011-378-8772, E-mail: trueyi@naver.com

**<부록 1> 서울특별시와 서초구 및 강북구간의 중복 조례**

서울시	서울특별시의회의원연구단체의구성및지원조례안
서초구	서울특별시서초구의회의원연구단체구성및운영조례안
강북구	없음
서울시	서울특별시장애인등의편의시설설치사항사전검사에관한조례안
서초구	서울특별시서초구장애인등의편의시설설치사전점검에관한조례안
강북구	없음
서울시	서울특별시 학술용역 심의회 설치 및 운영에 관한 조례안
서초구	서울특별시 서초구 용역과제 심의위원회 설치및 운영조례안
강북구	없음
서울시	서울특별시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례안
서초구	서울특별시서초구교통약자의이동편의증진에관한조례안
강북구	없음
서울시	서울특별시 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례안
서초구	없음
강북구	서울특별시강북구지역아동센터및민간공부방운영·지원에 관한 조례안
서울시	서울특별시 효행 장려 및 지원에 관한 조례안
서초구	서울특별시서초구효행장려및지원에관한조례안
강북구	없음
서울시	서울특별시경로당시설운영및지원에관한조례안
서초구	서울특별시서초구경로당운영활성화및지원조례안
강북구	없음
서울시	서울특별시다문화가족지원에관한조례안
서초구	없음
강북구	서울특별시강북구다문화가족지원에관한조례안
서울시	서울특별시민간투자사업에관한조례안
서초구	서울특별시서초구민간투자사업에관한조례안
강북구	없음

**<부록 2> 서초구와 강북구간의 중복 조례**

서울시	없음
서초구	서울특별시서초구자율방재단운영등에관한조례안
강북구	서울특별시강북구자율방재단운영등에관한조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구평생교육진흥조례안
강북구	서울특별시 강북구 평생교육진흥 조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구치매지원센터설치및운영조례안
강북구	서울특별시강북구치매지원센터설치및운영에관한조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구정신보건센터설치및운영조례안
강북구	서울특별시강북구정신보건센터설치및운영조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구와국내외도시간자매결연등에관한조례안
강북구	서울특별시강북구국내외지방자치단체간자매결연에관한조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구자전거이용활성화에관한조례안
강북구	서울특별시강북구자전거이용활성화에관한조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구학교급식등지원조례안
강북구	서울특별시강북구학교급식지원조례전부개정조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구의회의원윤리강령및윤리실천규범조례안
강북구	서울특별시강북구의회의원윤리강령및윤리실천규범조례안
서울시	없음
서초구	서울특별시서초구평생교육진흥조례안
강북구	서울특별시강북구평생교육진흥조례안

