입법동향 – 2024년 제10호

국내외 입법정책 동향

일 잘 하는 의회,
함께 만드는 전북

전북특별자치도의회
(입법정책담당관)

차 례

Ⅰ. 최근 타 시·도 입법 동향

1. 「전라남도 못난이 농산물 유통 지원 조례」 ····· 1
2. 「강원특별자치도 일본제국주의 상징물의 공공사용 제한 조례」 ····· 4

Ⅱ. 국회 및 중앙정부 입법 동향

1. 「근현대문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제정 ····· 9
2. 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」 일부개정 ····· 14

Ⅲ. 최신 외국 입법 정보

1. 「독일의 기후위기 대응 입법개선 및 생태헌법안」 ····· 19
2. 「프랑스의 국민참여를 통한 헌법개정안 마련 사례」 ····· 27

Ⅳ. 공공정책 정보 안내

◇ 「공공정책 정보」(메일링 서비스) ····· 35

Ⅴ. 자치법규 의견 제시 사례

1. 의원이 공직자 이해충돌 관련 지침 조례 제정 가능 여부 ····· 39
2. 예산 전용 시 군의회 동의 관련 내용 조례 제정 가능 여부 ····· 44

Ⅵ. 법령 해석 사례

1. 3년 이상 소유한 개인 농지 제3자 무상 사용 가능 여부 ····· 49
2. 정비계획의 결정이 도시재생법에 따라 의제 되는지 여부 ····· 53

Ⅰ. 최근 타 시·도 입법 동향

Ⅰ. 타 시·도 입법 동향

1 【제정】 전라남도 못난이 농산물 유통 지원 조례

【시행 2024. 10. 24., 전라남도조례 제6131호, 2024. 10. 24., 제정】

□ 소관위원회 : 농업복지환경위원회

□ 제정이유

◇ 맛과 영양은 일반 농산물과 동일하지만, 모양, 색깔, 크기 등이 규격에 부합하지 않아 버려지는 경우가 많은 **등급 외 농산물(못난이 농산물)**의 판로를 확대하여 농가소득을 증가시키고, 소비자에게 저렴한 가격으로 농산물을 구매할 수 있는 기회 제공

□ 주요내용

가. 용어에 대해 규정함(제2조).

나. 유통촉진계획의 수립에 대해 규정함(제4조).

다. 지원 사업에 대해 규정함(제6조).

□ 타 시·도 제정 현황

○ 총 2곳(충북, 전남)

□ 도의회 입법 시사점

○ 최근 이상 기온으로 **농산물 피해가 확산되면서** 상품성 없는 못난이 농산물 역시 증가하고 있지만 판로가 없어 **농가는 더욱 어려워지고 있음.**

○ **충청북도**의 경우 못난이 농산물을 활용하여 구내식당, 적십자 등에 공급하는 등 판로를 개척하여 **농가소득 향상** 및 **지역경제 활성화**에 노력하고 있지만, 우리 도는 실태조차 파악하지 못하고 있는 바,

○ 농가소득 향상 등에 도움을 줄 수 있도록 **조례 제정을 검토할 필요가 있음.**

전라남도 못난이 농산물 유통 지원 조례

【시행 2024. 10. 24., 전라남도조례 제6131호, 2024. 10. 24., 제정】

제1조(목적) 이 조례는 못난이 농산물 유통에 어려움을 겪는 농업인을 지원함으로써 농가소득 증대에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농업”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 농업을 말한다.
2. “농업인”이란 법 제3조제2호에 따른 농업인을 말한다.
3. “농산물”이란 법 제3조제6호가목에 따른 농산물을 말한다.
4. **“못난이 농산물”이란** 「농수산물 품질관리법」 제5조제1항에 따른 등급규격에 적합하지 않거나 「농어업재해대책법」 제2조제2호에 따른 피해로 외관상 상처가 발생한 농산물로서 부패·변질되지 않고 색깔, 모양 등의 결점을 가진 농산물을 말한다.
5. “전자상거래”란 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 상행위를 하는 것을 말한다.
6. “직거래”란 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 농산물 직거래를 말한다.
7. “생산자단체”란 법 제3조제4호에 따른 생산자단체를 말한다.

제3조(도지사의 책무) 전라남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 못난이 농산물 직거래와 유통을 촉진하기 위한 시책을 마련하고 추진하기 위하여 노력하여야 한다.

제4조(유통촉진계획의 수립)

① 도지사는 못난이 농산물 유통촉진을 위하여 전라남도 못난이 농산물 유통촉진계획(이하 “유통촉진계획”이라 한다)을 수립하는 경우 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. **목표 및 방향**
2. **못난이 농산물 유통 활성화 정책**
3. **못난이 농산물 직거래·전자상거래 등 지원**

4. **생산자단체 등 활용 방안**

5. 그 밖에 못난이 농산물 유통 활성화에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

② 도지사는 유통촉진계획의 수립·시행을 위하여 필요한 때에는 공공기관, 생산자단체, 유통업체 등에 협조를 요청할 수 있다.

제5조(실태조사) 도지사는 원활한 유통촉진계획의 수립과 제6조에 따른 사업 지원을 위하여 전라남도에서 생산되는 못난이 농산물 품목 및 생산량 등에 대한 실태조사를 실시할 수 있다.

제6조(사업 지원)

① 도지사는 못난이 농산물의 유통 및 판로 확보를 위하여 다음 각 호의 사업을 행정적·재정적으로 지원할 수 있다.

1. 전자상거래 **농산물유통 플랫폼 구축·운영 등**
2. 유통플랫폼에 **못난이 농산물 입점 지원**
3. **홍보 및 유통 전문인력 양성**
4. 못난이 농산물 **상표 및 포장재 개발·제작**
5. 못난이 **농산물 운송**
6. 못난이 **농산물 유통물류센터 설치**
7. 못난이 **농산물 가공품 개발**
8. 못난이 **농산물 안전성 검사**
9. 그 밖에 못난이 농산물 유통 활성화를 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 도지사는 전라남도 농가에서 생산한 못난이 농산물의 판매촉진을 위해 공공기관 등에 구매를 요청할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

2 【제정】 강원특별자치도 일본제국주의 상징물의 공공사용 제한 조례

【시행 2024. 9. 27., 강원특별자치도 제5404호, 2024. 9. 27., 제정】

□ 소관위원회 : 기획행정위원회

□ 제정이유

◇ **일본 제국주의를 연상시키는 상징물**로 인해 **국민 정서를 해치는 일이 발생**함에 따라, 강원특별자치도가 관리하는 시설 및 장소에서 **일본 제국주의 상징물의 공공사용 제한을 규정**함으로써 도민들의 **올바른 역사 인식을 확립**하고 **공공질서 유지**에 이바지하고자 함.

□ 주요내용

가. 조례안의 목적 및 정의에 대해 규정함(제1조, 제2조)

나. 도지사의 책무, 다른 조례와의 관계 등에 대해 규정함(제3조~제5조)

다. 상징물 공공사용 제한에 관한 사항에 대해 규정함(제6조)

□ 타 시·도 제정 현황

○ 총 7곳(서울, 부산, 인천, 울산, 세종, 충남, 경남)

□ 도의회 입법 시사점

○ **서울특별시의회**에서 욱일기 게양을 가능하게 하는 **「서울특별시 일본 제국주의 상징물의 사용 제한에 관한 조례」를 폐지**하려다가(2024. 4. 3.) 당일 폐기하는 사례가 있었음.

○ **조례 제정 시** 적용 범위가 공공시설로 한정되어 있어 민간시설 적용이 어려운 점이 있다하더라도 **공공분야부터 솔선수범**하는 사회적 분위기 조성을 위해서는

○ 우리 도 역시 서울특별시의회와 같은 유사한 일이 발생하지 않도록 최소한의 **공적장치가 필요**하다고 판단되는 바, **조례 제정을 검토할 필요가 있음**.

강원특별자치도 일본 제국주의 상징물의 공공사용 제한 조례

【시행 2024. 9. 27., 강원특별자치도조례 제5404호, 2024. 9. 27., 제정】

제1조(목적) 이 조례는 일본 제국주의 상징물의 공공사용 제한에 관한 사항을 규정함으로써 공공질서 유지와 올바른 역사인식 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. **“일본 제국주의 상징물”**(이하 “일제 상징물”이라 한다)이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 일본 제국주의를 상징하는 군사기와 이를 연상시키려는 목적으로 사용된 유사 디자인

나. 일제강점기 강제징용자, 일본군 위안부 등 피해자를 모욕하거나 명예를 훼손·실추시키는 의도로 사용된 디자인

2. “공공사용”이란 공공장소 및 공공행사에서의 사용을 말한다.
3. “공공장소”란 제5조제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 관리하는 시설, 장소 등의 공간을 말한다.
4. “공공행사”란 제5조제1호부터 제4호까지 어느 하나에 해당하는 기관과 단체가 주관·주최하는 행사를 말한다.
5. “디자인”이란 시설 및 조형물과 제품, 시각이미지 등에 대한 도안 및 형태 등을 말한다.

제3조(도지사의 책무) 강원특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 **다음 각 호에 해당하는 행위의 방지를 위해 노력**해야 한다.

1. 일제 상징물을 공공장소에 설치·게시·비치하여 타인에게 노출하는 행위
2. 다른 사람에게 일제 상징물을 노출할 목적으로 공공장소에서 소지하는 행위
3. 강원특별자치도(이하 “도”라 한다)가 주관하는 사업·행사 등에서 일제 상징물을 판매·전시 등 노출하는 행위

제4조(다른 조례와의 관계) 일제 상징물의 공공사용 제한에 관하여 다른 조례에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제5조(적용대상) 이 조례는 **다음 각 호**에 해당하는 **기관과 단체에 적용**한다.

1. 「강원특별자치도 행정기구설치 조례」에 따른 도 본청·직속기관·지역본부·사업소·출장소
2. 강원특별자치도의회
3. 「지방공기업법」,「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따라 도가 설립한 지방공기업과 출자·출연기관
4. 도가 위탁하는 사무를 수행하는 단체

제6조(공공사용 제한 등)

① 도지사는 제3조 각 호의 행위를 하는 자에게 시정을 요청할 수 있다.

② 도지사는 제1항에 따른 시정 요청에 응하지 않는 자에 대하여 공공사용의 제한 또는 공공시설에서 퇴장을 명하거나 일제 상징물 철거 등을 요구할 수 있다.

③ 도지사 또는 공공장소 사용자는 공공장소에 1개월 이상 설치·게시·비치되는 디자인에 대해 필요한 경우 제7조에 따라 일제 상징물 해당 여부에 대한 심의를 요청할 수 있다.

제7조(일제상징물심의위원회의 설치 등)

① 도지사는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 **강원특별자치도 일제상징물심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치**할 수 있다.

1. 일제 상징물 해당 여부
2. 일제 상징물 사용 제한 또는 조정
3. 심의 결과에 대한 이의신청 처리
4. 그 밖에 도지사가 위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항

제8조(위원회의 구성 등)

① 위원회는 위원장을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다.

1. 도 소속 공무원
2. 일제강점기 연구 관련 기관 또는 단체 임직원
3. 디자인 관련 전문가
4. 일제강점기 역사 관련 전문적인 식견을 갖춘 사람

④ 위원회는 안건이 발생하면 구성하고, 심의·의결 후 자동 해산한다.

제9조(위원장의 직무 등)

① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 사무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 경우 위원장이 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제10조(위원회의 운영)

① **위원회는 심의신청이 접수된 날부터 15일 이내에 개최하는 것을 원칙**으로 한다.

② 위원장은 회의 개최 7일 전까지 일시, 장소, 심의 안건을 위원에게 알려야 한다. 다만, 긴급하거나 부득이한 사유가 있는 경우에는 회의 개최 3일 전까지 구두 또는 그 밖의 방법으로 알릴 수 있다.

③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제11조(간사) 위원회의 업무를 지원하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 해당업무 관리부서의 장으로 한다.

제12조(결과 통보 및 이의신청)

① 위원회는 심의 결과를 도지사 및 공공장소 사용자에게 즉시 통보해야 한다.

② 제1항에 따른 **통보를 받은 자는** 그 결정에 이의가 있는 경우 통보받은 날부터 **10일 이내에 별지서식을 작성하여 위원회에 이의신청**을 할 수 있다.

③ 위원회는 제2항에 따른 **이의신청서를 접수한 날부터 30일 이내에 이의신청에 대해 결정**하고, 그 결과를 이의신청자에게 통보해야 한다. 다만, 부득이한 사유로 기간 내 결정하기 곤란한 경우에는 **30일의 범위에서 한 차례만 기간을 연장**할 수 있다.

제13조(교육) 도지사는 일제 상징물의 공공사용 제한을 위해 도 소속 공무원 등을 대상으로 필요한 교육을 실시할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

Ⅱ. 국회 및 중앙정부 입법 동향

Ⅱ. 국회 및 중앙정부 입법동향

1 【일부개정】 근현대문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령

【시행 2024. 9. 15., 대통령령 제34881호, 2024. 9. 10, 제정】

□ 제정이유

◇ **근현대문화유산을 체계적으로 보존 및 활용**함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상을 도모하고 **미래세대의 문화 창달** 및 **인류문화의 발전에 이바지**하기 위하여 「근현대문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」이 제정(2024. 9. 10.)됨에 따라 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정함.

□ 주요내용

제18조(국가등록문화유산의 건폐율과 용적률 등) 국가등록문화유산의 용도지역별 건폐율 및 용적률은 용도지역에서의 건폐율 및 용적률의 150퍼센트 안에서 정하되, 그 세부적인 비율은 관할 지방자치단체의 **조례로 정한다.**

제24조(근현대문화유산 지구 활용계획 수립 및 변경 절차 등) 근현대문화유산 지구 활용계획을 수립하려는 경우 주민이 14일 이상 열람할 수 있도록 해야하고, **그 내용이 조례로 정하는 중요한 사항일 경우** 계획 수립 절차를 다시 거쳐야 한다.

제36조(단체 및 사업자에 대한 지원 범위) 근현대문화유산의 보존, 수리, 보수 및 활용 등과 관련된 사업으로서 **지방자치단체의 조례로 정하는 사업을 하는 자**는 지원을 받을 수 있다.

□ 도의회 입법 시사점

◆ 위원회: 문화안전소방위원회

◆ 관련조례: 「전북특별자치도 문화유산 및 자연유산의 보존 및 활용에 관한 조례」

○ **근현대문화유산이란 개항기 전후부터 현재에 이르는 동안 형성된 문화유산** 중 역사적·예술적·사회적 또는 학술적인 가치가 인정되어 특별히 보존할 필요가 있는 시설물, 건축물, 공예품 등을 말함.

○ 전북자치도는 「전북특별자치도 문화유산 및 자연유산의 보존 및 활용에 관한 조례」를 전부개정(2024. 11. 1.)하여 시행하고 있으나, 상위법령에서 위임한 사항을 반영하고 있지 못하고 있음.

○ 현재, 우리 도에 등록된 **근현대문화유산은 전체 12건**으로, 근현대문화 유산을 체계적으로 관리하기 위해서는 상위법령에서 규정한 내용을 반영하여 **조례 제정(개정)**을 **검토**할 필요성이 있음.

전 체	김 제	익 산	임 실	전 주	정 읍
12	2	3	1	5	1

※ 국가등록문화유산 제외

전북특별자치도 문화유산 및 자연유산의 보존 및 활용에 관한 조례

【시행 2024. 11. 1., 전북특별자치도조례 제5612호, 2024. 11. 1., 전부개정】

제1조 ~ 제2조 (생략)

제3조(문화유산 보존 시행계획 수립)

① 도지사는 문화유산법 제7조제1항에 따라 문화유산기본계획에 관한 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 시행계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 해당 연도의 사업 추진방향
2. 주요 사업별 추진방침
3. 주요 사업별 세부계획
4. 문화유산법 제4조의2에 따른 전문인력의 배치에 관한 사항
5. 그 밖에 문화유산의 보존·관리 및 활용을 위하여 필요한 사항

③ 도지사는 제1항에 따른 시행계획을 수립하거나 시행을 완료한 경우에는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령」(이하 “문화유산법 시행령”이라 한다) 제4조에 따라 그 결과를 국가유산청장에게 제출하고 전북특별자치도 홈페이지 등에 공고하여야 한다.

제4조 ~ 제18조 (생략)

제19조(소유자 관리의 원칙) ① 도지정문화유산 또는 문화유산자료의 소유자는 선량한 관리자의 주의로써 해당 문화유산을 보호하여야 한다.

② 도지정문화유산 또는 문화유산자료의 소유자는 필요에 따라 그에 대리하여 그 문화유산을 보호할 관리자를 선임할 수 있다.

제20조(관리단체에 의한 관리) ① 도지사는 도지정문화유산 또는 문화유산자료의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란하거나 적당하지 아니하다고 인정하면 해당 도지정문화유산의 관리를 위하여 시·군이나 그 **도지정문화유산 또는 문화유산자료를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체**(이하 “관리단체”라 한다)**를 지정**할 수 있다. 다만, 문화유산이 2개 이상의 시·군에 걸쳐 있는 경우에는 도가 관리단체가 된다.

제21조 ~ 제48조 (생략)

제49조(도등록문화유산의 건폐율과 용적률에 관한 특례) 도등록문화유산인 건축물이 있는 대지 안에서의 건폐율과 용적률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조부터 제79조까지의 규정에도 불구하고 해당 용도지역 등에 적용되는 건폐율 및 용적률의 150퍼센트 이내에서 완화하여 적용할 수 있다.

제50조 ~ 제51조 (생략)

제52조(자연유산 보호 시행계획 수립)

① 도지사는 자연유산 보호계획에 관한 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 도지사는 해당 연도의 시행계획 및 전년도의 추진실적을 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령」(이하 "자연유산법 시행령"이라 한다) 제3조에서 정하는 바에 따라 매년 국가유산청장에게 제출하고 도 홈페이지 등에 공고하여야 한다.

제53조 ~ 제79조 (생략)

제80조(보조금) ① 도지사는 다음 각 호의 경비의 전부나 일부를 보조할 수 있다.

1. 관리단체가 그 문화유산을 관리할 때 필요한 경비
2. 제29조제1항제1호부터 제3호까지에 따른 조치에 필요한 경비
3. 제1호와 제2호의 경우 외에 도지정문화유산의 보존·관리 및 활용 또는 기록 작성을 위하여 필요한 경비
4. 천연기념물 또는 명승의 관리·보호·수리·활용 또는 기록 작성을 위하여 필요한 경비
5. 제65조제1항제1호부터 제4호까지에 따른 조치에 필요한 경비

② 도지사는 제1항에 따른 보조를 하는 경우 그 문화유산 및 천연기념물 또는 그 밖의 공사를 감독할 수 있다.

③ 제1항의 경비에 대한 보조금은 시장·군수를 통하여 교부하고, 그 지시에 따라 관리·사용하게 한다. 다만, 도지사가 필요하다고 인정하면 소유자, 관리단체에게 직접 교부하고, 그 지시에 따라 관리·사용

하게 할 수 있다.

④ 제1항에 따라 보조금을 지급하는 경우 지원 절차·방법 등 필요한 사항은 「전북특별자치도 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

제81조(경비 부담) 도지사는 그 관할구역에 있는 도지정문화유산 및 도등록문화유산, 도지정자연유산으로서 도 또는 시·군이 소유하거나 관리하지 아니하는 도지정문화유산 및 도등록문화유산, 도지정자연유산에 대하여 그 보존·관리·보호·수리 및 활용 등에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

제82조 ~ 제85조 (생략)

2 【일부개정】 전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법

【시행 2024. 9. 10., 법률 제20429호, 2024. 9. 10., 일부개정】

□ 개정이유

◇ **전세사기피해자의 주거안정 지원을 강화**하고, **전세사기피해자 인정범위를 확대**하며, 전세사기피해자 결정에 관한 절차를 효율화하는 등 현행 제도의 운용상 나타난 미비점을 개선·보완함.

□ 주요내용

제28조의2(전세사기피해주택의 안전관리 및 감독) 신설

① (생략)

② 지방자치단체의 장은 전세사기피해주택의 임대인등이 소재불명 또는 연락두절 등으로 안전 확보 및 피해 복구가 시급한 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 할 수 있다.

1. **전세사기피해주택의 관리 현황 및 피해 조사, 그에 따른 조치**
2. **전세사기피해주택의 공공위탁관리**

③ 지방자치단체의 장은 그 **지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 제2항 각 호의 시행을 위하여 필요한 비용의 일부를 지원**할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 전세사기피해주택의 안전관리 및 감독, 전세사기피해주택 관리 현황 조사 및 조치, 공공위탁관리 및 **비용지원 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례**로 정한다.

□ 도의회 입법 시사점

◆ 위원회: 경제산업건설위원회

◆ 해당조례: 「전북특별자치도 주택임차인 전세피해 지원 조례」

○ 우리 도의 전세사기 피해건수는 219건(출처: 2024.8.22. 전북도민일보)으로 전국 17기 시·도 가운데 12번째로 높게 나타남.

연번	지역	건수	연번	지역	건수
1	서울	5,543 (26.5%)	10	세종	263
2	경기	4,400 (21.0%)	11	광주	255
3	대전	2,763 (13.2%)	12	전북	219
4	인천	2,738 (13.1%)	13	충남	212
5	부산	2,246 (10.7%)	14	강원	183
6	전남	738	15	충북	177
7	대구	453	16	울산	141
8	경북	286	17	제주	66
9	경남	266			

○ **우리 도**는 관련 조례에 따라 **전세사기 피해자 전세보증금 반환보증 보증료 지원사업 및 무료 법률 상담 등을 시행**하고 있지만 전세사기로 피해를 본 **주택임차인에 대한 지원에만 한정**되어 있음.

○ 개정된 특별법 내용을 반영하여 전세사기 피해자 뿐만 아니라 **전세사기 피해주택의 안전관리 등***을 위해 **조례 개정을 검토할 필요가 있음.**

* **대전:** 전세사기 피해로 인해 주택이 관리되지 않거나 소유주와의 분쟁으로 인해 안전점검이 이루어지지 않는 경우 대전시에서 직접 소방시설 점검
부산: 승강기, 소방시설, 긴급 단전 및 단수 유예지원 등

전북특별자치도 주택임차인 전세피해 지원 조례

【시행 2024. 7. 5., 전북특별자치도조례 제5546호, 2024. 7. 5., 일부개정】

제1조(목적) 이 조례는 전세보증금의 미반환, 경·공매, 사기 등 부당계약 행위로 발생한 주택임차인의 피해회복을 지원하는 데 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “임대차계약”이란 주택에 대한 전세 및 월세 계약을 말한다.
2. “주택임차인”이란 주택에 대하여 임대차계약을 체결한 세입자를 말한다.
3. “주택”이란 「주택임대차보호법」 제2조에 따른 주거용 건물(공부상 주거용 건물이 아니라도 임대차계약 체결 당시 임대차 목적물의 구조와 실질이 주거용 건물이고 임차인의 실제 용도가 주거용인 경우를 포함한다)을 말한다.
4. “전세피해”란 주택 전세보증금의 미반환, 경·공매, 사기 등 부당계약 행위로 주택임차인에게 피해가 발생한 것을 말한다.
5. “전세피해 확인서”란 전세피해자 지원을 위해 주택도시보증공사에서 발급한 확인서를 말한다.

제3조(적용범위) 이 조례는 「주택임대차보호법」 제2조에 따른 전북특별자치도(이하 “전북자치도”라 한다)에 있는 주거용 건물에 적용한다.<개정 2024. 5. 31.>

제4조(도지사의 책무) 전북특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 주택임차인들이 안심하고 주거할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 전세피해 예방 및 지원방안을 마련하여야 한다.<개정 2024. 5. 31.>

제5조(지원계획의 수립 및 시행)

① 도지사는 전북자치도내 전세피해를 예방하고 주택임차인의 피해 회복을 위한 지원계획을 수립·시행할 수 있다.<개정 2024. 7. 5.>

② 도지사는 제1항의 지원계획 수립 시 제7조의 실태조사 결과를 반영하도록 노력하여야 한다.

제6조(전세피해 주택임차인 지원사업)

① 도지사는 전세피해 주택임차인 지원을 위해 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 전세피해 관련 **부동산 법률·금융·주거지원 등 전문가 상담 지원**

2. 전세피해 확인서를 발급받은 주택임차인 또는 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다)에 따른 전세사기피해자등으로 결정된 주택임차인에 대한 재정적 지원을 위한 다음 각 목의 사업

가. 공공임대주택 **긴급지원주택 지원**

나. 공공임대주택 입주 시 **이주비 지원**

다. **긴급 생계비 지원**

라. **월세 지원**

마. **전세보증금 대출이자 지원**

바. **소송 수행 경비 지원**

[제목개정 2024. 7. 5.]

3. 그 밖에 도지사가 전세피해 주택임차인 지원을 위해 필요하다고 인정하는 사업

② 제1항제2호에 따른 지원은 다른 법령이나 조례에 따라 동일·유사한 지원을 받은 경우 지원하지 아니할 수 있다.

제7조(실태조사) 도지사는 매년 전북자치도내 전세피해 사례에 대한 실태조사를 할 수 있다.<개정 2024. 7. 5>

제8조(교육 및 홍보) 도지사는 전세피해 예방과 전세피해 주택임차인을 지원하기 위하여 전세피해 예방 교육 및 지원사업에 대한 홍보를 할 수 있다.

제9조(협력체계 구축) 도지사는 안정적이고 효율적으로 전세피해 주택임차인을 보호하고 지원하기 위하여 관련 단체와 협력체계를 구축할 수 있다.

제10조(전세피해지원센터)

① 도지사는 법 제11조에 따른 전세피해지원센터를 설치·운영할 수 있다.

② 도지사는 전세피해 주택임차인에 대한 제6조의 지원사업을 제1항에 따른 전세피해지원센터를 통해 수행할 수 있다.

제11조(도의회 보고) 도지사는 전세피해 주택임차인의 지원 현황 및 실태를 서면으로 전북특별자치도의회에 보고하여야 한다.

제12조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 조례는 공포한 날부터 2년이 경과한 날까지 효력을 가진다.

제3조(전세피해 확인서 등에 대한 적용례) 제6조제1항제2호는 이 조례 시행 전 전세피해 확인서를 발급받은 경우 또는 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」에 따른 전세사기피해자로 결정된 경우에도 적용한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

Ⅲ. 최신 외국 입법 정보

Ⅲ. 최신 외국 입법 정보

1 독일의 기후위기 대응 입법개선 및 생태헌법안

【국회도서관, 2024-19호, 통권 제257호, 박진애】

◇ **2024년 2월** 우리나라 350여 개 국내 시민사회단체들이 참여한 **‘기후위기비상행동’의 기후 정치특별위원회**는 총선을 앞두고 **제22대 국회가 핵심적으로 추진해야 할 과제**로 **‘기후·생태 헌법개정’ 등을 제시**하였다. 한편 **2024년 8월 헌법재판소는 ‘기후위기 헌법소원’에 대하여 헌법불합치 결정**을 하였다. 이에 따라 실효성 있는 관련 **법제도의 개선이 요청**된다.

◇ **독일에서도 2021년 유사한 기후 관련 헌법소송**이 있었고, 이에 따른 **「연방기후보호법」의 입법개선이 이루어졌다.** 나아가 독일 헌법인 「기본법」의 현대화 논의 중 하나로, 환경전문가, 변호사, 과학자 및 다양한 시민단체로 구성된 ‘자연의 권리 네트워크’는 2022년 ‘생태적 헌법’을 위한 개정안을 내놓았다.

◇ **독일 연방헌법재판소에 따르면 미래세대의 시민적 자유가 보장**되기 위해서는 **효과적인 기후보호가 전제**되어야 하고, **기후위기 대응 관련 법규 및 정책의 개선이 필요**하다. 나아가 이를 위해서는 **헌법적 틀에서도 어떠한 변화가 이루어져야 할지에 관한 진지한 논의**가 요청 된다. 이와 관련하여 **독일이 기후위기에 대응하여 어떻게 입법개선을 해오고 있으며, 논의되고 있는 생태헌법안에는 어떤 내용이 담겨 있는지 살펴봄으로써 유용한 시사점을 찾아볼 수 있을 것**이다.

관련 법령	「헌법」, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(탄소중립기본법)」
주제어	기후위기, 기후보호, 기후헌법소송, 생태헌법, 자연의 권리

□ 도입

❍ 우리나라에서는 **2020년 3월, 19명의 청소년이 헌법재판소에 헌법소원을 제기**하였다(2020헌마389). 국회가 제정한 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하, 탄소중립기본법)」을 비롯한 관계 법령 등과 정부가 시행하는 온실가스 감축목표가 미흡해 위헌이라는 취지의 청구이다. 이후 헌법재판소에 제기된 유사한 헌법소원을 합하여 4건의 '기후위기 헌법소원'이 병합 심리되었다.

❍ 이에 대해 헌법재판소는 **2024년 8월 「탄소중립기본법」 제8조제1항에 대해 재판관 전원일치 의견으로 헌법불합치 결정을 하였다. 결정 요지**는 동 조항이 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 그 정량적 수준을 어떤 형태로도 제시하지 않은 것은 온실가스 감축 부담을 미래세대에 지나치게 전가할 수 있어서 헌법에 합치되지 아니한다는 것이다. 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따른 **입법개선 시한은 2026년 2월 28일**이다.

❍ 우원식 국회의장을 비롯한 여야 원내대표 및 참석자들이 2024년 9월 4일 오전 국회에서 **'기후위기 시계' 이전 제막식**을 하였다. **이 기후위기 시계는 기후재앙 마지노선이라고 하는 평균기온 1.5℃ 상승까지 5년도 채 남지 않은 현시점을 보여주고 있다.** 같은 날 오후 국민의힘 기후위기대응특위 주최로 '「탄소중립기본법」 헌법불합치 조항 개정 방안 관련 토론회'가 개최되었다. 이 토론회에서 **환경부는 '기후헌법소원 헌재 결정 관련 후속조치 방안의 향후 계획'으로 우리나라 유사사례인 독일의 입법례를 심층 분석할 것**임을 밝혔다.

❍ **독일 연방헌법재판소는** 2021년 3월 **「연방기후보호법(KSG)」에 대한 헌법소원에 대하여 일부 위헌결정**을 내렸다. **결정 요지**는 미래세대에게

일방적인 부담이 전가되지 않도록, 입법부는 2030년 이후의 기간에 대해 연간 온실가스 배출량 규모를 입법자가 직접 결정하거나, 시행령에서 구체적으로 결정할 경우에도 법률에서 보다 상세한 기준을 마련해야 한다는 것이다. 이에 따라 **「연방기후보호법」이 2021년 8월 개정**되었다.

❍ 한편, 연방헌법재판소의 결정 이후 주목받는 헌법 개정안으로, **'자연의 권리 네트워크(Netzwerk Rechte der Natur)'가 2022년 4월 제안한 '생태헌법안'**이 있다. 이는 2024년 제정 75주년을 맞이하는 **독일 헌법인 「기본법(GG)」의 현대화에 관한 다양한 제안 중 하나**이다.

□ 기후위기 관련 연방헌법재판소 최근 판례

❍ 2021년 3월 **독일 연방헌법재판소는** 국가기후보호목표와 2030년까지 허용되는 연간 온실가스 배출허용량에 관한 **「연방기후보호법」 조항이 2031년 이후의 배출 감축목표에 대한 명확한 규정을 담지 않아 기본권을 침해할 수 있다고 판단**하였다.

❍ 이 사건에서 청구인들은 주로 다음과 같은 「기본법」 규정에 근거하여 헌법소원을 청구하였다.

- 국가의 기본권 보호의무(제2조제2항제1호 및 제14조제1항)
- 인간다운 미래에 대한 기본권(제20a조와 연계하여 제2조제1항에서 도출)
- 생태적 최저생계수준에 대한 기본권(제1조제1항제1호와 연계하여 제2조제1항에서 도출)

❍ 재판부는 「연방기후보호법」 이 2030년까지만 온실가스 감축목표를 명시하고, 2031년 이후 감축목표를 설정하지 않았으며, 아울러 설정을 위한 구체적인 계획조차 제시하지 않은 것은 미래세대에게 과도한 감축 부담을 지우고 기본권을 제한할 위험이 있다고 보았다.

❍ 또한 재판부는 **「기본법」 제20a조에 명시된 환경보호 의무**를 근거로, 기후변화로 인한 미래세대의 자유권이 침해될 가능성을 심도있게 고려해야 한다고 강조하였다. 즉, **현재세대가 기후변화 대응에 소극적으로 나설 경우, 미래세대는 기후변화의 심각한 영향을 감수하며 살아가야 할 뿐만 아니라, 온실가스 감축정책이 급격하게 실시됨에 따라 "전반적인 기본권을 침해당할 수 있다" 고 보았다.**

❍ 최종적으로 재판부는 **2031년 이후의 온실가스 감축목표 및 이행 계획을 구체적으로 법률에 명시**함으로써, 미래세대의 자유를 보장하고 기후변화에 책임 있게 대응해야 한다고 판결하였다. 이에 따라 입법부는 늦어도 2022년 12월 31일까지 **2031년 이후의 기간에 대한 감축목표를 규정할 의무**를 지게 되었다.

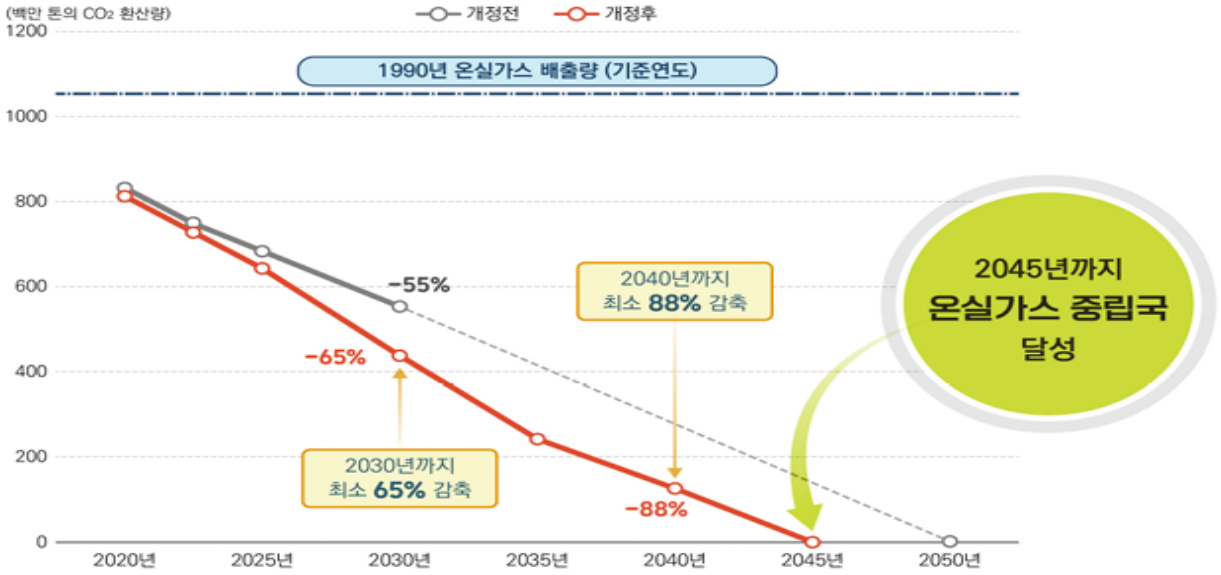
□ 「연방기후보호법」 개정

❍ 2019년 12월 제정된 「연방기후보호법」은 전 세계적인 기후변화의 영향으로부터 기후를 보호하기 위하여 국가의 기후보호목표를 달성하고, 유럽의 기후보호목표를 준수하도록 보장하는 것을 입법목적으로 한다(제1조).

❍ 2021년 3월 연방헌법재판소의 결정 이후 2021년 8월 입법개선이 이루어졌고, 2024년 7월 추가적인 개정이 있었다.

- 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년 기준연도 대비 최소 55% 감축하도록 규정했던 국가기후보호목표는 '2030년까지 최소 65% 감축 및 2040년까지 최소 88% 감축'으로 강화되었고, 온실가스 중립국 달성은 '2050년까지'에서 '2045년까지'로 단축하도록 수정되었다(제3조). 독일의 1990년 CO2 배출량은 약 1백만 톤이다.

그림 1 독일의 온실가스 감축계획



❍ 「연방기후보호법」 제정 당시 ‘에너지경제’, ‘산업’, ‘건물’, ‘교통’, ‘농업’, ‘폐기물관리 및 기타’의 6개 부문으로 구분하여 2022년부터 2030년까지 온실가스 연간배출량 허용 수치를 규정했는데, 이번 개정에서 그 수치를 조정하여 [표 1]과 같이 규정하고 있다(제5조 제1항제2문 및 부록 2a).

- 해당 부문을 담당하는 모든 연방부처는 이러한 목표에 적절한 기여를 해야 하며, 연방의회의 승인을 필요로 하는 '법규명령(Rechtsverordnung)'을 통해 연간배출량을 변경할 수 있다(제5조제3항 및 제4항).

표 1 부문별 연간 온실가스 배출 허용기준(2020년~2030년)

(단위: 백만 톤의 CO_2 환산량)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
에너지경제	280	·	257	·	·	·	·	·	·	·	108
산업	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
건물	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
교통	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
농업	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
폐기물관리 및 기타	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

※ 에너지경제 부문의 ·표시는 「연방기후보호법」 부록2에서 공란으로 두고 있는 부분임.

❍ 아울러 [표 2]와 같이 2031년부터 2040년까지 연간 온실가스 배출 감축 목표도 명시하고 있다(제4조제1항제4문 및 부록 3). 그리고 “늦어도 2032년까지 연방정부는 2041년부터 2045년 까지의 연간 감축목표를 설정하는 입법안을 제출하기로 한다” 고 규정하고 있다(제4조제1항제7문).

표 2 연간 온실가스 배출 감축목표(2031년~2040년)

	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
1990년 대비 연간 감축목표	67%	70%	72%	74%	77%	79%	81%	83%	86%	88%

□ ‘자연의 권리 네트워크’ 의 ‘생태헌법안’

❍ **‘자연의 권리 네트워크’ 는 다양한 환경보호 입법에도 불구하고 생태계의 파괴와 기후위기를 막는 것은 불가능**하였다고 지적하면서, 헌법적 틀에서부터 변화가 필요하다는 것을 전제하고 **생태헌법안을 제안하고 있다.**

❍ **이 헌법안은** 우리가 자연의 일부이며 자연의 생존력이 존엄한 삶을 위한 필수 전제조건임을 강조하며, 관련 규정들을 개정하여 **자연의 존엄성과 자연의 권리를 추가**하였다. 그리고 자연보호는 일반적인 인격 발현 및 소유권 사용의 전제조건임을 명시하였다.

- 기본권은 그 성격상 자연에 적용될 수 있는 한 자연에도 적용되며, 자연에 법적 능력이 있다고 명시하고, 입법, 행정, 사법에 의해 중시되고 보호되어야 함을 규정하였다. 아울러 이러한 자연환경 보호의무는 국가의 책임으로 명시하고, 연방대통령과 연방수상 및 연방장관의 취임선서 내용에도 들어가도록 하였다.

독일 ‘자연의 권리 네트워크’의 ‘생태헌법 개정안’ 주요 조문

제1조 (1) 인간의 존엄성은 불가침이다. 이를 존중하고 보호하는 것은 모든 국가 당국의 의무이다.
(2) 자연의 존엄성은 (모두에게) 생명의 자연적 기반을 보호, 관리 및 보존하고 자연의 본질적 가치를 전체적인 자연환경 내에서 존중할 것을 요청한다. 신설
(3) 따라서 독일 국민은 불가침이며 양도할 수 없는 인간의 권리와 **자연의 권리**를 모든 인류 공동체와 세계 평화 및 정의의 기초로 인정한다. 개정
(4) 다음 기본권들은 직접 적용가능한 법률로서 입법, 행정권 및 관할권을 구속한다.

제2조 (1) 모든 인간은 **자연환경을 포함한** 타인의 권리를 침해하지 않고, 헌법질서 또는 도덕적 법규에 위배되지 않는 한 인격의 자유로운 성장을 추구할 권리를 가진다. 개정

제14조 (2) 소유권은 의무를 진다. 동시에 그 사용은 공공의 이익과 **자연환경**에 도움이 되어야 한다. 개정

제19조 (4) 기본권은 그 성격상 자연에 적용될 수 있는 한 자연에도 적용된다. 자연에는 법적 능력이 있다. 자연은 입법, 행정, 사법에 의해 중시되고 보호되어야 한다. 신설

제20조 모든 생명체는 자연의 순환, 먹이사슬, 비오톱의 틀 안에서 천부적 존엄성과 그 본성에 따라 살아갈 권리를 가진다. 또한 국가는 입법을 통해, 그리고 법과 정의에 따라 행정권과 사법권을 통해 헌법질서의 틀 안에서 **자연의 권리**, 생명의 자연적 토대, 동물 및 **식물의 권리**를 보호해야 한다. 개정

제56조 연방대통령은 취임 시 연방의회와 연방의회 의원 앞에서 다음과 같이 선서한다.
"나는 독일 국민의 복지를 위해 전력을 다하고, 그 이익을 증진하며, 피해를 방지하고, **자연환경을 보호하고**, 기본법과 연방 법률을 옹호하고 수호하며, 양심적으로 직무를 수행하고, 모든 사람에게 정의를 행할 것을 맹세합니다. 신이시여, 도와주소서." 이 선서는 종교적 확언 없이도 할 수 있다. 개정

□ 시사점

❍ **우리 국회는 2024년 8월 29일 기후위기 비상 자문위원회를 출범**하고 1차 회의를 개최하였다. 그리고 **9월 말 현재 국회에는 14건의 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안」이 발의**되었다. 이들 법안은 '기후위기 취약계층' 보호 대책 마련, 탄소중립녹색성장위원회 구성의 다각화, 기후위기 대응 금융 촉진 등 다양한 입법 목적하에 규정되어 있다. 그러나, **이 중 미래세대를 고려한 온실가스 배출량 감축목표에 관한 내용을 담은 법안은 아직 제출되지 않았다.** 헌법재판소의 **헌법불합치 결정에 따른 입법개선 시한은 2026년 2월 28일이다.**

❍ **독일은 2021년 3월 24일 연방헌법재판소의 결정이 있은 지 5개월도 채 안된 2021년 8월 18일 「연방기후보호법」의 입법개선을 하였다.** 새로운 법은 <u>기후중립목표를 2050년에서 2045년까지로 5년 앞당기고 있다.</u> 동법이 제정되기 이전에 기후보호계획 정책의 일환으로 **온실가스 배출량 감축목표를 수치화하는 작업이 선행**되었고, 이후에 **법으로 감축목표를 명시하는 입법**을 하였기 때문에 관련 데이터가 많은 부분 **이미 준비되어 있어 신속한 대응**이 이루어질 수 있었다.

❍ 그 밖에도 **연방헌법재판소 결정 이전의 법률에서 이미** ▲기후전문위원회의 독립성 보장 ▲기후보호 프로그램의 개방성 강조 및 사회 구성원의 적극적 참여 제도화 ▲탄소중립 국가로의 성공적인 전환을 위해 기술과 사회 및 경제의 혁신을 지향하는 일관되고 효과적인 정책 추진에 있어 **연방 정부의 선도적 역할을 명시하고 실천해 온 점 등도 신속한 입법개선의 주요 요인**으로 볼 수 있다.

❍ 독일은 **「연방기후보호법」을 미래를 내다보는 방향으로 개정**하였다. 주요 내용에는 ①사회적으로 정의롭고 경제적으로 효율적인 방식으로 기후목표를 달성하도록 연방정부 전체의 전반적인 책임과 부문 간 유연성 강화 중시 ②교통, 에너지, 주택과 같은 개별 부문에서 완전한 투명성의 지속적 보장 ③전문가위원회의 역할을 강화하며, 연방정부가 2045년까지 기후보호목표 달성을 하기 위한 구체적인 조치를 포함하고 있다.

❍ 또한 이러한 논의에 이어지는 '자연의 권리 네트워크'의 '생태헌법안'은 자연의 존엄성과 자연의 권리를 명시하고 있다. 이 제안은 기후위기에 대하여 **개별 법률 차원이 아닌 헌법적 차원에서 기본틀을 제시할 필요가 있으며, 인간의 존엄이 자연의 존엄 및 자연의 권리와 공존하여야 한다는 점을 강조하고 있다.** 이러한 독일의 사례는 기후위기 대응과 관련한 **우리의 입법개선과 헌법 개정 논의에 유익한 시사점을 제시**할 수 있을 것으로 기대된다.

추천 자료

- 조희문, 인간중심적 환경헌법에서 생태중심적 환경헌법으로 : 라틴아메리카 국가들의 기여, 중남미연구 제40권 3호, 2021. 8. 31.
- 헌법재판소 헌법재판연구원, 자연의 권리에 관한 비교법적 연구, 비교헌법연구 2023. 3. 15.

2 프랑스의 국민참여를 통한 헌법개정안 마련 사례

【국회도서관, 2024-20호, 통권 제258호, 강명원】

◇ 1987년 **개헌 후 37년 동안 개정되지 못한 현행 헌법의 개정 필요성이 제기**되고 있다. **주요 주제**로는 기후위기 대응, 권력구조 개편, 지방자치 강화와 함께 **국민참여가 강화된 헌법개정 절차에 관한 논의** 등이 다루어지고 있다.

◇ 특히 **헌법개정 과정**에서 국민참여를 강화하려는 논의는 **국민이 실질적으로 헌법개정 과정에 참여할 수 있는 기회가 국민투표밖에 없다는 점에서 중요한 주제로 부각**되고 있다. **이에 대한 방안**으로는 국민이 직접 헌법 개정을 발의할 수 있는 국민발안제 도입, 국민투표 전 공청회나 토론회 등 국민 의견을 수렴하는 절차의 제도화, 국민에 의한 헌법개정위원회 선출 등이 거론되고 있다.

◇ **프랑스는** 우리나라와 같이 헌법개정 절차 내 국민참여 방법으로 국민투표만을 규정하고 있다.
그러나 2018년 발생한 **'노란조끼시위'를 종식**시키기 위해 조직한 **국민대토론회의 토론 결과를 '2019년 헌법개정안' 마련 시 반영하여 국민참여 강화를 시도**하였다. 이러한 프랑스의 사례는 **향후 우리나라가 국민참여가 강화된 헌법개정 절차를 논의하는 데 참고**가 될 수 있을 것이다.

> **'노란조끼시위'** : 2018년 10월 사회의 불평등과 정부 정책에 대한 국민의 불만으로 발생한 시위로 최초 이 시위는 에너지제품에 대한 국내 소비세 인상을 저지하기 위해 시작 되었으나, 이후 경제적 불만과 정치적 요구로까지 확대됨.

| 관련 법령 「헌법」, 「국민투표법」
| 주제어 헌법개정 절차, 국민참여, 국민 대토론회, 국민투표, 국민발안제

□ 도입

❍ **우리나라의 헌법개정은** 국회 재적의원 과반수 또는 대통령에 의해 발의되며, 국회 의결(재적의원 3분의 2 이상 찬성)을 거쳐 국민투표를 통해 확정되는 구조로 실질적으로 **국민이 참여할 수 있는 기회는 국민투표밖에 없다.** 이에 따라 **최근 사회 각계각층에서는 헌법개정 시 국민참여 강화 방안 등이 논의**되고 있으며, **국회 차원에서도 관련 법률안이 발의**되었었다.

❍ 구체적으로는 지난 **제20대 국회**에서 강창일 의원 등 여야 148명의 의원이 **국민 100만 명 이상의 참여로 헌법개정안을 제출**할 수 있도록 하는 **'원포인트 개헌안'을 발의**하였다. 또한, **제21대 국회**에서는 김진표 전 국회의장 등 13명의 의원이 헌법개정 및 헌정제도 개선에 대한 **국민의 참여를 보장하기 위해 500명 이상으로 구성된 '국민참여회의' 설치가 포함된 '헌법개정 절차에 관한 법률안'을 발의**한 바 있다.

❍ **프랑스의 헌법개정은 의회 의원 1명 이상** 또는 **총리의 제안에 따라 대통령에 의해 발의**되며, 의회 의결(유효투표의 과반수 찬성) 후 승인을 위해 **국민투표를 거치고 있다.** 다만, 대통령이 발의한 헌법개정안은 국민투표 대신 양원합동회의(Congrès)에 회부될 수 있다. 그러나 **우리나라와 마찬가지로 헌법개정 절차 내 국민참여 방법으로는 국민투표밖에 없다.**

❍ **프랑스는** 2018년 발생한 **'노란조끼시위'**(Mouvement des Gilets jaunes) **종식을 위해 조직한 국민 대토론회**(Grand débat national)**의 토론 결과를 공공정책에 반영**했을 뿐만 아니라 헌법개정 절차 내 국민의 참여를 강화하기 위해 **'2019년 헌법개정안'인 「민주주의 생활 개선을**

위한 헌법률안(Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique)」**마련 시에 반영하였다.**

□ 프랑스의 국민 대토론회

1. 개최 배경 및 관련 법령

❍ 2018년 10월 프랑스에서는 **사회의 불평등과 정부 정책에 대한 국민의 불만으로 '노란조끼시위'가 발생**하였다. **최초 이 시위**는 에너지 제품에 대한 국내 소비세(Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, TICPE) 인상을 저지하기 위해 시작되었으나, 이후 경제적 불만과 정치적 요구로까지 확대되었다.

❍ 프랑스는 '노란조끼시위' 대응책으로 2018년 12월, '위기 종식을 위한 협의의 도구(Outil consultatif de sortie de crise)'인 **국민 대토론회를 마련**하였다. 이를 위해 프랑스는 **1792년 공화정 체제 이래 최초로 2019년 「국민 대토론회 조직 및 조정 임무를 위한 2019-23호 법규명령**(Décret n° 2019-23 du 14 janvier 2019 instituant une mission d'organisation et de coordination du grand débat national)」**을 제정**하였다.

2019-23호 법규명령 구성 및 내용(총 3개 조항)

제1조 총리(Premier ministre) 산하에 3개월간 국민 대토론회를 조직하고 조정하는 임무가 부여된다.

제2조 주요 임무는 국민 대토론회 진행의 조직 및 조정과 토론 과정에서 다양한 협의가 원활하게 이루어지도록 보장하고, 특히 국민에게 전달되는 정보의 질, 진실성, 명확성을 관리하며 국민이 의견과 제안을 제시할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

제3조 이 법령은 프랑스 공화국 공식관보에 게재된다.

❍ **국민 대토론회의 본래 목적은** '노란조끼시위' 종식을 위해 프랑스의 전반적인 공공정책 개발 방향 및 계획에 관한 국민의 의견을 듣고 정책 결정에 반영하는 것이었다. 그러나 프랑스는 더 나아가 **국민 참여를 강화하기 위해 토론 결과를 '2019년 헌법개정안' 마련 시 반영**하였다.

2. 운영 기간 및 방법

❍ 국민 대토론회의 운영 기간은 2019년 1월 15일부터 4월 10일까지의 약 3개월로, 다음 일정대로 진행되었다.

그림 1 국민 대토론회 운영 일정



❍ **운영 기간 중 토론회는** 2019년 1월 15일부터 3월 15일까지 2개월 동안 **전국 시·도에서 개최**되었으며, **모든 국민은 지역토론회, 온라인 플랫폼, 의견수집소, 전화, 편지 등을 통해 자신의 의견을 개진**하였다.

그림 2 프랑스의 국민 대토론회 운영



* 출처: Le Progrès 일간지 홈페이지(c.leprogres.fr)

❍ **국민 대토론회의 독립성을 보장**하기 위하여 **5명으로 구성된 독립성 보장위원회**(Comité des garants)**가 설치**되었다. 5명 중 2명은 정부에 의해, 나머지 3명은 하원의장, 상원의장, 경제사회 환경위원회(Conseil économique, social et environnemental, CESE) 위원장에 의해 각 1명씩 임명되었다. **독립성보장위원회의 임무는** 토론규칙 보장, 토론내용 분석 및 종합, 투명성과 공정성 보장을 위한 권장사항 등을 제시하는 것이었다.

❍ **국민 대토론회의 토론원칙은** 누구든지 국민 대토론회 헌장(Charte du grand débat)을 존중한다면 **토론의 범위 내에서 자유롭게 자신의 의견을 말할 수 있게 하는 것이었다.** 그러나 헌장에 명시된 의무를 준수하지 않은 참가자의 의견은 토론운영팀에 의해 수정되거나 삭제되었고, 반복적으로 의무를 위반하는 경우 토론에서 제외되었다.

3. 토론 주제 및 내용 제공

❍ **국민 대토론회의 주제는** 생태적 전환, 세금 및 공공지출, 민주주의와 시민권, 국가 및 공공기관 등 총 4가지로, 이 주제는 2018년 10월 발생한 '노란 조끼시위' 시 주장되었던 정치적 요구사항을 프랑스 정부가 종합하여 분야별로 정리한 것이다. 프랑스는 토론의 질 향상을 위해 4가지 주제에 관한 토론배경 및 내용을 사전에 제공하였다.

표 1 국민 대토론회 주제 분야별 배경 및 내용

토론 주제	내용	
생태적 전환	토론 배경	• 우리가 이동하거나 난방을 위해 소비하는 화석연료는 온실가스 배출량의 70%를 차지하고 있으며, 이로 인해 연간 48,000명의 조기사망이 발생하고 있는 것으로 추산된다. 따라서 이러한 기후변화를 제한하려면 화석연료 소비를 줄이는 것이 필수적이다.
	토론 내용	• 깨끗하고 비용이 저렴한 차량으로 교체: 교체비용 지원 • 새로운 이동 해결책(대중교통, 주문형 차량, 자전거 등) • 난방비와 전기료 절감: 단열 보강 등

세금 및 공공지출	토론 배경	• 세금은 다수의 공공서비스(경찰, 병원 등)뿐만 아니라 연금, 가족수당 등을 위한 자금을 조달하고 있다. 세금은 소득의 재분배를 보장하기도 하지만 경제를 위협하는 요소로도 작용하고 있다.
	토론 내용	• 공공서비스와 관련한 적절한 과세 수준 • 공정하고 효율적인 세금시스템 구축 • 우선적으로 절감해야 할 세금 및 폐지되어야 할 공공서비스 • 새로운 공공서비스 및 이를 위한 자금조달 방법 등
민주주의와 시민권	토론 배경	• 오늘날 공공기관 및 국민을 대표하는 사람들에 대해 국민은 거리감을 느끼고 있으며, 특히 저항의 징후가 많이 감지되고 있다. 또한, 프랑스의 정치시스템은 매우 비효율적이고 대표성이 없으며, 무책임한 것으로 인식되어 다수의 국민이 투표에 참여하지 않는다.
	토론 내용	• 투표 이외 시민권의 표현방법, 공공의사결정 참여방법 • 공화국의 가치존중 및 정교분리의 원칙 • 국가에 대한 헌신 및 이민과 통합 등
국가 및 공공기관	토론 배경	• 국민의 약 45%는 공공기관의 서비스 질이 매우 낮다고 생각하고 있으며, 전체 공공기관 중 14%만이 국민의 불편사항을 충분히 고려하고 있다고 생각한다.
	토론 내용	• 친밀한 공공서비스 • 공공서비스의 접근성 확대 및 강화 • 투명한 행정 및 공공서비스 등

4. 토론 결과 및 ‘2019년 헌법개정안’

❍ **국민 대토론회의 4가지 주제 토론 결과**는 **총 13개 조항으로 구성된 프랑스의 ‘2019년 헌법개정안’ 마련 시 반영**되었다. 구체적으로 생태적 전환은 제1조와 제4조, 세금 및 공공지출과 민주주의 및 시민권은 제9조, 국가 및 공공기관은 제12조에 각각 반영되었다.

표 2 국민 대토론회 주제별 토론 결과

토론 주제	내용	
생태적 전환	토론 결과	• 기후 및 환경문제 해결을 위해 선진화된 운송시스템 구축, 살충제 사용제한 및 생태적 전환을 위한 재정계획과 재정지원을 주장하였다. 이에 대한 방안으로 지속가능한 먹거리 개발, 과세 및 금융지원을 통한 환경보호, 폐기물 감축 및 자원재활용, 지속가능한 이동과 관련하여 개인차량에 대한 대안 등을 제안하였다.
	개정안 제1조·제4조	• “프랑스는 환경보존, 생물다양성 및 기후변화에 대한 조치를 촉진한다”라는 조문을 마련하였다. 현행 헌법 제34조에 규정되어 있는 ‘환경보존(Préservation de l'environnement)’을 ‘환경권(Droit de l'environnement)’으로 개정하는 조문을 마련하였다.

세금 및 공공지출	토론 결과	• 세금 사용에 대한 '투명성' 강화를 주장하며, 이를 위한 방안으로 조세제도의 허점 보완, 부유세 복원, 일반사회기여금(Contribution sociale généralisée, CSG)[9]·부가가치세·소득세 인하 등을 제안하였다. 특히 공공지출 절감을 위해 공공부조 배분 재검토를 제안하였다.
	개정안 제9조	• "국민참여위원회(Conseil de la participation citoyenne)[10]를 설치한다. 위원회는 예산법률안, 사회보장예산 법률안 등의 정부 발의 예산 관련 입법 시 정부와 협의할 수 있다"라는 조문을 마련하였다.
민주주의와 시민권	토론 결과	• 민주주의 및 시민권 강화를 위해 공적 의사결정에의 국민참여, 백지투표(Vote blanc)[11] 고려, 공화국의 가치보장, 정교(政敎)분리 원칙 강화, 학교의 역할 강화 등을 주장 및 제안하였다.
	개정안 제9조	• "국민참여위원회는 국가이익을 위한 개발과정 등에 국민의 참여를 보장하며, 특히 정부는 긴급상황을 제외한 경제적, 사회적 또는 환경적 목적을 가진 입법 시 국민참여위원회와 협의해야 한다"라는 조문을 마련하였다.
국가 및 공공기관	토론 결과	• 행정의 인간적 측면 강화, 행정의 단순화, 의료서비스 접근성 강화 등을 주장하였다. 이에 대한 방안으로 공무원의 업무공개, 공공서비스의 접근성과 사회적 교류 강화, 의료서비스 개선, 인프라 개선 및 지방분권 강화 등을 제안하였다.
	개정안 제12조	• "공적 자유나 헌법상 보장된 권리가 문제되는 경우를 제외하고, 지방자치단체는 법률 또는 규정 범위에 속하는 문제에 관해 행정최고재판소 의견을 거쳐 국무회의 심의를 받은 법규명령에 따라 자신에게 적용될 규칙을 스스로 정할 수 있는 권한을 가진다"라는 조문을 마련하였다.

□ 시사점

❍ **프랑스는** 우리나라와 마찬가지로 헌법개정 시 **국민참여 절차로 국민투표만을 규정하고 있다.** 그러나 2018년 발생한 **'노란조끼시위' 대응으로 조직한 국민 대토론회 토론 결과를 2019년 개정안에 반영하는 등 헌법개정안 마련 단계에서 국민참여 강화를 시도**하였다.

❍ 구체적으로 프랑스는 국민 대토론회 조직 및 조정 임무를 총리 산하에 부여하였으며, 모든 국민이 지역토론회, 온라인 플랫폼, 우편 및 전화 등 다양한 방법을 통해 참여할 수 있도록 하였다. 또한, 토론 시 정부나 특정 사회세력 등의 영향을 차단하고 토론회의 독립성을 보장하기 위하여 독립성보장위원회(Comité des garants)를 설치·운영하였다.

❍ 특히, **프랑스는 ‘노란조끼시위’ 시 다수의 국민이 주장한 정치적 요구사항을 분석하고 종합하여 국민 대토론회 토론주제를 4가지로 압축**하였다. 또한, 무분별한 토론을 방지하고 토론의 질 향상을 위해 토론 배경과 내용을 사전에 제공하였으며, **국민 대토론회 헌장을 제정하여 토론 원칙 및 토론 시 의무사항을 규정**하였다.

❍ 이러한 프랑스의 국민참여를 통한 헌법개정안 마련 사례는 **향후 우리나라의 헌법개정 논의를 해 나감에 있어 참고가 될 수 있을 것이다.**

추천 자료

- 전학선, 프랑스의 헌법개정절차에 관한 연구, 외법논집 제45권 제3호, 2021
- Eric Buge, Camille Morio, Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne, 2024
- Michel Verpeaux, La Constitution, Dalloz 3e édition, 2022

Ⅳ. 공공정책 정보 등 안내

Ⅳ. 공공정책 정보 등 안내

◇ 공공정책 정보

※ 공공정책 정보는 이 달의 주요 정책정보 목록만 기재하였으며, 자세한 내용은 의원님께 메일로(메일링서비스) 보내드렸음을 안내드립니다.

주 간	상 임 위	주 요 정 책 정 보
10월 첫째주	행정안전	○ 부산시 안전취약계층 지원체계 개선방안 ○ 전북특별자치도 청년 인구 확대 방안 : 청년 여성을 중심으로 ○ 지하주차장 전기차 화재 대응을 위한 정책 개선 방향
	국토교통, 행정안전	○ 인천 도시계획시설 입체화를 통한 원도심 활성화 방안 ○ 부산광역시 노후 영구임대주택 공간전환 방안
	국토교통	○ 전세피해 예방 및 지원을 위한 방안 연구 ○ 고령운전자 사고감소를 위한 개선방안
	산업통상자원중소벤처기업	○ 한국 수출의 세계 소득탄력성 변화 요인과 대응 방향 ○ 중동 주요국의 청정 수소 산업 동향 및 시사점 ○ 주요국 산업정책과 산업별 국내 공급망 변화
	외교통일	○ 향산포럼 2024 : 미중 경쟁과 중국의 대외전략 ○ 북한의 중러 주도 다자기구 참여 가능성과 파급영향 ○ 美 대선이 주는 도전과 과제 : 한국의 전략적 고려사항 ○ 샹산포럼을 통해 본 중국의 글로벌 사우스 전략 내러티브의 이해 ○ 기시다 총리 퇴진과 일본 정국 동향 전망 ○ 중국의 제20기 3중전회 주요 내용 및 향후 경제정책 방향 ○ 중국 공산당 20기 삼중전회와 중국의 경제안보 ○ 조총련에 '호부호형(呼父呼兄)'을 금하는 김정은 정권 ○ 정치 양극화에 동요하는 한일관계 : 2024년 여론조사에서 드러난 관계 개선과 여론 분열
	과학기술정보방송통신	○ 미국의 인공지능(AI) 정책·전략 현황과 변화 방향 ○ 버티컬 AI로의 변화 및 과제 ○ 클라우드 기반의 국내 금융회사 IT 혁신 시작 ○ 일본의 기초연구 지원동향

주 간	상 임 위	주 요 정 책 정 보
10월 첫째주	국방	○ 북한의 4.5톤 초대형 탄두 탑재 미사일 시험발사 평가 ○ (제2차) REAIM 고위급회의 서울 개최의 의미와 시사점 ○ 넥스트 오펜하이머 시대 : 자율살상무기 발전에 따른 예상쟁점 및 대응방안
	환경노동, 산업통상자원 중소벤처기업	○ 기후-통상 정책의 새로운 연계 : 그린경제협정의 확산과 시사점
	보건복지	○ 다중 팬데믹 발발 가능성에 따른 우리의 대응 방안
	정무	○ 국내 자산운용사의 기후관련 주주활동 현황
	외교통일, 농림축산식품 해양수산	○ 시진핑 집권 3기 식량안보 전략의 특징과 시사점
	환경노동	○ 공공형 계절 근로 시범사업 성과와 과제
	보건복지, 교육	○ 보육교사의 권리보호 실태와 향후 과제
	환경노동, 여성가족	○ 육아기 근로시간 단축제도 활성화 과제는?
10월 둘째주	환경노동	○ 정책변화에 따른 고용효과 분석 : AI 바우처사업을 중심으로 ○ (2차) 베이비부머세대의 노동시장 : 고령화고용패널 심층분석
	국방	○ 흑해 전쟁 지역 : 현대의 현실 : 러시아-우크라이나 전쟁은 여러 국가의 해양 안보 개념을 크게 변화시켰다. ○ 헤즈볼라 지도자 하산 나스랄라 피살의 함의 ○ 헤즈볼라 무선호출기·무전기 폭발 사태의 특징 및 시사점
	정무, 환경노동	○ 기후리스크 대응을 위한 금융제도·정책 동향
	외교통일	○ 북한의 두 국가론, 한민족 부정론 대응 논리 개발 ○ 앨버니지 정부의 호주-중국 관계 안정화 정책과 시사점 ○ 이스라엘-하마스 전쟁 1년, 중동 정세 분석과 시사점 ○ (2023년) 북한 개정 형법 분석과 평가 ○ 인도-태평양 전략에 대한 중국의 대응과 함의 ○ 보편적 가치 기반 대북협력으로의 전환 ○ 우크라이나 전쟁과 재건사업
	행정안전, 문화체육관광	○ 서울시 문화유산산업 현황진단과 활성화방안

주 간	상 임 위	주 요 정 책 정 보
10월 둘째주	국토교통, 행정안전	○싱가포르 차량등록쿼터제 운영 사례 및 제주지역 시사점 ○부동산 플랫폼 투자를 활용한 고향사랑기부제 활성화 방안
	과학기술정보 방송통신	○중국 콘텐츠 산업동향. 2024년 18호, 전 세계가 주목하는 중국 생성형 AI 콘텐츠산업 ○클라우드 기반 양자 컴퓨팅 2024 ○캐나다 인공지능(AI) 전략과 새로운 진출 기회
	보건복지	○중국의 저출산 현황과 정책 대응 ○**기후위기, 지구건강과 인간건강을 위한 Healthy Diet**
	행정안전	○지역활성화 투자 펀드 활성화 방안 ○세종시 대학 유치 및 활성화 방안 연구 ○제주 민간투자의 중요성과 유치방향
	교육	○학교 구성원 직종 간 업무 갈등 양상 분석
	산업통상자원 중소벤처기업	○경기도 반도체산업 실태조사 결과와 시사점 ○미국 기준금리 인하의 우리나라 수출 영향
	여성가족	○독일과 네덜란드의 일·생활 균형 현황 및 시사점
10월 셋째주	행정안전	○「부산 글로벌 허브도시」 조성 추진 방안 연구 ○충북지역 출생아 수 증가 전환의 배경 및 시사점
	환경노동, 문화체육관광	○예술분야 고용 환경 및 특성 분석 연구
	여성가족	○가족환경 다변화에 따른 청소년 가족실태와 지원방안 ○청소년수련활동 인증제 개선 방안
	문화체육관광	○문화통상 지원기능 강화방안 연구 ○창작거점을 통한 지역 예술 활성화 방안 연구 ○전남 서남부지역의 관광산업 현황 및 발전방안
	정보	○하이브리드 위협 대응을 위한 정책 고려사항
	국토교통	○우리나라 빈 건축물은 얼마나 될까?
	과학기술정보 방송통신	○주요국 인공지능(AI) R&D 전략과 추진 현황 ○디지털 기술 확산 및 사회문제 해결을 위한 10대 이머징 이슈 ○인간 고객을 대신하는 기계 고객의 시대가 열릴까? ○강화되는 AI 규제, 금융업의 대응은?

주 간	상 임 위	주 요 정 책 정 보
10월 셋째주	정무 문화체육관광	○콘텐츠 IP금융 고도화 방안 연구
	행정안전 문화체육관광	○중앙-지역 간 협약제도 적용 사례분석 연구
	외교통일	○(2024년) 미국 대선 후보 안보 분야 공약의 특징과 의미 ○대한민국 해양영역인식(MDA) 체계 구축을 시작할 때 ○북중관계에서 동맹과 북핵문제 ○북한 최고인민회의 14기 11차 회의 결과와 함의 ○일본 자민당 총재 선거 2024의 결과분석과 시사점 ○한·일·중의 글로벌 사우스 포용전략 비교분석
	국방	○통합억제 관점에서 본 북핵 억제 방안
	보건복지 국토교통	○대전형 노인복지주택 조성을 위한 기초연구
	교육	○미래형 영유아 교육·보육과정 설계 및 체제구축 방안 ○미래 역량 중심의 영유아 교육·보육과정 재구조화
	산업통상자원 중소벤처기업	○간접수출 기업의 직접수출 확대 방안
	과학기술정보 방송통신, 행정안전	○서울시 AI산업 실태분석과 발전방향
10월 넷째주	외교통일	○중동 분쟁 1년의 경제적 영향과 시사점 ○(2024년) 미국 대선과 미국 외교 전망 ○북한의 '두 국가 선언'에 대응한 '하나의 한국 정책' ○(2024) 스리랑카 대선의 결과와 전망
	문화체육관광	○인천 환승관광 활성화 전략
	환경노동	○탄소중립 실현을 위한 한옥의 기능 현황과 제언 ○한국의 기후변화 대응 방향 ○"어르신 모십니다" 시니어를 원하는 기업들
	국방	○(2024) 한국인의 핵무장 지지 분석 ○美 대선 이후 북한의 핵위협 예상 행보와 우리의 대응 방안 ○북한의 우크라이나 전쟁 파병과 대남 적대감 고취 ○북한군의 러시아-우크라이나 전쟁 파병 배경 및 함의 ○러시아의 무인 해양 무기체계 개발 ○독일의 핵억지력 전략 쇄신과 정책적 시사점 ○평화를 지키는 성장 동력 : 안보 테크

Ⅴ. 자치법규 의견제시 사례

Ⅴ. 자치법규 의견제시 사례

1 지방의회 의원이 발의하여 세종특별자치시 소속 모든 공직자에게 적용되는 '세종특별자치시 공직자 이해충돌 방지제도 운영지침'을 조례로 제정할 수 있는지?(세종특별자치시, 의견24-0360, 2024. 10. 23.)

□ **질의요지**

가. **지방의회의원이 발의**하여 세종특별자치시 소속 모든 공직자에게 적용되는 **'세종특별자치시 공직자 이해충돌 방지 제도 운영지침'을 조례로 제정할 수 있는지?**

나. **지방의회의원이 발의**하여 세종특별자치시 소속 모든 공무원에게 적용되는 **'세종특별자치시 공무원 행동강령'을 조례로 제정할 수 있는지?**

가. 질의 가에 대하여

질의요지와 같은 내용의 **조례를 제정할 수 없을 것으로 보입니다.**

나. 질의 나에 대하여

질의요지와 같은 내용의 **조례를 제정할 수 없을 것으로 보입니다.**

□ **이유**

가. 질의 가 및 질의 나의 공통사항

「지방자치법」 제28조제1항 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정·개정할 수 있는데, 여기서 "법령의 범위"란 "법령에 위반되지 않는 범위"를 의미하므로, 지방자치단체가 조례를 제정·개정하기 위해서는 조례로 정하려는 사항이

법령에 위반되지 않아야 할 것이고, 또한 **「지방자치법」은 지방의회와 지방자치단체의 장에게 각각 독자적 권한을 부여하고 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 고유권한을 침해하는 규정을 둘 수 없을 것입니다.**

한편, **「지방자치법」 제103조제2항**에서는 **지방의회의 의장은** 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다고 규정하고 있고, **제118조에서는 지방자치단체의 장은** 지방의회의 사무직원을 제외한 소속 직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다고 규정하고 있는바, **지방의회 사무직원과 지방자치단체의 집행기관 소속 직원의** 복무 사항 처리 등 **인사에 관한 권한을 각각 지방의회의 의장과 지방자치단체의 장에게 부여**하고 있습니다.

나. 질의 가에 대하여

살피건대, 「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조제1호나목에서는 「지방자치법」에 따른 **지방자치단체의 집행기관** 및 **지방의회를 공공기관 중 하나로 규정**하고 있고, 같은 법 시행령 제33조제1항에서는 **공공기관의 장은** 법과 이 영의 시행에 필요한 범위에서 **해당 기관의 특성에 적합한 기관별 이해충돌 방지 제도 운영지침을 제정해야 한다고 규정**하고 있어, 문언상 **지방의회의 의장은** 지방의회 소속 공직자에게 적용되는 지침을, **지방자치단체의 장은** 집행기관 소속 공직자에게 적용되는 지침을 제정하도록 **각 소관을 구분하고 있는 것으로 보이는바,** 이러한 규율 범위를 넘어서 지방자치단체의 장이 아닌 **지방의회의원이 발의하여 집행기관 소속 공직자에게도 적용되는 이해충돌 방지 제도 운영지침을 조례로 제정하는 것은 상위법령에 위배될 소지가 있는 것으로 보입니다.**

아울러, **「공직자의 이해충돌 방지법」에서는** 직무관련자와의 거래 신고(제9조), 직무 관련 외부활동의 제한(제10조), 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지(제13조), 직무상 비밀 등 이용 금지(제14조) 등을 **공직자의 이해충돌 방지에 관한 사항으로 규정**하면서 **그 위반행위에 대한 징계 규정(제26조)**을 두고 있는데, 이러한 내용은 공직자의 직무수행·복무 등과 관련 있는 사항으로서 **그에 관한 권한은 인사권자의 고유권한으로 보이는바, 지방의회의원이 발의하여** 집행기관 소속 공직자에게 적용되는 **이해충돌 방지 제도 운영지침을 조례로 제정하는 것**은 **지방자치단체의 장의 고유권한인 인사권을 침해할 소지도 있어 보입니다.**

따라서, 지방자치단체의 집행기관 소속 공직자에게 적용되는 공직자 이해충돌 방지 제도 운영지침을 **지방의회의원이 발의하여 조례로 제정할 수는 없을 것으로 보입니다.**

다. 질의 나에 대하여

살피건대, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제7조에서는 공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 집무하여야 하며 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있고, 제8조제1항에서는 제7조에 따라 공직자가 준수하여야 할 행동강령은 대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 공직유관단체의 내부규정으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 마련된 **「공무원 행동강령」 제2조제1호아목에서는 중앙행정기관의 장(대통령 소속 기관 및 국무총리 소속 기관의 장을 포함한다), 지방자치단체의 장, 지방의회의 장 및 교육감을 "중앙행정기관의 장등"으로 약칭**하고 있고, 제24조제1항에서는 중앙행정기관의 장 등은 이 영의 시행에 필요한 범위에서 해당 **기관의 특성에 적합한 세부적인**

기관별 공무원 행동강령을 제정하여야 한다고 규정하고 있어, 문언상 **지방의회의 의장은** 지방의회 소속 공무원에게 적용되는 행동강령을, **지방자치단체의 장은** 집행기관 소속 공무원에게 적용되는 행동강령을 제정하도록 각 소관을 구분하고 있는 것으로 보이는바, 이러한 규율 범위를 넘어서 지방자치단체의 장이 아닌 **지방의회의원이** 발의하여 집행기관 소속 공무원에게도 적용되는 **행동강령을 조례로 제정하는 것은 상위법령에 위배될 소지가 있는 것으로 보입니다.**

아울러, 「공무원 행동강령」에서는 공정한 직무수행에 관한 사항(제2장) 및 부당이득의 수수 금지(제3장) 등을 공무원이 준수해야 할 행동기준으로 규정하면서 그 위반행위에 대한 징계규정(제20조)을 두고 있는데, 이러한 내용은 공직자의 직무수행 · 복무 등과 관련 있는 사항으로서 그에 관한 권한은 인사권자의 고유권한으로 보이는바, 지방의회의원이 발의하여 집행기관 소속 공무원에게 적용되는 행동강령을 조례로 제정하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한인 인사권을 침해할 소지가 있어 보이며, 공직자 행동강령의 제정 · 시행 및 원활한 운영에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하는 **「공직자 행동강령 운영지침」 제4조제1항에서는** 기관별 행동강령을 제정할 때 그 입법형식을 규정하고 있는데, **지방자치단체의 장이 행동강령을 제정할 때에는 "규칙으로" 정한다고 명시하고 있는 점을 고려**할 때, **집행기관 소속 공무원에게 적용되는 행동강령에 관한 사항을 조례의 형식으로 정하는 것은 타당하지 않은 것으로 보입니다.**

따라서, 지방자치단체의 **집행기관 소속 공무원에게 적용되는 공무원 행동강령을 지방의회의원이 발의하여 조례로 제정할 수는 없을 것으로 보입니다.**

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「공직자의 이해충돌 방지법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관·단체를 말한다.

가. (생 략)

나. 「지방자치법」에 따른 지방자치단체의 집행기관 및 지방의회

(이하 생략)

「공직자의 이해충돌 방지법 시행령」

제33조(기관별 이해충돌 방지 제도의 운영 등) ① 공공기관(국회, 법원, 헌법재판소 및 선거관리위원회는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 장은 법과 이 영의 시행에 필요한 범위에서 해당 기관의 특성에 적합한 기관별 이해충돌 방지 제도 운영지침을 제정해야 한다.

②·③ (생 략)

「공무원 행동강령」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “직무관련자”란 공무원의 소관 업무와 관련되는 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 개인[공무원이 사인(私人)의 지위에 있는 경우에는 개인으로 본다] 또는 법인·단체를 말한다.

가. ~ 사. (생 략)

아. 그 밖에 중앙행정기관의 장(대통령 소속 기관 및 국무총리 소속 기관의 장을 포함한다), 지방자치단체의 장, 지방의회의 장 및 교육감(이하 “중앙행정기관의 장등”이라 한다)이 부패 방지를 위하여 정하는 업무와 관련된 개인 또는 법인·단체

2. ~ 4. (생 략)

제24조(기관별 행동강령의 운영 등) ① 중앙행정기관의 장등은 이 영의 시행에 필요한 범위에서 해당 기관의 특성에 적합한 세부적인 기관별 공무원 행동강령을 제정하여야 한다.

② ~ ④ (생 략)

2 영동군수가 예산을 전용하려는 경우 사전에 군의회의 동의를 받도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지? (영동군, 의견 24-0370, 2024. 10. 23.)

□ 질의요지

가. **영동군수가 예산을 전용**하려는 경우 **사전에 군의회의 동의**를 받도록 하는 내용을 **조례에 규정**할 수 있는지?

나. 영동군수가 **예산을 전용**하려는 경우 **사전에 그 사유를 군의회에 보고**하도록 하는 내용을 **조례에 규정**할 수 있는지?

□ 의견

가. 질의 가에 대하여

질의요지와 같은 내용의 **조례를 제정할 수 없을 것으로 보입니다.**

나. 질의 나에 대하여

질의요지와 같은 내용의 **조례를 제정할 수 없을 것으로 보입니다.**

□ 이유

가. 질의 가 및 질의 나의 공통사항

「지방자치법」은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고 의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고 그 사무를 통할하는 집행기관으로 지방자치단체의 장을 독립한 기관으로 두고, 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없을 것인바, **지방의회는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 그 밖에 같은 법 제47조에**

규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 제49조 등의 규정에 따라 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지 **법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없을 것입니다.**

한편, '영동군 재정건전화 및 효율화 조례안'은 영동군의 건전한 재정운용 및 공공자금의 효율적인 운용·관리를 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 영동군 공공자금 운용의 공공성, 안정성 및 수익성을 제고하고 영동군 재정의 중장기적인 지속가능성 확보에 기여하는 것을 목적으로 마련된 조례로서(제1조), **안 제13조에서는 예산의 전용 시 일정한 경우에는 사전에 그 사유를 의회에 보고하고 동의를 구해야 한다고 규정하려 하고 있습니다.**

나. 질의 가에 대하여

「지방재정법」 제49조제1항에서는 **지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용(轉用)할 수 있다고 규정**하고 있고, **제2항에서는** 제1항에도 불구하고 **지방의회가 의결한 취지와 다르게 사업 예산을 집행하는 경우(제2호) 등에 해당하는 경우에는 전용할 수 없다고 규정**하고 있으며, 제3항에서는 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 지방의회에 제출하여야 한다고 규정하고 있습니다.

이러한 규정에 따르면, **예산 전용에 관한 권한은 지방자치단체의 장의 권한에 해당하는 것**으로 보이는데, **「지방재정법」 제49조제2항제2호에서는 지방자치단체의 장이 지방의회가 의결한 취지와 다르게 사업을 집행하려는 경우 등에 대해서는 예산을 전용할 수 없도록 제한**하고 있으나, 이는 **예산 집행에 관한 지방자치단체의 장의 준수사항에 관한 것이지 이를 근거로 예산을 전용하려는 경우 사전에 지방의회의 동의를 받도록 하는 근거라고 보기는 어렵고,** 부적법한 예산 전용에 대해서는 「지방자치법」 제49조에 따라 지방의회가 행정사무감사와 조사권 등에 근거하여 감시·통제할 수 있는 점을 고려할 때, **지방자치단체의 장이 예산을 전용하기 전에 미리 지방의회의 동의를 받도록 하는 것은 지방의회가 사전에 적극적으로 개입**하여 사실상 예산 전용 여부를 결정하는 것으로 법령에 근거 없는 **새로운 견제장치를 만드는 것**이 되어 **지방자치단체의 장의 권한을 침해할 소지가 있는 것으로 보입니다.**

또한, 「지방재정법」에서는 세출예산에서 정한 정책사업 외의 정책사업에 관해 예산을 집행하는 것을 예산의 '이용(移用)'이라고 하고, 정책사업 내의 다른 단위사업 또는 목에 관해 예산을 집행하는 것을 예산의 '전용'이라고 하여 양자의 집행 절차를 구분해서 규정하고 있는데, 예산의 '이용'에 대해서만 미리 지방의회의 의결을 거치도록 하고 있고(제47조의2제1항), **예산의 '전용'에 대해서는 사후에 그 전용 내역을 지방의회에 제출하도록 규정**(제49조제3항)하고 있는 것에 비추어 볼 때, **예산 전용의 경우 지방의회의 사전적 견제를 허용하지 않는 취지로 해석하는 것이 관련 규정의 체계에 부합할 것**이라는 점도 이 사안을 판단할 때 고려해야 할 것입니다.

따라서, 질의요지와 같은 내용을 **조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.**

다. 질의 나에 대하여

「지방재정법」 제49조제3항에서는 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 지방의회에 제출하여야 한다고 규정하고 있고, 「지방재정법」 제38조제2항 · 제41조, 같은 법 시행령 제47조 및 「지방자치단체 예상편성운용에 관한 규칙」 제8조에 따라 행정안전부장관이 정한 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(이하 "예산편성운영기준"이라 한다) 제8조제1항 및 별표 13에서는 예산의 전용절차에 대하여 '전용요구(사업부서) ⇒ 심사(예산부서) ⇒ 결정(자치단체장) ⇒ 관계부서에 통지(예산부서) ⇒ 지방의회에 제출(예산부서)'로 규정하고 있습니다.

앞서 살펴본 것처럼, 「지방재정법」 제49조에 따라 예산 전용에 관한 사항은 지방자치단체의 장의 권한에 해당하는 것으로 보이고, 같은 조 제3항에서는 지방자치단체의 장에게 예산 전용에 대한 자료 제출 의무를 부여하고 있으나, 이는 **예산 전용을 하고 난 후 사후적으로 지방의회에 보고하도록 하는 규정일 뿐, 예산 전용을 하기 전에 전용 사유를 지방의회에 보고하도록 하거나 그러한 내용을 조례로 정하도록 위임하는 규정을 두고 있지 않으므로,** 질의요지와 같은 내용을 **조례에 규정하는 것은 상위법령에 위배될 소지가 있어 보입니다.**

또한, 지방자치단체의 장이 **예산을 전용하기 전에 그 사유를 지방의회에 보고하도록 의무를 부과하는 것**은 **집행기관에 압박으로 작용**하여 견제수단으로서 실질적으로 기능할 수 있다는 점에서 **법령에 근거 없는 새로운 견제장치**를 만들어 지방자치단체의 장의 예산집행권에 개입하는 것으로 볼 수 있는 것이어서, 「지방자치법」에서 규정한 지방자치단체의 장과 지방의회간의 견제균형 및 권한배분의 법리에 위배될 소지가 있는 것으로 보입니다. 따라서, **질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.**

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「지방재정법」

제49조(예산의 전용) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용(轉用)할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전용할 수 없다.

1. 예산에 계상되지 아니한 사업을 추진하는 경우
2. 지방의회가 의결한 취지와 다르게 사업 예산을 집행하는 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

③ 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기 만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 지방의회에 제출하여야 한다.

④ 제1항에 따라 전용한 경비의 금액은 세입·세출결산서에 명시하고, 그 이유를 적어야 한다.

Ⅵ. 법령 해석 사례

Ⅵ. 법령 해석 사례

1 개인소유 농지 중 3년 이상 소유한 농지를 한국농어촌공사에 위탁하지 않고 제3자에게 무상 사용하게 할 수 있는지(「농지법」 제23조제1항제6호 등 관련) 【법제처 24-0577, 2024. 10. 8., 민원인】

□ 질의요지

「농지법」 제23조제1항 각 호 외의 부분에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 **농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 없다고 규정**하면서, 같은 항 제6호에서 같은 법 제6조제1항에 따라 **개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우를 규정**하고 있는바,

「농지법」 제6조제1항에 따라 **개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지를** 같은 법 제23조제1항제6호에 따라 **한국농어촌공사에 위탁하지 않고 제3자에게 무상사용하게 할 수 있는지?**

□ 회답

「농지법」 제6조제1항에 따라 개인이 소유하고 있는 농지 중 **3년 이상 소유한 농지를 같은 법 제23조제1항제6호에 따라 한국농어촌공사에 위탁하지 않고 제3자에게 무상사용하게 할 수 없습니다.**

□ 이유

법의 해석에 있어서는 법령에 사용된 **문언의 의미를 충실하게 해석하는 것을 원칙**으로 하고 법령의 **문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 다른 해석방법은 제한될 수밖에 없다**고 할 것인데, 「농지법」

제6조제1항에서는 원칙적으로 **“농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다” 고 규정**하면서 같은 조 제3항에서 **“법 제23조제1항제1호부터 제6호까지의 규정**에 따라 농지를 임대하거나 무상사용하게 하는 경우에는 제6조제1항 또는 제2항에도 불구하고 임대하거나 무상사용하게 하는 기간 동안 농지를 계속 소유할 수 있다” 고 **그 예외를 규정**하고 있으며, 같은 법 제23조제1항 각 호 외의 부분에서는 “같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 없다” 고 규정하면서 그 예외 사유 중 하나로 같은 항 제6호에서 **“법 제6조제1항에 따라 개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지를 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우” 라고 규정**하고 있는바, 같은 법 제23조제1항제6호에서 해당 농지를 “임대” 하는 경우와 “무상사용” 하게 하는 경우에 대하여 그 위탁 대상이나 요건을 달리 정하고 있지 않으므로 **두 경우 모두 한국농어촌공사에 위탁해야 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 있는 예외사유에 해당하는 것이 문언상 분명합니다.**

그리고 「농지법」 제3조제1항에서는 농지에 관한 기본 이념으로 농지는 공공복리에 적합하게 관리되어야 하고 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다고 규정하고 있고, 같은 법 제6조 및 제23조제1항에서는 농지는 원칙적으로 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못하게 하면서 제23조제1항제1호부터 제6호까지의 사유에 해당하는 예외적인 경우에만 농지를 소유하면서 그 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 있도록 하고 있으므로, **농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 있는 제23조제1항 각 호의 사유를 해석함에 있어서는 엄격하고 제한적으로 해석**해야 할 것인바, 같은 법 제23조제1항제6호의 경우 한국농어촌공사에 위탁해야 한다는 것은 같은 법 제6조제1항에 따라

개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지의 임대나 무상사용을 허용하기 위한 요건으로서 임대뿐만 아니라 무상사용의 경우에도 해당 요건을 갖춰야 한다고 보아야 하고, 같은 법 제6조제1항에 따라 **개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지를 한국농어촌공사에 위탁하여 무상사용하게 하는 경우에만 같은 법 제23조제1항제6호에 따라 농지를 무상사용하게 할 수 있는 경우에 해당한다고 엄격히 해석하는 것이 농업경영을 하는 자만 농지를 소유하도록 한 「농지법」의 원칙과 예외규정의 엄격해석 원칙에 비추어 타당**하다고 할 것입니다.

아울러 **구 「농지법」** 제23조제1항제6호에서는 "제6조제1항에 따라 **개인이 소유하고 있는 농지"를** 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우라고 규정하고 있던 것을 2023년 8월 16일 법률 제19639호로 **「농지법」을 일부개정**하면서 같은 법 제23조제1항제6호에서 "제6조제1항에 따라 **개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지"를** 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우로 개정하였는데, **그 취지는 한국농어촌공사의 농지임대수탁제도 등이 농지 투기수단으로 활용되는 것을 방지**하기 위해 **3년 이상 소유한 농지에 한해 임대차 또는 사용대차가 가능하도록 하기 위한 것**으로 설명하고 있어 **한국농어촌공사에 위탁하는 경우에만 사용대차가 가능한 것으로 전제하고 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려**할 필요가 있습니다.

따라서 「농지법」 제6조제1항에 따라 개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지를 같은 법 제23조제1항제6호에 따라 **한국농어촌공사에 위탁하지 않고 제3자에게 무상사용하게 할 수 없습니다.**

「농지법」

제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.

② (생 략)

③ 제23조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 따라 농지를 임대하거나 무상사용하게 하는 경우에는 제1항 또는 제2항에도 불구하고 임대하거나 무상사용하게 하는 기간 동안 농지를 계속 소유할 수 있다.

④ 이 법에서 허용된 경우 외에는 농지 소유에 관한 특례를 정할 수 없다.

제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 농지를 임대하거나 무상사용하게 할 수 없다.

1. ~ 5의2. (생 략)

6. 제6조제1항에 따라 개인이 소유하고 있는 농지 중 3년 이상 소유한 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 무상사용하게 하는 경우

7. ~ 9. (생 략)

② 제1항에도 불구하고 농지를 임차하거나 사용대차한 임차인 또는 사용대차인이 그 농지를 정당한 사유 없이 농업경영에 사용하지 아니할 때에는 시장·군수·구청장이 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 임대차 또는 사용대차의 종료를 명할 수 있다.

2 「도시 및 주거환경정비법」 상 정비계획의 결정이 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제21조제3항에 따라 의제 되는지?(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제21조제3항 등 관련) 【서울시 24-0680, 2024. 10. 30.】

□ 질의요지

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 "도시재생법"이라 함) 제21조제3항에서는 같은 법 제20조에 따라 **도시재생활성화계획이 고시된 때**에는 **같은 법 제21조제3항 각 호의 인허가를 받은 것으로 본다고 규정**하면서, **같은 항 제1호에서는 의제될 수 있는 인허가 중 하나로 "「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」**(이하 "국토계획법"이라 함) **제30조에 따른 도시·군관리계획**[같은 법 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다), **다목 및 마목의 경우만 해당한다]의 결정 또는 변경"을 규정하고 있고, 국토계획법 제2조제4호가목에서는** 도시·군관리계획 중 하나로 **"용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획"을 규정**하고 있는 한편,

도시재생법 제21조제3항제4호에서는 도시재생활성화계획이 고시된 때에 의제될 수 있는 인허가 중 하나로 "「도시 및 주거환경정비법」(이하 "도시정비법"이라 함) 제2조제2호에 따른 정비사업에 대한 같은 법 제16조에 따른 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정"을 규정하고 있고, 도시정비법 제9조제1항제11호에서는 같은 법 제16조에 따른 정비계획(이하 "정비계획"이라 함)에 포함되어야 하는 사항 중 하나로 국토계획법 제52조제1항 각 호의 사항에 관한 계획을 규정하고 있으며, 같은 항 제1호에서는 "용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항"을 규정하고 있는바,

용도지역·용도지구를 **국토계획법 제52조제1항제1호의 범위에서 변경하는 내용이 포함된 도시정비법상 정비계획**(이하 “이 사안 정비계획”이라 함)의 결정은 도시재생활성화계획 중 **근린재생형 활성화계획이 고시된 때 도시재생법 제21조제3항에 따라 의제**되는지?

□ 회답

이 사안 정비계획의 결정은 도시재생활성화계획 중 근린재생형 활성화계획이 고시된 때 **도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 의제됩니다.**

□ 이유

먼저 도시재생활성화계획이 고시된 때 의제될 수 있는 인허가를 규정하고 있는 **도시재생법 제21조제3항의 규정을 살펴보면,** 같은 항에서는 각 호로 의제 대상이 되는 관련 인허가를 그 종류별로 각각 병렬적으로 나열하고 있는바, 같은 항 제1호에서 **도시재생활성화계획 중 근린재생형 활성화계획을 고시한 때 의제되는 도시·군관리계획의 결정·변경에 관하여 별도의 규정을 두고 있다고 하더라도, 해당 규정이 같은 항 제2호부터 제9호까지에 규정된 다른 관련 인허가보다 우선 적용되는 것으로 보기는 어렵다**고 할 것이고, 같은 항 제1호에 따라 근린재생형 활성화계획을 고시할 때 의제되지 않는 국토계획법 제2조제4호가목의 도시·군관리계획은 용도지역이나 용도지구의 변경에 관한 일반적인 계획인 반면, 도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 **근린재생형 활성화계획을 고시할 때 의제될 수 있는 이 사안 정비계획은 지구단위계획의 내용으로서의 용도지역이나 용도지구의 변경, 즉 같은 용도지역과 같은 용도구역 안에서 세부 용도지역 및 세부 용도구역을 변경하는 경우 등으로 제한**되어 있어 같은 항 제1호 및 제4호에 따라 의제할 수 있는 계획 변경의 내용인 용도지역 및 용도지구의 변경의 범위가 동일하지도 않으며,

도시재생법 제21조제3항제1호에서 근린재생형 활성화계획을 고시한 때 용도지역이나 용도지구를 변경하는 내용의 도시·군관리계획의 결정·변경을 의제될 수 없도록 규정한 것이 근린재생형 활성화계획에 용도지역이나 용도지구를 변경하는 내용을 포함할 수 없다는 의미는 아니라는 점 등을 고려할 때, **이 사안 정비계획의 결정은 도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 의제된다고 해석하는 것이 같은 법 제21조제3항의 규정의 체계에 비추어볼 때 타당하다고 할 것입니다.**

또한 **「행정기본법」 제24조제1항**에 따르면 **인허가의제는 하나의 인허가(이하 "주된 인허가"라 함)를 받으면** 법률로 정하는 바에 따라 그와 관련된 **여러 인허가(이하 "관련 인허가"라 함)를 받은 것으로 보는 것**인데, 이는 주된 인허가의 관할 행정청으로 창구를 단일화하고 절차를 간소화하며 비용과 시간을 절감함으로써 국민의 권익을 보호하려는 것으로서, 주된 인허가를 원활하게 시행하기 위해 필요한 관련 인허가를 보다 쉽게 받을 수 있도록 절차를 간소화해 준 것이고,

인허가의제 대상이 되더라도 목적사업이 관계 법령상 인허가의 실체적 요건을 충족하였는지에 관한 심사를 배제하려는 것은 아닌바, 만약 **근린재생형 활성화계획 추진 시 국토계획법 제52조제1항제1호에 따른 용도지역이나 용도지구의 변경이 필요하다면 개별적으로 관련 인허가 절차를 거치는 것보다는 인허가의제 대상으로 보아 창구를 단일화하고 절차를 간소화하는 것이 도시재생법 제21조제3항에서 인허가의제를 두고 있는 취지에도 부합**합니다.

그리고 도시재생법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고

도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적(제1조)으로 하는 법률로서, 2013년 6월 4일 법률 제11868호로 **제정된 도시재생법 제21조제3항**에서는 도시재생활성화계획을 고시한 때 국토계획법 제2조제4호가목(용도지역 · 용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획) 및 다목(기반시설의 설치 · 정비 또는 개량에 관한 계획)에 관한 도시 · 군관리계획, 같은 법 제86조에 따른 도시 · 군계획시설사업의 시행자 지정에 대해서만 의제되도록 규정하고 있었으나, **도시재생활성화계획을 수립한 후에도 도시재생사업시행자가 다른 법률에 따른 인가나 구역지정 등을 받기 위해 각각의 절차를 이행해야 하므로 많은 시간과 비용을 감수하여야 하는 문제**가 있어 2017년 12월 26일 법률 제15317호로 **일부개정된 도시재생법 제21조제3항에 각 호를 신설**하여 도시재생활성화계획을 고시한 때 **도시재생사업과 관계된 정비계획의 결정 등 더 많은 인허가가 의제될 수 있도록 하여 신속한 사업의 추진이 이루어질 수 있도록 한 것**인바, 정비계획에 용도지역이나 용도지구를 변경하는 내용이 포함되어 있다고 하더라도 **도시재생활성화계획의 원활한 시행 및 도시재생사업의 효율적인 추진을 위해서 도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 이 사안 정비계획의 결정이 의제된다고 보는 것이 그 입법 연혁 및 개정 취지에 부합하는 해석**이라 할 것입니다.

아울러 도시재생법 제19조제3항제2호에서는 도시재생활성화계획에 도시재생사업의 계획에 관한 사항이 포함되도록 규정하고 있고, 같은 법 제20조제1항 및 제2항에서는 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 지방도시재생위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있으며, 같은 법 제8조제1항 및 같은 법 시행령 제10조제3항제3호에 따라 지방도시재생위원회 위원으로 건축, 주거, 교통, 도시설계 및 지역계획 등의 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 등을 임명하도록 하고 있는바, **도시재생**

활성화계획을 수립·변경하는 과정에서 의제되는 개별법상 각종 계획 등에 대해서 **전문성을 갖추고 있는 지방도시재생위원회의 심의가 이루어지고 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요**가 있습니다.

따라서 이 사안 정비계획의 결정은 **도시재생활성화계획 중 근린재생형 활성화계획이 고시된 때 도시재생법 제21조제3항제4호에 따라 의제됩니다.**

※ 법령정비 권고의견

도시재생법 제21조제3항에 따라 근린재생형 활성화계획이 고시된 때 의제될 수 있는 같은 항 각 호의 인허가 중 용도지역이나 용도지구를 변경하는 내용이 포함된 인허가가 의제될 수 있는지를 명확하게 규정할 필요가 있습니다.

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제21조(도시재생활성화계획의 효력) ①·② (생 략)

③ 제20조에 따라 도시재생활성화계획이 고시된 때에는 다음 각 호의 결정·변경·지정·수립 또는 인가 등(이하 "인가등"이라 한다)을 받은 것으로 보며, 이에 대한 고시나 공고를 한 것으로 본다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획[「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다), 다목 및 마목의 경우만 해당한다]의 결정 또는 변경 및 같은 법 제86조에 따른 도시·군계획시설사업의 시행자 지정
2.·3. (생 략)
4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업에 대한 같은 법 제16조에 따른 정비계획의 결정 및 정비구역의 지정
5. ~ 9. (생 략)

「도시 및 주거환경정비법」

제9조(정비계획의 내용) ① 정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. ~ 10. (생 략)

11. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제52조제1항 각 호의 사항에 관한 계획 (필요한 경우로 한정한다)

12. (생 략)

② ~ ④ (생 략)

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 3. (생 략)

4. "도시·군관리계획"이란 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지 이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 다음 각 목의 계획을 말한다.

가. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획

나. 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역(市街化調整區域), 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

다. 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획

라. 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획

마. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

바. 삭 제

사. 도시혁신구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 도시혁신계획

아. 복합용도구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 복합용도계획

자. 도시·군계획시설입체복합구역의 지정 또는 변경에 관한 계획

5. ~ 20. (생 략)

제52조(지구단위계획의 내용) ① 지구단위계획구역의 지정목적을 이루기 위하여 지구단위계획에는 다음 각 호의 사항 중 제2호와 제4호의 사항을 포함한 둘 이상의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제1호의2를 내용으로 하는 지구단위계획의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 용도지역이나 용도지구를 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항

1의2. ~ 8. (생 략)

②·③ (생 략)



이 자료는 의원님들의 자치입법 활동에 도움을 드리기 위해 입법정책담당관(입법지원팀)에서 국내외 입법정책 동향 자료를 요약·정리하여 제공해 드리는 것입니다.

전북특별자치도의회
(입법정책담당관)