

사랑과 신뢰, 번영과 발전의 가치를 실현하는 의회

월간 입법동향

- 2026년 5월호 -



경기도의회
Gyeonggido Assembly



경기도의회
Gyeonggido Assembly

□ 국회 및 중앙정부 입법동향	
1. [제정(안)] 지역주도 과학기술혁신 촉진에 관한 법률	4
2. [제정] 반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법	7
□ 타 시·도 입법동향	
1. [제정] 서울특별시 온라인 유태제품 피해 예방 및 지원에 관한 조례	10
2. [제정] 충청남도 주민참여형 재생에너지 및 개발이익 공유에 관한 조례	13
□ 국회입법	
1. [이슈와 논점] ‘통합특별시’ 출범과 지방교육재정 수입의 함수 - 「지방교육재정교부금법」상 시도세전입금 규정 정비의 필요성 -	15
2. [NARS info] 주택시장 과열 정부의 대응은?	22
□ 국외동향 및 시책	
◇ [최신외국입법정보] 미국의 AI 관련 퍼블리시티권 입법례	25
□ 국외 지자체 자치법규 입법사례	
• 플랫폼·비정형 노동자 권익 보호 관련 입법사례 •	
1. [미국 로스앤젤레스] 프리랜서 노동자 보호 조례	34
2. [미국 뉴욕] 식료품 배달 노동자에 대한 최저 지급액 관련 자치법규	39
□ 유권해석 동향	
◇ 법제처 의견제시 사례 5건 (광역시·도 1건 / 기초 시·군·구 4건)	42
□ 경기도의회 주요 입법예고	
◇ 의원발의 1건(제정조례안 1건)	73

국회 및 중앙정부 입법동향

1 [제정(안)] 지역주도 과학기술혁신 촉진에 관한 법률

[제안일 2026. 4. 22.] [의안번호 제2218532호, 2026. 4. 23., 제434회 국회(임시회)제7차 본회의 가결]

◇ 제안이유 및 주요내용 등

○ 제안이유

수도권 일극 체제가 고착화되고 경제, 산업과 일자리가 점점 더 수도권으로 집중됨에 따라, 지역은 청년을 중심으로 인구가 지속적으로 유출되어 소멸 위기에 직면해 있음.

위기에 처한 지역이 다시 활력을 찾고 청년들이 지역으로 돌아오게 하기 위해서는, 지역 산업의 경쟁력을 높이고 신산업 창출의 핵심 동력인 과학기술 혁신이 지역 차원에서 실질적으로 작동할 수 있는 기반을 구축하는 것이 필수적임.

그러나 현행 국가 연구개발 정책은 중앙정부 주도의 획일적인 사업 구조와 수도권 중심의 연구 인프라 배분에 머물러 있어, 지역이 주도적으로 관련 정책과 사업을 추진하는 데 제도적·재정적 한계가 존재함. 이로 인해 지역의 연구개발 역량은 지역 산업과 효과적으로 연계되지 못하고 있는 실정임.

이에 지역이 주체가 되어 지역 특성에 부합하는 과학기술 혁신 전략과 사업을 자율적으로 수립·추진할 수 있도록 하고, 정부가 이를 행정적·재정적으로 뒷받침하는 체계를 구축하고자 함. 이를 통해 지역 산·학·연의 연구역량을 강화하고 우수한 인재가 지역에 정착할 수 있는 자생적 혁신 생태계를 조성함으로써 궁극적으로 국가경제의 균형 있는 발전에 이바지하려는 것임.

○ 주요내용

가. 시·도지사는 5년마다 지역과학기술혁신계획을 수립하고, 정부는 계획의 원활한 추진을 위하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 함(안 제6조 및 제7조).

나. 시·도지사는 지역과학기술 연구개발에 투자하는 목표치를 설정할 수 있고, 과학기술 정보통신부장관은 5년 단위의 지역과학기술 중장기 투자 혁신 전략을 수립하도록 함(안 제8조 및 제9조).

다. 시·도지사 소속으로 지역과학기술자문회의를 두고, 과학기술정보통신부장관과 협의하여 지역별 과학기술 전담기관을 설치하거나 지정할 수 있도록 함(안 제10조 및 제11조).

라. 과학기술정보통신부장관은 정책 수립 및 지자체 컨설팅 등을 지원하기 위한 지역과학기술 정책연구센터를 지정하여 운영할 수 있도록 함(안 제12조).

마. 과학기술정보통신부장관은 지역연구개발사업을 지정하여 특화된 평가를 실시하고, 시·도지사는 지역자체연구개발사업 및 초광역권연구개발사업을 기획하여 추진할 수 있도록 함(안 제13조부터 제15조까지).

- 바. 국가와 지방자치단체는 지역과학기술혁신 촉진 사업을 공동 추진하기 위하여 지역과학기술 투자협약을 체결할 수 있도록 함(안 제16조).
- 사. 지역 연구역량 강화를 위하여 지역공공연구기관을 육성하고 지역거점연구기관을 지정하며, 지역 대학 및 지역기업연구소에 대한 지원 근거를 마련함(안 제17조부터 제20조까지).
- 아. 관할 시·도 내 산·학·연 간의 협력을 촉진하고 그 성과가 지역 사회로 확산될 수 있도록 협력 사업을 추진함(안 제21조).
- 자. 전주기적인 지역과학기술인 양성 및 지원체계를 구축하고, 주거교육 등 정주여건을 개선하기 위하여 노력하도록 함(안 제22조 및 제24조).
- 차. 지역과학기술 집적단지를 활성화하고 집적단지 상호 간의 연계와 협력을 촉진하기 위한 정책을 추진함(안 제23조).
- 카. 시·도지사는 과학기술을 활용하여 지역문제를 해결하기 위한 정책을 추진하고, 불필요한 규제의 완화 및 해소를 건의할 수 있도록 함(안 제25조 및 제27조).
- 타. 지역과학기술정보의 효율적 관리를 위하여 지역별 지표를 두어 관리하고 지역과학기술 수요조사를 실시할 수 있도록 함(안 제26조).
- 파. 지역과학기술자문회의의 위원, 전담기관 및 정책연구센터의 임직원 등에 대하여 「형법」에 따른 벌칙을 적용할 때 공무원으로 의제함(안 제29조).

◇ 도의회 입법 시사점

- ▶ 위원회 : 미래과학협력위원회
- ▶ 조 례 : 경기도 과학기술진흥 조례

- 이번 「지역주도 과학기술혁신 촉진에 관한 법률안」은 중앙정부 중심의 연구개발 정책 구조에서 벗어나, 시·도 등 지방자치단체가 지역 특성에 맞는 과학기술혁신 전략을 자율적으로 수립·추진할 수 있도록 하는 데에 주된 취지가 있음. 특히 5년 단위 지역과학기술혁신 계획 수립 의무화, 지역자체연구개발사업 제도화, 지역과학기술자문회의 및 전담기관 설치 근거 마련, 초광역 협력체계 도입 등을 통해 정책의 기획·투자·집행 구조를 지역 중심으로 재편하고 있다는 점에서, 기존 사업지원 중심 체계를 넘어 지역혁신 생태계 전반을 포괄하는 기본법적 성격을 갖는 법안으로 볼 수 있음.
- 현행 「경기도 과학기술진흥 조례」(이하 「경기도 조례」라고 함)는 기본계획 수립, 연구개발 사업 지원, 산·학·연 협력, 전담기관 지정 및 위원회 운영 등을 규정하고 있어 과학기술혁신 정책을 추진하기 위한 기본적인 틀은 갖추고 있음. 다만 개별 사업 중심 구조에 머물러 있어 계획·투자·평가 등을 통합적으로 규정하기에는 한계가 있음. 이에 따라 향후 상위법 시행 시 현행 조례만으로는 정책 방향을 충분히 수용하기 어려울 것으로 보이는바, 다음과 같은 시사점을 참고할 필요가 있음.

- 첫째, 계획체계와 관련하여, 법률안은 지역과학기술혁신계획을 중심으로 투자전략, 중점기술, 실행계획 및 성과관리까지 포함하는 체계적 계획구조를 요구하고 있음. 반면 현행 조례는 과학기술진흥 기본계획을 규정하고 있으나 내용이 비교적 포괄적 수준에 머물러 있음. 따라서 향후 조례 개정 시에는 혁신계획 중심으로 계획체계를 재정비하고 실행 및 평가에 관한 규정을 보완할 필요가 있음.
- 둘째, 거버넌스 체계에 관하여, 법률안은 지역과학기술자문회의를 통해 정책·사업·재정의 통합적 심의·조정 기능을 수행하도록 하고 있음. 이에 비해 현행 위원회는 자문 중심 기능에 그치고 있어 정책 조정 기능이 제한적임. 따라서 기존 위원회의 기능을 확대하여 계획, 사업, 재정 간 연계를 조정하도록 하는 방안을 고민해 볼 수 있음.
- 셋째, 연구개발사업 체계와 관련하여, 법률안은 지역연구개발사업, 지역자체연구개발사업, 초광역권연구개발사업으로 구조화하고 지방자치단체의 자체 사업 추진 근거를 명확히 하고 있음. 반면 현행 조례는 개별 사업 유형 중심으로 규정되어 있어 체계성이 부족함. 이에 따라 향후 조례 개정 시에는 연구개발사업의 유형을 구조화하고, 특히 지역자체연구개발사업의 기획·평가 체계를 명확히 하는 것이 바람직할 것으로 보임.
- 넷째, 전담기관 및 정책지원체계에 관하여, 법률안은 전담기관이 계획 수립 지원, 사업 관리, 협력 지원 등 종합적 기능을 수행하도록 하고 있음. 현행 조례도 전담기관 규정을 두고 있으나 사업관리 중심에 머물러 있는바, 향후에는 정책기획·조사연구·데이터 관리 기능까지 포함하는 방향으로 역할을 확대할 필요가 있음.
- 다섯째, 투자 및 재정운용과 관련하여, 법률안은 투자목표 설정, 국가-지자체 간 협약, 성과 기반 지원체계를 도입하고 있음. 반면 현행 조례는 투자 확대를 선언적으로 규정하는 수준에 그치고 있음. 따라서 연구개발 투자 목표 설정, 협약 근거, 성과 연계 재정지원 체계를 도입하는 방안을 고민해 볼 수 있을 것임.
- 여섯째, 지역혁신 생태계 및 협력체계와 관련하여, 법률안은 지역대학, 연구기관, 기업, 인재 정주조건 등을 포괄하는 혁신 생태계를 강조하고, 초광역 협력사업을 제도화하고 있음. 이에 비해 현행 조례는 일부 협력 및 인력양성 규정에 그치고 있어 통합적 생태계 관점은 미흡함. 따라서 향후 조례 개정 시에는 산·학·연 협력, 인재 유치, 정주환경 개선 및 타 시·도와의 공동 연구개발 등 광역 협력 기반의 강화가 요구됨.
- 요컨대, 「지역주도 과학기술혁신 촉진에 관한 법률안」은 지역 중심의 과학기술혁신 체계를 구축하기 위한 기본법으로서 의미가 있으며, 경기도의 경우 현행 조례의 틀만으로는 이를 충분히 반영하기 어려운 측면이 있음. 따라서 향후 ① 혁신계획 중심의 계획체계 재정립, ② 거버넌스 기능 강화, ③ 연구개발사업 구조화, ④ 전담기관 기능 확대, ⑤ 투자 및 재정운용 체계 도입, ⑥ 지역혁신 생태계 및 초광역 협력 기반 강화 등을 중심으로 조례의 전부개정 또는 별도의 조례 제정 여부를 검토할 필요가 있음.

2 [개정] 반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법

[시행 2026. 2. 10.] [법률 제21337호, 2026. 2. 10., 제정]

◇ 제안이유 및 주요내용

○ 제안이유

최근 반도체산업이 국가안보와 직결되는 전략산업으로 부상함에 따라 공급망 재편, 기술 규제 강화, 보조금 경쟁 등 전방위적으로 글로벌 경쟁이 심화되고 있음.

이에 국내 반도체산업 생태계를 조성하고 글로벌 경쟁력을 강화할 수 있도록 반도체산업 클러스터를 지정하여 지원하고, 전력망·용수망·도로망 등 반도체산업과 관련한 산업기반 시설을 설치·확충하게 하며, 산업기반시설 조성 등에 예비타당성조사 특례를 규정하고, 2036년 12월 31일까지 반도체산업경쟁력강화특별회계를 설치하여 운영하게 하는 등 산업 경쟁력 강화와 지원을 위한 체계를 규정하고자 함.

○ 주요내용

- 가. 5년 단위로 반도체산업 경쟁력 강화 기본계획을 수립·시행하고, 매년 반도체산업 경쟁력 강화 실행계획을 수립·시행하게 함(안 제5조·제6조)
- 나. 대통령 소속으로 반도체산업경쟁력강화특별위원회를 설치하고 산업통상부 소속으로 반도체 혁신성장지원단을 설치함(안 제9조·제10조)
- 다. 산업통상부장관이 반도체산업 혁신생태계를 조성하기 위한 반도체 클러스터를 지정할 수 있게 함(안 제11조)
- 라. 국가 및 지방자치단체가 반도체클러스터 관련 산업기반시설을 조성·지원하고, 그에 따른 비용의 전부 또는 일부를 우선 지원하도록 함(안 제14조)
- 마. 정부가 연구개발·실증·안전관리 및 기반시설 구축 등 중소기업 또는 중견기업의 혁신 발전을 지원하도록 함(안 제17조)
- 바. 정부가 전력망·용수망·도로망 등 반도체산업과 관련한 산업기반 시설을 설치·확충하게 함(안 제18조)
- 사. 반도체클러스터에 입주하는 기업 등이 관련 목적 달성을 위해 필요한 경우 산업통상부장관에게 규제 개선을 신청할 수 있도록 함(안 제23조)
- 아. 반도체클러스터 산업기반시설 조성 등과 관련하여 예비타당성조사 우선선정과 면제절차를 규정함(안 제24조)
- 자. 국가 및 지방자치단체가 반도체산업 관련 기업에 대하여 관련 세법에서 정하는 기준에 따라 세제에 대한 지원을 할 수 있도록 함(안 제31조)
- 차. 산업통상부장관이 대통령령이 정하는 기준에 따라 반도체산업 전문인력 양성기관을 지정할 수 있게 함(안 제33조)
- 카. 반도체산업의 경쟁력 강화를 위해 2036년 12월 31일까지 반도체산업경쟁력강화특별회계를 설치하여 운영하게 함(안 제35조·부칙 제3조)

◇ 도의회 입법 시사점

▶ 위원회 : 미래과학협력위원회

▶ 조 례 : 경기도 반도체산업 육성 및 지원 조례

- 이번 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」은 글로벌 공급망 재편과 기술패권 경쟁 심화에 대응하여, 반도체산업을 국가 전략산업으로 지정하고 입지·인프라·투자·인력·규제특례 등을 종합적으로 지원하기 위한 데에 주된 취지가 있음. 특히 국가 및 지방자치단체의 책무 명확화, 반도체 특화단지 지정 및 기반시설 지원, 인허가 절차의 신속화, 전력·용수 등 핵심 인프라 확보, 전문인력 양성 및 기업지원 확대 등을 포괄적으로 규정하고 있다는 점에서, 개별 산업지원 정책을 넘어 입지·투자·인력·규제까지 아우르는 종합 지원체계를 구축하려는 법률로 볼 수 있음.
- 현행 「경기도 반도체산업 육성 및 지원 조례」(이하 ‘경기도 조례’라고 함)는 종합계획 수립, 실태조사, 협력체계 구축, 기술개발·기업지원·인력양성 등 다양한 지원사업, 통합지원 추진단 운영 등을 규정하고 있어 반도체산업 육성을 위한 기본적 정책수단은 갖추고 있음. 다만 조례는 개별 사업 지원 중심 구조에 머물러 있어, 입지·인프라·규제특례·초광역 공급망 등 산업생태계 전반을 포괄하는 상위법의 정책 방향까지는 충분히 반영하고 있지 않음. 이에 따라 향후 특별법 시행 시 현행 조례만으로는 제도적 연계와 정책 실행력을 확보하는 데 한계가 있을 수 있음.
- 첫째, 산업입지 및 기반시설 지원체계와 관련하여 살펴보면, 특별법은 반도체 특화단지 지정과 함께 전력·용수·도로 등 핵심 인프라의 신속한 구축 및 행정지원 근거를 두고 있음. 반면 현행 경기도 조례는 집적화단지 조성 지원 규정은 있으나, 대규모 산업입지 지정이나 기반시설 확보를 위한 행정지원·절차 간소화까지는 규정하고 있지 않음. 따라서 향후 조례 개정 시에는 반도체 클러스터 조성, 기반시설 설치 지원, 인허가 협력체계 등 입지·인프라 지원에 관한 규정을 보다 구체화할 필요가 있음.
- 둘째, 규제개선 및 행정지원 체계에 관하여 살펴보면, 특별법은 인허가 절차 간소화, 관계기관 협의 신속화 등 기업 투자환경 개선을 위한 특례적 지원을 규정하고 있음. 이에 비해 현행 경기도 조례는 일반적인 협력체계 구축 수준에 그치고 있어 규제개선이나 인허가 지원을 직접적으로 다루고 있지는 않음. 따라서 향후에는 도 차원의 행정지원 체계를 명확히 하고, 인허가 지원, 관계기관 협의, 기업 애로 해소 등을 위한 지원 근거를 보완할 필요가 있음.
- 셋째, 연구개발 및 산업생태계 지원체계와 관련하여 살펴보면, 특별법은 국가 차원의 연구개발 투자 확대와 함께 소재·부품·장비 기업, 팹리스 등 산업 전반의 경쟁력 강화를 강조하고 있음. 현행 경기도 조례도 기술개발, 산·학·연 협력, 사업화 지원 등을 규정하고 있으나, 공급망 안정, 핵심 기술 자립, 산업생태계 전반의 연계 강화까지는 구조적으로 반영되어 있지 않음. 이에 따라 향후에는 반도체 산업 생태계 전반을 고려한 지원체계를 강화하고, 특히 중소·중견기업 및 소재·부품·장비 분야 지원을 명확히 할 필요가 있음.

타 시·도 입법동향

1 [제정] 서울특별시 온라인 위해제품 피해 예방 및 지원에 관한 조례

[시행 2026. 3. 30.] [서울특별시조례 제10040호, 2026. 3. 30., 제정]

◇ 소관위원회 : 경제노동위원회

◇ 제정이유

- 2024년 5월 공정거래위원회는 해외 온라인 플랫폼을 통해 국내에서 판매·유통되는 위해 제품으로부터 소비자의 안전을 보호하기 위해 알리익스프레스(AliExpress) 및 테무(Temu)와 “해외 온라인 플랫폼 자율 제품안전 협약”을 체결하였음.
- 그러나 해당 협약은 법적 구속력이 없는 자율협약에 불과하고, 협약 체결 이후에도 여전히 C-커머스(China Commerce)를 중심으로 위조상품, 유해물질 기준치 초과 제품, 물리적 안전기준 미달 제품 등의 유통 사례가 다수 확인되고 있어, 시민의 피해가 우려되는 상황임.
- 이에 온라인 플랫폼을 통해 판매·유통되는 위해제품에 대해 서울시 차원에서 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하도록 하고, 제품에 대한 시험·검사·조사, 피해 예방 및 구제 지원 사업, 실태조사, 협력체계 구축 등을 추진할 수 있도록 규정함으로써 시민의 피해를 예방·구제하기 위한 제도적 기반을 마련하고자 함.

◇ 주요내용

- 가. 조례의 목적과 정의를 규정함(안 제1조 및 안 제2조).
- 나. 서울특별시장의 책무와 기본계획 및 시행계획에 대해 규정함(안 제3조 및 안 제4조).
- 다. 제품에 대한 시험·검사·조사 등에 대해 규정함(안 제5조).
- 라. 피해 예방 및 구제 지원 사업에 대해 규정함(안 제6조).
- 마. 실태조사 및 조사·연구에 대해 규정함(안 제7조).
- 바. 사무의 위탁에 대해 규정함(안 제8조).
- 사. 협력체계 구축에 대해 규정함(안 제9조).

◇ 도의회 입법 시사점

- 서울특별시는 최근 해외 온라인 플랫폼(C-커머스)을 통해 유통되는 위해제품 및 위조상품으로부터 시민 안전을 보호하기 위하여 본 조례를 제정하였음. 이는 국가 차원의 자율협약이 가진 권리 구제 효과의 한계를 보완하고, 지방자치단체 차원에서 실효적인 상시 감시 및 구제 체계를 구체화했다는 점에서 선제적 입법사례로 볼 수 있음.

- 넷째, 전문인력 양성 및 정주여건과 관련하여 살펴보면, 특별법은 반도체 전문인력 양성과 함께 교육·연구·정주환경 개선까지 포함하는 종합적 지원을 규정하고 있음. 현행 경기도 조례도 인력양성 및 교육 지원을 포함하고 있으나, 인재 유치 및 장기 정착을 위한 주거·교육·생활 인프라 등 정주여건까지는 포괄적으로 규율하고 있지 않음. 따라서 향후에는 인력양성을 넘어 인재 유치 및 정착 지원까지 포함하는 정책적 기반의 보완이 요구됨.
- 다섯째, 추진체계 및 정책조정 기능과 관련하여 살펴보면, 특별법은 국가 차원의 종합적 추진체계를 전제로 정책 간 연계와 조정을 강조하고 있음. 현행 경기도 조례는 통합지원 추진단을 운영할 수 있도록 규정하고 있으나, 정책·사업·재정 전반을 조정하는 기능까지는 명확하지 않음. 따라서 향후에는 추진단 또는 유사 기구의 기능을 확대하여 산업정책, 입지, 인프라, 인력정책 간 연계를 종합적으로 조정하는 방안을 고민해 볼 수 있음.
- 여섯째, 재정지원 및 투자유치 체계와 관련하여 살펴보면, 특별법은 국가 차원의 재정 지원과 투자유치 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하고 있음. 반면 현행 경기도 조례는 사업비 지원 중심의 규정에 머물러 있어 투자유치 촉진이나 전략적 재정지원 구조까지는 충분히 반영하지 못하고 있음. 이에 따라 향후에는 투자유치 지원, 기업 인센티브, 재정 지원 기준 등의 체계적인 정비가 요구됨.
- 요컨대, 「반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법」은 반도체산업을 국가 전략산업으로서 종합적으로 지원하기 위한 법률로서, 입지·인프라·규제·투자·인력 등 전반을 포괄하는 정책 전환을 요구하고 있음. 경기도의 경우 현행 조례를 통해 기본적 지원체계는 갖추고 있으나, 산업생태계 전반을 통합적으로 규율하는 데에는 한계가 있으므로, 향후 법률 시행 동향을 반영하여 ① 산업입지 및 기반시설 지원체계 보완, ② 인허가 및 행정 지원 기능 강화, ③ 산업생태계 전반 지원 확대, ④ 전문인력 정주여건 개선, ⑤ 정책조정 기능 강화, ⑥ 투자유치 및 재정지원 체계 정비 등을 중심으로 조례의 보완 또는 구조적 개편을 검토할 필요가 있음.

- 특히 본 조례안은 위해 제품의 범주에 관계 법령에 따른 안전성 미달 제품뿐만 아니라 「부정경쟁방지법」상 위조상품(가품)까지 포함하여 정의함으로써, 소비자의 생명·신체적 안전 보호와 더불어 재산상 피해 예방 및 공정한 거래 질서 확립이라는 다각적 입법 목적을 동시에 달성하려는 점이 주목할 만함.
- 이는 기존의 소비자 보호 시책이 오프라인 또는 일반적인 전자상거래에 국한되어 해외직구 등 새로운 유통 경로에서 발생하는 위해 요인에 적기 대응하기 어렵다는 문제의식에 기인한 것으로, 심사보고서에서도 자가사용 목적의 해외직구 제품이 안전성 조사 없이 반입되는 입법 공백에 대응한 지자체 차원의 '시험·검사 및 공표' 기능 강화 필요성이 강조된 바 있음.
- 반면 경기도의 경우 「경기도 전기통신금융사기 피해 예방 및 지원 조례」 등을 통해 특정 영역의 소비자 피해를 관리하고 있으나, 해외 플랫폼을 통해 유입되는 '실물 위해제품'에 대한 통합적 예방 및 실무적 대응 체계는 구체화되어 있지 않은 상황임. 이에 경기도 차원에서는 위해제품 유통 감시를 단순한 소비자 상담의 범주를 넘어, 직접적인 성분 검사와 유통 차단 권고 기능을 수행하는 전담 추진체제로 구조화할 필요가 있음.
- 특히 서울시 조례는 「소비자기본법」 및 「부정경쟁방지법」 등 개별 법령이 지자체에 부여한 권한(시험·검사 의뢰, 시정권고, 사실공표 등)을 온라인 위해제품 대응에 맞게 재구성하여 행정의 정당성을 확보하고 있음. 경기도 역시 입법 시 이러한 법적 근거를 명확히 규정하여 시정권고의 예측 가능성을 제고하는 한편, 플랫폼 사업자에 대한 자발적 협조 요청과 지식 재산처장에 대한 시정명령 요청 기능을 명문화하는 방안이 입법적으로 타당한 대안이 될 수 있음.
- 아울러 본 조례안은 신규 계획 수립에 따른 행정 부담을 완화하기 위해 본 기본계획을 '공정경제 기본계획' 등에 포함하여 수립할 수 있도록 유연성을 부여하고 있음. 경기도 역시 31개 시·군의 넓은 관할 구역과 행정 수요를 고려하여 기존 소비자 또는 공정경제 관련 계획과의 정합성을 확보하고, 분산된 시책을 통합 관리할 수 있는 이원적 운영체계를 도입할 경우 정책의 실효성을 높일 수 있을 것으로 보임.
- 또한 서울시 사례에서 확인된 '해외위해물품관리 실무협의체' 참여 및 유관기관(공정위, 관세청, 한국소비자원 등)과의 협력 체계는 지자체의 행정력 한계를 보완하는 핵심 장치임. 경기도 조례에서도 중앙행정기관 및 도내 소비자단체뿐만 아니라 플랫폼 사업자의 협력 의무를 강조하는 다층적 거버넌스를 구축함으로써, 위해 정보의 신속한 전파와 차단 이행력을 강화하는 방안에 대한 고민이 필요함.
- 특히 서울시는 위해제품 판매 차단 이후 1개월 및 6개월 경과 시점에 재유통 여부를 추가 점검하는 등 사후 환류 체계를 강화하고 있는 점은 형식적 행정 조치를 넘어 실제적 안전

- 확보를 피하는 장치로서 의미가 있음. 경기도 입법 시에도 단순한 차단 권고에 그치지 않고 '위해제품 재유통 방지 점검'과 '사후 모니터링'을 사업 범위에 구체적으로 명시하여 정책의 완결성을 도모할 필요가 있음.
- 다만 서울시 조례는 2026년 시행 예정인 「전자상거래법」상 국내 대리인 지정 의무화 등 변화하는 법적 환경과의 연계 절차 등에 대해서는 아직 구체적인 규정이 미흡한 측면이 있음. 이는 경기도 입법 시 해외 사업자의 책임성을 강화할 수 있는 국내 대리인과의 소통 창구 마련 및 피해구제 기금 연계 등 보다 입체적인 지원 체계의 마련이 필요함을 시사함.
- 요컨대, 서울특별시 사례는 온라인 위해제품 대응 정책을 단순한 정보 제공 중심에서 벗어나 지자체의 '조사·검출 및 공표' 중심의 능동적 감시 체계로 전환한 입법 사례임. 경기도 역시 기존 조례 체계를 보완하여 위해제품 유통 감시와 소비자 보호 기능을 조직·운영 중심으로 재구조화하는 방향의 제도적 대응이 요구됨.

2 [제정] 충청남도 주민참여형 재생에너지 및 개발이익 공유에 관한 조례

[시행 2026. 4. 23.] [충청남도조례 제6116호, 2026. 4. 23., 제정]

◇ 소관위원회 : 도시환경위원회

◇ 제정이유

○ 충청남도 내 주민참여형 재생에너지 및 개발이익 공유에 필요한 사항을 규정하여 재생에너지 발전사업 추진 시 지역 주민의 참여를 활성화하고 개발이익을 공정하게 공유함으로써, 에너지 전환에 대한 사회적 수용성을 높이고 지역사회의 지속가능한 발전에 기여하고자 함

◇ 주요내용

- 가. 목적 및 정의(안 제1조~제2조)
- 나. 도지사의 책무(안 제3조)
- 다. 적용범위(안 제4조)
- 라. 상생협약 등(안 제6조)
- 마. 주민협의체 구성 등(안 제7조)
- 바. 지원(안 제8조)

◇ 도의회 입법 시사점

- 충청남도는 재생에너지 발전사업 확대 과정에서 발생하는 지역 갈등을 완화하고 주민 수용성을 제고하기 위하여 「주민참여형 재생에너지 및 개발이익 공유에 관한 조례」를 제정하였음. 동 조례는 주민을 단순한 이해관계자가 아닌 사업 참여 주체로 전환하고, 발전사업 수익의 일부를 지역사회에 환원하는 개발이익 공유 구조를 제도화함으로써 재생에너지 정책을 ‘참여형·이익공유형 모델’로 전환한 데 의의가 있음.
- 특히 도지사의 책무로 주민참여형 사업 활성화 및 시책 수립을 명문화하고, 일정 규모 이상 발전사업을 대상으로 상생협약 체결, 주민협의체 구성, 표준모델 개발·보급 등을 규정하여 사업 전 과정에서 주민 참여를 구조화하고 있음. 또한 개발이익 공유 방식을 현금 배당뿐 아니라 전기요금 보조, 지역사업 지원 등 다양한 형태로 허용하고, 주민 출자금 이차보전 및 펀드 지원을 통해 실질적인 주민 참여 유도과 정책 실행력 확보를 도모했다는 점에서 주목할 만함.

- 다만 상생협약 및 주민협의체가 임의규정에 머무르고 있어 실효성 확보에 한계가 있을 수 있으며, 협의체 대표성 및 형평성 문제, 분쟁 조정 장치 미비 등이 지적되고 있음. 또한 주민 출자 지원 등 재정지원 확대에 따른 재정 부담 및 민간 투자와의 역할 분담 문제도 함께 고려할 필요가 있을 것임.
- 한편, 이와 유사한 입법 사례로 전북특별자치도는 2024년 「신·재생에너지 발전지구 지정 및 개발이익 공유화에 관한 조례」 제정을 통해 발전지구 지정과 개발이익 공유를 연계하는 ‘계획·공간 기반 모델’을 운영하고 있음. 이는 공공이 일정 지역을 지정하여 개발이익 환원 구조를 제도적으로 담보한다는 점에서 강한 공공성과 일관성을 확보할 수 있으나, 인허가 체계와의 정합성, 재산권 제한 논란 등 제도 설계의 복잡성이 수반되는 한계가 있음.
- 이러한 점을 종합할 때, 경기도 입법 시 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있음. 첫째, 재생에너지 조례는 단순 보급 확대를 넘어 주민 수용성 확보를 핵심 요소로 포함하여 주민참여 및 개발이익 공유 구조를 제도화할 필요가 있음. 둘째, 상생협약 및 주민협의체는 선언적 규정 수준을 넘어 인허가 절차 등과 연계하여 실질적인 이행이 이루어지도록 할 수 있는 입법 방안이 요구됨. 셋째, 개발이익 공유 방식은 다양성을 인정하되 최소 기준을 설정하여 형평성을 확보할 필요가 있음. 넷째, 주민 참여 확대를 위한 금융지원은 재정 건전성을 고려하여 범위와 한도의 명확성이 요구됨. 다섯째, 표준모델 개발, 교육·컨설팅 등 정책 실행 기반을 마련하도록 하는 규정을 고민해 볼 필요가 있음. 여섯째, 전북특별자치도 사례와 같은 발전지구 지정 방식은 중장기적으로 검토가 가능하나, 관련 법령과의 정합성 및 법적 쟁점을 충분히 검토한 후 점진적·제한적으로 도입하는 것이 바람직할 것으로 보임.
- 요컨대, 충청남도 조례는 재생에너지 정책을 주민 참여와 개발이익 공유 중심으로 전환한 대표적 사례로서, 경기도 역시 관련 조례가 부재한 현 상황을 고려할 때, 주민 수용성 기반의 참여형 구조를 도입하는 방향의 입법적 대응이 요구되며, 전북특별자치도의 ‘계획·공간 기반’ 입법사례는 이를 제도적으로 보완하는 참고 자료로 활용할 수 있음.

국회입법 이슈와 논점

◇ ‘통합특별시’ 출범과 지방교육재정 수입의 합수 ◇

- 「지방교육재정교부금법」상 시도세전입금 규정 정비의 필요성 -

국회입법조사처 이슈와논점 제2475호 (2026. 02. 10.)

2026년 2월, 「충남대전통합특별시 설치 및 경제과학국방중심도시 조성을 위한 특별법안」(이하 “대전특별시법안”이라 한다), 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」(이하 “광주특별시법안”이라 한다), 「대구경북행정통합특별법안」(이하 “대구경북특별시법안”이라 한다) 등이 발의되었다. 현재까지 ‘특별시’는 서울특별시가 유일하지만, 입법이 완료되는 경우 복수의 ‘특별시’가 설치된다. 그런데 「지방교육재정교부금법」 등 관계 법률 규정에서는 ‘서울특별시’라고만 적시한 경우가 있다. 새로 출범하는 ‘특별시’에 대해 적용되지 않는 규정의 정비가 필요하다. 특히 교육의 균형있는 발전을 도모하기 위한 재원의 마련과 관련되어 있다는 점에서, 「대전특별시법안」, 「광주특별시법안」, 「대구경북특별시법안」 등 제정 시 지방교육재정 관련 규정의 정비의 필요성과 그 구체적인 방안에 대하여 검토한 바를 제시한다.

I. 서울특별시 아닌 ‘특별시’들의 출현

법률상 광역지방자치단체는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도로 구분된다.¹⁾ “시·도”로 통칭하기도 하지만, 그 위상과 성격의 차이를 반영하여 각 명칭을 달리하고 있다. 위에서 열거한 행정통합 관련 법안은 모두 ‘특별시’를 설치하고, 서울특별시에 준하는 지위를 가진다는 내용을 포함한다.²⁾

종전까지 ‘광역시’ 또는 ‘도’였던 지방자치단체가 폐지되면서, 서울특별시가 아닌 ‘특별시’가 새롭게 출범하게 되는 것이다.

그런데 현행 법제 전반에서 서울특별시가 아닌 ‘특별시’가 설치될 것을 예정하거나 반영하지 못한 측면이 있다. 예컨대, 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」 제5조 제2항에서 “본부는 서울특별시에, 지부는 서울특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에, (...) 두고,”와 같이 규정한 것이다. 앞의 “서울특별시”는 해당 지방자치단체를 특정하지만, 후자의 “서울특별시”란 광역지방자치단체 중 “특별시”를 가리킨다고 보는 것이 적절하다. “특별시”는 곧 “서울특별시”라고 받아들여 온 일상의 관념이 여러 법률 곳곳에 반영되어 있다.

「지방교육재정교부금법」 역시 마찬가지이다.³⁾ 서울특별시, 광역시 및 경기도, 그 밖의 도 및 특별자치도에 관한 사항만 열거하고 있기 때문이다. 동 법률 규정을 그대로 두고 통합된 ‘특별시’가 출범한다면, 지방교육재정에 대한 지방자치단체의 부담 가운데 ‘특별시’에 대해서만 입법공백이 발생하게 된다.

II. 지방교육재정 수입의 기초 현황

1. 지방교육재정에서 지방자치단체 이전수입의 의미

지방교육재정은 지방자치단체의 교육비특별회계를 말한다. 우리 법체계상 교육감의 독자적인 과세·징수 권한이 인정되지 않기 때문에,⁴⁾ 교육비특별회계 세입의 대부분은 이전수입으로 구성된다. 최근 5개년 지방교육재정 세입결산액에 따르면, 전체 재원의 9할이 중앙정부 이전수입(73.1%)과 지방자치단체 이전수입(16.3%)으로 이루어져 있다([그림 1] 참조).

그림 1 지방교육재정 수입의 기본 구조



지방자치단체 이전수입이란 지방자치단체 일반회계 등으로부터 전출된 금액이다. 최근 5개년 평균에 기초하면, 교육비특별회계로 전출 의무가 있는 법정이전수입(89.0%)⁵⁾이

3) 「지방교육재정교부금법」 제11조(지방자치단체의 부담) ② 공립학교의 설치·운영 및 교육환경 개선을 위하여 시·도는 다음 각 호의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 따라 증감되는 경우에도 또한 같다.

3. 서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 사업소본 및 종업원본, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 특별시에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 광역시 및 경기도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목에 따라 그 밖의 도 및 특별자치도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36

4) 예컨대, 미국의 경우 40개 주에서 지방교육을 관할하는 교육구(school district)가 세율·세액 조정을 포함하여 독자적 과세권을 행사하고 있다(Rute Pinho, “School District Taxing Authority”, Connecticut General Assembly Office of Legislative Research, 2024).

5) 법정전입금으로는 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항에 따른 지방교육세전입금, 담배소비세전입금, 시도세전입금과 그 밖의 다른 법률 규정에 따른 무상교육경비전입금, 학교용지부담금시도전입금 등이 있다.

1) 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.
1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2) 「대전특별시법안」 제8조(충남대전통합특별시의 설치), 「광주특별시법안」 제6조(전남광주통합특별시의 설치), 「대구경북특별시법안」 제6조(특별시의 설치)

대부분이다. 「지방세법」에 따른 목적세인 지방교육세전입금(49.7%)을 제외하면, 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항 제3호에 따른 시도세전입금(25.7%)의 비중이 크다.

시도세전입금을 포함한 법정이전수입은 지방교육재정교부금의 교부 근거인 기준재정수입액⁶⁾ 산정 대상이다. 시·도의 기준재정수입액이 줄수록 지방교육재정교부금에 기반한 중앙정부 이전수입 비중은 늘어난다. 즉, 재정자립도가 낮아진다. 지방교육재정교부금 배분으로 지역 간 격차는 보완될 수 있지만, 이미 국세와 연동되는 자원 규모가 정해져 있으므로, 시도세전입금 등의 감소는 곧 지방교육재정 총량의 감소로 이어진다.

2. 통합교육청의 줄어들게 될 시도세전입금 규모

시도세전입금은 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제3호에 따라 광역지방자치단체의 유형별로 달리 산정되고 있다. 서울특별시의 경우 시세 총액의 10%, 경기도 및 광역시의 경우 도세 또는 광역시세 총액의 5%, 그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액의 3.6%에 해당하는 금액이다. 재정자립도 등을 고려하여 차등적인 비율로 시도세전입금을 전출하되, 지방교육재정교부금 교부 등으로 교육의 균형 있는 발전을 도모하려는 것이다.⁷⁾

그런데 도와 광역시의 통합으로 ‘특별시’가 된 경우 서울특별시가 아닌 특별시세에 관하여 규정한 바가 없다는 문제가 있다. 통합특별시의 경우 시도세 일부를 교육비특별회계로 전출할 의무가 사라진다는 것이다. 2026년 교육비특별회계 예산을 기준으로 각 시도세전입금 합산액을 산출하면, 충청남도과 대전광역시는 1,317억 원, 전라남도과 광주광역시가 1,314억 원, 경상북도와 대구광역시는 2,117억 원이다. 즉, ‘통합특별시’ 출범에 따라 의도하지 않았던 효과로서, 종전 4,748억 원가량 지방교육재정이 감소함에 따라 일반회계 지방재정 여력으로 이전되는 결과가 발생할 우려가 있다.⁸⁾

표 1 2026년 시도세전입금 규모 (단위: 백만 원)

구분	도세 총액의 3.6%	광역시세 총액의 5%	합산액
충남+대전	77,440	54,301	131,741
전남+광주	63,934	67,460	131,394
경북+대구	71,612	140,043	211,655
합계			474,790

※ 자료: 2026년 각 시·도 교육비특별회계 예산서를 바탕으로 재작성

6) 「지방교육재정교부금법」 제5조에 따라 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 차이만큼 지방교육재정교부금 보통교부금을 교부한다.
7) 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고 2004헌라3 전원재판부 결정
8) 2026회계연도의 경우 각 법률안 경과조치 규정에 따라 종전 회계를 그대로 유지하므로, 통합 시 2027회계연도부터 동 문제가 발생하게 된다.

III. 입법 시나리오별 검토

‘통합특별시’ 출범에 따라 전술한 것과 같이 의도하지 않았던 부수효과(side effect)를 방지하려면, 「대전특별시법안」, 「광주특별시법안」, 「대구경북특별시법안」 등의 제정 시 관련 법률을 정비하는 방식으로 별도 입법이 필요하다. 그 방안으로 4가지 시나리오를 가정하고, 2026년 예산액을 기준으로 관련 지방교육재정 수입의 변화 추정치를 검토한다 ([표 2] 참조).

표 2 통합특별시 출범 이후 입법 시나리오별 지방자치단체 이전수입 변화 (단위: 백만 원, 0만 %)

구분	출범 전	입법 시나리오별 출범 이후 증감 추정치					
		시나리오1 (미입법시)	시나리오2 (4.3% 신설)	시나리오3 (5% 적용)	시나리오4 (10% 적용)		
충남+대전	시도세전입금	131,741	0 (-100.0)	139,197 (+5.7)	161,857 (+22.9)	323,713 (+145.7)	
	지자체 이전수입	933,396	801,655 (-14.1)	940,852 (+0.8)	963,512 (+3.2)	1,125,368 (+20.6)	
전남+광주	시도세전입금	131,394	0 (-100.0)	134,381 (+2.3)	156,257 (+18.9)	312,514 (+137.8)	
	지자체 이전수입	758,446	627,052 (-17.3)	761,433 (+0.4)	783,309 (+3.3)	939,566 (+23.9)	
경북+대구	시도세전입금	211,655	0 (-100.0)	205,974 (-2.7)	239,504 (+13.2)	479,008 (+126.3)	
	지자체 이전수입	1,109,378	897,723 (-19.1)	1,103,697 (-0.5)	1,137,227 (+2.5)	1,376,731 (+24.1)	
합계	시도세전입금	474,790	0 (-100.0)	479,551 (+1.0)	557,618 (+17.4)	1,115,235 (+134.9)	
	지자체 이전수입	2,801,220	2,326,430 (-16.9)	2,805,981 (+0.2)	2,884,048 (+3.0)	3,441,665 (+22.9)	

※ 자료: 2026년 각 시·도 교육비특별회계 예산서를 바탕으로 재작성

1. 시나리오 1: 입법공백 유지 (서울특별시가 아닌 특별시의 부담 면제 방안)

시나리오 1은 서울특별시가 아닌 특별시에 적용되는 규정을 별도로 입법하지 않는 경우이다. [표 1]에서 살펴본 종전 시도세전입금의 금액이 0원이 되는 것이다. 2026년 시·도 교육비특별회계의 지방자치단체 이전수입을 기준으로, ‘통합특별시’ 출범 전후 변화를 추정하면 다음과 같다. 충청남도와 대전광역시의 경우 14.1% 감소하고, 전라남도와 광주광역시의 경우 17.3% 감소하며, 경상북도와 대구광역시의 경우 19.1%가 감소한다. 평균적으로 교육청의 지방자치단체 이전수입이 16.9% 감소하게 된다.

2. 시나리오 2: 통합특별시세 총액의 4.3% (도 3.6%와 광역시 5%의 중앙값 구간 신설 방안)

시나리오 2는 서울특별시가 아닌 특별시에 대해 특별시세 총액의 4.3%를 교육비특별회계로 전출하게 하는 경우이다. 종전 적용되었던 3.6%와 5%의 중앙값 구간을 신설하는 것이다. 이에 2026년 예산액을 기준으로 ‘통합특별시’ 출범 전후 시도세전입금 변화를 추정하면 다음과 같다. 충남대전특별시의 경우 74.6억 원 증가하고(+5.7%), 전남광주특별시의 경우 29.9억 원 증가하며(+0.8%), 대구경북특별시의 경우 56.8억 원 감소한다(-2.7%). 3개 통합특별시 평균 시도세전입금은 1.0% 증가하며, 전체 지방자치단체 이전 수입은 0.2% 증가하는 효과가 예상된다. ‘통합특별시’ 출범에 따른 지방자치단체 이전수입 변화를 최소화하는 방안이며, 동 구간 신설 시 전출 비율은 ±0.2% 범위에서 조정하는 것도 가능해 보인다.⁹⁾

3. 시나리오 3: 통합특별시세 총액의 5% (경기도 및 광역시 기준 적용 방안)

시나리오 3은 서울특별시가 아닌 특별시에 대해 특별시세 총액의 5%를 교육비특별회계로 전출하게 하는 경우이다. 경기도 및 광역시의 5% 기준을 동일하게 적용하는 것이다. 이에 2026년 예산액을 기준으로 ‘통합특별시’ 출범 전후 시도세전입금 변화를 추정하면 다음과 같다. 충남대전특별시의 경우 301.2억 원 증가하고(+22.9%), 전남광주특별시의 경우 248.6억 원 증가하며(+18.9%), 대구경북특별시의 경우 278.5억 원이 증가한다(+13.2%). 3개 통합특별시 평균 시도세전입금은 17.4% 증가하며, 전체 지방자치단체 이전수입은 3.0% 증가하는 효과가 예상된다. ‘통합특별시’ 출범에 따라 종전 도에 적용되었던 전출 비율이 1.4%p 증가하면서 기준재정 수입액이 늘어나는 효과가 있다. 특별시의 위상을 고려하여 최소한 경기도 및 광역시와 보조를 맞춘다는 의미도 있다.

4. 시나리오 4: 통합특별시세 총액의 10% (서울특별시 기준 적용 방안)

시나리오 4는 모든 특별시에 대해 특별시세 총액의 10%를 교육비특별회계로 전출하게 하는 경우이다. 서울특별시의 10% 기준을 동일하게 적용하는 것이다. 2026년 예산액을 기준으로 ‘통합특별시’ 출범 전후 시도세전입금 변화를 추정하면 다음과 같다. 충남대전특별시의 경우 1,920억 원 증가하고(+145.7%), 전남광주특별시의 경우 1,811억 원 증가하며(+137.8%), 대구경북특별시의 경우 2,674억 원이 증가한다(+126.3%). 3개 통합특별시 평균 시도세전입금은 134.9% 증가하며, 전체 지방자치단체 이전수입은 22.9% 증가하는 효과가 예상된다. 발의된 법안 모두에서 통합특별시가 서울특별시에 준하는 지위를 가진다는 규정을 포함하고 있는 만큼, 법체계상 정합성을 고려하는 대안이 될 수 있다.

9) 2026년 예산을 기준으로 통합 이후에도 시도세전입금 세입내역이 전혀 변화하지 않도록 가정한다면, 충남대전특별시의 경우 4.1%, 전남광주특별시의 경우 4.2%, 대구경북특별시의 경우 4.4%가 된다.

5. 추가로 고려할 변수: 통합특별교육교부금

「대전특별시법안」 제57조(통합특별교육교부금)는 통합특별시교육청의 안정적인 재정 운영과 성공적인 안착을 위하여, 국가가 지방교육재정교부금과 별도로 내국세 총액의 0.3%에 해당하는 금액을 교부하도록 정하고 있다.¹⁰⁾ 2026년 확정된 내국세 세입을 기초로 산출하면 2,103억 원이다.¹¹⁾

통합특별교육교부금 규정이 시행되는 경우 통합특별시의 지방교육재정을 확충하는 수단이라는 의미가 있을 것이다. 다만, 성격상 일정한 목적을 달성할 때까지 한시적으로 운영하게 될 가능성이 있다.¹²⁾ 적용기간을 고려하지 않는다고 하더라도, 입법공백으로 인하여 발생하는 시도세전입금 감소하는 규모와 교량한다면 결과적으로 지방교육재정 총량을 확충하는 효과는 크게 반감될 가능성이 있다. 통합특별교육교부금의 취지와 다르게 결과적으로 시도세전입금 감소분을 보전하는 용도로 집행되지 않도록 관련 규정의 정비가 필요하다.

IV 지방교육재정은 종속변수여야만 하나?

행정통합과 특별시 출범은 국가재정과 지방재정 전반의 구조 변화와 맞물려 논의되고 있으며, 지방교육재정 역시 이러한 변화의 영향을 받게 된다. 대통령이 장기적으로 국세의 지방세 추가 이양이 필요하다고 밝힌 만큼,¹³⁾ 큰 틀에서 내국세 총액과 일정 비율로 연동되는 지방교육재정교부금의 규모가 감소하여 중앙정부 이전수입에 의존해 온 지방교육재정의 총량이 위축될 가능성도 존재한다.¹⁴⁾ 지방교육재정이 국가재정구조 변화의 결과로서 종속변수의 위치에 있음을 부인하기 어렵다.

재정을 확충하기 위해서는 결국 새로운 세원을 확보하거나, 기존 재원을 다른 곳에서 이전하는 방식 외에는 달리 방법이 없다. 정부는 광역지방자치단체를 통합하는 경우 4년간 최대 20조 원 수준의 재정 지원을 추진하겠다고 밝혔지만,¹⁵⁾ 학령인구 감소 등을 이유로 지방교육재정교부금 제도가 개편 대상으로 거론되어 온 점을 고려할 때,¹⁶⁾ 지방교육재정이 재정 여력확보를 위한 수단이자 대상이 될 가능성도 배제하기 어렵다.

10) 2026년 1월 29일 구자근의원이 대표발의한 「대구경북특별시 설치 및 한반도 신경제 중심축 조성을 위한 특별법안」 제73조(통합특별교육교부금의 지원) 역시 같은 취지로 지방교육재정교부금과는 별도로 내국세 총액의 0.35%를 통합특별시에 교부하도록 정하고 있다.

11) 구자근의원안과 같이 0.35%를 기준으로 산출하면 약 2,454억 원이다.

12) 구자근의원안 부칙 제14조는 특별법 설치 이후 최초로 시작되는 회계연도부터 20년 동안으로 정하고 있다.

13) 이사회, 「이 대통령 “지방세 배정 35%까지 확대… 지방선거 앞둔 지금이 행정통합 기회”」, 『한국일보』, 2026.1.22.

14) 김용, 「행정통합 시대 교육자치권 보장을 위한 법적 정비 방안」, 고민정의원실 세미나 발표자료, 2026.2.2.

15) 국무조정실 보도자료, 「“행정통합 선택한 시도, 국가가 확실히 지원한다”」, 2026.1.16.

16) 김원진·박상영·김송이, 「“뜨거운 감자” 지방교육교부금 개편, 내년 지방선거 이후 공론화 피운다」, 『경향신문』, 2025.8.6.

교육재정에 관한 기본적 사항은 헌법 제31조 제6항에 따른 법정주의의 대상이므로 반드시 법률로 정해야 한다. 경계와 일반지방자치 일각의 시각과는 달리, 향후 수요에 비추어 지방교육재정 수급 전망이 낙관적이지 않다는 지적도 있다.¹⁷⁾ 국회는 우선 통합 특별시 입법과정에서 「지방교육재정교부금법」상 시도세전입금 관련 규정 등을 정비하고, 지방교육재정을 종속변수로 볼 것이 아니라 능동적인 관점에서 장기적이고 종합적인 시각을 가지고 개편의 밑그림을 주도해야 할 것이다.

17) 남수경, 「유·초·중등교육재정의 수급 전망과 향후 과제」, 미래교육 대전환을 위한 지방교육재정 전략 포럼 발표자료, 2025.9.8.

◇ 주택시장 과열, 정부의 대응은? ◇

국회입법조사처 NARS info 제98호 (2026. 3. 31.)

주택시장 과열, 정부의 대응은?

10·15 주택시장 안정화 대책의 주요 내용

국토해양팀
장경석 입법조사관

Overview

2025년 10월 15일 정부는 서울 및 수도권 주택가격 급등에 대응하여 서울 전역과 경기 12개 지역을 3종 규제지역(조정대상지역, 투기과열지구, 토지거래허가구역)으로 지정하고, 주택담보대출 규제를 강화하며, 갭투자 차단용 위한 전세대출 DSR 반영 등의 강력한 규제 대책을 마련하였다. 이번 대책은 투기적 거래 감소에 효과가 있으나, 저자산 가구의 주택 구매 제한, 전세매물 감소와 월세화 등 실수요자 및 전월세 시장에 의도하지 않은 영향을 주고 있다. 향후 생애최초 주택구입자 보호, 주택공급 확대의 가시적 성과 확보, 전월세 시장 안정화 대책 등 주택시장 안정화와 부작용 최소화를 위한 정책적 후속 조치가 필요하다.

대책 마련 배경

| 2025년 1~9월 서울 아파트 가격 동향 |



시장 과열 요인

- ▶ 강남권에서 시작된 집값 상승이 서울 전역 및 수도권으로 확산
- ▶ 글로벌 금리 인하 기조와 풍부한 유동성이 집값 상승 기대심리 자극
- ▶ 갭투자 등을 통한 투기적 수요 증가 (전세자금을 활용한 주택 구매)

주요 대책 내용



10·15 대책의 주택시장 영향



정책적 후속 보완과제

생애최초 주택구입자 및 실수요자 보호

- ▶ 생애최초 주택구입자에 대한 대출 지원 요건을 현실에 맞게 검토
- ▶ 실수요 이사 수요(자녀 교육, 직장 이동 등)에 대한 대출 및 허가 예외 규정 마련

주택공급 확대의 가시적 성과 확보

- ▶ 3기 신도시 공급 시기 구체화
- ※ 국토교통부의 '2026 업무계획'에서 수도권 공공택지 착공 5만호 이상, 분양 2.9만호, 인건계약 2026년 첫 입주계획을 제시함
- ▶ 공공택지 내 분양 및 입주 시기 등 구체적 일정 공개를 통한 시장 불안 해소

고가주택 과세기준 관련 검토

- ▶ 갭투자 방지를 위한 고가주택 양도 시 장기보유특별공제 기준 재검토
- ▶ 주택 가격대별 세제 자동화 방안 검토

전월세 시장 안정화 대책

- ▶ 전세의 월세화에 대응한 월세 세액공제 확대
- ▶ 기존 세입자 보호 조치 종합 추진

시장 규제의 지역별 탄력 운영

- ▶ 주택시장 동향 지속 모니터링
- ▶ 시장 과열이 없는 지역에 대한 규제 완화 검토

국외동향 및 시책

◇ 미국의 AI 관련 퍼블리시티권 입법례 ◇

국회도서관 최신외국입법정보 2026-8호[통권 제296호] (2026. 4. 28.)

- ◆ 생성형 인공지능 등을 이용하여 실제 인물의 음성이나 시각적 모습을 정교하게 모방한 디지털 모사물(Digital replica)들이 각종 SNS 광고, 영화에 등장하는 시대가 도래했다. 또한 이들 디지털 모사물은 온라인서비스를 통하여 급속히 대량 확산되고 있다. 이는 대중이 해당 인물이 실제로 출연한 것으로 오인하는 문제가 발생할 수 있어서 해당 인물의 이용 동의가 필요하며, 이용 동의를 한 경우라도 디지털 모사물의 이용 범위 등에 대한 구체적 설명이 이루어졌는지 여부가 문제될 수 있다.
- ◆ 이러한 사안에 대응하기 위하여 최근 미국에서는 디지털 모사물의 생성·이용허락권, 즉 ‘디지털 모사권’을 신설하는 연방 법안이 발의되었고, 캘리포니아주와 뉴욕주에서는 디지털 모사물의 생성·이용에 관한 계약 체결 시 합리적인 정도로 구체적 설명이 제공되고 서면 동의를 갖춰야 계약이 유효하도록 하는 입법을 시행하였다. 또한 사후(死後) 퍼블리시티권 조항을 개정하여 광고뿐 아니라 표현물의 디지털 모사물에 대해서도 사후 퍼블리시티권이 보호되도록 하였다.
- ◆ 우리나라는 현재 퍼블리시티권을 독립된 재산권으로 인정하지 않고 있으며, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」에서 타인의 음성·초상 등 인적 식별표지를 무단 사용하는 행위를 부정경쟁행위로 규정하여 규제하는 방식을 취하고 있다. 그러나 생성형 인공지능을 이용한 디지털 모사물들이 급격히 늘어나고, K-pop 등 문화 관련 종사자들의 경제적 가치가 확대되는 현실을 고려할 때, 디지털 모사물 관련 퍼블리시티권을 독립된 재산권으로 보호하고 디지털 모사물 이용계약의 효력 발생 규정을 신설한 미국의 최근 입법례를 살펴보고 향후 우리 입법에 참고하고자 한다.

관련법률 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」

주 제 어 퍼블리시티권, 초상권, 디지털 모사물, Digital replica, 디지털 모사권

I. 들어가며

- 최근 SNS 광고에 생성형 인공지능(이하 ‘AI’)을 이용하여 유명인의 모습을 동일하게 모사한 AI 합성 인물들이 출연하기도 하고, 영화 등의 시청각물에서도 디지털 기술로 특정 배우를 정교하게 모방한 합성 인물이 등장하기도 한다. 이렇듯 광고나 시청각물에서 AI를 이용한 모사물이 빠르게 생성되고, 온라인서비스를 통하여 실시간 무제한으로 확산되고 있다. 따라서 실제 인물의 음성·모습을 AI 등 디지털 기술로 모사하는 것에 대하여 당사자의 동의를 받았는지, 그리고 동의 과정에서 얼마나 구체적인 내용이 당사자에게 제공되었는지가 중요하다.
- 최근 이러한 현실에 대응하기 위한 입법의 필요성이 대두되면서, 미국에서는 두 가지 법적 개념이 언급되고 있다. ‘퍼블리시티권’(Right of Publicity)과 ‘디지털 모사물’(Digital replica)이 그것이다.
 - 퍼블리시티권이란 ‘개인을 식별하는 속성’, 즉 ‘식별표지’(성명·서명·음성·사진¹⁾·모습²⁾ 등을 상업적 목적³⁾으로 이용할지 여부와 그 이용 방법 등을 통제하고 선택할 수 있는 권리이다. 미국은 주(州)차원에서 판례 또는 법률로 보호하고 있으며 통상 ‘상업적 목적의 이용’에 따른 개인의 ‘재산권’(property right)으로 규정하지만, 주에 따라서는 프라이버시권 조항에서 규정하기도 한다.⁴⁾
 - ‘디지털 모사물’이란⁵⁾ 시청각물⁶⁾·녹음물 등에 구현된 전자적 복제물로서, 컴퓨터, 알고리즘, 소프트웨어, AI 등의 기술을 사용하여 실제 인물의 식별표지 중 음성·모습을 정교하게 모방한 것을 말한다. 즉 ① 녹음물·이미지물·시청각물·전송물로 구현된 음성·

1) ‘photograph’를 ‘사진’으로 표현했으나 이는 현상·인화한 실제 사진만을 의미하는 것은 아니며, 사진 복제물(정지 또는 동 영상), 생방송 텔레비전 영상, 비디오테이프, AI를 이용하여 생성한 이미지·비디오 등 ‘시각적 이미지를 나타내는 결과물’을 총칭한다.

2) ‘likeness’는 일종의 ‘외관’ 및 ‘유사성’을 의미하며 일반적으로 ‘시각적 유사성’(visual likeness)을 의미한다. 통상 ‘초상’으로 표현하기도 하나 우리 법의 ‘초상권’과 구분하기 위해 이 글에서는 ‘모습’으로 표현한다.

3) ‘상업적 목적’(commercial purpose)이란 ① 제품·상품·재화·서비스의 판매(제안)와 관련하여 또는 ② 제품·상품·재화·서비스의 광고·홍보 목적 등으로 개인 식별표지(identity)를 공개적으로 이용하는 것이다(765 ILCS 1075/5). 따라서 일반적 ‘상업적 이용’ 개념보다 좁은 범위에 해당된다고 할 수 있다.

4) 캘리포니아주는 민법(Cal.Civ.Code §§3344~3344.1), 일리노이주는 재산법(765 ILCS 1075/1), 아칸소주는 상법의 ‘불공정 행위’(A.C.A. § 4-75-1101), 테네시주는 상법의 ‘개인권 보호’(T. C. A. § 47-25-1101), 뉴욕주는 민권법의 ‘프라이버시권’(Civil Rights Law § 50-f)에서 규정하고 있다. 해당 법률 조항들의 원문 및 번역문은 국회도서관 입법자료포털 외국법률번역DB에서 확인 가능하다.

5) 캘리포니아주법(Cal.Civ.Code §3344.1, Cal.Lab.Code §927)의 정의이며, 연방법(안)(S.1367, 119th Cong.)이나 타(他) 주법의 정의는 조금씩 상이하다. 일리노이주 ‘퍼블리시티권법’은 ‘디지털 모사물 정의’에 AI를 직접 명시하고, 이미지를 포함한다(765 ILCS 1075/5).

6) ‘시청각물’(audiovisual work)이란 수반되는 음향을 포함하고 프로젝트, 뷰어 또는 전자장비를 포함한 기계·장치를 이용하여 보여지도록 본질적으로 의도된 일련의 ‘관련 이미지’로 구성된 작품을 의미한다. 해당 작품이 구현된 물체(필름, 테이프)의 특성과는 무관하다(Cal.Civ.Code § 3344.1).

모습이 특정인의 음성·모습으로 식별되도록 ② 컴퓨터로 생성한, 고도의 사실적인 ‘전자적 복제물’로서, ③ 해당인이 실제로는 행위·출연하지 않았는데 행위·출연한 것으로 보이게 하거나 ④ 행위·출연은 했지만 행위·출연의 본질적 특성을 실질적으로 변경한 복제물을 의미한다.⁷⁾

- 특히 디지털 모사물은 광고 외에도 표현·창작의 목적으로 많이 이용되므로 기존의 퍼블리시티권의 적용 요건인 ‘상업적 목적의 이용’, 즉 제품 판매나 제품·서비스의 광고 등에 이용될 것을 요건으로 하지 않는다.

○ 이와 관련하여 미국의 최근 입법 방향은 두 가지이다. ① 생존 인물의 디지털 모사물을 생성·이용하기 위해서는 계약을 통해 구체적 내용을 명시하여 서면(書面) 동의를 받도록 하고, ② 사망한 인물의 디지털 모사물에 대해서는 권리자의 사전 허락 없이 생성·이용하는 것을 규제하기 위하여 기존의 ‘사후 퍼블리시티권’ 보호 범위에 새롭게 디지털 모사물을 포함하였다.

○ 우리나라는 그동안 판례에서 인격권의 한 종류로서 초상권을 인정해 온 반면, 인격권인 초상권과 분리된 독자적 재산권으로서의 퍼블리시티권은 법률에서 규정하지 않고 판례의 입장도 일관되지 않았다. 이후 2021년 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」(이하 ‘부정경쟁방지법’) 개정⁸⁾을 통해 성명, 초상, 음성, 서명 등 인적 식별표지를 무단 사용하는 행위를 부정경쟁행위로 규제하였다. 그러나 생성형 AI의 출현으로 이전과는 비교하기 어려울 정도로 정교한 모사물을 빠르게 생성할 수 있고 이를 온라인을 통해 대규모로 확산·유통시키는 것이 가능하다. 이로 인한 침해 규모 역시 커지는 바, 보다 실제적 보호가 필요해졌다. 이와 관련하여 최근 미국의 연방법안 및 캘리포니아주·뉴욕주의 입법 동향을 살펴봄으로써 향후 우리 입법에 참고하고자 한다.

II. 미국의 디지털 모사물 관련 퍼블리시티권 입법례

1. 개관

○ 미국에서 디지털 모사물 관련 입법은 연방법과 주법이 차이가 있다. 연방 차원에서는

미국 의회도서관 저작권청(U.S. Copyright Office)이 지난 2024년 7월 ‘저작권과 인공지능’에 대한 보고서 시리즈물 중 첫 번째로 ‘제1부 디지털 모사물’¹⁰⁾을 발표하였다. 보고서는 생성형 AI 기술의 등장으로 디지털 모사물의 생산·확산에 국가적 차원의 대응이 필요하며, 현행 법률만으로는 충분한 보호를 제공하지 못한다고 밝혔다.¹¹⁾ 따라서 디지털 모사물 이용 허락과 관련하여 주법상 퍼블리시티권 기반이 아닌 별도의 ‘디지털 모사권’(Digital Replica Right)을 신설하는 새로운 연방법 제정을 제안하였다. 이후 미 연방의회에 디지털 모사권을 신설하는 「2025년 오리지널 콘텐츠 육성, 예술 장려 및 엔터테인먼트 보호법」, 일명 ‘2025년 모사금지법’(NO FAKES Act of 2025)¹²⁾의 법안이 발의되었다.

○ 주법 차원에서는 2024년 이후 뉴욕주, 캘리포니아주 등¹³⁾에서 입법을 통해 ① 디지털 모사물 이용 계약의 효력 발생 조항을 신설하였고, ② 사후 퍼블리시티권 보호 조항에 디지털 모사물에 관한 내용을 명시적으로 추가하였다.

표 1 미국의 디지털 모사물(Digital replica) 관련 퍼블리시티권 등 보호 대상			
구분	연방법(안)	캘리포니아주 법률	뉴욕주 법률
관련 권리	디지털 모사권	퍼블리시티권	퍼블리시티권
사전 이용계약 대상	일반인 [2025년 모사금지법(안) 제2조제a항제3호]	일반인 [노동법전 제927조]	일반인 [일반채무법 제5-302조]
사후 권리 보호대상	일반인 [2025년 모사금지법(안) 제2조제a항제3호]	사망 시 상업적 가치 소유자 [민법전 제3344.1조]	공연자 (연기·노래 등 종사자) [민법전 제50-1조]

2. 연방법(안)

7) 저작권자의 허락을 받아 ① 전자적으로 복제하거나 ② 녹음물·시청각물의 샘플을 다른 녹음물·시청각물에 이용하거나, ③ 녹음물·시청각물을 리믹스·마스터링·디지털 리마스터링하는 것은 디지털 모사물에 해당하지 않는다(Cal.Civ.Code § 3344.1, Cal.Labor Code §927).

8) 2020년 BTS 화보집 사건에 대한 대법원 결정(2019마6525)이 부정경쟁방지법 개정에 영향을 미쳤다. https://www.scourt.go.kr/sjudge/1585660736173_221856.pdf

9) 제2조 제1호 타목을 신설하여 ‘국내에 널리 인식되고 경제적 가치를 가지는 타인의 성명, 초상, 음성, 서명 등 그 타인을 식별할 수 있는 표지를 공정한 상거래 관행이나 경쟁 질서에 반하는 방법으로 자신의 영업을 위하여 무단으로 사용함으로써 타인의 경제적 이익을 침해하는 행위’를 ‘부정경쟁행위’로 규정한다.

10) US Copyright Office, Copyright and Artificial Intelligence(Part 1: Digital Replicas), 2024. <https://www.copyright.gov/ai/Copyright-and-Artificial-Intelligence-Part-1-Digital-Replicas-Report.pdf>

11) 연방저작권청 보고서는 주법상 기존의 퍼블리시티권이 상업적 목적의 이용에만 적용되고, 연방거래위원회에 의한 불공정 행위·기만행위 규제는 상업적으로 오인케 하는 경우가 아닌 경우 등은 포괄적으로 보호하지 못한다고 밝혔다. Ibid. pp. 23~24.

12) 「2025년 오리지널 콘텐츠 육성, 예술 장려 및 엔터테인먼트 보호법」(Nurture Originals, Foster Art, and Keep Entertainment Safe Act of 2025). 제118대 연방의회인 2024년에 발의(S. 4875)된 바 있으며, 제119대 연방의회인 2025년 동명의 법안(S.1367)이 발의되었다.

13) 일리노이주에서도 2024년 「디지털음성·모습보호법」(Digital Voice and Likeness Protection Act)을 제정하여 이용 계약 효력을 규정하고, 2025년 「퍼블리시티권법」을 개정하여 디지털 모사권을 추가하였다(765 ILCS 1075/5).

- 연방법(안)인 ‘2025년 모사금지법(안)’은 디지털 모사물과 관련하여 주법에서 보호되던 퍼블리시티권을 인정하기보다는 새롭게 디지털 모사권을 신설하는 내용을 담고 있다. 디지털 모사권이란 개인이 자신의 음성 또는 시각적 모습을 디지털 모사물 등에 이용할 수 있게 하는 ‘생성·이용허락권’이다.¹⁴⁾
- 법안에 따르면 디지털 모사권은 ① 재산권으로서, ② 해당인의 생애 동안은 양도할 수 없지만, ③ 권리소유자는 전부(또는 일부)의 권리를 독점적 또는 비(非)독점적으로 라이선스(licensable) 할 수 있다. 또한 해당인이 생전에 자신의 디지털 모사권을 상업적으로 이용했는지 여부와 관계없이 사후에도 권리가 종료되지 않고, 권리소유자가 일정 기간(최장 70년) 보유할 수 있도록 하였다. 사망 시 인적 식별표지 이용에 있어서 경제적 가치를 가지는 것을 요건으로 하지 않기 때문에 유명인이 아닌 일반인도 권리 소유자에 해당할 수 있다.
- 법안은 디지털 모사권의 소유권뿐 아니라 라이선스의 요건에 대해서도 규정하고 있다. 생애 동안 해당인의 라이선스 계약은 ① 10년을 초과하지 않은 범위 내에서 유효하고 ② 해당인(또는 대리인)이 서명한 서면으로 작성해야 하며 ③ 적용되는 디지털 모사물의 향후 이용에 대해 ‘합리적인 정도로 구체적인 설명’(reasonably specific description)을 포함해야 유효하도록 규정하였다.

3. 캘리포니아주 법률

- 디지털 모사물 생성·이용 계약
 - 2024년 9월 캘리포니아주는 노동법전(Labor Code)에 제927조를 신설하여 일정한 경우 디지털 모사물 계약의 이행을 강제할 수 없다고 명시하였다.¹⁵⁾ 즉 개인 서비스나 전문 서비스의 이행에 있어 2025년 1월 1일 이후 업무상 개인의 음성·모습에 대한 디지털 모사물을 제작·이용하도록 허락하는 계약 조항의 경우, 다음의 조건 모두에 해당하면 이행을 강제할 수 없다.

조건 1	해당 조항이 디지털 모사물 이용에 관해 ‘합리적으로 구체적인 설명’을 포함하고 있지 않은 경우 ¹⁶⁾
조건 2	아래 두 가지 방식 중 하나를 취하지 않은 경우: ① 법률대리인이 해당인을 대리하여 디지털 모사물 권리에 관한 라이선스를 협상하고, 해당인이 서명한 서면 계약에 ‘명확하고 눈에 띄게’(clearly and conspicuously) 상업적 요건들을 기재하는 방식 ② 노동조합이 해당 근로자를 대리하고, 단체협약 내용에서 디지털 모사물 이용에 대해 명시적으로 규정하는 방식

- 사후 퍼블리시티권 관련 디지털 모사물 규정
 - 2024년 9월 캘리포니아주는 민법전(Civil Code) 내 사후 퍼블리시티권 보호 조항(제 3344.1조)을 개정하여 디지털 모사물 관련 내용을 포함시켰다. 기존 사후 퍼블리시티권 조항은 사전 동의 없이 ‘사망한 인물’(deceased personality)¹⁷⁾의 성명·음성·서명·사진·모습 등을 제품 등에 이용하거나 제품·서비스 광고·판매 등의 목적으로 이용한 경우 즉 ‘상업적 목적으로 이용한 경우’에 사후 퍼블리시티권을 인정하였다. 그러나 이번 개정을 통해 새롭게 디지털 모사물을 정의하면서, 광고·판매 등이 아닌 표현물 내 디지털 모사물에 대해서도 사후 퍼블리시티권을 보호하도록 규정하였다. 디지털 모사물이 영화나 드라마 등 표현물에 주로 등장하는 현실을 반영한 것이다.
 - 또한 사후 퍼블리시티권이 적용되지 않은 영역에 있어서도, 기존에는 ‘광고·판매가 아닌 표현물’ 등 넓은 범위에서 사후 퍼블리시티권의 예외¹⁸⁾를 인정하였으나 개정을 통해 디지털 모사물의 경우는 뉴스·논평·다큐멘터리 등 보다 구체적 범위로 예외¹⁹⁾를 규정하였다.
 - 법정 손해배상액 역시 증액하였다. 기존 사후 퍼블리시티권 조항에서는 사망한 인물의 성명·음성·서명·사진·모습 등을 ‘상업적 목적으로 이용한 자’는 750달러 또는 피해 당사자의 실제 손해액 중 큰 금액을 배상하도록 규정해 왔으나 개정을 통해 디지털 모사물에

14) 연방법(안)의 디지털 모사권(Digital Replication Right)에는 그 외에 특정인으로 식별되는 디지털 모사물의 생성을 목적으로 설계된 제품·서비스 등을 배포·수입·전송·(일반)제공하는 행위의 허락권도 포함된다.
 15) 2024 Cal. Legis. Serv. Ch. 259 (A.B. 2602), 2025년 1월 1일부터 시행되었다.

16) 단, 만약 해당 디지털 모사물의 이용이 개인 서비스나 전문 서비스의 이행 계약 조건에 부합하고, 녹화되거나 이행된 사진·녹음물의 근본적 특성에 부합하는 경우에는, 해당 계약이 디지털 모사물 이용에 관하여 합리적으로 구체적인 설명을 포함하지 않는다 하더라도 이행을 강제할 수 없는 것은 아니다.
 17) ‘사망한 인물’이란 사망 당시 또는 사망으로 인하여 성명·음성·서명·사진·모습이 ‘상업적 가치’(commercial value)를 가지는 자연인을 의미한다(생전에 자신의 성명·음성·서명·사진·모습을 제품·상품·재화 등에 사용했는지 여부와는 무관). 사망한 자의 인적 식별표지의 상업적 이용이 ‘경제적 가치’를 가지는 인물인 경우 적용된다는 점에서 유명인에 중점을 둔 조항이다.
 18) 사망한 인물의 이름·음성·서명·사진·모습 등을 이용한 대상물이 연극, 서적, 잡지, 신문, 음악작품, 시청각물, 라디오·텔레비전 프로그램, 단일의 독창적 예술품 등의 표현물인 경우는 원칙적으로 상품·서비스의 광고·판매 목적이 아니므로 퍼블리시티권 보호의 예외로 규정하였다. 단, 인적 식별표지의 이용이 직접적으로 구매를 유도하는 광고 등에 해당하는 경우는 예외로 보지 않는다.
 19) ① 뉴스·공적 사안·스포츠방송이나 보도와 관련된 이용의 경우, ② 논평·비판·학술·종자·패러디가 이용 목적인 경우, ③ 다큐멘터리, 역사적 방식, 전기(傳記) 방식(일정 수준 허구 포함 가능)에서 해당 인물로 표현하기 위해 이용하는 경우(단, 저작물이 해당인이 실제 참여한 기록물이라는 허위 인상을 만들어내거나 만들기 위해 이용한 경우는 해당 안됨), ④ 이용이 일시적이거나 부수적인 경우, ⑤ ①~④에 해당하는 표현물을 위한 ‘광고’ 또는 ‘상업적 표시’인 경우는 예외이다.

대해서는 보다 강화된 법정 손해배상액을 규정하였다. 즉 사전 동의 없이 ‘사망한 인물’의 음성·모습을 모방한 디지털 모사물을 시청각 표현물이나 녹음물에 생성·유포·(일반)제공한 자는 10,000달러 또는 실제 손해액 중 큰 금액을 피해 당사자에게 배상하도록 한 것이다.

4. 뉴욕주 법률

○ 디지털 모사물 생성·이용 계약

- 2024년 12월 뉴욕주 역시 일반채무법(General Obligation Law)의 금지계약 규정에 ‘디지털 모사물 계약’ 조항(제5-302조)을 신설하였다.²⁰⁾ 즉 개인의 음성·모습의 디지털 모사물²¹⁾을 생성·이용할 수 있도록 허락하는 계약 조항은, 캘리포니아주와 마찬가지로 ① 해당 조항에 디지털 모사물의 이용에 대한 ‘합리적으로 구체적인 설명’이 포함되어 있지 않고 ② 법률대리인이 해당인을 대리하며 라이선스 내용을 계약서에 ‘명확하고 눈에 띄게’ 기재하여 해당인이 서명하는 방식, 또는 노동조합이 해당 근로자를 대리하고 단체협약에서 디지털 모사본 이용에 대한 내용을 명시적으로 규정하는 방식이 아닌 경우에는, 공공정책(public policy)에 반하여 무효이고 이행을 강제할 수 없다고 규정한 것이다.
- 뉴욕주는 특히 패션모델의 디지털 모사본 이용 계약에 대하여 별도의 법률을 제정하였다. 2024년 12월과 2025년 2월 두 차례 입법을 통해 노동법(제1031조~제1039조) 내 ‘뉴욕주 패션종사자법’(New York state fashion workers act)²²⁾을 신설하였다. 이 법에 따르면 모델 매니지먼트사는 ‘모델의 디지털 모사물²³⁾의 제작·이용에 대하여 그 범위, 목적, 보수 및 이용 기간 등을 상세히 명시하여 모델로부터 명확한 서면 동의를 받아야 한다고 규정한다.²⁴⁾ 해당 동의는 전속계약과 별개로 받아야 한다. 또한 모델로부터 명확하고 눈에 띄는 서면 동의를 받지 않고는 ‘인공지능을 이용하여’ 모델의 디지털 모사물을 제작·변경·조작하는 행위를 할 수 없도록 명시하였다.

20) 2024 Sess. N.Y. Law, Ch. 581(S. 7676-B). 2025년 1월 1일부터 시행되었다.

21) 뉴욕주의 ‘디지털 모사물 계약’ 조항에서는 디지털 모사물을 다른 법률과 다소 상이하게 정의하고 있다. “디지털 모사물이란, 개인의 음성·모습을 디지털로 시뮬레이션(가장)한 것으로서, 일반인이 디지털 모사물로 시뮬레이션한 것과 해당 개인의 실제 음성·모습을 쉽게 구별해낼 수 없을 정도로 해당 개인의 음성·모습을 닮은 복제물”이다.

22) 2024 Sess. N.Y. Law, Ch. 676 (S. 9832). 2025년 6월 19일부터 시행되었다.

23) 이 법에서 ‘디지털 모사물’이란 상당 부분 컴퓨터로 생성하거나 AI로 가공한 모델의 모습(얼굴, 신체, 음성을 포함하나 이에 한정되지 않음)을 표시한 것으로서, 모델의 외모나 퍼포먼스를 실질적으로 모사하거나 대체한 것을 의미한다. 단, 색 보정, 사소한 수정 또는 기타 표준 후반작업 수정과 같은 일상적 사진 편집은 제외한다(뉴욕주 노동법 제1031조)

24) 마찬가지로 클라이언트의 경우도 ‘모델의 디지털 모사물’의 제작·이용에 대하여 그 범위, 목적, 보수 및 이용 기간 등을 상세히 명시하여 모델로부터 명확한 서면 동의를 사전에 받아야 한다고 규정한다(노동법 제1037조).

○ 사후 퍼블리시티권 관련 디지털 모사물 규정

- 뉴욕주는 2020년에 사후 퍼블리시티권 보호 조항(민권법 제50-f조)을 입법하였다. 이 조항에서 ‘사망한 인물’²⁵⁾의 이름·음성·서명·사진·모습을 사전 동의 없이, 어떤 방식으로든 제품·상품·재화에 이용하거나 이에 대한 광고·판매·구매제한 목적으로 이용하는 경우, 즉 ‘상업적 목적으로 이용’한 경우 손해배상책임을 지도록 규정하였다. 그리고 2025년 개정을 통해 기존 사후 퍼블리시티권에 디지털 모사물 규정을 추가하였다. 이에 따르면 디지털 모사물에 대해 사후 퍼블리시티권의 보호 대상은 ‘사망한 공연자’(deceased performer)²⁶⁾이다. 시청각물, 녹음물, 음악작품의 실황 공연에서 ‘사망한 공연자’의 디지털 모사물을 이용하는 자는 ① 디지털 모사물을 이용한다는 것과 ② 해당 이용이 권리소유자로부터 허락받지 않았다는 것을 알았던 경우로서, 만약 실제로도 사전 동의를 받지 않은 경우라면 피해자에게 손해배상책임을 지도록 규정하고 있다. 손해배상액은 법정 손해배상액(2,000달러)과 피해자가 입은 손해액 중 큰 금액을 배상하도록 한다.

III. 맺음말

- 이상 살펴본 바와 같이 미국의 주법은 개인이 자신의 식별표지(성명·서명·음성·사진·모습)를 ‘상업적 목적의 이용’, 즉 광고 등에 이용하게 함으로써 발생하는 경제적 가치를 재산권인 퍼블리시티권으로 보호해왔다. 그러나 기존과 같이 이용 범위를 판매나 광고 등에 한정하는 경우 표현물(시청각물, 녹음물 등)에 담긴 디지털 모사물의 무단 이용에 대해서는 신속하고 적절하게 대처하기 어려웠다. 이에 최근 캘리포니아주법 및 뉴욕주 법에서는 ① 디지털 모사물을 정의하고 ② 생애 동안 디지털 모사물 이용 계약에 대하여 구체성과 서면 동의를 요건으로 하며 ③ 사후에도 디지털 모사물에 대해서 사후 퍼블리시티권을 행사할 수 있도록 명시했다.
- 최근 우리나라도 부정경쟁방지법 개정을 통하여 개인의 인적 식별표지(성명, 초상, 음성, 서명)의 무단 사용을 부정경쟁행위로 규정하여 규제하고 있다. 그러나 부정경쟁 방지법에 의한 보호는 ‘국내에 널리 인식되고’, ‘경쟁 질서에 반하는 방법으로’ 등의 법문에서 볼 수 있듯이 시장 질서를 중심으로 한 행위규제이며, 개인의 재산권인 퍼블리시티권의 신설에 의한 사적 권리 보호와는 구별된다. 또한 사후 권리 보호에도 어려움이 따른다.

25) 캘리포니아주 규정과 마찬가지로 ‘사망한 인물’이란 사망 당시 또는 사망으로 인하여 성명·음성·서명·사진·모습이 ‘상업적 가치’를 가지는 자연인을 의미한다. 뉴욕주는 또한 사망 당시 뉴욕주 주민이었을 것을 요건으로 한다.

26) ‘사망한 공연자’란 ‘사망한 인물’, 즉 사망 시 상업적 가치를 소유한 자 중에서도 소득 또는 생계를 목적으로 정기적으로 연기, 노래, 춤 또는 악기 연주에 종사한 자로서, 사망 당시 뉴욕주의 주민이었던 자를 의미한다.

국외 지자체 자치법규 입법사례

1

[미국 로스앤젤레스] 프리랜서 노동자 보호 조례

- Los Angeles Municipal Code to establish protections for freelance workers

◇ 번역문

로스앤젤레스시 조례 제XVIII장에 제10절을 추가하여 프리랜서 노동자에 대한 보호를 확립하는 조례

로스앤젤레스 시민은 다음과 같이 조례를 제정한다.

제1조 로스앤젤레스시 조례 제XVIII장에 새로운 제10절을 추가하며 그 내용은 다음과 같다.

제10절

프리랜서 노동자 보호 조례

제189.100조 목적

프리랜서 노동자는 오늘날 경제의 필수적인 일부이며 노동력에서 가장 빠르게 성장하는 부문 중 하나이다. 그러나 근로자가 아니라 독립 계약자인 프리랜서 노동자는 일반적으로 임금 절취로부터의 보호를 포함하여 근로자와 동일한 보호를 받지 못한다. 프리랜서 노동자는 서비스에 대한 대금 지급과 관련하여 지급 지연, 약정 금액의 일부 지급 및 미지급 등의 어려움에 직면한다. 시는 프리랜서 노동자가 공정하게 대우받고 지급받아야 할 보수를 받을 수 있도록 보장하는 데 이해관계가 있다.

제189.101조 정의

본 절에 적용되는 정의는 다음과 같다.

- A. “시”란 로스앤젤레스시를 의미한다.
- B. “DAA” 또는 “지정 행정기관”이란 공공사업부 산하 계약행정국 임금기준실을 의미한다.
- C. “프리랜서 노동자”란 보수를 대가로 고용주체에 서비스를 제공하기 위해 진정한 독립 계약자로 고용되거나 업무를 위탁받은 개인인 자연인 또는 법적 이익 및 수익적 이익 전부를 한 명을 초과하지 않는 개인인 자연인이 보유하고, 그 업무 전부를 한

- 우리 국회에도 ‘퍼블리시티권 보호 및 이용에 관한 법률안’²⁷⁾이 발의되었다. 해당 법안에서는 생애 및 사후 퍼블리시티권의 신설을 규정하고, 디지털 모사물에 관련하여 생성·배포 등에 대해 명시적 표시를 하도록 하며, 표시 위반 시 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.
- 사후 퍼블리시티권을 개별적 재산권으로 보호하고, 법정 손해배상액을 법률에 명시하여 권리 보호를 효율적으로 시행하도록 규정한 미국의 입법례를 참고할 수 있다. 또한 디지털 모사물 생성·이용 계약 시 구체적 설명을 제공하고 서면으로 동의를 받도록 한 디지털 모사물 계약 조항은, 그 보호 대상이 유명인에 한정되지 않고 일반인까지 포함된다는 점에서 향후 우리 입법 시 검토해 볼 수 있을 것이다.

추천 자료

- 미국 의회도서관 저작권청, Copyright and Artificial Intelligence(Part1: Digital Replicas), 2024.
- 이대회, '미국의 2025년 디지털 모사 보호 법안', 「이슈리포트」, 2025-4, 한국저작권위원회, 2025.

27) 의안번호 제2215847호, 2026년 1월 5일에 발의했으며 발의자는 박수현 의원 외 17인이다.

명을 초과하지 않는 개인인 자연인이 수행하는 법인을 의미한다. 프리랜서 노동자에게는 다음에 해당하는 개인인 자연인 또는 법인이 포함되지 않는다.

1. 캘리포니아 사업 및 전문직법 또는 기타 법률에 따라 보수를 대가로 서비스를 제공하기 위해 서면 계약을 체결해야 하는 경우
2. 로스앤젤레스시 조례 제187조 이하에 따른 고용주체의 근로자인 경우
3. 무보수로 고용주체를 위해 서비스를 수행하기로 동의한 경우
4. 유일한 법적 소유자 및 수익적 소유자인 한 명의 개인인 자연인 외에 근로자를 고용한 경우

D. “고용주체”란 정기적으로 사업 또는 상업 활동에 종사하는 법인을 의미한다. 고용주체가 비영리 사업을 포함하여 거래 또는 사업을 소유하거나 운영하거나 거래 또는 사업에 종사한다고 표시하는 경우 해당 고용주체는 정기적으로 사업 또는 상업 활동에 종사하는 것으로 본다. “고용주체”에는 앱 기반 운송 및 배달 운전자를 고용하여 사전 예약 서비스를 제공하는 법인은 포함되지 않는다.

제189.102조 본 절의 적용

본 절의 규정은 다음에 적용된다.

- A. 2023년 7월 1일 이후 체결된 프리랜서 노동자와 고용주체 간의 서면 또는 구두 계약
- B. 동일한 고용주체에 대해 한 역년 동안 \$600 이상의 지급을 받을 권리가 있는 프리랜서 노동자가 시 내에서 수행한 업무

제189.103조 시 내에서 수행되는 업무에 대한 서면 계약 의무

- A. 고용주체와 프리랜서 노동자 간의 계약이 그 자체로 \$600 이상이거나 해당 역년 동안 고용주체와 프리랜서 노동자 간에 이전에 체결된 서면 또는 구두 계약과 합산하여 \$600 이상인 경우, 해당 계약은 서면으로 체결되어야 한다.
- B. 서면 계약에는 최소한 다음의 모든 정보가 포함되어야 한다.
 1. 고용주체와 프리랜서 노동자 양측의 성명, 우편 주소, 전화번호 및 이메일 주소
 2. 프리랜서 노동자가 제공할 모든 서비스의 명세, 계약에 따라 제공될 서비스의 가치, 보수의 요율 및 지급 방식
 3. 고용주체가 계약상 보수를 지급해야 하는 날짜 또는 해당 날짜를 결정하는 방식

제189.104조 적시 지급

고용주체는 서면 계약에 명시된 날짜까지 또는 그 날짜에 프리랜서 노동자에게 전액을 지급해야 하며, 서면 계약에 지급기일이 명시되어 있지 않거나 서면 계약이 없는 경우 서비스가 제공된 후 늦어도 30일 이내에 지급해야 한다.

제189.105조 기록 보관

고용주체와 프리랜서 노동자는 각각 계약서, 지급 기록 및 준수를 입증하기 위한 기타 서면 또는 전자 기록을 포함하여 본 절과 관련된 서면 기록을 4년 이상 보관해야 한다.

제189.106조 권리 포기 금지

프리랜서 노동자가 본 절의 어떠한 규정을 포기하는 경우 이는 공공정책에 반하는 것으로 간주되며 무효이고 집행할 수 없다.

제189.107조 보복 행위 금지

어떠한 고용주체도 프리랜서 노동자가 1) 본 절에서 금지하는 관행에 반대하거나, 2) 본 절과 관련된 절차에 참여하거나, 3) 합법적인 수단으로 본 절에 따른 권리의 집행을 구하거나, 4) 그 밖에 본 절에 따른 권리를 주장하거나 주장하려 한다는 이유로 해당 프리랜서 노동자에게 불이익을 주거나, 프리랜서 노동자가 그러한 행위를 하지 못하도록 합리적으로 억제할 가능성이 있는 차별 또는 불리한 조치를 취해서는 안 된다.

제189.108조 DAA에 대한 신고

- A. 위반 신고 프리랜서 노동자는 본 절의 위반 혐의에 대해 DAA에 신고하거나, 해당 위반에 대한 시정 또는 손해배상을 구하기 위해 민사소송을 제기할 수 있다. 프리랜서 노동자는 본 절의 위반에 대해 민사소송을 제기하기 전에 DAA에 신고할 필요가 없다. DAA에 대한 신고는 민사상 소멸시효와 관계없이 본 절의 위반 혐의가 발생한 날부터 1년이 되는 날까지 해야 한다.
- B. DAA의 대응 DAA는 제189.108.A조에 따라 제기된 신고에 명시된 고용주체에 연락하여 해당 고용주체에게 본 절의 요건을 알리고 접수된 신고와 관련된 정보 및 문서를 요청할 수 있다. DAA는 고용주체로부터 받은 모든 관련 문서를 프리랜서 노동자에게

제공해야 한다. DAA는 프리랜서 노동자를 지원하기 위해 다음을 포함하되 이에 한정되지 않는 정보와 자원을 제공할 수 있다.

1. 소액사건법원에 청구를 제기하기 위한 법원 절차에 관한 정보
2. 번역 및 통역 서비스와 기타 법정 서비스 이용에 관한 정보
3. 변호사를 확인하고 소개할 수 있는 단체 목록
4. 프리랜서 노동자에게 홍보와 교육 및 법률 지원을 제공하는 단체 목록

제189.109조 반증 가능한 추정

고용주체가 제189.108.B조에 따른 DAA의 정보 및/또는 문서 요청에 20영업일 이내에 응답하지 않는 경우, 프리랜서 노동자는 이후 제기되는 모든 민사소송에서 제189.108.A조에 따라 DAA에 제기된 해당 신고에 주장된 위반을 고용주체가 저질렀다는 절차상 반증 가능한 추정을 받을 권리가 있다.

제189.110조 집행

- A. 본 절의 위반을 주장하는 프리랜서 노동자는 본 조에 명시된 손해배상을 구하기 위해 관할 법원에 소를 제기할 수 있다.
- B. 본 절의 위반을 주장하는 청구에서 승소한 프리랜서 노동자에게는 제189.111조에 명시된 손해배상이 인정되며, 법원이 적절하다고 판단하는 모든 합리적인 변호사 수임료 및 비용, 금지명령에 의한 구제 및 기타 구제를 받을 권리가 있다.

제189.111조 프리랜서 노동자에 대한 손해배상 및 구제

- A. 프리랜서 노동자가 제189.103.A조에 따라 계약상 업무를 개시하기 전에 서면 계약을 요청하였고 고용주체가 이를 거부한 경우, 프리랜서 노동자에게 추가로 \$250의 손해배상이 인정된다.
- B. 고용주체가 제189.104조에 명시된 시점까지 계약에 따라 합의된 금액을 프리랜서 노동자에게 지급하지 않는 경우, 프리랜서 노동자에게는 계약상 미지급 잔액의 최대 2배에 해당하는 손해배상이 인정된다.
- C. 고용주체가 본 절의 기타 규정을 위반하는 경우, 프리랜서 노동자에게는 계약 금액 또는 수행된 업무의 가치 중 더 큰 금액에 해당하는 손해배상이 인정된다.

제189.112조 행정

DAA는 본 절에 부합하는 지침 및 규칙을 공포할 수 있다. 모든 지침 또는 규칙은 법적 효력을 가지며, 프리랜서 노동자 또는 고용주체가 본 절에 따른 권리와 책임을 판단하기 위해 이를 신뢰할 수 있다.

제189.113조 가분성

본 절의 어느 조, 항, 문장, 문언 또는 구가 어떠한 이유로든 관할 법원에 의해 무효 또는 위헌으로 판단되는 경우에도 그러한 결정은 본 절의 나머지 부분의 유효성에 영향을 미치지 않는다. 시의회는 본 절의 일부가 이후 무효 또는 위헌으로 선언되는지 여부와 관계없이, 무효 또는 위헌으로 선언되지 않은 본 절 및 그 각 조, 항, 문장, 문언 및 구를 채택하였을 것임을 선언한다.

제2조 시 서기는 본 조례의 통과를 인증하고 시의회 정책에 따라 이를 공포해야 하며, 그 방식은 로스앤젤레스시에서 배포되는 일간신문에 게재하거나 로스앤젤레스시 내 공공장소 세 곳에 10일간 게시하는 방식으로 한다. 게시 장소는 로스앤젤레스 시청 Main Street 출입구에 위치한 게시판에 1부, 로스앤젤레스 시청 동관 Main Street 출입구에 위치한 게시판에 1부, 로스앤젤레스 카운티 기록청 Temple Street 출입구에 위치한 게시판에 1부로 한다.

2 [미국 뉴욕] 식료품 배달 노동자에 대한 최저 지급액 관련 자치법규
 - To amend the administrative code of the city of New York, in relation to minimum payments to grocery delivery workers

◇ 번역문

2025년 뉴욕시 지방법
 제124호

지방법

식료품 배달 노동자에 대한 최저 지급액과 관련하여 뉴욕시 행정법을 개정하는 지방법

시의회는 다음과 같이 제정한다.

제1조 입법 조사 결과 시의회는 이에 제3자 식료품 배달 서비스가 식료품점 및 기타 소매 식품 사업장에서 식료품 및 기타 물품을 배달하도록 독립 계약자로 고용, 계약 또는 업무 위탁한 식료품 배달 노동자가 수행하는 업무가 제3자 음식 배달 서비스 및 제3자 택배 서비스가 음식 서비스 사업장에서 음식 품목을 배달하도록 독립 계약자로 고용, 계약 또는 업무 위탁한 음식 배달 노동자가 수행하는 업무와 실질적으로 유사하며, 해당 식료품 배달 노동자의 근로 조건이 해당 음식 배달 노동자의 근로 조건과 실질적으로 유사하다고 판단한다.

식료품 배달 노동자와 음식 배달 노동자는 모두 식료품과 식사 등 이와 유사한 물품을 뉴욕시 내 사업체 또는 기타 장소에서 고객에게 직접 운송, 운반하거나 그 전달을 가능하게 한다. 제3자 식료품 배달 서비스, 제3자 음식 배달 서비스 및 제3자 택배 서비스는 통상 식료품 배달 노동자와 음식 배달 노동자를 모두 독립 계약자로 분류하므로, 식료품 배달 노동자와 음식 배달 노동자는 모두 해당 서비스가 이들을 근로자로 분류했다면 받을 권리가 있었을 최저임금 및 복리후생을 동일하게 받지 못한다.

또한 시의회는 음식 배달 노동자와 마찬가지로, 그리고 유사한 업무를 수행하되 근로자로 분류되는 노동자와 달리, 식료품 배달 노동자가 해당 노동자를 독립 계약자로 고용, 계약 또는 업무 위탁하는 제3자 식료품 배달 서비스로부터 산재보상 급여를 받지 못한다고 판단한다. 소비자 및 노동자 보호국은 근로자로 분류되는 뉴욕주 배달 노동자가 받는 산재보상 급여의 가치를 기준으로 음식 배달 노동자 최저 지급률 중 산재보상에 해당하는 부분을

산정했으며, 근로자와 독립 계약자 간 특정 연방 혜택의 차이를 반영하기 위한 조정을 적용했다.

시의회는 음식 배달 노동자와 식료품 배달 노동자가 업무 수행에 필요한 유사한 비용을 부담하며, 제3자 식료품 배달 서비스, 제3자 음식 배달 서비스 및 제3자 택배 서비스는 물품 배달을 위한 차량 또는 기타 운송 수단 비용과 휴대전화 비용 등 이러한 비용을 통상 상환하지 않는다고 판단한다. 시의회는 음식 배달 노동자의 전화 관련 비용이 식료품 배달 노동자의 전화 관련 비용과 실질적으로 유사하다고 판단한다. 식료품 배달 노동자의 자동차 사용 빈도와 필요성이 음식 배달 노동자보다 높을 수 있으나, 시의회는 식료품 배달 노동자의 차량 관련 비용이 음식 배달 노동자의 차량 관련 비용과 적어도 같은 수준이라고 판단한다.

시의회는 나아가 식료품 배달 노동자와 음식 배달 노동자가 수행하는 업무 및 근로 조건 사이의 이러한 실질적 유사성에 근거하여, 식료품 배달 노동자에게 음식 배달 노동자와 동일하게 최저 지급 보호가 필요하다고 판단한다. 따라서 시의회는 뉴욕시 규칙 제6편 제7-810조에 따라 제3자 음식 배달 서비스 또는 제3자 택배 서비스가 음식 배달 노동자에게 지급해야 하는 최저 지급률이 제3자 식료품 배달 서비스가 식료품 배달 노동자에게 지급하도록 요구되어야 할 최저 지급액을 산정하는 데 적용 가능하다고 판단한다.

시의회는 나아가 식료품 배달 노동자의 근로 조건이 음식 배달 노동자의 근로 조건과 실질적으로 유사하므로, 뉴욕시 규칙 제6편 제7-810조에 규정된 음식 배달 노동자에 대한 최저 지급액 산정 방식을 식료품 배달 노동자에 대한 최저 지급액 산정에 활용할 수 있다고 판단한다. 시의회는 소비자 및 노동자 보호국이 배달 건 제안 또는 배정이나 노동자 일정과 관련된 해당 서비스의 정책 및 절차상의 차이를 포함하여, 음식 배달 노동자의 근로 조건과 비교되는 식료품 배달 노동자의 근로 조건상 차이를 반영하기 위해 식료품 배달 노동자에게 적용되는 해당 방식을 조정할 수 있다고 판단한다.

이러한 판단은 소비자 및 노동자 보호국이 음식 배달 노동자 또는 식료품 배달 노동자에게 요구되는 최저 지급액을 산정하기 위한 하나 이상의 지급률 또는 방식을 설정하거나 개정할 권한을 제한하지 않는다.

제2조 계약 배달 노동자 보호와 관련하여 뉴욕시 행정법을 개정하는 2025년 지방법, 즉 발의안 제1133호에서 제안된 지방법에 따라 개정된 뉴욕시 행정법 제20-1501조를 개정하여 “식료품 배달 노동자”, “소매 식품 사업장” 및 “제3자 식료품 배달 서비스”의 새로운 정의를 알파벳순으로 추가하며 그 내용은 다음과 같다.

식료품 배달 노동자 “식료품 배달 노동자”란 법인 설립 여부 또는 상호 사용 여부와 관계없이 보수를 대가로 사업체에서 고객에게 물품을 배달하도록 제3자 식료품 배달 서비스와 계약한 자연인 또는 한 명을 초과하지 않는 자연인으로 구성된 단체를 의미한다.

소매 식품 사업장 “소매 식품 사업장”이란 농업시장법 제20-C절에 따른 식품 가공 사업장 또는 농업시장법 제28절에 따른 소매 식품점 또는 식품 창고로 허가를 받은 시 내 모든 사업체를 의미한다.

제3자 식료품 배달 서비스 “제3자 식료품 배달 서비스”란 다음에 해당하는 웹사이트, 모바일 애플리케이션 또는 기타 인터넷 서비스를 의미한다. (i) 소매 식품 사업장에서 물품 배달을 지원, 제공 또는 주선하고, (ii) 해당 소매 식품 사업장을 소유한 자가 아닌 자가 소유하거나 운영하는 서비스

제3조 계약 배달 노동자 보호와 관련하여 뉴욕시 행정법을 개정하는 2025년 지방법, 즉 발의안 제1133호에서 제안된 지방법에 따라 추가된 뉴욕시 행정법 제20-1522조 제e항을 개정하며 그 내용은 다음과 같다.

e. [유보] 제3자 식료품 배달 서비스는 해당 서비스와 계약한 식료품 배달 노동자에게 본 조 a항에 따라 국이 정한 음식 배달 노동자에 대한 최저 지급 요건을 충족하거나 이를 초과하는 금액을 지급해야 한다. 국은 규칙으로 식료품 배달 노동자에게 해당 최저 지급 요건을 적용하는 방식을 정할 수 있으며, 이 방식은 음식 배달 노동자의 근로 조건과 비교되는 식료품 배달 노동자의 근로 조건상 차이를 포함하여 식료품 배달 노동자의 상황에 맞게 조정될 수 있다.

제4조 이 지방법은 계약 배달 노동자의 안전한 배달 장치에 대한 접근권과 관련하여 뉴욕시 행정법을 개정하는 2025년 지방법, 즉 발의안 제30-B호에서 제안된 지방법이 시행 되는 날과 같은 날에 시행된다.

유권해석 동향

▣ **법제처 의견제시 사례**

연번	질의기관	질의내용	회신일	페이지
1	서울특별시 영등포구	체육시설 사용권을 2회 이상 부정하게 취득하거나 무단으로 양도 또는 양수한 경우 영구적으로 사용 허가를 제한할 수 있도록 하는 규정이 비례의 원칙 등에 위반되는지(「지방자치법」 제161조 관련)	'26. 3. 18.	43
2	서울특별시	정의규정을 개정하여 「서울특별시 공공디자인 진흥 조례」가 서울특별시 내 자치구가 조성하거나 서울 특별시가 예산을 지원하는 민간사업에 의해 조성 되는 공공시설물 등에 적용되도록 할 수 있는지 등(「공공디자인 진흥에 관한 법률」 제2조 등 관련)	'26. 3. 16.	45
3	충청남도 당진시	당진시에 설치·운영 중인 각종 위원회의 회의 개최 전에 그 회의에서 심의할 안건의 내용 등을 사전에 공개하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지	'26. 3. 12.	58
4	경기도 평택시	「평택시 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」의 목적 규정에 “경기도 전세사기 예방 및 안전 전세 관리단 운영 조례에 따라”의 표현을 사용하여 규정해도 되는지 등(「공인중개사법」 제37조 등 관련)	'26. 3. 6.	59
5	인천광역시 동구	「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」의 시행에 따른 행정체제개편으로 인천광역시 동구, 중구 일부구역이 제물포구로 되는 경우 제물포구 각 동의 통장·반장 임명이 신규임명에 해당하는지 등(「인천광역시 동구 통·반 설치 조례 시행규칙」 제3조제1항 등 관련)	'26. 3. 4.	66

1 체육시설 사용권을 2회 이상 부정하게 취득하거나 무단으로 양도 또는 양수한 경우 영구적으로 사용허가를 제한할 수 있도록 하는 규정이 비례의 원칙 등에 위반되는지(「지방자치법」 제161조 관련)

[안건번호 : 의견 26-0084 / 요청기관: 서울특별시 영등포구 / 회신일자 2026. 3. 18.]

◇ **질의요지**

○ 체육시설 사용권을 2회 이상 부정하게 취득하거나 무단으로 양도 또는 양수한 경우 영구적으로 사용허가를 제한할 수 있도록 하는 규정이 비례의 원칙 등에 위반되는지?

◇ **의견**

○ 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ **이유**

「지방자치법」 제161조제1항에서는 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다고 규정하고 있습니다. 즉, 지방자치단체가 공공시설을 설치하는 목적은 공공의 편이나 주민의 복지 증진을 위한 것이고 「지방자치법」에서 그 목적 달성을 위한 공공시설의 설치와 관리에 관하여 포괄적으로 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있으므로, 지방자치단체가 이와 같은 설치 목적에 맞게 공공시설의 기능이 정상적으로 유지되도록 하고 이용자가 불편함이 없이 이용할 수 있도록 관리하는 것은 해당 지방자치단체의 책무라고 할 것입니다. 따라서, 지방자치단체는 공공시설의 적절한 관리를 위해서 필요한 사항을 조례로 규정함에 있어서 주민 일반의 공공시설 이용에 방해가 되는 행위를 제한하거나 배제하여 지역 주민이 해당 공공시설을 원활하게 이용하도록 함으로써 해당 공공시설을 통하여 행정목적이 달성되도록 할 책무가 있다고 할 것이고, 이에 따른 사항을 조례에 규정하는 것이 「지방자치법」 제161조제2항에서 조례로 위임한 범위를 벗어난다고 보기 어렵습니다.

이러한 측면에서, 일반적으로 공공시설은 지방자치단체 등이 공공의 편이나 복지를 위하여 설치한 시설로서 법령 및 조례의 범위에서 이용권을 가지게 되는데, 공공시설은 그 목적에 적합한 범위에서 이용권을 가지며, 수용능력 및 위험방지나 공공시설의 유지·관리를 위해 필요한 경우에는 그 이용의 제한을 받을 수 있다고 할 것입니다(각주: 법제처 2017. 6. 7. 의견제시 17-0139, 법제처 2015. 6. 16. 의견제시 15-0155 참조). 그리고, 지방자치단체가 조례를 정함에 있어, 그 내용을 결정할 수 있는 광범위한 입법재량이 있습니다. 따라서, 조례로 특정인에게 체육시설 이용이 집중되지 않도록 하여 주민이 체육시설을 공정하게 이용할 수 있도록 그 관리에 관한 내용을 정하는 것은 가능할 것입니다.

그런데, 지방자치단체가 자치법규를 입안할 때에는 법령에 위배되지 않아야 할 뿐만 아니라 헌법이나 법의 일반원칙도 준수하여야 합니다. 「헌법」 제37조제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”라고 규정하고 있습니다. 이러한 법률 유보원칙과 비례의 원칙은 모든 행정 영역에 적용되는 일반원칙으로서 「행정기본법」 제10조에서도 그 취지를 확인하고 있습니다(각주: 법제처 2026. 3. 6. 의견제시 26-0078 참조).

이 사안 「서울특별시 영등포구 체육시설 설치 및 운영에 관한 조례안」 제4조의2에서는 체육시설의 사용허가를 받으려는 자가 정보통신망에 지정된 명령을 자동으로 반복·입력하는 프로그램을 이용하거나 사용허가를 받은 자가 사전승인 없이 그 권리를 제3자에게 양도 또는 대여하는 것을 금지(제1항 및 제2항)하고, 이를 2회 이상 위반한 자에 대해 영구적인 사용허가 제한 등의 조치를 취할 수 있도록 하는 내용(제3항)을 규정하고 있습니다. 이는 기간의 제한 없이 2회 이상 사용권을 부정하게 취득하거나 무단으로 양도 또는 양수한 자에 대해 제재처분을 하도록 하여 불이익을 받을 수 있는 기간이 무한히 길어질 수 있고(각주: 헌법재판소 2021. 11. 25. 선고 2019헌바446 참조), 영구적으로 사용허가를 제한할 수 있도록 하여 사실상 사용권의 박탈에 해당하는 것이라는 점, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제38조제2항제1호의2에서도 부정판매에 대해서만 처벌 규정을 두고 있고 이용권의 제한에 대해서는 규정하고 있지 않은 점 등을 종합적으로 고려할 때, 이러한 조례안의 내용은 비례의 원칙에 위반될 여지가 있어 보입니다.

따라서, 이 사안의 규정은 「헌법」 및 「행정기본법」 제10조에 따른 비례의 원칙에 저촉될 여지가 있으므로 자치법규 입안시 신중한 검토가 필요할 것으로 보입니다.

2 정의규정을 개정하여 「서울특별시 공공디자인 진흥 조례」가 서울특별시 내 자치구가 조성하거나 서울특별시가 예산을 지원하는 민간사업에 의해 조성되는 공공시설물 등에 적용되도록 할 수 있는지 등(「공공디자인 진흥에 관한 법률」 제2조 등 관련)

[안건번호 : 의견 26-0087 / 요청기관: 서울특별시 / 회신일자 2026. 3. 16.]

◇ 질의요지

- 가. 정의규정을 개정하여 「서울특별시 공공디자인 진흥 조례」가 서울특별시 내 자치구가 조성하거나 서울특별시가 예산을 지원하는 민간사업에 의해 조성되는 시설물 등에 적용되도록 할 수 있는지?
- 나. 「서울특별시 공공디자인 진흥 조례」에 공공시설물 표준디자인 개발에 관한 내용을 정할 수 있는지?
- 다. 서울특별시 공공디자인 진흥위원회 심의대상 시설물에 “공공보행통로”를 포함할 수 있는지?

◇ 의견

- 가. 질의 가에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 나. 질의 나에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 다. 질의 다에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ 이유

가. 질의 가에 대하여

정의 규정이란 해당 자치법규 중에 쓰이고 있는 용어의 뜻을 명확하게 정하는 규정입니다. 그런데, 해당 자치법규가 상위법령에서 위임한 사항을 정하거나 그 시행을 위한 자치법규인 경우라면 상위법령의 용어정의가 자치법규에도 당연히 그대로 적용되므로 법령에서 용어정의가 된 동일한 용어에 대하여 자치법규에서 다시 용어정의를 하지 않는 것이 타당할 것입니다(각주: 법제처 2015. 7. 31. 의견제시 15-0199, 『2022 자치법규 입안 길라잡이』, 2022, 91쪽 참조).

「공공디자인의 진흥에 관한 법률」(이하 “공공디자인법”이라 한다) 제6조에서는 특별시장 등은 공공디자인 진흥 종합계획에 따라 여건을 고려한 광역 공공디자인 진흥계획을

5년마다 수립·시행하도록 규정(제1항)하고, 지역계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임(제6항)하고 있으며, 같은 법 제9조에서는 지역계획의 수립·시행 등의 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 소속으로 지역의 공공디자인 진흥을 위한 위원회를 둔다고 규정(제1항)하고, 지역위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임(제3항)하고 있습니다. 이에 따라, 「서울특별시 공공디자인 진흥 조례」(이하 “서울시조례”라 한다)에서는 공공디자인 진흥계획 수립(제2장), 공공디자인 진흥위원회(제3장), 공공디자인 심의(제4장), 공공디자인사업의 추진 및 공공디자인 진흥 등(제5장)에 관한 사항을 정하여 공공디자인법에서 위임된 사항 및 그 집행에 필요한 사항을 정하고 있으므로, 서울시조례는 위임조례인 것으로 판단됩니다.

따라서, 서울시조례에서는 공공디자인법에서 정의된 용어인 “공공디자인”을 공공디자인 법과 다르게 규정하는 것은 타당하지 않을 것입니다. 만약, 서울시조례를 서울특별시 내 자치구가 조성하는 공공시설물과 시가 예산을 지원하는 민간사업에도 적용하려는 취지라면, 서울시조례 적용의 필요성을 고려하여 상위법령에 위반되지 않는 범위에서 별도로 해당 사항에 대한 규정을 마련하여 운영하는 것이 적절할 것으로 판단됩니다.

나. 질의 나에 대하여

「지방자치법」 제28조제1항 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 “법령의 범위”란 법령에 위반되지 않는 범위를 의미하고, “그 사무”란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미하므로 자치사무에 대해서는 상위 법령에 위반하지 않는 범위에서 조례로 정할 수 있습니다(각주: 대법원 2014. 2. 27. 선고 2012추145 판결, 대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추103 판결 참조).

공공디자인법 제3조에서는 지방자치단체는 공공디자인의 진흥 및 통합관리를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고, 필요한 재원의 확충과 운영을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있으므로, 공공디자인의 진흥에 관한 사무는 서울특별시의 자치사무로 판단됩니다. 따라서, 공공디자인법에서 공공시설물 표준디자인 개발에 관하여 규정하고 있지 않더라도, 서울특별시의 자치사무로서 공공시설물 표준디자인 개발에 관한 내용을 서울시조례에 규정할 수 있을 것으로 판단됩니다.

다. 질의 다에 대하여

먼저, 이 사안에서 서울특별시 공공디자인 진흥위원회의 심의대상에 포함하려는 “공공보행통로(각주: “공공보행통로”에 관해서 법률상 정의규정은 없고, ‘서울특별시 제1종지구단위계획 민간부문 시행지침 표준(안)’ 제3조제38호에서는 “공공보행통로”를 일반인에게 상시 개방되어 보행자만 통행할 수 있도록 대지 안 또는 건축물 안에 조성한 통로로 정의하고 있음.)”는 서울특별시의 설명에 따르면, 사유지 내 공공이 통행하는 공간을 말하는 것으로 보이므로, 특별시장 등이 도로관리청이 되는 「도로법」상 도로에 포함되지 않는 것으로 보입니다.

서울시조례 제8조제1항에서는 공공디자인 심의대상 시설물 및 디자인 사업의 검토사항 준수여부(제4호)에 대해서 심의를 하도록 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서 예외적으로 심의를 생략할 수 있도록 하고 있으므로, 심의대상에 해당하면 의무적으로 심의를 받아야 하는 것으로 보입니다. 그러나, 공공디자인법 제2조제1호에서는 공공디자인이 적용되는 공공시설물을 국가, 지방자치단체 등의 국가기관이 조성하는 시설물 등으로 규정하고 있고, 같은 조 제3호에서는 공공시설물을 대중교통 정류소, 자전거 보관대 등 대중교통 시설물(가목), 차량 진입 방지용 말뚝, 울타리 등 보행안전시설물(나목), 벤치, 가로 판매대 등 편의시설물(다목) 등으로 규정하고 있어, 공공보행통로가 대중교통시설물, 보행안전시설물 등과 같은 공공시설물에 포함된다고 보기는 어렵습니다.

한편, 「경관법」 제29조 및 같은 법 시행령 제22조제2호사목에서는 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위하여 특별시장 소속으로 경관위원회를 두되, 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 조례로 정하는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있도록 규정하고 있으며, 이에 따른 「서울시 경관 조례」 제25조제1항 제3호 및 제2항제2호에서는 공공디자인 진흥위원회가 「경관법」 제30조제1항제5호에 해당하는 사항을 심의하도록 규정하고 있고, 「경관법」 제30조제1항제5호에서는 같은 법 제26조에 따른 사회기반시설 사업의 경관 심의를 규정하고 있습니다. 그리고, 같은 법 제26조제1항에서는 심의 대상으로 「도로법」에 따른 도로(제1호), 철도시설, 하천시설 및 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 시설(제5호)을 규정하고 있습니다. 그러나, 앞서 검토한 것과 같이 “공공보행통로”는 「도로법」에 따른 도로가 아니며, 「서울시 경관 조례」에서 공공디자인 진흥위원회에서 심의하도록 정하고 있는 사항도 없으므로 공공보행통로는 「경관법」 및 「서울시 경관 조례」에 따라 공공디자인 진흥위원회의 심의 대상이 되는 것도 아닌 것으로 판단됩니다.

따라서, 이러한 점들을 고려하여 자치법규 입안 시 신중하시기 바랍니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「서울특별시 공공디자인 진흥 조례」

제1조(목적) 이 조례는 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」에서 위임된 사항과 서울특별시 공공디자인 정책에 필요한 사항을 정함으로써 서울특별시의 정체성 및 품격을 제고하고, 사회문제 해결과 지속가능한 발전을 도모하여 시민의 문화향유권 증진 및 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. "공공디자인"이란 서울특별시(이하 "시"라 한다), 시가 설립한 지방공기업, 시가 출자·출연한 기관(이하 "공공기관 등"이라 한다)이 공공공간 및 공공시설물 등에 대한 공공성과 심미성 향상을 위하여 디자인하는 행위 및 그 결과물을 말한다.
2. "공공디자인 사업"이란 시 및 공공기관 등이 디자인을 통해 공공성을 구현하는 사업과 관련된 기획·조사·분석·자문·설계 및 제작·설치·관리 등을 말한다.
3. "공공공간"이란 가로·공원·광장 등의 공간과 그 안에 부속되어 공중(公衆)이 이용하는 시설물을 말한다.
4. "공공시설물 등"이란 시 및 공공기관 등이 조성·제작·설치·운영 또는 관리하는 시설물과 용품, 시각 이미지 등(기부채납 예정인 시설물과 용품, 시각 이미지 등을 포함한다)을 말한다.

5. "사회문제해결디자인", "범죄예방 도시환경디자인", "유니버설디자인"의 용어정의는 「서울특별시 사회문제해결디자인 조례」, 「서울특별시 범죄예방을 위한 도시환경디자인 조례」, 「서울특별시 유니버설디자인 도시조성 기본 조례」 각 2조에 따른다.

제8조(위원회의 설치 및 기능) ① 시장은 공공디자인 진흥과 관련된 다음 각 호의 사항을 심의 또는 자문하기 위한 서울특별시 공공디자인 진흥위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 공공디자인 진흥 및 통합관리 관련 정책 및 제도 개선에 관한 사항
2. 진흥계획의 수립·변경에 관한 사항
3. 가이드라인의 수립·변경에 관한 사항
4. 공공디자인 심의대상 시설물(별표 1) 및 디자인 사업(별표 2)의 검토사항 준수여부에 관한 사항
5. 공공디자인사업 추진 및 지원에 관한 사항
6. 우수공공디자인 인증에 관한 사항
7. 제24조제7항에 따른 사업비 지원에 관한 사항

- 8. 「서울특별시 사회문제해결디자인 조례」 제8조제1항 각 호에 따른 사업에 관한 사항
 - 9. 「서울특별시 범죄예방을 위한 도시환경디자인 조례」 제9조제1항 각 호에 따른 범죄예방 도시환경디자인 위원회의 심의사항
 - 10. 「서울특별시 유니버설디자인 도시조성 기본 조례」 제13조제4항 각 호에 따른 유니버설디자인 도시조성 위원회의 심의사항
 - 11. 「서울특별시 경관조례」 제25조제2항제2호에 따른 심의사항(단, 야간경관시설은 제외)
 - 12. 그 밖에 공공디자인의 추진을 위한 사항 중 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회의 심의를 생략할 수 있다.
- 1. 기존 시설물의 단순 보수·교체공사로 외부 디자인의 변경이 없는 경우
 - 2. 심의대상 중 우수공공디자인 인증제품 및 표준형디자인을 적용하는 경우
- ③ 공공디자인 사업의 시행자는 위원회의 심의결과 및 제6조 가이드라인의 규정사항을 준수하여야 한다.

<별표 1>

[별표 1 공공디자인 진흥위원회 심의대상 시설물(제8조제1항 관련)]

다음 각 호 대상의 디자인(색채, 재질, 조형 등)과 상호 연계 및 배치계획 등이 공공성과 기능성, 심미성을 갖추었는지 여부 검토

1. 사회기반시설(도로 부속시설물 포함)

- 가. 교량(철교를 포함한다)
- 나. 고가차도(철도위에 설치한 고가차도를 포함한다)
- 다. 입체교차
- 라. 자전거도로
- 마. 보도포장, 보도·점자블록
- 바. 보도육교, 지하보도(승강기를 포함한다)
- 사. 20M이상 도로에 설치하는 석축 및 옹벽(터널전면부 옹벽시설 포함)
- 아. 방음벽
- 자. 방호울타리·중앙분리대·낙석방지망 등
- 차. 가로등
- 카. 트런치, 맨홀
- 타. 제설시설
- 파. 지하보도 및 지하도상가 등 출입구(캐노피 포함)

하. 지상 노출 엘리베이터

도시

철도

시설

가. 지하철출입구(캐노피를 포함한다. 단, 교통약자 등을 위해 기존 출입구를 개량(개선)하는 경우와 서울시 표준형 캐노피 및 엘리베이터를 설치하는 경우는 제외할 수 있다)

나. 지하철안내표지판

다. 환기구(흡·배기구)

라. 지상노출 엘리베이터

하천

시설물

가. 육갑문, 나들목

나. 하천 제외지 구조물(옹벽, 석축 등)

전원설비

가. 삭제

자전거 이용시설

가. 공공자전거, 자전거보관대, 안내시설, 킥보드(전동형 포함) 및 거치대 등

2. 그 밖의 시설물

분전함, 공중전화부스, CCTV, 통신안테나 가림시설 등 그 밖의 유사한 것

정보통신망

가. 삭제

나. 삭제

문화관광시설

가. 관광안내소

나. 관광안내도

다. 안내표지판, 국가유산 설명 표지판, 기념 표석

가로녹지시설

가. 가로수 보호덮개

나. 가로 녹지대

다. 가로 화분대

- 라. 분수대
- 마. 벽천
- 환경관리시설
- 가. 휴지통
- 나. 환경미화원 대기소
- 다. 공중화장실
- 라. 삭제
- 교통관련시설
- 가. 보행자 안내표지
- 나. 택시·마을버스· 시내버스 및 공항버스 승차대(정류장, 정류소 포함)
- 다. 삭제
- 라. 교통시설 안내표지판(지하철, 마을버스· 시내버스 및 공항버스, 택시, 그 밖의 유사한 것)
- 마. 공영주차장 안내표지판 및 주차요금 표지판, 진·출입표지
- 바. 주차장 관리소(박스형)
- 사. 삭제
- 아. 버스전용차선 단속초소
- 자. 교통 감시시설
- 차. 블라드, 보호펜스
- 카. 횡단보도 쉼터
- 도로점용
- 허가시설물
- 가. 소화전 그 밖에 이와 유사한 것
- 나. 사설안내표지·아치 그 밖에 이와 유사한 것
- 다. 가로판매대·구두수선·버스카드 판매대·벤치 그 밖에 이와 유사한 것(노점, 자동판매기, 상품진열대)
- 라. 고가도로의 노면 밑에 설치하는 사무소·점포·창고·자동차 주차장·광장·공원 그 밖에 이와 유사한 것
- 그 밖의 시설물
- 가. 택시, 마을버스, 시내버스, 관용차 등
- 나. 한강유람선, 수상택시, 유선장, 도선장 그 밖의 유사한 것
- 다. 광장
- 라. 공원(도시공원법에 따른 공원위원회 심의대상 공원은 제외)
- 마. 전기차, 도심형 항공 모빌리티(UAM) 정거장 등 그 밖의 유사한 것

- 바. 가로 영상문화시설, 미디어폴, 정류장·스마트 쉼터 복합 미디어 시설 등 미디어 콘텐츠 시설물
 - 사. 친환경 차량 충전시스템 기기 등 그 밖의 유사한 것
 - 시각이미지
 - 가. 공공시각이미지
 - 나. 픽토그램, 서체, 색 등
 - 미디어콘텐츠
 - 가. 미디어 콘텐츠
- 1) 단, 설계공모(「건설기술 진흥법 시행령」 제52조제2항에 따른 발주방식) 및 일괄입찰·대안입찰 [「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제79조 따른 발주방식, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제95조에 따른 발주방식] 방식으로 설계된 시설물은 제외
 - 2) 단, 자치구에서 시행하는 총 사업비 10억원 미만인 사업은 제외

「서울특별시 경관 조례」

제25조(경관과 관련된 위원회) ① 영 제22조제2호사목에서 "지방자치단체의 조례로 정하는 위원회"란 다음 각 호의 위원회를 말한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조제3항 및 같은 법 시행령 제25조제2항에 따라 서울특별시에 두는 도시·건축공동위원회
 2. 「서울특별시 도시재정비 촉진을 위한 조례」 제21조에 따른 도시재정비위원회
 3. 「서울특별시 공공디자인 진흥 조례」 제8조에 따른 공공디자인 진흥위원회
 4. 「서울특별시 공공주택 건설 및 공급 등에 관한 조례」 제14조에 따른 공공주택통합심의위원회
- ② 영 제22조제2호 및 제25조제1항에 따른 경관과 관련된 위원회는 다음 각 호와 같이 법 제30조에 따른 경관위원회의 기능을 수행한다.
1. 도시·건축공동위원회
 - 가. 법 제30조제1항제1호부터 제4호까지, 제8호 및 법 제30조제2항에 해당하는 사항
 - 나. 법 제30조제1항제6호에 따른 개발사업중 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업 및 대지조성사업
 2. 공공디자인 진흥위원회 : 법 제30조제1항제5호에 해당하는 사항
 3. 도시계획위원회 : 법 제30조제1항제6호에 따른 개발사업
 4. 도시재정비위원회 : 법 제30조제1항제6호에 따른 개발사업 중 「도시재정비 촉진을

위한 특별법」 제2조제2호에 따른 재정비촉진사업

- 5. 건축위원회 : 법 제30조제1항제7호
- 6. 도시공원위원회 : 법 제30조제1항제7호 중 도시공원내 건축물
- 7. 공공주택통합심의위원회 : 법 제30조제1항제6호 및 제7호에 해당하는 사항 중 「공공주택특별법」 제2조제3호에 따른 공공주택사업
- 8. 산업단지계획심의위원회 : 법 제30조제1항제6호에 따른 개발사업 중 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 산업단지 개발사업
- ③ 경관과 관련된 위원회의 업무를 지원하기 위하여 경관과 관련된 위원회 중 시장이 정하는 위원회에 전문위원을 둘 수 있다.
- ④ 제3항에 따른 전문위원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 - 1. 경관계획 등에 대한 검토, 자문, 기획, 조사 및 연구
 - 2. 경관심의 대상사업에 대한 사전 검토
 - 3. 제25조에 따른 "경관과 관련된 위원회"에서 요구하는 사항에 대한 업무지원
 - 4. 그 밖에 시장이 요구하는 사항에 대한 조사·연구

「공공디자인 진흥에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- 1. “공공디자인”이란 일반 공중을 위하여 국가, 지방자치단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)이 조성·제작·설치·운영 또는 관리하는 공공시설물등에 대하여 공공성과 심미성 향상을 위하여 디자인하는 행위 및 그 결과물을 말한다.
- 2. “공공디자인사업”이란 국가기관등이 공공시설물등의 공공디자인을 구현하는 과정에서 시행하는 사업으로 공공디자인 관련 기획·조사·분석·자문·설계 및 제작·설치·관리 등을 말한다.
- 3. “공공시설물등”이란 일반 공중을 위하여 국가기관등이 조성·제작·설치·운영 또는 관리하는 다음 각 목의 시설물과 용품, 시각 이미지 등을 말한다.
 - 가. 대중교통 정류소, 자전거 보관대 등 대중교통시설물
 - 나. 차량 진입 방지용 말뚝, 울타리 등 보행안전시설물
 - 다. 벤치, 가로 판매대, 퍼걸러(pergola: 서양식 정자) 등 편의시설물
 - 라. 맨홀, 소화전, 신호등 제어함 등 공급시설물
 - 마. 가로수 보호대, 가로 화분대, 분수대 등 녹지시설물
 - 바. 안내표지판, 현수막 게시대, 지정벽보판 등 안내시설물
 - 사. 그 밖에 가목부터 바목까지의 시설물에 준하는 시설물

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 공공디자인의 진흥 및 통합관리를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고, 필요한 재원의 확충과 운영을 위하여 노력하여야 한다.

제6조(지역계획의 수립 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 종합계획에 따라 지역 여건을 고려한 광역 공공디자인 진흥계획(이하 “광역계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 이 경우 광역계획을 수립하려는 시·도지사는 미리 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 의견을 듣고 협의하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 종합계획 및 광역계획에 따라 지역 여건을 고려한 지역 공공디자인 진흥계획(이하 “시·군·구계획”이라 한다)을 별도로 수립·시행하여야 한다.

③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 광역계획 또는 시·군·구계획(이하 “지역계획”이라 한다)을 제9조에 따른 지역위원회의 심의를 거쳐 확정·변경한다.

④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지역계획을 수립하는 경우 관할 지역의 해당 공공시설물을 관리하는 국가기관등의 장은 지역계획의 수립·시행에 적극 협조하여야 한다.

⑤ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역계획 수립·변경에 관한 사항을 지역 주민들에게 알려야 하며, 지역 주민 및 지역계획의 수립·변경에 따른 이해관계자는 지역계획을 수립하는 지방자치단체의 장에게 지역계획에 포함되어야 할 사항에 대하여 제안할 수 있다.

⑥ 지역계획의 수립·시행, 제5항에 따른 지역계획 수립에 관한 안내 및 제안의 처리 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제9조(지역위원회) ① 지역계획의 수립·시행, 제15조제2항에 따른 추진협의체에 대한 자문 및 그 밖에 조례로 정하는 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 소속으로 지역의 공공디자인 진흥을 위한 위원회(이하 “지역위원회”라 한다)를 둔다.

② 지역위원회의 위원 중에는 공공디자인과 관련한 분야에 관한 학식과 경험이 풍부하고 덕망이 있는 사람이 포함되어야 한다.

③ 그 밖에 지역위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

「경관법」

제26조(사회기반시설 사업의 경관 심의) ① 「건설기술 진흥법」 제2조제6호에 따른 발주청(이하 이 조에서 “발주청”이라 한다)은 다음 각 호의 사회기반시설 사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업을 실시하려고 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 제29조제1항에 따른 경관위원회(이하 이 장에서 “경관위원회”라 한다)의 심의를

거쳐야 한다.

1. 「도로법」에 따른 도로
2. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에 따른 철도시설
3. 「도시철도법」에 따른 도시철도시설
4. 「하천법」에 따른 하천시설
5. 그 밖에 지방자치단체의 조례로 정하는 시설

② 제1항에 따른 경관위원회의 심의기준은 환경 관계 법률에 따른 환경성평가와 중복되지 아니하도록 국토교통부장관이 기후에너지환경부장관과 협의하여 고시한다.

③ 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주청에서 구성한 경관과 관련된 위원회의 심의를 거친 경우 경관위원회의 심의를 받지 아니한다. 이 경우 발주청은 심의 결과를 15일 이내에 해당 경관위원회에 제출하여야 한다.

제29조(경관위원회의 설치) ① 경관과 관련된 사항에 대한 심의 또는 자문을 위하여 국토교통부장관 또는 시·도지사등 소속으로 경관위원회를 둔다. 다만, 경관위원회를 설치·운영하기 어려운 경우에는 대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회가 그 기능을 수행할 수 있다.

② 시장·군수, 행정시장, 구청장등 또는 경제자유구역청장은 별도의 경관위원회를 구성하지 아니하고, 해당 지방자치단체(행정시 및 경제자유구역청을 포함한다)가 속한 시·도에 설치된 경관위원회에서 심의하도록 시·도지사에게 요청할 수 있다.

③ 국토교통부장관 또는 시·도지사등은 경관 관련 사항의 심의가 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 다른 법률에 따라 설치된 위원회와 제1항에 따른 경관위원회(같은 항 단서에 따라 경관위원회의 기능을 대신하여 수행하는 경관과 관련된 위원회를 포함한다. 이하 같다)가 공동으로 하는 심의를 거칠 수 있다.

제30조(경관위원회의 기능) ① 경관위원회의 심의를 거쳐야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 제12조에 따른 경관계획의 수립 또는 변경
2. 제13조에 따른 경관계획의 승인
3. 제16조에 따른 경관사업 시행의 승인
4. 제21조에 따른 경관협정의 인가
5. 제26조에 따른 사회기반시설 사업의 경관 심의
6. 제27조에 따른 개발사업의 경관 심의
7. 제28조에 따른 건축물의 경관 심의
8. 그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 국토교통부장관 또는 시·도지사등이 경관위원회에 자문하여야 하는 사항은 다음 각 호와 같다. 다만, 제3호 및 제4호는 시·도지사등에만 해당한다.

1. 경관계획에 관한 사항
2. 경관사업의 계획에 관한 사항
3. 경관에 관한 조례의 제정 및 개정에 관한 사항
4. 그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

「경관법 시행령」

제22조(경관과 관련된 위원회) 법 제29조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경관과 관련된 위원회”란 다음 각 호의 위원회를 말한다.

2. 다음 각 목의 위원회로서 해당 시·도지사등(행정시장 및 경제자유구역청장의 경우에는 시·도지사를 말한다)이 지정하는 위원회

가. 「건축법」 제4조에 따라 지방자치단체에 두는 건축위원회

나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따라 지방자치단체에 두는 지방도시계획위원회

다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따라 지방자치단체에 두는 농업·농촌 및 식품산업정책심의회

라. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제50조에 따라 지방자치단체에 두는 도시공원위원회

마. 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법」 제6조에 따라 지방자치단체에 두는 지방산업단지계획심의위원회

바. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제7조에 따라 지방자치단체에 두는 옥외광고심의위원회

사. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 위원회

제24조(경관위원회의 심의 대상) 법 제30조제1항제8호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 이 경우 제3호는 시·도지사등 소속으로 설치하는 경관위원회인 경우만 해당한다.

1. 법 제25조제2항에 따라 비용 등을 지원받는 경관협정의 결정
2. 다른 법령에서 경관위원회의 심의를 받도록 규정한 사항
3. 그 밖에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

「도로법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “도로”란 차도, 보도(步道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령

으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.

2. “도로의 부속물”이란 도로관리청이 도로의 편리한 이용과 안전 및 원활한 도로교통의 확보, 그 밖에 도로의 관리를 위하여 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 또는 공작물을 말한다.

가. 주차장, 버스정류시설, 휴게시설 등 도로이용 지원시설

나. 시선유도표지, 중앙분리대, 과속방지시설 등 도로안전시설

다. 통행료 징수시설, 도로관제시설, 도로관리사업소 등 도로관리시설

라. 도로표지 및 교통량 측정시설 등 교통관리시설

마. 낙석방지시설, 제설시설, 식수대 등 도로에서의 재해 예방 및 구조 활동, 도로 환경의 개선·유지 등을 위한 도로부대시설

바. 그 밖에 도로의 기능 유지 등을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설
제10조(도로의 종류와 등급) 도로의 종류는 다음 각 호와 같고, 그 등급은 다음 각 호에 열거한 순서와 같다.

1. 고속국도(고속국도의 지선 포함)
2. 일반국도(일반국도의 지선 포함)
3. 특별시도(特別市道)·광역시도(廣域市道)
4. 지방도
5. 시도
6. 군도
7. 구도

「서울특별시 제1종지구단위계획 민간부문 시행지침 표준(안)」

제3조 용어의 정의

지침에서 공통으로 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

38. “공공보행통로”라 함은 일반인에게 상시 개방되어 보행자만 통행할 수 있도록 대지 안 또는 건축물 안에 조성한 통로를 말한다.

3 당진시에 설치·운영 중인 각종 위원회의 회의 개최 전에 그 회의에서 심의할 안건의 내용 등을 사전에 공개하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지

[안건번호 : 의견 26-0060 / 요청기관: 충청남도 당진시 / 회신일자 2026. 3. 12.]

◇ 질의요지

○ 당진시에 설치·운영 중인 각종 위원회의 회의 개최 전에 그 회의에서 심의할 안건의 내용 등을 사전에 공개하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

◇ 의견

○ 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ 이유

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”이라 한다) 제3조에서는 공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다고 규정하고 있고, 제9조제1항에서는 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다고 규정하면서, 다만, 의사결정 과정 또는 내부검토 과정에 있는 사항 등으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보(제5호) 등에 해당하는 정보는 공개하지 않을 수 있다고 규정하고 있습니다. 그리고, 같은 조 제3항에서는 공공기관은 제1항 각 호의 범위에서 해당 공공기관의 업무 성격을 고려하여 비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부 기준을 수립하도록 하고 있습니다. 이러한 규정들을 살펴보면, 정보공개법에서는 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개를 원칙으로 하되, 같은 법 제9조 제1항 각 호에 해당하는 비공개대상 정보(이하 “비공개 대상 정보”라 한다)에 대해서는 공공기관이 해당 정보를 공개할지 여부를 판단하여 결정할 수 있도록 재량권을 부여한 것으로 보입니다(각주: 법제처 2025. 12. 16. 의견제시 25-0319 참조).

위에서 살펴본 것처럼 비공개 대상 정보인 경우에는 공공기관은 해당 정보를 공개하지 않을 수 있도록 재량권을 부여하고 있는바, 조례에서 당진시에 설치·운영 중인 위원회의 회의 개최 전에 그 회의의 안건이 비공개대상 정보인지 아닌지 살피지 않고 일괄적으로 공개하도록 규정하는 것은 정보공개법 제9조의 취지에 반할 소지가 있어 보입니다. 따라서, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하는 것은 적절하지 않으므로 자치법규 입안에 신중하시기 바랍니다.

4 「평택시 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」의 목적 규정에 “「경기도 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」에 따라”의 표현을 사용하여 규정해도 되는지 등(「공인중개사법」제37조 등 관련)

[안건번호 : 의견26-0078 / 요청기관: 경기도 평택시 / 회신일자 2026. 3. 6.]

◇ **질의요지**

- 가. 「평택시 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」의 목적규정에 “「경기도 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」에 따라”의 표현을 사용하여 규정해도 되는지?
- 나. 경기도와 평택시가 각각 예산을 부담하여 안전전세 관리단 운영사업 등을 추진할 경우 평택시에서도 해당 사업의 근거를 위한 조례를 제정해야 하는지?
- 다. 「평택시 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」에 안전전세 관리단이 모니터링 활동을 하는 경우 「공인중개사법」에 따른 개업공인중개사 업무의 방해를 하지 않도록 하는 내용 등을 규정할 수 있는지?
- 라. 「평택시 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」에 안전전세 관리단의 운영 등 관련 사항에 대해 경기도에서 정한 「경기 안전전세 프로젝트 통합 운영 표준 지침」을 준용하도록 하는 내용의 규정을 둘 수 있는지?

◇ **의견**

- 가. 질의 가에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 나. 질의 나에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 다. 질의 다에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 라. 질의 라에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ **이유**

- 가. 질의 가에 대하여

「지방자치법」제28조제1항에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는데, 여기서 “그 사무”란 지방자치단체의 고유 사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미합니다(각주: 대법원 2014. 2. 27. 선고 2012추145 판결 참조).

「평택시 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」(이하 “평택시조례”라 한다)는

전세사기 등 부동산 거래 관련 불법행위를 예방하고, 안전하고 신뢰할 수 있는 부동산 거래 문화를 조성하기 위한 것으로 그 내용 중 모니터링 활동과 합동점검 등은 「지방자치법」제13조제2항제1호카목의 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성에 해당하고, 전세사기 피해 예방을 위한 교육·홍보 등은 같은 조 제2호가목의 주민복지에 관한 사업에 해당하는 것으로 보입니다.

따라서, 전세사기 등 중개사고 의심거래에 대한 모니터링 및 합동점검 등 조사업무와 지역주민의 주거 안정을 위한 홍보·예방활동 등을 수행하는 사무는 평택시의 자치사무에 해당하는 것으로 볼 수 있습니다.

이와 같은 자치사무에 관하여 자치법규를 입안하는 경우 목적규정은 그 자치법규의 입법목적을 간결하고 명확하게 요약하여 주민이 그 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 규정하여야 합니다. 목적규정의 표현방식은 상위법령과 관계없이 자치법규를 제정하는 경우와 상위법령 또는 조례의 위임이나 그 시행을 위하여 자치법규를 제정하는 경우로 구분할 수 있습니다(각주: 「2022년 자치법규 입안 길라잡이」, 2022, 85쪽 참조).

평택시조례는 평택시 자치사무에 관하여 제정하는 것이므로 목적 규정에 “「경기도 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」에 따라”라는 내용을 명시하려면 「경기도 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」(이하 “경기도조례”라고 한다)에서 시·군·구로 위임한 사항이 있거나, 그 시행을 위해 제정되는 경우이어야 하나 경기도 조례에서 시·군·구 조례로 위임한 규정은 없는 것으로 보이고, 경기도조례에 따른 경기도 자치사무의 시행을 위한 조례라고 보기도 어렵습니다.

따라서, 평택시조례의 목적규정에 “「경기도 전세사기 예방 및 안전전세 관리단 운영 조례」에 따라”라는 표현을 사용하여 규정하는 것은 바람직하지 않는 것으로 보입니다.

- 나. 질의 나에 대하여

「지방재정법」 제17조제1항에 따르면 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 법률에 규정이 있는 경우(제1호), 국고 보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우(제2호), 용도가 지정된 기부금의 경우(제3호), 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등 예외적인 경우에 한정하여 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의

공금 지출을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.

먼저, 「지방재정법」 제17조제1항제1호에 해당하려면 개별적인 법률상 근거가 있어야 하나, 「공인중개사법」제34조의2에서는 국토교통부장관, 시·도지사 및 등록관청은 개업공인중개사 등이 부동산 거래사고 예방 등을 위하여 교육을 받는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 비용을 지원할 수 있다고 규정하고 있을 뿐 지방자치단체가 안전전세 관리단 운영 등 사무에 대하여 재정지원을 할 수 있다는 근거는 두고 있지 않는 것으로 보입니다.

따라서, 경기도와 평택시가 각각 예산을 분담하여 안전전세 관리단 운영 사업 등을 추진하려는 경우에는 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 따른 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 해당하여야 할 것입니다.

그런데 같은 항 단서에서는 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정하고 있고, 여기서 말하는 “조례”란 자치사무를 수행하는 해당 지방자치단체가 그 사무와 관련하여 제정한 조례를 의미한다고 보아야 할 것입니다(각주: 법제처 2018. 12. 13. 의견제시 18-0267 참조).

이와 같이 경기도와 평택시가 각자의 예산을 분담하여 자치사무를 수행하는 경우에는 각 지방자치단체가 그 사무의 수행을 위하여 재정 지출의 근거를 해당 지방자치단체 조례에 마련하여야 하므로 경기도조례와는 별도로 평택시 조례안에서도 자치사무를 수행할 수 있는 지원근거를 규정할 필요가 있다고 할 것입니다.

다. 질의 그에 관하여

평택시조례 제9조제1항은 전세사기 등 부동산 중개 관련 불법행위를 예방하고, 안전한 부동산 거래 문화 조성을 위하여 평택시 안전전세 관리단(이하 “관리단”이라 한다)을 구성·운영 할 수 있다고 정하고 있으며, 같은 조 제2항에서는 관리단원을 부동산 업무 담당공무원, 공인중개사협회 지회장, 부지회장, 분회장 또는 지도·점검위원, 변호사, 공인회계사, 법무사 등 부동산 관련 분야 전문가 등을 포함한 민·관 합동으로 구성하도록 하고 있습니다.

또한, 평택시조례 제10조에서는 관리단의 임무 및 활동으로 전세사기 등 중개사고 의심 거래에 대한 모니터링(제1호), 합동점검 참여 등 부동산 중개질서 확립을 위한 현장활동 지원(제2호), 안전전세 길목 지킴 운동의 운영실태 및 이행 여부 확인(제3호), 그 밖에 전세사기 예방과 관련하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항(제4호) 등을 규정하고, 제11조에서는 관리단의 모니터링 활동은 등록관청의 행정조사를 보조하는 범위에서 이루어져야 한다고 규정하고 있습니다.

이와 관련하여 관리단의 모니터링 활동이 개업공인중개사의 업무를 방해하거나 권한을 초과하여 조사하거나 개입하여서는 안 된다는 내용까지 조례에 둘 수 있는지가 쟁점이 됩니다.

「공인중개사법」 제37조제1항에서는 국토교통부장관, 시·도지사 및 등록관청은 개업공인중개사 또는 거래정보사업자에 대하여 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 중개사무소에 출입하여 장부·서류 등을 조사 또는 검사하게 할 수 있도록 규정하고 있습니다. 또한, 같은 조 제2항은 출입·검사 등을 하는 공무원은 국토교통부령으로 정하는 증표를 지니고 상대방에게 이를 제시하도록 하고 있습니다.

한편, 「행정조사기본법」 제2조에서는 행정조사를 행정기관이 정책결정이나 직무수행에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동으로 정의하고 있습니다.

이와 같은 법령 체계에 비추어보면, 개업공인중개사에 대한 조사 또는 검사는 「행정조사기본법」에 따른 행정조사에 해당하고, 이는 법령에 따라 권한을 부여받은 행정기관이 수행하여야 하며, 그 구체적인 조사·검사행위는 소속 공무원에 의하여 이루어져야 합니다. 따라서, 관리단의 모니터링 활동이 개업공인중개사에 대한 조사·검사와 관련되는 경우에는 등록관청의 조사·점검활동에 대한 지원·보조의 범위로 한정하여야 하며, 민간인 단원의 역할은 자료 제출요구, 출입·조사 등과 같은 권력적 행위는 수행할 수 없다고 보아야 할 것입니다(각주: 법제처 2011. 4. 8. 의견제시 11-0027 참조).

아울러, 지방자치단체가 자치법규를 입안할 때에는 법령에 위배되지 않아야 할 뿐만 아니라 헌법이나 법의 일반원칙도 준수하여야 합니다. 「헌법」 제37조제2항은 “국민의

모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”라고 규정하고 있습니다. 이러한 법률 유보원칙과 비례의 원칙은 모든 행정 영역에 적용되는 일반원칙으로서 「행정기본법」 제10조에서도 그 취지를 확인하고 있습니다(각주: 「2022년 자치법규 입안 길라잡이」, 2022, 66쪽 참조).

그렇다면, 관리단의 모니터링 활동과 관련하여 개업공인중개사의 업무를 방해하거나 권한을 초과하여 조사하거나 개입하여서는 안 된다는 내용을 조례에 명시하는 것은 행정조사의 한계를 분명히 하고 기본권 침해의 소지를 방지하기 위한 내용으로 규정할 수 있다고 판단되며, 이러한 제한 규정은 민간인 단원뿐만 아니라 관리단에 참여하는 공무원에게도 동일하게 적용되는 것으로 이해하는 것이 타당하다 할 것입니다.

라. 질의 라에 대하여

지방자치단체는 자치권의 한 작용으로서 소관 사무에 대하여 일정한 규정을 정립할 수 있는 자치입법권을 가지며, 이에 따라 정책의 법적근거를 마련하고 그 집행기준을 정할 수 있습니다. 다만, 이러한 자치입법권 행사는 「지방자치법」등 관련 법령이 정한 형식과 범위 내에서 이루어져야 할 것입니다.

「지방자치법」제28조 및 제29조에서는 지방자치단체의 자치법규 형식을 조례와 규칙으로 한정하고 있으며, 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」 제4조에서 훈령·예규·일일명령 등은 행정기관 내부의 사무처리 기준을 정하는 지시문서의 일종으로 행정기관이 그 하급 기관이나 소속 공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서로 규정하고 있으며 이러한 행정규칙은 원칙적으로 조직 내부에서만 효력을 가지는 것으로 대외적 구속력을 가지지 않는다 할 것입니다.

그런데, 경기도에서 정한 「경기 안전전세 프로젝트 통합 운영 표준 지침」은 조례와 규칙과 같은 자치법규가 아닌 행정조직 내부 사무처리 기준을 정한 행정규칙에 해당합니다. 따라서 그 효력은 경기도 행정조직 내부에 한정된다고 보아야 할 것입니다.

그렇다면, 「경기 안전전세 프로젝트 통합 운영 표준 지침」은 평택시의 자치사무에 효력이 있다고 볼 수 없고, 평택시조례와는 법적 성격, 발령주체, 효력 범위가 전혀 다른 별개의 규정이라고 보아야 할 것입니다.

따라서, 평택시조례에 안전전세 관리단의 운영 등 관련사항에 대해 경기도에서 정한 「경기 안전전세 프로젝트 통합 운영 표준 지침」을 준용하도록 규정하는 것은 입법체계상 바람직하지 않은 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

○ 관련 법령

「헌법」

제37조 ① (생략)

② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① (생략)

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
 - 가. ~ 차. (생략)
 - 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
2. 주민의 복지증진
 - 가. 주민복지에 관한 사업
 - 나. ~ 차. (생략)
3. ~ 7. (생략)

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② (생략)

제29조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령 또는 조례의 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

「지방재정법」

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

「행정조사기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “행정조사”란 행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고 요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동을 말한다.
2. ~ 4. (생략)

「공인중개사법」

제34조의2(개업공인중개사등에 대한 교육비 지원 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사 및 등록관청은 개업공인중개사등이 부동산거래사고 예방 등을 위하여 교육을 받는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 비용을 지원할 수 있다.

제37조(감독상의 명령 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사 및 등록관청(법인인 개업공인중개사의 분사무소 소재지의 시장·군수 또는 구청장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)은 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 개업공인중개사 또는 거래정보사업자에 대하여 그 업무에 관한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출 그 밖에 필요한 명령을 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 중개사무소(제9조에 따른 중개사무소의 개설등록을 하지 아니하고 중개업을 하는 자의 사무소를 포함한다)에 출입하여 장부·서류 등을 조사 또는 검사하게 할 수 있다.

1. ~ 4. (생략)
- ② 제1항에 따라 출입·검사 등을 하는 공무원은 국토교통부령으로 정하는 증표를 지니고 상대방에게 이를 내보여야 한다.

5 「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」의 시행에 따른 행정체제개편으로 인천광역시 동구, 중구 일부구역이 제물포구로 되는 경우 제물포구 각 동의 통장·반장 임명이 신규임명에 해당하는지 등(「인천광역시 동구 통·반 설치 조례 시행규칙」 제3조제1항 등 관련)

[안건번호 : 의견 26-0069 / 요청기관: 인천광역시 동구 / 회신일자 2026. 3. 4.]

◇ 질의요지

- 가. 「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」의 시행에 따른 행정체제개편으로 인천광역시 동구, 중구 일부구역이 제물포구로 되는 경우 제물포구 각 동(洞)의 통장·반장 임명이 신규임명에 해당하는지?
- 나. 종전에 인천광역시 동구와 중구 각 동의 통장·반장으로 임명된 사람을 그 관할에 해당하는 제물포구 각 동의 통장·반장으로 임명할 수 있는지?
- 다. (질의 내에서 임명이 가능하다면) 종전에 인천광역시 동구와 중구 각 동의 통장·반장으로 임명된 사람은 공개모집 등의 절차를 거치지 않고 그 관할에 해당하는 제물포구 각 동의 통장·반장으로 임명할 수 있는지?
- 라. 제물포구 각 동의 통장·반장의 임기와 연임 횟수 산정에 종전에 인천광역시 동구와 중구 각 동의 통장·반장으로 임명된 기간과 통장·반장을 연임한 횟수가 승계되는지 아니면 제물포구가 설치된 날(각주: 제물포구가 설치되어 제물포구 각 동의 하부조직이 설치된 날과 제물포구 각 동의 통장·반장으로 임명된 날이 모두 동일한 경우를 전제함.)부터 통장·반장의 임기가 다시 시작되거나 통장·반장을 연임한 횟수가 다시 산정되는지?
- 마. 「인천광역시 제물포구 통·반 설치 조례안」 및 「인천광역시 제물포구 통·반 설치 조례 시행규칙안」에 따른 시행일 이전에 인천광역시 동구청장과 중구청장이 각각 그 관할에 해당하는 제물포구 각 동의 통장·반장의 임명을 위한 공개모집 등의 절차를 진행할 수 있는지?

◇ 의견

- 가. 질의 가에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 나. 질의 나에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 다. 질의 다에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 라. 질의 라에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 마. 질의 마에 대하여
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ 이유

가. 질의 가부터 질의 마까지의 공통사항

「지방자치법」 제7조제4항에 따라 동에서는 행정 능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동을 2개 이상의 동으로 운영하거나 2개 이상의 동을 하나의 동으로 운영하는 등 행정운영상 동(이하 “행정동”이라 한다)을 따로 둘 수 있고, 같은 조 제5항에 따라 행정동에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 통 등 하부 조직을 둘 수 있습니다. 그리고 같은 법 시행령 제81조제1항에 따라 행정동의 통에는 통장을 두고, 같은 조 제2항에 따라 통장은 주민의 신망이 두터운 사람 중에서 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 통장 등이 임명하도록 규정하고 있습니다.

이에 따라 인천광역시 동구(이하 “인천동구”라 한다)에서는 「인천광역시 동구 통·반 설치 조례」(이하 “인천동구조례”라 한다)와 「인천광역시 동구 통·반 설치 조례 시행규칙」(이하 “인천동구규칙”이라 한다)을 규율하고 있고, 인천동구규칙 제3조제1항에 따라 통장·반장은 동장이 임명하고(각 호 외의 부분), 통장의 임기는 3년으로 하면서 한 차례만 연임할 수 있도록 규정하고 있으며(제4호 본문), 반장의 임기는 2년으로 하면서 연임할 수 있도록 규정하고 있습니다(제5호). 그런데, 인천동구조례나 인천동구규칙에서는 다음의 질의요지에 대해 명시적으로 규정한 사항이 없는 것으로 보입니다.

나. 질의 가에 대하여

이 사안은 「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」(이하 “제물포구등설치법”이라 한다)의 시행에 따른 행정체제개편으로 인천동구와 인천광역시 중구(이하 “인천중구”라 한다)의 일부 구역이 제물포구로 변경됨에 따라, 제물포구 각 동의 통장·반장의 임명의 법적 성격에 관한 사항으로 보입니다. 이와 관련하여 인천동구, 인천중구의 일부 구역이 제물포구로 변경되는 경우에는 그 변경 전에 설치된 각 동 등의 하부조직은 제물포구 설치로 인해 모두 없어지고, 제물포구 설치와 동시에 새로운 하부조직이 설치되는 것이므로 보아야 할 것이므로, 인천동구와 인천중구의 일부 구역에 설치된 하부조직과 제물포구에 설치된 하부조직을 동일한 하부조직으로 보기는 어려운 측면이 있습니다(각주: 법제처 2025. 10.23. 의견제시 25-0323 참조). 이러한 점을 고려한다면, 제물포구 각 동의 통장·반장 임명은 인천동구 각 동의 통장·반장 임명과

인천중구 각 동의 통장·반장 임명과는 별개의 임명으로 보아야 할 것입니다.

따라서, 질의요지에 대해 제물포구 각 동의 통장·반장 임명은 신규 임명에 해당합니다.

다. 질의 나에 대하여

이와 관련하여 「인천광역시 제물포구 통·반 설치 조례 시행규칙안」(이하 “제물포구 규칙안”이라 한다)을 살펴보겠습니다. 같은 규칙안 제4조제1항에서 통장은 해당 통 관할구역에 거주하는 민법상 성년에 해당하는 사람으로서 투철한 사명감과 책임감으로 주민의 신망이 두텁고 지역사회 발전을 선도할 능력과 덕망이 있는 사람 중에서 동장이 임명하도록 규정하고 있고(제1호), 반장은 해당 반 관할구역에 거주하는 민법상 성년에 해당하는 사람으로서 투철한 사명감과 책임감으로 해당 반원의 신망이 두텁고 활동력이 있는 사람 중에서 공개모집, 통장 추천, 또는 주민합의에 따른 추천 등을 통하여 동장이 임명하도록 규정하고 있습니다(제2호). 그리고, 같은 조 제3항에서는 통장·반장을 해임할 수 있는 사유로 통 또는 반 관할구역 밖으로 전출하였을 경우(제1호), 품위 손상, 각종 이권 개입 또는 불법행위 등으로 사회적 물의를 일으켜 주민으로부터 비난 대상이 되거나 민·형사 사건으로 금고 이상의 형이 확정된 경우(제2호) 등을 규정하고 있습니다.

그런데, 제물포구규칙안에서는 질의 요지와 같이 종전에 인천동구 각 동의 통장·반장과 인천중구 각 동의 통장·반장으로 임명된 사람을 제물포구 통장·반장으로 임명을 제한하는 규정을 두고 있거나 그러한 사항으로 해석되는 규정이 있는 것으로 보이지는 않습니다.

따라서, 종전에 인천동구와 인천중구 각 동의 통장·반장으로 임명된 사람이라고 하더라도 새로 신설되는 제물포구 각 동의 통장·반장으로 임명되는 것이 제한되지 않으므로 종전 인천동구나 인천중구의 관할에 해당하는 제물포구 각 동의 통장·반장으로 임명할 수 있을 것으로 보입니다(각주: 법제처 2025. 10. 23. 의견제시 25-0323 참조).

라. 질의 다에 대하여

질의 나에서 살펴본 바와 같이, 종전에 인천동구 각 동의 통장·반장과 인천중구 각 동의 통장·반장으로 임명된 사람을 그 관할에 해당하는 제물포구 각 동의 통장·반장으로 임명할 수 있는 경우 제물포구규칙안 제2조에서 규정한 공개모집 등의 절차를 거치지 않고 임명할 수 있는지 살펴볼 필요가 있습니다.

이와 관련하여, 앞서 질의 가에서 살펴본 바와 같이 인천동구, 인천중구 일부 구역이 제물포구로 변경되는 경우에는 그 변경 전에 설치된 인천동구 각 동 등의 하부조직과 인천중구 각 동 등의 하부조직은 제물포구 설치로 인해 모두 없어지고, 제물포구 설치와 동시에 새로운 하부조직이 설치되는 것이므로 보아야 할 것이므로, 제물포구 각 동의 통장·반장 임명은 인천동구 각 동의 통장·반장 임명과 인천중구 각 동의 통장·반장 임명과는 별개의 임명으로 보아야 할 것입니다.

따라서, 종전에 인천동구 각 동의 통장·반장과 인천중구 각 동의 통·반장으로 임명된 사람이라고 하더라도 제물포구규칙안 제2조에서 규정한 공개모집 등의 절차를 거쳐야 종전에 인천동구나 인천중구의 관할에 해당하는 제물포구 각 동의 통장·반장으로 임명할 수 있을 것으로 보입니다.

마. 질의 라에 대하여

제물포구 각 동의 통·반장의 임기와 연임 횟수 산정에 종전에 인천동구 각 동의 통장·반장과 인천중구 각 동의 통장·반장으로 임명된 기간과 통장·반장을 연임한 횟수가 승계되는지 아니면 제물포구가 설치된 날부터 통장·반장의 임기가 다시 시작되거나 통장·반장을 연임한 횟수가 다시 산정되는지 살펴보겠습니다.

이 사안의 경우 앞서 질의 가 및 다에서 살펴본 바와 같이, 인천동구와 인천중구의 일부 구역이 제물포구로 변경되는 경우에는 그 변경 전에 설치된 인천동구 각 동의 하부조직과 인천중구 각 동의 하부조직은 제물포구 설치로 인해 모두 없어지고, 제물포구 설치와 동시에 새로운 하부조직이 설치되는 것이므로 보아야 할 것입니다. 그리고, 「인천광역시 제물포구 통·반 설치 조례안」이나 제물포구규칙안에서 종전에 인천동구 각 동의 통장·반장이나 인천중구 각 동의 통장·반장을 제물포구 각 동의 통장·반장으로 보도록 하는 규정이 있지도 않습니다. 그러므로, 인천동구 각 동의 통장·반장과 인천중구 각 동의 통장·반장으로 임명되어 그 임기(연임) 중에 제물포구가 설치된 경우에는 종전에 인천동구 각 동의 통장·반장과 인천중구 각 동의 통장·반장으로서의 지위 또한 제물포구가 설치된 날에 상실되었다고 보아야 할 것입니다.

따라서, 제물포구가 설치된 날부터 통장·반장의 임기가 다시 시작되고, 통장·반장을 연임한 횟수도 처음부터 다시 산정되는 것으로 보아야 할 것입니다(각주: 법제처 2025.

10. 23. 의견제시 25-0323 참조).

바. 질의 마에 대하여

이와 관련하여 2026년 7월 1일 시행예정인 제물포구등설치법을 살펴보겠습니다. 같은 법 부칙 제6조제1항에서는 ‘종전의 인천광역시 중구·동구와 인천광역시 서구의 조례나 규칙은 신설구의 조례나 규칙이 각각 제정될 때까지 해당 조례나 규칙이 적용되던 지역에 한정하여 계속하여 시행할 수 있다’고 규정하고 있고(전단), ‘이 경우 종전의 인천광역시 중구·동구·중구청장·동구청장과 인천광역시 서구·서구청장의 권한 및 소관 사항은 각각 해당 지역을 관할구역으로 하는 신설구 또는 신설구 구청장의 권한 및 소관 사항으로 본다’고 규정하고 있습니다(후단). 그리고, 같은 법 부칙 제8조에서는 ‘이 법 시행 전에 종전의 인천광역시 중구·동구와 인천광역시 서구에 설치된 동(洞) 중 신설구의 관할구역에 속한 지역에 설치된 동은 각각 신설구의 동으로 본다’고 규정하고 있습니다.

이와 같은 규정을 종합적으로 고려하면, 종전에 인천동구에 설치된 각 동과 신설구(제물포구) 각 동의 관할지역에 해당하는 인천중구에 설치된 각 동은 제물포구의 각 동으로 보이고, 인천광역시 동구청장 등은 제물포구의 조례 등이 제정될 때까지 인천동구 조례 등에 따라 통장·반장의 임명을 위한 공개모집 등의 절차를 진행할 수 있을 것으로 보이며, 이는 제물포구 또는 제물포구청장의 권한 및 소관사항으로 보입니다.

따라서, 질의요지에 대해 인천광역시 동구청장 등이 새로 제정되는 「인천광역시 제물포구 통·반 설치 조례 시행규칙」 등의 시행일 전에 인천동구 각 동과 인천중구 각 동의 관할에 해당하는 제물포구 각 동의 통장·반장 임명을 위한 절차를 진행하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「인천광역시 동구 통·반 설치 조례 시행규칙」

제2조(통장·반장 모집 방법) ① 통장·반장의 공개모집은 사유발생 30일 전에 공고하되 공고기간은 10일 이상으로 하여야 한다. <단서 생략>

② ~ ⑦ (생략)

제3조(통장·반장의 임명과 해임) ① 통장·반장은 다음 각 호의 기준에 따라 동장이 임명한다.

1. (생략)
2. 통장의 모집은 공개모집을 원칙으로 하되 주민합의로 추천할 수 있다. 연임하는 경우에도 같다.
3. (생략)
4. 통장의 임기는 3년으로 하되 한 차례에 한정하여 연임할 수 있다. 다만, 2회 이상 모집공고를 하여도 신청자 및 책임자가 없을 경우에는 예외로 한다.
5. 반장의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
6. (생략)
- ② ~ ⑦ (생략)

「인천광역시 제물포구 통·반 설치 조례 시행규칙안」

제2조(통·반장 모집 방법) ① 통장은 공개모집을 통해 임명함을 원칙으로 한다. 연임할 때도 또한 같다.

- ② ~ ④ (생략)
- ⑤ 통장이 공개모집에 따라 통장·반장을 모집할 수 없는 경우에는 세대주 또는 세대 대표원의 20퍼센트 이상 추천 서명을 받아 모집할 수 있다.
- ⑥·⑦ (생략)

제4조(통·반장의 임명 등) ① 통·반장은 다음 각 호의 기준에 따라 동장이 임명한다.

- 1.2. (생략)
3. 통장의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 2회 이상 모집공고를 하여도 신청자 및 책임자가 없을 경우에는 예외로 한다.
4. 반장의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
5. (생략)
- ② ~ ⑥ (생략)

「지방자치법」

제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.

- ② ~ ⑪ (생략)

제7조(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역) ① ~ ③ (생략)

- ④ 동·리에서는 행정 능력과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의

동·리로 운영하는 등 행정 운영상 동(이하 “행정동”이라 한다)·리(이하 “행정리”라 한다)를 따로 둘 수 있다.

- ⑤ 행정동에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 통 등 하부 조직을 둘 수 있다.
- ⑥ (생략)

「지방자치법 시행령」

제81조(이장 및 통장의 임명) ① 법 제7조제5항에 따른 행정동의 통에는 통장을 두고, 법 제7조제6항에 따른 읍·면의 행정리에는 이장을 둔다.

- ② 제1항에 따른 이장 및 통장은 주민의 신망이 두터운 사람 중에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장·면장·동장이 임명한다.
- ③ (생략)

「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」

제2조(설치 등) ① 인천광역시 중구 및 동구를 각각 폐지한다.

- ②·③ (생략)

부칙 <제20161호, 2024. 1. 30.>

제1조(시행일) 이 법은 2026년 7월 1일부터 시행한다. <단서 생략>

제6조(조례·규칙 등에 관한 경과조치) ① 종전의 인천광역시 중구·동구와 인천광역시 서구의 조례나 규칙은 신설구의 조례나 규칙이 각각 제정될 때까지 해당 조례나 규칙이 적용되던 지역에 한정하여 계속하여 시행할 수 있다. 이 경우 종전의 인천광역시 중구·동구·중구청장·동구청장과 인천광역시 서구·서구청장의 권한 및 소관 사항은 각각 해당 지역을 관할구역으로 하는 신설구 또는 신설구 구청장의 권한 및 소관 사항으로 본다.

- ② (생략)

제8조(동의 설치에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 종전의 인천광역시 중구·동구와 인천광역시 서구에 설치된 동(洞) 중 신설구의 관할구역에 속한 지역에 설치된 동은 각각 신설구의 동으로 본다.

경기도의회 주요 입법예고

- 의원발의안 1건 (제정조례안 1건)-

■ 제정조례안

경기도 외국인 공공보건 접근성 향상 및 협력체계 구축 조례안

[입법예고 : 2026. 4. 16. / 발의자 : 김재훈 의원 (여성가족평생교육위원회)]

◇ 개정이유

- 가. 경기도내 건강보험 혜택을 받지 못하는 외국인의 의료 공백을 적극 해결하고, 외국인의 개인 건강 문제를 넘어 감염병 확산 등 지역사회 보건안전에도 영향을 미칠 수 있음.
- 나. 이에 따라 건강보험 미적용 외국인의 공공보건 서비스 접근성을 제도적으로 개선하고, 의료기관 및 민간의료 지원기관 등과 협력체계를 구축함으로써 공공보건 안전망을 강화할 필요가 있음.

◇ 주요내용

- 가. 건강보험 미적용 외국인의 정의 및 지원대상 기준을 규정함(안 제2조 및 제5조).
- 나. 도지사의 책무 및 공공보건 안전망 구축을 위한 정책 추진 근거를 마련함(안 제3조).
- 다. 의료접근성 향상 및 협력체계 구축을 위한 기본계획 수립 근거를 규정함(안 제4조)
- 라. 협력의료기관 연계, 의료통역, 예방접종, 감염병 관리 등 공공보건 중심의 지원사업을 규정하고, 직접적인 의료비 지원은 하지 않음(안 제6조).
- 마. 정책 추진을 위한 협의체 구성 및 운영 근거를 마련함(안 제7조 및 제8조).
- 바. 협력의료기관 선정 및 역할을 규정하고 공공보건 기관과의 협력을 강화함(안 제8조 및 제9조).
- 사. 사업비 지원, 자료관리 및 성과평가 등 사업 운영에 필요한 사항을 규정함(안 제10조 부터 제12조까지).

월간 입법동향

□ 발행월 : 2026년 5월

□ 발행처 : 경기도의회사무처 의정국 법제과
법 제 과 장 박 경 순
법제운영팀장 김 호 성
입 법 조 사 관 유 승 규 황 대 석
심 지 연 김 흥

□ 연락처 : 031-8008-7285 (fax. 031-8008-7289)

※ 본 자료는 경기도의회 홈페이지(www.ggc.go.kr)
자료실 ▶ 의회간행물 ▶ 월간입법동향 페이지에서
E-Book으로 보실 수 있습니다.