

사랑충심 빈생충심 의회다운 의회

## 월간 입법동향

- 2026년 9월호 -



경기도의회  
Gyeonggido Assembly



경기도의회  
Gyeonggido Assembly

## □ 국회 및 중앙정부 입법동향

1. [개정] 자원봉사기본법 4
2. [개정] 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 6

## □ 타 시·도 입법동향

1. [제정] 서울특별시 소상공인 정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례 8
2. [제정] 충청북도 복지정보 접근성 향상에 관한 조례 10

## □ 국회 입법연구

1. [NARS 현안분석] 「지방의회법안」의 주요 쟁점과 고려사항 12  
-지방의회 권한과 책임의 재설계를 중심으로-
2. [NARS info] 섬 주민을 찾아가는 병원선(Hospital Ship) 27  
-법·제도 공백 연제까지 방지할 것인가-

## □ 국외 입법동향

1. [일본] ‘부수도(副首都)’ 설치 관련법 성립 31
2. [EU] 「반도체법 2.0」 입법안 발표 32
3. [미국] 미국의 유언증서 공적 보관 관련 입법례 34

## □ 국외 지자체 자치법규 입법사례

### • 혐오 범죄·차별 행위 대응 입법사례 •

1. [미국 시카고] 혐오 범죄 및 혐오 사건 조례 43
2. [일본 오사카] 혐오발언 대처에 관한 조례 46
3. [일본 가와사키] 차별 없는 인권 존중 지역 조성 조례 51

## □ 주요 판례

- ◇ [대법원] 어린이집 입소를 위해 보호자와 함께 어린이집을 방문한 60  
피해아동이 어린이집에서 다친 사고와 관련하여 어린이집 원장의  
업무상과실치상죄 성립 여부가 문제된 사건[대법원 2026. 7. 16. 선고 2026도1036]

## □ 유권해석 동향

- ◇ 법제처 의견제시 사례 5건 (광역시·도 2건 / 기초 시·군·구 3건) 63

# 국회 및 중앙정부 입법동향

## 1

### [개정] 자원봉사기본법

[시행 2027. 5. 20.] [법률 제21671호, 2026. 5. 19., 전부개정]

### ◇ 제안이유 및 주요내용 등

#### ○ 개정이유

현행법은 자원봉사활동을 ‘시간이나 노력을 제공하는 행위’로 규정하고 있어 재능기부나 기술제공 등 다양한 자원봉사를 포괄하지 못하고, 자원봉사자를 ‘국민’으로 한정하고 있어 외국인이나 이주민 등 한국 국적을 갖지 못한 사회 구성원을 포용하는 데 한계가 있는바, 제명을 「자원봉사기본법」으로 변경하고, 자원봉사의 주체를 ‘개인’으로 규정하며, 자원봉사의 범위에 온라인을 통한 자원봉사를 포함할 수 있도록 하는 등 자원봉사를 활성화하려는 것임.

#### ○ 주요내용

- 가. 자원봉사 전반을 관리하기 위하여 제명을 「자원봉사기본법」으로 하고, ‘자원봉사활동’을 ‘자원봉사’로 변경함(제명 및 제1조 등).
- 나. 자원봉사의 주체 및 자원봉사 촉진의 대상을 ‘국민’에서 ‘개인’으로 변경함(제2조).
- 다. 지방자치단체에 지역의 자원봉사에 관한 주요 정책을 심의하기 위하여 지역자원봉사 진흥위원회를 둘 수 있도록 하고, 자원봉사 진흥을 위한 국가기본계획 수립 시 시·도지사와 협의하도록 함(제10조제1항 및 제11조제1항)
- 라. 자원봉사 관리 전문인력의 양성에 관한 근거를 마련함(제18조).
- 마. 국가기관 및 지방자치단체의 자원봉사센터에 대한 직접 운영을 폐지하고, 국가와 지방자치단체가 자원봉사센터의 운영비를 지원할 수 있는 근거를 마련하며, 자원봉사센터의 기부금품 접수를 허용함(제22조 및 제24조).
- 바. 행정안전부장관은 자원봉사관리시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고, 자원봉사현황 통계를 작성·제공할 수 있도록 하며, 필요시 자료제출을 요청할 수 있도록 함(제25조 및 제26조).

## ◇ 도의회 입법 시사점

- ▶ 위원회 : 안전행정위원회
- ▶ 조 례 : 「경기도 자원봉사활동 지원 조례」

- 이번 전부개정안은 자원봉사의 주체를 '국민'에서 외국인·이주민을 포함한 '개인'으로 넓히고 온라인 봉사 및 재능·기술 나눔을 제도화하는 한편, 자원봉사센터의 직영 폐지(민간 위탁 및 법인화)와 기부금품 접수 허용 등 자원봉사 거버넌스의 자율성과 공공성을 대폭 혁신하는 입법적 정비임. 이에 따라 경기도 차원에서도 현행 자치법규 체계를 개정 법률에 부합하도록 정비하고 현장 실행력을 강화하기 위해 다음과 같은 세부 검토가 필요함.
- 첫째, 자원봉사의 참여 주체 및 영역 확장에 따른 조례상 지원 범위 정비가 요구됨. 개정법 취지에 맞추어 조례 제명 및 용어를 '자원봉사'로 정비하고, 전국 최대 규모의 외국인·다문화 주민이 거주하는 경기도의 지역적 특성을 반영하여 외국인 및 이주민의 자원봉사 참여 지원 근거를 명문화할 필요가 있음. 아울러 정보통신망을 활용한 비대면·온라인 자원봉사 및 전문 재능기부 프로그램의 개발·보급 지원 규정을 조례에 신설해야 함.
- 둘째, 시·군 자원봉사센터의 운영 구조 전환 및 기부금품 관리 기준 마련이 필요함. 개정법은 자원봉사센터를 '법인' 또는 '비영리법인 위탁'으로만 운영하도록 의무화하였으므로(부칙상 3년 유예), 도내 시·군 직영 자원봉사센터들이 원활히 민간 위탁이나 법인화로 전환될 수 있도록 도 차원의 전환 가이드라인 마련 및 재정적·행정적 지원 체계를 구축해야 함. 또한 센터가 자발적 기탁 금품을 별도 계정으로 접수·관리할 수 있게 됨에 따라 투명한 회계 및 관리·감독을 위한 조례상 세부 규정을 보완해야 함.
- 셋째, '자원봉사 관리자' 양성 및 전문성 강화 지원 규정 신설이 필요함. 법 제18조에 국가와 지방자치단체의 자원봉사 관리자 양성 및 경비 지원 근거가 신설됨에 따라, 경기도 조례에 도내 자원봉사 현장의 전문인력을 체계적으로 육성하기 위한 교육 훈련, 전문기관 위탁, 비용 지원에 관한 조항을 신설함으로써 지역 자원봉사 현장의 질적 도약을 도모해야 함.
- 요컨대, 「자원봉사기본법」 전부개정은 자원봉사를 시민사회의 자율적·전문적 공공 참여 영역으로 고도화하는 중대한 전환점임. 경기도의회 차원에서도 ① 조례 용어 및 참여 대상(외국인·온라인 봉사 등) 전면 확대, ② 시·군 자원봉사센터의 법인화·위탁 전환 및 기부금품 관리 체계 확립, ③ 자원봉사 관리자 양성 지원을 핵심으로 조례 전면 개편을 추진하는 것이 타당할 것으로 사료됨.

## 2 [개정] 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률

[시행 2026. 10. 1.] [법률 제21501호, 2026. 3. 31., 일부개정]

### ◇ 제안이유 및 주요내용

#### ○ 개정이유 및 주요내용

최근 학원 현장에서 유아의 발달 단계를 고려하지 아니한 모집시험이 실시되고 있어 사교육 초기 과열 등으로 사회적 문제로까지 이어질 우려가 있는바, 학원 설립·운영자 등이 유아를 대상으로 모집이나 수준별 배정을 목적으로 하는 시험 또는 평가를 실시하지 못하도록 하고, 그 위반행위에 대한 영업정지 등 행정처분 및 과태료 부과 근거를 신설하며, 유아가 학원 등에 등록한 이후 보호자의 사전 동의를 받아 교육활동 지원을 목적으로 실시하는 관찰·면담 방식의 진단 행위는 가능하도록 하되, 진단의 구체적인 기준 등은 대통령령으로 정하도록 함으로써 불필요한 경쟁을 완화하고 유아 발달 단계에 맞는 건전한 학원 운영 환경을 조성하려는 것임.

### ◇ 도의회 입법 시사점

- ▶ 위원회 : 교육행정위원회
- ▶ 조 례 : 「경기도 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」

- 이번 개정법률안은 유아 영어학원 등을 중심으로 유행하는, 이른바 ‘유아 레벨 테스트’를 법률로 직접 금지하고 위반 시 행정처분 및 과태료를 부과하는 실효적 제재 수단을 도입하려는 것임. 신도시와 인구 밀집 지역이 많아 사교육 수요가 높은 경기도의 특성상, 유아 사교육 초기 과열을 방지하고 건전한 유아교육 환경을 조성하기 위해 도의회 차원의 사전적 자치입법 및 지도·점검 체계 마련이 요구됨.
- 첫째, 유아 대상 위법 입학시험 및 레벨 테스트에 대한 지도·감독 기준을 조례에 구체화할 필요가 있음. 법률 개정안은 유아를 대상으로 한 모집 및 수준별 배정 목적의 평가를 전면 금지하고 있음. 이에 따라 「경기도 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」 등을 개정하여 교육감 및 교육지원청의 정기 지도·점검 항목에 ‘유아 대상 모집시험·평가 실시 여부’를 명시하고, 음성적·변칙적인 형태의 유아 선발 시험을 차단할 수 있는 현장 점검 기준을 보완해야 함.

- 둘째, 행정처분(교습정지·등록말소 등) 및 과태료 부과에 관한 세부 기준 정비가 요구됨. 개정안에 따라 유아 대상 시험실시 행위가 행정처분 및 과태료 부과 대상에 포함되므로, 조례 및 교육규칙 상 행정처분 기준(위반 횟수별 교습정지 기간 및 과태료 부과 세부 기준 등)을 상위법 개정 취지에 부합하도록 세분화하여 정비할 필요가 있음.
- 셋째, 유아 발달 단계에 적합한 놀이 중심 유아교육 문화 확산 및 학부모 인식 개선 지원이 병행되어야 함. 단순한 단속과 제재를 넘어 「경기도교육청 유아교육 진흥 조례」 등에 근거하여 학부모 대상 올바른 유아 발달 및 조기 사교육 폐해 예방 교육, 공교육 중심의 유아 발달 지원 프로그램을 확대하는 등 건전한 교육 생태계를 조성하기 위한 정책적 근거를 함께 강화할 필요가 있음.
- 요컨대, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 일부개정안은 조기 사교육 과열로 인한 유아의 발달 저해와 학부모 부담을 덜기 위한 필수적 입법 조치임. 경기도의회 차원에서도 ① 관내 유아 대상 학원·교습소에 대한 지도·감독 규정 구체화, ② 위반 행위에 대한 실효성 있는 행정처분·과태료 기준 정비, ③ 올바른 유아교육 정착을 위한 학부모 교육 및 지원 사업 연계를 중심으로 조례 정비를 적극 검토하는 것이 타당할 것으로 사료됨.

## 타 시·도 입법동향

### 1 [제정] 서울특별시 소상공인 정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례

[시행 2026. 7. 13] [조례 제10149호, 2026. 7. 13., 제정]

#### ◇ 소관위원회 : 경제노동위원회

#### ◇ 제정이유

- 서울특별시 소상공인 정책은 다양한 업종별·직능별 단체를 중심으로 추진 되고 있으나, 정책 수요와 의견수렴 창구가 분산되어 있어 정책의 효율적 추진과 현안 대응에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있음.
- 최근 배달플랫폼 수수료 부담, 인건비 상승, 디지털 전환, 지역상권 활성화 등 소상공인 관련 현안이 복합적으로 증가함에 따라 서울특별시와 소상공인 관련 단체 간 상시적인 정책 협력체계 구축의 필요성이 증대되고 있음.
- 이에 서울특별시 소상공인 정책협의회를 설치하여 소상공인 정책에 관한 주요 사항을 협의·조정하고, 소상공인 관련 단체 간 협력 증진과 공동사업 추진을 지원함으로써 소상공인의 경쟁력 강화 및 지역경제 활성화에 기여 하고자 함.

#### ◇ 주요내용

- 가. 소상공인 정책의 효율적 추진과 관련 단체 간 협력 증진을 위하여 서울특별시 소상공인 정책협의회를 설치하고 그 기능을 규정함(안 제1조 및 제2조).
- 나. 협의회의 구성,위원의 임기 및 위원장 등의 직무에 관한 사항을 규정함 (안 제3조 및 제4조).
- 다. 협의회의 간사, 회의 개최, 의안 제출 및 안건 배부 등 운영에 관한 사항을 규정함(안 제5조부터 제8조).
- 라. 전문적인 검토와 효율적인 운영을 위하여 분야별 분과위원회를 설치·운영할 수 있도록 규정함(안 제9조).
- 마. 협의회 상정 안건의 사전협의 및 실무 검토를 위한 실무위원회 설치근거를 마련함(안 제10조부터 제12조).
- 바. 소상공인 정책협의회와 기능이 중복되는 소상공인정책자문위원회 관련 규정을 삭제함 (부칙 안 제2조).

## ◇ 도의회 입법 시사점

- 이 조례는 배달앱 수수료 및 디지털 전환 등 급변하는 환경 속에서 업종별·직능별로 파편화되어 있던 소상공인 소통 창구를 단일 체계로 통합하고, 행정과 민간이 대등하게 참여하는 상설 정책협의체를 제도화했다는 점에서 의의가 있음.
- 서울특별시의 경우 기존 「서울특별시 소상공인 기본 조례」에 따라 운영되던 '소상공인 정책자문위원회'를 「서울특별시 소상공인 정책협의회 설치 및 운영에 관한 조례」를 통해 행정1부시장과 민간위원을 공동위원장으로 하는 20명 규모의 '소상공인 정책협의회'로 확대하여 재편함으로써 서울시 소상공인 정책의 실행력을 확보하고자 한 점을 주목할 만함.
- 경기도는 전국에서 가장 많은 소상공인 사업체가 분포해 있고 업종과 지역적 편차가 매우 큼에도 불구하고, 현행 「경기도 소상공인 기본 조례」 등은 자금·경영지원 위주의 시책 나열에 치중되어 있어 현장의 목소리를 상시 수렴·조정할 수 있는 민관 합동 공식 협의 기구는 부재한 실정임.
- 따라서 경기도는 서울시의 입법례를 참고하여 「경기도 소상공인 기본 조례」 등의 개정 또는 별도 조례 제정을 통해 도내 소상공인 정책협의체를 구축하는 방안을 고려할 수 있음.
- 조례에서는 △도지사(또는 경제부지사)와 민간위원을 공동위원장으로 하는 민관 협력형 정책협의회 설치 △전통시장·상점가, 외식산업, 이커머스·디지털 전환 등 업종별 실무 분과위원회 구성 △경기도-31개 시·군-유관기관 간 협력체계 연계 △안전·사전 검토를 위한 실무위원회 설치 등을 체계적으로 규범화할 수 있을 것임.
- 특히 협의체 운영의 경우 분기별 또는 반기별 정기회의를 의무화하고 회의 전 안전 수렴 및 사전 통보 기한을 명문화하는 모델을 구상할 수 있을 것이며, 이를 통해 정책 전달 체계의 사각지대 해소와 소상공인 현안에 대한 적기 대응, 실효성 있는 민생경제 활성화 등 정책적 효과를 기대할 수 있음.

## 2 [제정] 충청북도 복지정보 접근성 향상에 관한 조례

[시행 2026. 7. 3] [조례 제5601호, 2026. 7. 3., 제정]

### ◇ 소관위원회 : 보건복지위원회

### ◇ 제정이유

- 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등 여러 기관에서 다양한 복지서비스가 제공되고 있으나, 복지정보가 기관별·사업별로 분산되어 있어 도민이 자신에게 필요한 복지서비스 정보를 쉽고 편리하게 확인하는 데 어려움이 있음.
- 이에 복지정보의 제공 및 관리, 정보취약계층 등의 접근성 보장, 맞춤형 정보의 제공 및 검색·조회 지원, 통합안내체계의 구축·운영 등에 필요한 사항을 규정함으로써 도민 중심의 복지정보 안내 기반을 마련하고, 도민의 복지정보 접근성 향상과 복지서비스 이용 편의 증진에 이바지하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 복지정보의 조사·수집·정리·제공, 생애주기별·대상별·분야별 분류 제공 및 최신 정보 유지에 관한 사항을 규정함.(안 제6조)
- 나. 정보취약계층과 그 밖에 복지정보 이용에 어려움이 있는 도민을 위해 접근성이 보장된 환경을 조성하도록 규정함.(안 제7조)
- 다. 복지정보의 통합검색·조회, 관계 기관 정보시스템 또는 신청 창구와의 연계·안내, 이용 편의 기능 제공 등 통합안내체계의 구축·운영에 관한 사항을 규정함.(안 제8조)

### ◇ 도의회 입법 시사점

- 이 조례는 다양한 기관에 흩어져 있는 복지서비스 정보를 일원화하여 도민 중심의 맞춤형 검색 환경을 구축하고, 특히 장애인·고령자 등 정보취약 계층의 물리적·디지털 접근권을 제도화했다는 점에서 생활밀착형 복지행정의 사례로 볼 수 있음.
- 경기도는 전국 최대 인구나 31개 시·군이 공존하는 광역지자체로서 복지 수요와 자체 복지사업의 규모가 방대하지만, 복지정보도 도, 시·군, 공공기관, 민간 복지시설별로

분산 제공되어 해당 정보가 필요한 도민이 수급 자격이나 신청 시기를 놓치는 '정보 사각지대'가 발생할 우려가 있음.

- 특히 현행 경기도 조례 체계는 「경기도 사회복지서비스 품질관리 조례」 등을 통한 시설·기관 중심의 사후 관리에 머물러 있어, 도민이 체감할 수 있는 '복지정보 통합안내 및 맞춤형 전달체계'를 포괄적으로 규율하는 자치법규는 미비한 실정임.
- 이에 따라 경기도는 충청북도의 입법례를 참고하여 '경기도 복지정보 접근성 향상 및 통합안내체계 구축에 관한 조례' 등의 제정을 통한 제도 정비 및 정책 대안 마련을 고려할 수 있음.
- 조례에서는 △복지정보의 생애주기별(영유아, 청소년, 청년, 노인 등) 및 대상별(장애인, 다문화, 한부모 등) 세분화 분류·제공 의무화 △정부 및 31개 시·군 자체 복지사업과의 실시간 연계 체계 마련 △음성 안내, 화면 확대, 쉬운 말 서비스 등 정보취약계층 맞춤형 편의 기능 탑재 △정기적인 복지정보 이용 실태조사 실시 등을 규범화할 수 있을 것임.
- 특히 충청북도가 기존 사회서비스원 플랫폼(보건의료·복지플랫폼)을 활용하여 시스템 구축 비용을 최소화하고 단계적 고도화를 추진한 점을 벤치마킹하여, 경기도 역시 경기복지재단이나 경기도사회서비스원 등 도내 기존 공공 플랫폼을 연계·확장하는 모델을 구상할 수 있음.
- 이를 통해 신규 시스템 개발 비용을 절감하는 한편, 도내 31개 시·군 및 민관 복지기관과의 유기적인 정보 공유 네트워크를 구축함으로써 복지서비스의 신청 누락 방지와 도민의 행정 접근성 개선 등 실질적인 복지 체감도 향상 효과를 기대할 수 있음.

## 국회 입법연구

### ◇ 「지방의회법안」의 주요 쟁점과 고려사항 ◇ - 지방의회 권한과 책임의 재설계를 중심으로 -

국회입법조사처 NARS 현안분석 제428호 (2026. 08. 25.)

- 「지방의회법」 제정은 현행 「지방자치법」 제5장에 규정된 지방의회 관련 조항을 분리·보완하여, 지방의회의 조직과 운영 등에 관한 사항을 별도의 법률로 규율하는 것임.
- 이를 통해 지방의회의 제도적 위상과 역량을 강화하는 한편, 의회 운영의 책임성을 높이고 주민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 함.
- 제22대 국회에는 6건의 「지방의회법안」이 발의되어 소관 상임위원회에 계류 중임. 법안들은 지방의회 조직·운영의 자율성과 권한·기능을 강화하는 한편, 윤리성과 책임성을 확보하기 위한 규정을 담고 있음.
- 법안 논의 과정에서 ① 의회사무기구의 조직·정원 관리에 관한 자율성 강화, ② 정책지원관 정원 확대와 처우 개선, ③ 인사청문회 의무화와 운영 내실화, ④ 의회 윤리성과 책임성 강화 등이 충분히 고려되어야 할 것임.

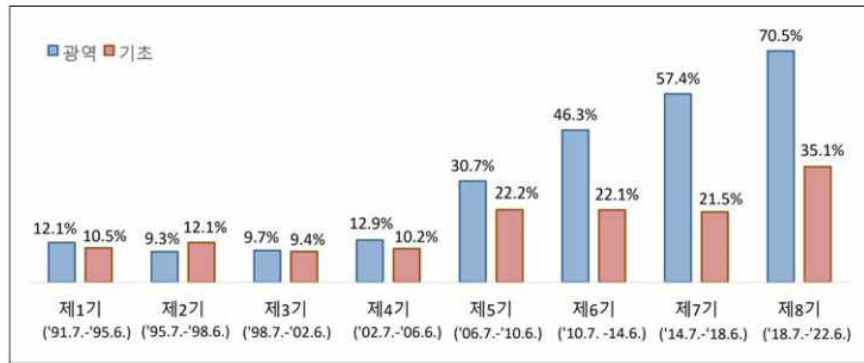
### I. 지방의회 재구성 35년, 변화와 한계

2026년은 지방의회가 재구성된 지 35년을 맞는 해이다. 지방의회는 1948년 「대한민국헌법」과 1949년 「지방자치법」의 제정으로 제도적 기반이 마련되었으며, 1952년 최초의 지방의회의원 선거를 통해 구성되었다. 이후 1961년 지방의회가 해산되면서 약 30년간 운영이 중단되었으나, 1991년 지방의회의원선거를 통해 재구성되었다.

그동안 지방자치가 확대되면서 지방의회의 권한과 역할도 강화되고 있다. 지방의회는 지방자치 단체의 의결기관으로서 조례의 제정·개정 및 폐지, 예산의 심의·확정, 결산의 승인 등 지방자치 단체의 정책과 사무에 관한 의사결정권을 행사한다. 특히 조례안 발의 건수와 의원발의 조례안의 비중이 증가하는 등 자치입법기관으로서 역할이 확대되고 있다. 2025년 말 기준 전국의 자치법규는 15만 3,423건(조례 126,072건, 규칙 27,351건)으로, 이는 지방자치 단체장까지 주민 직선으로 선출하기 시작한 1995년의 4만 6,551건과 비교하여 3배 이상 증가하였다.

지방의회의 입법 활동은 양적으로 크게 성장하였다. 조례안은 지방자치단체장이 제출하거나 지방의원 또는 위원회가 발의·제안할 수 있는데, 광역의회에서 의원발의·위원회 제안 조례안이 차지하는 비율은 제1기 12.1%에서 제8기 70.5%로 크게 상승하였다. 기초의회에서도 같은 기간 그 비율이 10.5%에서 35.1%로 높아졌다.

그림 1 역대 지방의회 조례안 중 의원·위원회의 발의·제안 비율



자료: 행정안전부, 제1기~제8기 「지방의회백서」의 「조례안 처리 현황」을 바탕으로 작성함

그러나 지방의회의 양적 성장에도 불구하고 주민의 평가는 여전히 긍정적이지 않다. 한국 지방행정연구원이 2025년 6월 일반 국민 1,000명을 대상으로 실시한 인식조사에서는 ‘지방의회 의정 성과’를 평가한 결과, 부정적 평가가 44.2%로 긍정적 평가 18.5%보다 높았다.<sup>1)</sup> 국민권익위원회의 「2025년도 공공기관 종합청렴도 평가」에서 지방의회의 종합청렴도는 74.9점으로 나타났다. 이는 행정기관·공직유관단체의 기관 유형별 종합청렴도보다 낮은 수치이다.<sup>2)</sup> 다만, 지방의회에는 기관의 특성과 업무 성격을 고려한 별도의 평가모형이 적용되었다. 이러한 조사결과는 지방의회의 권한 확대와 함께 책임성을 강화하는 것이 중요한 과제임을 보여준다.

한편, 2021년 1월 12일 전부개정된 「지방자치법」은 지방의회의 독립성과 전문성을 강화하는 중요한 전환점이 되었다. 개정법은 지방의회 사무직원의 인사권을 지방의회 의장에게 부여하고, 의원의 의정활동을 지원하는 정책지원 전문인력(이하 ‘정책지원관’) 제도를 도입하였다. 이와 더불어 지방의원의 겸직 및 영리행위 제한을 구체화하고 윤리특별위원회와

윤리심사자문위원회를 두도록 하는 등 지방의회의 책임성을 강화하기 위한 제도적 기반을 마련하였다.<sup>3)</sup> 이후 2023년 3월 21일 「지방자치법」 일부개정을 통해 지방의회 인사청문회의 법적 근거도 마련하였다. 그러나 이러한 제도개선에도 불구하고, 지방자치의 확대에 상응하는 지방의회의 권한과 기능이 충분히 확보되지 못하고 있으며, 주민의 신뢰를 높이는 데에도 한계가 있다는 지적이 지속되고 있다.

결국 지방의회가 한 단계 도약하기 위해서는 지방의회의 권한을 확대하는 동시에 이에 상응하는 책임성을 강화하는 방향으로 제도를 재설계할 필요가 있다. 이러한 문제의식에 따라 국회에서는 지방의회 관련 규정을 「지방자치법」에서 분리하여 별도의 법률로 체계화하려는 「지방의회법」 제정 논의가 활발히 이루어지고 있다. 현 정부도 「지방의회법」 제정을 적극적으로 추진하고 있다. 「이재명정부 123대 국정과제」는 ‘주민 삶의 질 향상을 위한 자치분권 역량 제고’(국정과제 52)의 세부 추진과제로 「지방의회법」 제정을 포함하고 있다.<sup>4)</sup> 이 글에서는 제22대 국회에 발의된 「지방의회법안」의 주요 내용을 검토하고, 법 제정 과정에서 충분히 고려할 필요가 있는 사항을 살펴보고자 한다.

## II. 「지방의회법」 제정을 둘러싼 논의

### 1. 「지방의회법」 제정의 필요성

「지방의회법」 제정은 현행 「지방자치법」 제5장에 규정된 지방의회 관련 조항을 분리·보완하고, 「국회법」의 관련 규정과 지방의회의 제도개선 요구 등을 반영하여 지방의회의 조직과 운영에 관한 사항을 별도의 법률로 규율하려는 것이다. 이를 통해 지방의회의 제도적 위상과 역량을 강화 하는 한편, 의회 운영의 책임성을 높이고 주민의 신뢰를 확보하는 것을 목적으로 한다.

그동안 개별 지방의회와 지방의회 의장협의회를 중심으로 「지방의회법」 제정을 촉구하는 건의문과 촉구결의안이 지속적으로 발표되었다. 국회에서는 제20대 국회 당시 전현희 의원이 2018년 2월 8일 처음으로 「지방의회법안」을 대표발의했으며, 이후 제21대와 제22대 국회에 이르기까지 총 11건의 법안이 발의되었다.

「지방의회법」 제정의 첫 번째 근거는 지방의회의 권한 강화와 독립성 제고 측면이다. 우리나라는 지방의회와 지방자치단체장이 상호 견제하는 기관대립형<sup>5)</sup> 구조를 채택하고

1) 김건위·주희진, 『지방의회 의정활동 평가 및 발전 방향 연구: 대국민 인식조사를 중심으로』, 한국지방행정연구원, 2025, p.176.

2) 기관 유형별 점수는 공직유관단체 84.9점, 교육청 83.5점, 중앙행정기관 81.4점, 광역자치단체 79.5점, 기초자치단체 78.2점이다(국민권익위원회 보도자료, 「2025년도 공공기관 종합청렴도 평가 결과 발표」, 2025.12.23.).

3) 하혜영, 「지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제」, 『이슈와 논점』 제1809호, 국회입법조사처, 2021.

4) 대한민국 정부, 『이재명정부 123대 국정과제』, 2025, p.88.

5) 기관대립형이란 의결기능과 집행기능을 상호 독립된 별개의 기관에 부여하는 형태를 말한다. 반면 기관통합형은 의결기능과 집행기능이 하나의 기관(의회 또는 위원회)에 집중되어 있는 경우를 말한다(홍정선, 『신지방자치법』 제6판, 서울: 박영사, 2025, p.224).

있다. 지방의회가 집행기관을 실질적으로 견제·감시하고 양 기관 간 균형을 확보하려면 지방의회의 법적 위상과 조직·운영을 종합적으로 규율하는 독자적인 법체계가 필요하다.<sup>6)</sup> 국회는 「국회법」을 통해 국회 의원의 권한과 의무, 교섭단체와 위원회의 구성·운영, 정부와의 관계 및 의정지원기관 등에 관한 사항을 체계적으로 규율하고 있다. 반면 지방의회에 관한 사항은 「지방자치법」 제5장에 포함되어 있다. 따라서 별도의 「지방의회법」을 제정하여 지방의회의 법적 위상을 명확히 하고, 집행기관에 대한 견제·감시와 자치입법 기능을 실질적으로 수행할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다는 주장이다.

두 번째 근거는 지방의회의 전문성과 정책역량을 강화해야 한다는 점이다. 자치분권의 확대와 지역문제의 복잡성에 신속하게 대응하기 위해 지방의회에는 더욱 전문적인 의정 활동이 요구되고 있다. 그러나 제한된 조직과 인력만으로는 복잡하고 전문화된 지역 현안에 효과적으로 대응하기 어렵다. 이에 「지방의회법」 제정을 통해 의회사무기구와 정책 지원 인력의 전문성을 높이고, 지방의원과 의회 직원에 대한 교육·연수와 입법·정책 지원 체계를 체계적으로 구축할 필요가 있다. 이를 바탕으로 지방의회가 지역 실정에 맞는 정책대안을 제시하고 집행기관을 실질적으로 견제할 수 있도록 해야 한다는 것이다.<sup>7)</sup>

## 2. 「지방의회법」 제정에 대한 반론과 우려

한편, 「지방의회법」 제정에 대해서는 반론과 우려도 제기된다. 먼저 지방자치제도 전반을 규율 하는 「지방자치법」과의 체계 정합성 문제이다.<sup>8)</sup> 「지방자치법」은 지방 자치단체의 종류와 사무, 주민의 권리, 지방의회와 집행기관의 조직·권한 및 상호관계, 국가의 지도·감독 등을 종합적으로 규율한다. 이 가운데 지방의회 관련 사항만 별도 법률로 분리하면 양 기관의 권한 배분과 견제 관계가 서로 다른 법률에 나뉘어 규정 됨으로써 법체계가 복잡해지고, 규정의 중복이나 충돌이 발생할 수 있다.

특히 2021년 전부개정된 「지방자치법」은 주민투표를 거쳐 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 정할 수 있는 근거를 마련하였다.<sup>9)</sup> 이에 따라 지방자치단체장과 지방의회를 각각 선출하는 기관대립형뿐만 아니라 지방의회가 집행기관 구성에 관여하는 기관통합형 등 다양한 형태가 도입될 수 있다.<sup>10)</sup> 현행 기관대립형을 전제로 지방의회의 조직·권한과

집행기관과의 관계를 별도 법률에 일률적으로 규정하면, 향후 기관구성 다양화에 부합 하지 않거나 새로운 기관 형태를 포괄하지 못할 가능성이 있다. 해외 주요국에서도 지방의회와 집행기관의 조직 및 관계를 지방자치 관련 법률에서 함께 규율하는 사례가 많아, 지방의회만을 규율하는 독립된 일반법이 보편적인 입법 형태라고 보기는 어렵다.<sup>11)</sup>

또한 법안들은 「국회법」의 교섭단체와 위원회 운영, 이해충돌 방지 및 의정활동 지원 등 에 관한 규정을 상당 부분 참고하였다. 그러나 국회와 지방의회는 헌법상 지위와 권한, 기능 및 활동 범위가 다르므로 「지방의회법」을 단순히 「국회법」의 축소판으로 설계하는 것은 바람직하지 않다.<sup>12)</sup> 지방 의회별 규모 편차가 커 「국회법」 상의 제도를 일률적으로 적용 하면 소규모 의회의 부담을 높이고 자율성도 제약할 수 있다. 따라서 「지방의회법」은 의회의 규모와 특성에 맞게 제도를 선별적으로 수용하고, 구체적인 운영 방식은 자치법규로 정할 수 있어야 한다.

## III. 제22대 국회 「지방의회법안」의 주요 내용

### 1. 「지방의회법안」 국회 발의 현황

국회에 처음 제출된 「지방의회법안」은 제20대 국회에서 전현회의원 대표발의 법안(의안 번호 제2011842호, 2018.2.8.)이다. 제21대 국회에서는 이해식의원 대표발의안(의안번호 제2105424호, 2020.11.17.), 서영교의원 대표발의안(의안번호 제2112100호, 2021.8.18.), 이원욱의원 대표발의안(의안번호 제2114151호, 2021.12.29.), 박성민의원 대표발의안(의안 번호 제2124569호, 2023.9.20.) 등 4건이 있었으나 임기만으로 폐기되었다.

제22대 국회에서는 2026년 8월 20일 기준으로 이해식의원 대표발의안(의안번호 제 2200342호, 2024.6.11.), 강득구의원 대표발의안(의안번호 제2202014호, 2024.7.19.), 장경 태의원 대표 발의안(의안번호 제2203504호, 2024.9.2.), 이광희의원 대표발의안(의안번호 제2208774호, 2025.3.10.), 신동욱의원 대표발의안(의안번호 제2215621호, 2025.12.24.) 및 신정훈의원 대표발의안(의안번호 제2220592호, 2026.8.14.) 등 6건이 발의되어 소관 상임 위원회에 계류 중이다.

6) 문상덕, 「지방의회법 제정을 위한 입법동향 및 쟁점 고찰」, 『국가법연구』 제22집 제1호, 2026; 조용기, 「지방의회역할 강화 방안」에 관한 소고: 지방의회법 제정을 중심으로, 『미국헌법연구』 제36권 제3호, 2025; 윤왕희, 「지방 의회법 제정의 필요성과 방향」, 『지역과 정치』 제8권 제2호, 2025; 이정진, 「지방의회법 제정 필요성과 쟁점」, 『월간 공공정책』 제222 호, 2024; 전학선, 「지방의회법의 필요성과 입법전략」, 『국가법연구』 제21집 제3호, 2025.

7) 윤왕희, 위의 글; 전학선, 위의 글 ; 이정진, 위의 글.

8) 국회행정안전위원회, 「지방의회법안 검토보고서: 이해식 의원 대표발의(의안번호 제2200342호)」, 2024.

9) 「지방자치법」 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)

10) 제22대 국회에서 이광희 의원이 대표발의한(2026.4.7.) 「지방자치단체 기관구성 다양화를 위한 특별법안」은 지방자치단체 의 기관구성 형태로 ① 단체장 권한분산형과 ② 의회중심형을 제시하였다. 의회중심형에서는 지방의회가 지방의회의원

가운데 지방자치단체장을 선출하고, 집행위원은 행정기구의 장을, 집행위원이 아닌 지방의회의원은 하부행정기관의 장을 겸직할 수 있도록 하였다.

11) 일본은 집행기관과 지방의회 간 기관대립형 구조를 채택하고 있으나, 양 기관에 관한 사항을 「지방자치법」에서 함께 규 율하고 있다. 단일국가인 프랑스와 영국은 지역별로 기관구성 형태가 다양하며, 지방의회가 단체장 또는 집행부의 수장을 선출하는 형태도 존재한다. 또한 지방자치 관련 법률에서 집행기관과 지방의회에 관한 사항을 함께 규율하고 있다. 연방 국가인 미국과 독일은 주별로 지방자치 규정을 달리 정하고 있으며, 지역별로 기관구성 형태도 다양하다. 미국은 주법과 지방정부의 자치헌장 등에서, 독일은 각 주의 지방자치 관련 법률에서 집행기관과 지방의회에 관한 사항을 대체로 함께 규율하고 있다.

12) 강현철 외, 「지방의회법 제정 및 시행 전략 연구」, 행정안전부 연구용역보고서, 한국법제연구원, 2026, p.46.

각 법안은 세부적인 조문 구성에서 차이가 있으나, 대체로 현행 「지방자치법」의 지방의회 관련 규정을 분리·보완하고 「국회법」 등을 참고하여 지방의회의 권한과 책임 및 운영 절차를 구체화 하고 있다. 주요 규율 사항은 지방의회의 구성과 운영, 의원의 의무, 의정활동 지원, 지방의회 사무기구와 사무직원, 교섭단체와 위원회, 회의와 질서 유지, 청원, 징계, 이해충돌 방지, 집행기관과의 관계 및 행정사무감사·조사 등이다.

## 2. 지방의회의 조직·운영

제22대 국회에 발의된 「지방의회법안」의 지방의회 조직·운영에 관한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 모든 발의안은 현행 「지방자치법」과 마찬가지로 지방의회 사무기구의 설치와 정원에 관한 사항을 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하도록 하였다. 다만 신정훈 의원안은 지방 자치단체장이 의회사무기구의 설치와 정원에 관하여 지방의회의장의 의견을 듣고 이를 최대한 존중하도록 규정하였다(안 제13조제5항).

둘째, 모든 발의안은 지방의회 간 인사교류를 위해 시·도 단위로 인사교류협의회를 둘 수 있도록 하였다. 또한 지방의회 의장과 지방자치단체장은 필요한 경우 소속 직원 간 인사교류를 할 수 있도록 규정하였다.

셋째, 지방의회 예산의 독립성을 높이고 예산 편성 과정에서 지방의회의 참여를 강화하였다. 모든 발의안은 지방의회 경비를 지방자치단체 예산에 독립적으로 계상하도록 하였다. 지방의회 의장은 소관 세출예산요구서를 작성하여 운영위원회 또는 본회의의 심사를 거쳐 지방자치단체장에게 제출하고, 단체장이 요구액을 감액하려는 경우 지방의회 의장의 의견을 듣거나 감액 사유를 통보하도록 규정하였다. 다만, 최종적인 예산안 편성·제출권이 여전히 지방자치단체장에게 있으므로, 각 법안은 지방의회에 완전한 예산편성권을 부여했다기보다는 지방의회의 예산요구권과 예산안 편성 과정에서의 절차적 권한을 강화한 것으로 볼 수 있다.

넷째, 정책지원관의 정원은 법안별로 차이가 있다. 이해식 의원안은 의원 정수의 2분의 1 범위에서 정책지원관을 둘 수 있다. 반면 강득구·신정훈·신동욱 의원안은 의원 정수의 범위에서, 장경태 의원안은 광역의회의 경우 의원 정수의 2배, 기초의회의 경우 의원 정수의 범위에서 두도록 하였다. 이광희 의원안은 정책지원관의 정원과 채용방식을 조례로 위임하였다. 신동욱 의원안은 정책 지원관을 일반직공무원뿐만 아니라 별정직 공무원으로도 임용할 수 있도록 하였다.

다섯째, 현행법상 지방의회에는 독립적으로 자체감사를 실시할 명확한 법적 근거가 없어, 지방 자치단체장의 지휘를 받는 집행기관의 감사부서가 의회 소속 직원에 대한 감사를 수행하는 구조이다. 이에 강득구 의원안은 의회사무기구가 ‘의회자치감사’를 수행하도록 하고, 신정훈 의원안은 의장의 자체감사 및 단체장에 대한 감사 요청을, 신동욱 의원안은 의장의 사무직원에 대한 감사·조사 권한을 규정하였다.

## 3. 지방의회의 권한·기능

지방의회의 권한과 기능에 관한 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 조례 제정의 주체와 범위를 명확히 하였다. 현행 「지방자치법」은 지방자치단체가 ‘법령의 범위에서’ 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 하고 있다. 신동욱·신정훈 의원안을 제외한 4개 법안은 지방의회가 ‘법령에 위반되지 않는 범위에서’ 조례를 제정할 수 있도록 하였으며, 이광희 의원안은 지방자치단체장이 조례안 제출 계획을 지방의회에 통지하도록 하였다(안 제8조). 한편, 신동욱 의원안은 의원이 ‘법령에 위반되지 않는 범위에서’ 조례안을 발의하도록 하였다. 이처럼 각 법안은 조례 제정 또는 조례안 발의의 주체를 지방의회나 의원으로 명시하였다. 대법원은 현행법상 ‘법령의 범위에서’를 ‘법령에 위반 되지 않는 범위에서’로 해석하고 있으므로,<sup>13)</sup> 각 법안은 이러한 판례의 취지를 법률에 명문화 하려는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 행정사무감사·조사 권한을 강화하였다. 신동욱 의원안을 제외한 5개 법안은 행정사무감사·조사에 필요한 사항을 조례로 정하도록 하였다. 이 가운데 신정훈 의원안을 제외한 4개 법안은 감사·조사 결과 공무원에 대한 징계가 필요하다고 인정되는 경우 지방자치단체장 또는 해당 기관의 장에게 징계를 요구할 수 있도록 하였다. 현행 「지방자치법」은 감사·조사 및 선서·증언·감정 등의 절차를 대통령령으로 정하도록 하고 있으며(제49조제7항), 감사·조사 결과에 따른 시정 요구와 처리 결과의 보고만을 규정하고 있다(제50조제2항·제3항). 그러나 법안들은 관련 절차를 조례에 위임하고, 징계 요구권을 명시한다는 점에서 현행법과 차이가 있다.

셋째, 감사원 감사 청구권을 신설하였다. 현행법에는 지방의회가 감사원에 직접 감사를 청구할 수 있는 근거가 없다. 신동욱·신정훈 의원안을 제외한 4개 법안은 지방의회가 해당 지방자치단체의 사무 처리와 소속 공무원 등의 직무에 관하여 감사원에 감사를 청구할 수 있도록 하였다. 예컨대 강득구 의원안은 감사원이 감사청구를 받은 날부터 3개월 이내에 그 결과를 지방의회에 통보하도록 하였다(안 제81조). 이는 지방의회가 외부 감사기관에 직접 감사를 요청하고 그 결과를 통보받게 하여 집행기관에 대한 통제의 실효성을 높이려는 취지이다.

13) 대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결.

넷째, 지방의회 인사청문의 대상과 절차를 구체화하였다. 이해식·강득구·장경태 의원안은 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사, 제주특별자치도 행정시장, 지방공사·공단 및 출자·출연기관의 장 중 조례로 정하는 직위의 후보자에 대해 지방자치단체장이 인사청문을 요청할 수 있도록 하였다. 이광희 의원안은 인사청문 대상을 지방공사·공단의 장으로 한정하였다. 신동욱 의원안은 별도의 인사청문 대상이나 요청 절차를 두지 않고, 현행법에 따른 인사청문회에서 증인·감정인·참고인의 증언과 진술을 청취할 수 있는 근거를 마련하였다. 반면, 신정훈 의원안은 이해식·강득구·장경태 의원안과 유사한 직위를 대상으로 지방자치단체장의 인사청문 요청을 의무화하였다. 다만 임명동의나 부적격 의견에 따른 임명 제한 규정을 두지 않아 인사청문 결과가 임명권자를 법적으로 구속하지는 않는다.

그 밖에 신정훈 의원안은 조례의 실효성과 질적 수준을 높이기 위해 지방의회 의장이 현행 조례를 대상으로 입법평가를 실시하도록 의무화하였다(안 제58조).

#### 4. 지방의회의 윤리·책임

지방의회의 윤리성과 책임성을 강화하기 위한 주요 규정은 다음과 같다. 첫째, 의원에게 지급되는 의정활동비 등의 제한 근거를 마련하였다. 모든 법안은 의원이 체포 또는 구금되어 직무를 수행할 수 없는 기간에는 의정활동비 등의 지급을 제한하고, 이후 무죄·면소 또는 공소기각의 판결이나 결정이 확정되면 미지급액을 소급하여 지급하도록 하였다. 일부 지방의회는 조례로 체포·구금된 의원의 의정비 지급을 제한해 왔으나, 의원에게 불이익을 주는 조치인 만큼 그 근거를 법률에 명확히 마련하려는 취지로 볼 수 있다. 다만 현행 「국회법」과 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」에는 체포·구금된 국회의원의 수당 지급을 제한하는 규정이 없어 형평성 논란이 제기될 수 있다.

둘째, 지방의회 의원의 이해충돌 방지와 윤리적 책임에 관한 규정을 강화하였다. 6개 법안은 「국회법」과 「공직자의 이해충돌 방지법」 등을 참고하여 의원의 사적 이해관계 등록, 이해충돌 사실의 신고, 관련 안건에 대한 표결·발언 회피 절차 등을 규정하였다. 특히 신동욱 의원안<sup>14)</sup> 제외한 5개 법안은 ‘의원의 이해충돌 방지’에 관한 별도의 장을 두었다. 현행 「지방자치법」과 「공직자의 이해충돌 방지법」에도 지방의회의원의 제척·회피 및 사적 이해관계 신고에 관한 규정이 마련되어 있다. 따라서 각 법안의 의의는 이해충돌 방지제도를 새로 도입하는 데 있다기 보다 지방의회 내부의 사적 이해관계 등록·심사·회피 절차를 별도 법률에서 체계화하고 구체화하는 데 있다. 특히 사적 이해관계의 사전 등록과 윤리심사자문위원회의 검토를 연계함으로써 이해충돌을 사후적으로 제재하기보다 사전에 예방하려는 취지로 볼 수 있다.

셋째, 신정훈 의원안은 다른 법안보다 지방의회의 윤리성과 책임성을 강화하기 위한 규정을 대폭 보강하였다. 먼저, 청렴성과 이해충돌 방지체계를 강화하였다. 공무원외출장은 의정활동과 직접 관련된 경우에만 허용하고, 의장이 출장 전반을 관리·감독하며 관련 정보를 공개하도록 하였다(안 제21조제6항). 또한 지방자치단체장이 의원의 사적이해관계자와 수의계약을 체결하려는 경우에는 사전에 윤리심사자문위원회에 통보하고 이해충돌 여부 등의 검토를 요청하도록 하였다(안 제29조). 행정안전부장관은 이해충돌 방지와 수의계약의 적법성에 관한 실태를 정기적으로 점검하여 그 결과를 의회에 통보하도록 하였다(안 제32조제3항).

다음으로, 징계의 종류에 ‘90일 이내의 출석정지’를 신설하였다. 현행 「지방자치법」상 의원 징계는 4종(공개회의에서의 경고, 사과, 30일 이내의 출석정지, 제명)이나, 신정훈 의원안은 90일 이내의 출석정지를 추가하여 징계의 종류를 5종으로 확대하였다(안 제74조).

아울러 정보공개와 주민 감시를 확대하였다. 지방의회의 정보공개 의무를 명시하고, 공개대상을 의회 운영, 의정활동, 교류·협력 및 역량개발에 관한 정보로 구체화하였다(안 제85조). 또한 주민이 조례에 따라 모니터단을 구성하여 지방의회의 의정활동을 점검할 수 있도록 하였다(안 제78조). 이는 주민의 상시적인 감시와 참여를 제도화한 것으로, 2026년 3월 5일 제정된 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제32조의 시민 모니터링 제도와 유사하다.

14) 신동욱 의원안은 이해충돌 신고와 방지, 사적 이해관계의 등록, 회피 신청 및 제척에 관한 규정을 두었다.

표 1 제22대 국회 발의된 「지방의회법안」 주요 내용(2026.8.21.기준)

| 구분    |              | 이해식의원안<br>(2024. 6. 11.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 강득구의원안<br>(2024. 7. 19.) | 장경태의원안<br>(2024. 9. 2.)          | 신정훈의원안<br>(2026. 8. 14.)  | 이광희의원안<br>(2025. 3. 10.) | 신동욱의원안<br>(2025. 12. 24.)     |
|-------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| 개요    | 조문 구성        | 11장 96조                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 12장 96조                  | 12장 96조                          | 11장 89조                   | 13장 116조                 | 13장 81조                       |
|       | 법 시행일        | 법 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                          |                                  | 1년 경과                     | 6개월 경과                   | 6개월 경과                        |
| 조직·운영 | 사무기구 설치·정원   | <ul style="list-style-type: none"> <li>6개 발의안: 사무기구 설치 및 직원 정원 관련 규정은 현행과 동일 (대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정함)</li> <li>※ 신정훈안: 의회의장 의견제출에 대한 단체장 존중 의무 신설</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                      |                          |                                  |                           |                          |                               |
|       | 인사교류         | 6개 발의안: 사·도 단위 인사교류협의회의 설치 신설                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                          |                                  |                           |                          |                               |
|       | 의회경비         | 6개 발의안: 의회 경비 독립하여 지방자치단체 예산에 계상, 감액 시 단체장은 의장에게 설명 의무 신설                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                          |                                  |                           |                          |                               |
|       | 자체감사         | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 의회 자체감사                  | -                                | 의회 자체감사                   | -                        | 의회 감사 조사                      |
|       | 정책지원관        | 의원 정수 1/2의 범위에서 조례                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 의원 정수의 범위에서 조례           | 광역은 의원정수 2배, 기초는 의원정수 이하 범위에서 조례 | 의원 정수의 범위에서 조례            | 정책지원관 둘 수 있고, 관련 사항은 조례  | 의원 정수의 범위에서 조례                |
| 권한·기능 | 조례제정         | <ul style="list-style-type: none"> <li>이해식·강득구·장경태·이광희안: 지방의회가 법령에 위반되지 않는 범위에서 조례 제정</li> <li>신동욱안: 의원은 법령에 위반되지 않는 범위에서 조례 제정</li> <li>※ 이광희안: 단체장 조례 제출계획 통지의무 신설</li> <li>※ 신정훈안: 해당 규정 없음</li> </ul>                                                                                                                                                                                                         |                          |                                  |                           |                          |                               |
|       | 인사청문         | <ul style="list-style-type: none"> <li>정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사, 제주 행정시장, 지방공사·공단 장, 출자·출연기관장 등 조례로 정한 직위의 후보자 인사청문 요청 가능 (단체장 재량)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                      |                          | 대상 후보자에 대한 단체장의 인사청문 요청 의무화      | 지방공사·공단의 장, 단체장 요청시 개최 가능 | 별도의 인사청문 대상 요청 규정 없음     |                               |
|       | 행정사무감사조사     | <ul style="list-style-type: none"> <li>5개 발의안: 행정사무 감사 조사의 세부 절차는 조례로 정함</li> <li>신정훈안을 제외한 4개 안은 공무원 징계요구 가능</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                          |                                  |                           |                          | 자치사무 감사 조사 제한 원칙              |
|       | 감사청구         | 지자체 사무처리에 대하여 감사원에 감사청구 가능                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                          |                                  | -                         | 감사원 감사청구                 | -                             |
|       | 의정비 제한       | 6개 발의안: 의원 체포·구금 기간 의정활동비 등 지급 제한, 무직 등 확정 시 소급 지급                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                          |                                  |                           |                          |                               |
| 윤리·책임 | 이해충돌 방지·징계 등 | <ul style="list-style-type: none"> <li>5개 발의안: 별도의 장으로 "의원의 이해충돌 방지" 규정 마련 (사적 이해 관계 등록·신고, 이해충돌사항의 신고, 안건 표결 및 발언의 회피 신청 등)</li> <li>신정훈안: 의무·이해충돌·징계·주민감시 등 관련 규정을 대폭 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>공무국외출장은 의정활동 직접 관련된 경우에만 허용되는 등 관리 강화</li> <li>의원의 사적이해관계자와 수익계약 체결시 윤리심사자문위에 사전 통보·검토 요청</li> <li>의원 90일 출석정지 징계 종류 신설</li> <li>정보공개 의무 명시 및 공개 대상 구체화, 주민 모니터링 제도 도입 등</li> </ul> </li> </ul> |                          |                                  |                           |                          | 본인 가족 등과 이해관계 있는 안건의 의사 참여 배제 |

#### IV. 「지방의회법안」의 주요 쟁점과 고려사항

##### 1. 지방의회 사무기구 조직·정원 관리 자율성 강화

지방의회의 실질적 독립성을 확보하기 위해서는 의회사무기구의 조직과 정원에 관한 자율성을 확대할 필요가 있다. 2025년 12월 말 기준 지방의회 사무기구의 정원은 광역의회 2,675명, 기초의회 6,155명이다.<sup>15)</sup> 2021년 「지방자치법」 전부개정으로 지방의회 사무직원에 대한 임용권은 지방의회 의장에게 이관되었다. 그러나 의회사무기구의 조직과 정원은 여전히 행정안전부 소관 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 적용을 받는다. 이 규정은 의회사무기구의 설치기준과 하부조직, 주요 직위의 직급 및 전문위원의 정수 등을 전국적으로 규율하고 있다. 이러한 기준은 조직의 과도한 확대와 재정부담을 통제하는 기능이 있지만, 지방 의회별 행정수요와 업무량을 탄력적으로 반영하기 어렵다는 한계가 있다.<sup>16)</sup> 특히 인사권과 조직권이 분리된 현행 구조는 지방의회 인사권 독립의 실효성을 제약할 수 있다.

향후 입법방안으로는 ① 의회사무기구의 설치·조직 및 정원을 원칙적으로 조례로 정하도록 하는 방안과 ② 대통령령에는 최소한의 조직·직급·정원 기준은 유지하되 세부 사항을 조례에 위임하는 방안을 검토할 수 있다. 법률에는 재정건전성과 책임성을 확보하기 위한 공통기준을 두되, 그 범위에서 각 지방의회가 인구와 의원 수, 업무량 및 재정 여건 등을 고려하여 조직과 정원을 자율적으로 결정하도록 하는 것이 바람직하다.

아울러 지방의회 업무의 특수성을 반영한 의회 관련 직렬·직류의 신설도 검토할 필요가 있다.<sup>17)</sup> 별도의 직렬·직류는 자치입법, 예산·결산 심사 및 행정사무감사 분야의 전문성과 경험을 축적하는 데 기여할 수 있다. 다만 소규모 지방의회에서는 승진 적체와 인사교류 제한이 심화될 수 있으므로 광역단위의 인사교류와 전보 범위 확대 등의 보완 장치를 함께 마련해야 한다.

##### 2. 지방의회 정책지원관 정원 확대 및 처우 개선

지방의회의 전문성 강화를 위해서 정책지원관의 확충과 함께 채용·배치 및 운영 방식을 개선할 필요가 있다. 2022년부터 도입된 정책지원관은 의원의 의정활동을 지원하고 지방 의회의 전문성을 높이는 데 기여한 것으로 평가된다.<sup>18)</sup> 2025년 12월 말 기준 정책지원관

15) 행정안전부, 「지방의회 사무기구 인사 현황자료」, 국회입법조사처 제출자료, 2026.7.20.

16) 문상덕, 「지방의회법 제정을 위한 입법동향 및 쟁점 고찰」, 『국가법연구』 제22집 제1호, 2026; 전학선, 「지방의회법의 필요성과 입법전략」, 『국가법연구』 제21집 제3호, 2025.

17) 박순종·박기관, 「지방의회 인사권 독립을 위한 의회직렬 신설 방안에 관한 연구」, 『한국지방자치학회보』 제34권 제2호, 2022.

18) 김경일·김정도, 「의정활동 성과를 통해 본 정책지원관 도입의 제도적 효과: 경상북도의회를 중심으로」, 『대한정치학회보』

충원율은 광역의회 98.3%, 기초의회 91.5%로 나타났다. 다만 기초의회별 충원율의 표준편차는 15.0%p에 이르고, 충원율이 33.3%에 불과한 의회도 있어 지역 간 격차가 큰 것으로 나타났다.<sup>19)</sup>

표 2 지방의회 정책지원관 채용 현황(2025.12.31. 기준)

| 구분 | 의원 정수 | 정책지원관 수 |       | 정책지원관 충원율 |          |     |      |
|----|-------|---------|-------|-----------|----------|-----|------|
|    |       | 정원      | 현원    | 충원율(평균)   | 표준편차(%p) | 최대  | 최소   |
| 광역 | 877   | 413     | 406   | 98.3      | 3.7      | 100 | 90.0 |
| 기초 | 2,988 | 1,430   | 1,309 | 91.5      | 15.0     | 100 | 33.3 |
| 소계 | 3,865 | 1,843   | 1,715 | 93.1      | 14.6     | 100 | 33.3 |

※ 주: 광역의회 충원율은 정책지원관 대신 정책연구위원 제도를 운영하는 제주특별자치도의회를 제외한 수치임  
※ 자료: 행정안전부, 「지방의회 사무기구 인사 현황자료」, 국회입법조사처 제출자료, 2026.7.20.를 기반으로 재작성

정책지원관에 대한 수요가 증가하는 만큼, 정책지원관 정원의 상한을 현행 의원 정수의 2분의 1에서 의원 정수까지 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만 지역별 재정 및 채용 여건이 다른 점을 고려하여 법률에는 의원 정수를 정원의 상한으로 규정하고, 구체적인 정원은 조례로 정하도록 하는 방안이 있다. 이 경우 추가적인 재정부담과<sup>20)</sup> 지방의회의 규모·업무량 및 충원 가능성 등을 종합적으로 고려해야 한다.

또한 정책지원관의 직급과 처우를 개선할 필요가 있다. 현행 법령상 정책지원관은 광역의회에서는 6급 이하, 기초의회에서는 7급 이하의 일반직 또는 일반임기제공무원으로 임용할 수 있다. 그러나 일부 지방의회에서는 이보다 낮은 직급으로 채용하고 있어 전문인력 확보와 장기근속에 어려움이 있다. 반면 제주특별자치도의회는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제39조에 따라 정책지원관 대신 정책연구위원을 임기제 5급 또는 5급 상당의 별정직공무원으로 임용할 수 있다. 향후 의원의 사적 업무와 정당·선거 관련 업무를 공적인 정책지원 업무와 명확히 구분하고, 직무 난이도와 경력 및 의회 규모를 반영한 직급·보수·경력개발 체계를 마련해야 한다.<sup>21)</sup>

지방의회의 집행기관에 대한 견제·감시 기능을 강화하기 위해서는 인사청문을 의무화하고 지방의회의 특성에 맞게 제도를 재설계할 필요가 있다. 현행 「지방자치법」은 정무직 국가공무원으로 보하는 부시장·부지사, 제주특별자치도의 행정시장, 지방공사·공단 및 출자·출연기관의 장 중 조례로 정하는 직위의 후보자에 대해 지방자치단체장이 지방의회에 인사청문을 요청할 수 있도록 하고 있다(제47조의2). 인사청문 요청이 있으면 지방의회 의장은 인사청문회를 실시해야 하지만, 요청 여부는 지방자치단체장의 판단에 맡겨져 있다.

이에 신정훈 의원은 주요 직위에 대한 지방자치단체장의 인사청문 요청을 의무화하였다. 향후 법률에서 인사청문 대상의 범위를 확대하고, 지역 여건과 기관의 규모·성격을 고려하여 구체적인 대상은 조례로 정하도록 할 필요가 있다.<sup>22)</sup> 제주특별자치도는 지방공무원으로 보하는 부지사에 대한 인사청문과 감사위원장에 대한 인사청문 및 도의회 임명동의의 의무화하고 있다.

또한 인사청문의 실효성을 높이기 위해 운영방식도 개선해야 한다. 국회의 인사청문은 후보자의 직무수행능력과 정책역량보다 도덕성이나 개인 신상에 대한 검증이 부각되고, 정치적 공방으로 흐른다는 비판을 받아왔다.<sup>23)</sup> 지방의회는 이런 방식을 그대로 답습하기보다 지역 여건과 직위 특성을 반영한 ‘지방의회형 인사청문 모델’을 마련해야 한다. 과거 경기도 의회가 공공기관장에 대한 도덕성 검증과 정책수행 능력 검증을 분리하여 운영한 사례도 참고할 수 있다.<sup>24)</sup>

그리고 인사청문 결과의 효력을 대상 직위의 성격에 따라 차등화하는 방안도 있다. 제주특별자치도 감사위원장은 인사청문특별위원회의 심사를 거쳐 도의회 본회의의 임명동의를 받아야 한다.<sup>25)</sup> 국회의 경우 국무총리·대법원장·헌법재판소장·감사원장 및 대법관 등은 인사청문 후 본회의의 임명동의를 받고, 국회가 선출하는 헌법재판소 재판관과 중앙선거관리위원회 위원은 본회의의 선출 절차를 거친다. 반면 국무위원 등은 소관 상임위원회의 인사청문만 거치므로 그 결과가 임명권자를 법적으로 구속하지 않는다.<sup>26)</sup> 향후 독립성과 중립성이 특히 요구되는 직위에 대해서는 인사청문 결과에 보다 강한 법적 효력을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제33권 제1호, 2025; 한국방송통신대학교 산학협력단, 『지방의회 정책지원 전문인력 운영 실태분석과 개선방안에 관한 연구』, 경상남도의회 연구용역보고서, 2024.

19) 기초의회 중 정책지원관 채용률이 50% 이하인 8곳 모두 현재 인구감소지역으로 지정된 지역이다. 강원 A시·전남 A군 및 B군·경북 A시 등 4곳은 모두 채용률이 50%였다. 경기 A군·전남 A군·경북 A군의 채용률은 각각 33.3%였으며, 경남 A군은 40.0%로 나타났다.

20) 강득구 의원안과 같이 정책지원관을 의원 정수까지 확대할 경우, 국회예산정책처는 2026년부터 2030년까지 총 8,884억 8,800만 원, 연평균 1,776억 9,700만 원의 추가 재정소요가 발생할 것으로 추계하였다(국회예산정책처, 『지방의회법안 비용추계서: 강득구 의원안(의안번호 제2202014호)』, 2024).

21) 한국방송통신대학교 산학협력단, 『지방의회 정책지원 전문인력 운영 실태분석과 개선방안에 관한 연구』, 경상남도의회 연구용역보고서, 2024, pp.16-19.

22) 강현철 외, 『지방의회법 제정 및 시행 전략 연구』, 행정안전부 연구용역보고서, 한국법제연구원, 2026, p.307; 이승모·김나현·박순중, 「지방의회 인사청문 제도의 쟁점 분석: 법규범과 제도 운영의 두 차원을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제38권 제2호, 2026.

23) 전진영, 「공직 후보자에 대한 국회 인사청문 결과: 역대 정부별 비교와 함의」, 『NARS 현안분석』 제190호, 국회입법조사처, 2021, p.14.

24) 2014년 8월 29일 경기도지사와 경기도의회 의장 등은 「경기도 공공기관장 인사청문 MOU」를 체결하고 6개 공공기관장에 대한 인사청문 실시를 합의하였다. 인사청문은 두 단계로 나누어, 1차에서는 도덕성검증위원회가 후보자의 도덕성을 비공개·미기록 방식으로 검증하고, 2차에서는 소관 상임위원회가 업무수행 능력과 자질을 공개적으로 검증하였다. 이러한 분리형 인사청문은 2014년부터 2019년까지 운영되었으나, 경기도와 경기도 의회는 2020년 11월 3일 업무협약을 개정하여 도덕성 검증과 정책검증을 정책능력 검증 중심으로 통합하였다 (경기도 보도자료, 「공공기관장 인사청문 대상기관 12곳→15곳으로 확대」, 2020.11.3).

25) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제131조제5항

26) 「국회법」 제46조의3, 「인사청문회법」 제6조제3항 등

### 3. 지방의회 윤리성·책임성 강화

지방의회의 권한 강화에 상응하는 윤리성과 책임성을 확보할 필요가 있다.<sup>27)</sup> 첫째, 의원의 겸직 신고·공개 제도를 강화해야 한다. 현행 「지방자치법」은 지방의원이 겸직사항을 신고하고 의장이 이를 공개하도록 하고 있으나, 의원의 자기신고에 의존하고 있어 미신고·허위신고를 확인하기 어렵다. 지방의회마다 겸직신고·공개 범위와 방식에도 차이가 있어 주민이 의원의 겸직과 이해충돌 가능성을 구체적으로 확인하는 데 한계가 있다.

향후 지방의원의 겸직금지 대상을 보다 명확히 하고, 미신고·허위신고 여부를 정기적으로 점검하는 체계가 필요하다. 행정안전부의 ‘내고장알리미’에 공개된 2025년 기준 전체 의원 중 겸직을 신고한 의원의 비율은 광역의회 67.2%, 기초의회 63.5%이다.

표 3 지방의회의원 중에서 겸직 신고한 의원의 비율(2024년, 2025년)

단위: 명, %

| 구분 | 2024년도   |             | 2025년도   |             |
|----|----------|-------------|----------|-------------|
|    | 의원 수(의원) | 겸직신고 비율(평균) | 의원 수(의원) | 겸직신고 비율(평균) |
| 광역 | 873      | 65.3        | 874      | 67.2        |
| 기초 | 2,983    | 64.2        | 2,977    | 63.5        |
| 소계 | 3,856    | 64.3        | 3,851    | 63.7        |

※ 자료: 행정안전부 내고장알리미, 「의원겸직신고」, <https://www.lais.go.kr/lips/ny/council/councilList.do>(최종검색일: 2026.8.18.) 데이터를 사용해서 작성

둘째, 지방의원의 이해충돌을 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 지방의원 본인이나 가족·친인척 등이 실질적으로 관계된 업체가 해당 자치단체와 수의계약을 체결하면서 특혜 의혹이 반복된 만큼, 현행법상 수의계약 제한 대상에 해당하지 않는 우회·편법 계약까지 점검할 수 있는 절차를 마련해야 한다.

최근 행정안전부는 지방자치단체가 의원의 사적 이해관계자와 수의계약을 체결하려는 경우 해당 의원에게 윤리심사자문위원회에 사전 신고하도록 하고, 위원회가 계약이 부적절하다고 판단하면 지방자치단체에 재검토를 권고할 수 있도록 하는 제도개선 방안을 발표하였다.<sup>28)</sup> 향후 사적 이해관계자의 범위와 등록·공개 항목, 신고기한, 심사절차 및 위반 시 제재기준을 법률에 명확히 규정하여 이해충돌과 편법적 수의계약을 사전에 차단해야 한다.

셋째, 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회의 실효성을 강화해야 한다. 현행 제도에서는 윤리심사자문위원회의 의견에 법적 구속력이 없어 지방의회의 징계가 온정적으로 이루어질 수 있다는 지적이 있다.<sup>29)</sup> 중대한 윤리 위반 사안에서는 외부 전문가로 구성된 윤리심사자문

위원회의 의견을 충분히 반영하도록 절차적 통제를 강화하고, 지방의회 간 징계 편차를 줄이기 위해 법령이나 표준규칙에 공통된 징계기준을 마련하는 방안도 검토할 수 있다.

마지막으로 주민의 상시 감시가 가능하도록 의정활동 정보공개 범위와 충실성을 높여야 한다. 2025년 7월 1일부터 지방의회 의정활동 정보공개 항목을 8개에서 27개로 확대하였다.<sup>30)</sup> 그러나 지방의회별 공개 수준과 형식이 달라 주민의 정보 접근과 의회 간 비교가 어려울 수 있으므로, 통일적인 공개기준을 마련하고 그 이행 여부를 정기적으로 점검해야 한다.<sup>31)</sup>

## V. 나가며

최근 「지방의회법」 제정을 둘러싼 사회적·정치적 논의가 확산되면서 입법 가능성이 어느 때보다 커지고 있다. 이러한 논의를 실질적인 입법 성과로 이어가기 위해서는 지방의회의 요구뿐만 아니라 법 제정의 필요성과 방향에 관한 국민적 공감대를 형성하는 것이 중요하다. 특히 지방의회의 독립성과 전문성을 강화하는 데 그치지 않고, 확대되는 권한에 상응하는 책임성과 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치를 함께 마련해야 한다. 이를 통해 「지방의회법」 제정이 단순한 권한 확대를 넘어 의정활동의 질을 높이고 주민의 신뢰를 회복하는 계기가 되어야 한다.

아울러 입법 과정에서는 중앙정부나 국회가 일방적으로 제도를 설계하기보다 지방의회와 지역 주민 등 지방자치의 주요 주체가 참여할 수 있도록 충분한 의견 수렴 절차를 마련할 필요가 있다. 이를 바탕으로 「지방의회법」이 지방자치의 발전을 뒷받침하고 주민대표기관으로서 지방의회의 역할을 강화하는 제도적 기반으로 자리매김해야 한다.

### 【자료 출처 : 국회입법조사처】

27) 문원식, 「지방분권 강화를 위한 지방의회법 제정 방안 연구」, 『한국정책연구』 제22권 제4호, 2022.; 윤왕희, 「지방의회법 제정의 필요성과 방향」, 『지역과 정치』 제8권 제2호, 2025.

28) 행정안전부 보도자료, 「수의계약 횡수·금액 제한하고 공금 횡령 차단 행안부, 지방정부 신뢰 회복 총력」, 2026.8.19.

29) 조용기, 「지방의회 역할 강화 방안에 관한 소고: 지방의회법 제정을 중심으로」, 『미국헌법연구』, 제36권 제3호, 2025

30) 행정안전부 보도자료, 「지방의원 정계현황 등 27개 의정활동 정보, 주민이 직접 확인 가능」, 2025.6.30.

31) 투명사회를 위한 정보공개센터 보도자료, 「지방의원 정보공개 확대? 허접투성이 실태」, 2026.4.23.

## ◇ 섬 주민을 찾아가는 병원선(Hospital Ship) ◇

- 법·제도 공백 언제까지 방치할 것인가 -

국회입법조사처 NARS info 제102호 (2026. 07. 31.)

### Overview

병원선은 섬 지역 주민의 의료접근성을 보완하는 중요한 공공보건으로 자원이지만, 현행 법체계상 의료기관 또는 지역보건의료기관으로 인정되지 않아 비대면진료, 정보시스템 활용, 주민 안전보호 등에서 제도적 한계와 운영의 어려움이 존재한다. 이에 병원선의 법적 근거를 마련하고 운영기반을 강화하는 한편, 변화하는 의료환경에 대응할 수 있도록 기능과 역할을 재정립할 필요가 있다.

## 법적 근거 없는 '바다 위 진료실', 병원선

“주민등록인구가 1명 이상인 '유인섬' 480개”

보건의료시설이 없는 섬 288개 **60%** 보건의료시설이 있는 섬 192개 **40%**

※보건의료시설: 보건지소, 보건진료소 포함 (한국 제외)

### 문제

고령화에 따른 만성질환  
관리 수요 증가

의료인력·의료시설  
턱없이 부족한 실정

### 병원선

섬 주민을 직접 찾아가 **건강관리·방문진료 제공**

「지역보건법」, 「의료법」상  
의료기관으로서의 법적 지위가  
**규정되어 있지 않음**

여러 법·제도적 **한계에 봉착**

※ 자료1: 한국섬진흥원 보도자료, 「대한민국 섬 3천390개...국가 공식 섬 현황 발표」 2025.8.8.

※ 자료2: 한국섬진흥원, 「유인섬 현황정보」, (<https://kid.re.kr/islandStats.do?d=mainlandStats>) (검색일: 2026.5.19.)

## 병원선 운영 현황

### | 병원선 선박규모 및 인력 등 운영현황 |

전남 (2023년 건조)



390톤

근무 인력 16명  
(공중보건원사)  
3명  
진료 대상 5개 시군  
(77개 섬)  
대상자 3,974명

(2003년\* 건조)



170톤

근무 인력 14명  
(공중보건원사)  
3명  
진료 대상 6개 시군  
(90개 섬)  
대상자 5,067명

충남 (2023년 건조)



320톤

근무 인력 20명  
(공중보건원사)  
3명  
진료 대상 6개 시군  
(32개 섬)  
대상자 3,221명

인천 (2025년 건조)



270톤

근무 인력 14명  
(공중보건원사)  
3명  
진료 대상 1개 시군 (6개 면)  
(17개 섬)  
대상자 19,425명

경남 (2003년\* 건조)



162톤

근무 인력 14명  
(공중보건원사)  
4명  
진료 대상 7개 시군  
(41개 섬)  
대상자 2,379명

\*신규 병원선 건조 중

※자료: 보건복지부, 「병원선 운영 현황 등」, 국회입법조사처 제출자료, 2026.4.20.

- ▶ 현재 병원선은 전남·충남·인천·경남 등 4개 지방자치단체에서 총 5척을 운영하고 있으며, 보건복지부 훈령인 「병원선 및 쾌속후송선 관리운영 규정」과 지자체의 조례에 근거하여 운영
- ▶ 병원선에는 공중보건원사와 간호인력, 임상병리사·물리치료사 등이 함께 근무하며, 내과·치과·한의원 진료와 건강검진, 예방접종, 보건교육 등을 실시
- ▶ 병원선은 지역에 따라 적게는 17개의 섬, 많게는 90개의 섬을 정기적으로 순회하며, 1년간 병원선별로 약 5천 명에서 2만 5천 명 이상의 섬 주민에게 진료서비스를 제공

## 병원선을 둘러싼 법·제도적 공백

### ☑ 법적 지위 부재로 행정적 혼선 및 법적 보호 제한

- 관할권 모호** 「지역보건법」상 지역보건의료기관도, 「의료법」상 의료기관도 아님
- 운영 근거** 상위법 없이 「병원선 및 쾌속후송선 관리 운영 규정」과 지자체 조례에 기반

#### ▶ 비대면 진료에 대한 법적 근거 부재

- 자연재해 등 병원선을 운영할 수 없는 예외적이고 불가피한 상황에 대응하기 어려움

#### ▶ 지역보건의료기관은 지역보건의료정보시스템(PHIS)을 통하여 보건행정 및 사업, 진료 및 진료지원, 실적·통계 등을 관리함

- 병원선은 해당 시스템을 사용할 수 없어 **보건소·보건지소와 환자정보 연계 불가**
- 별도의 정보시스템을 구축·운영해야 하는 **비용을 발생**

#### ▶ 선박보험 보상 범위 분쟁 가능성

- 「선박안전법」에 따라 관리·운영되는 병원선은 일상적인 진료를 위한 **병원선 탑승과 보조정 탑승에 대한 법적 근거가 부재하여, 선박보험에 일반주인이 포함되는지가 불분명**

### ☑ 유류비 면세 혜택 제외 등 지방자치단체의 재정부담

#### 유류비 등 운영비 ▶▶ 지방자치단체 부담

공공의료서비스를 제공하고 있음에도 「조세특례제한법」상 면세유 적용 대상에서 제외

#### ▶ 유류비가 병원선 운영비의 절반 이상 차지

실제 병원선 운영(1척 기준)에 소요되는 예산  
지자체에 따라 적게는 7억 5천만 원, 많게는 15억 원 소요

유류비가 차지하는 비중  
50~60%에 육박



※ 보건복지부, 「병원선 운영 현황 등」, 국회입법조사처 제출자료, 2026.4.20.

#### ▶ 병원선의 대형화와 최근 유가 상승으로 지방자치단체의 재정 부담은 더욱 커지고 있음

### ☑ 제한적인 병원선의 기능과 역할

#### 국제법상 의미

부상자와 환자의 치료 및 후송을 목적으로  
**병상, 수술실, 전문 의료인력 등을 갖춘 선박**



#### 우리나라 현황

외래 중심의 기초 진료와 건강증진 서비스 제공,  
이동형 보건지소 또는 **순회진료소에 가까운 성격**

#### ▶ 그 동안의 병원선 정책

선박 교제와 장비 보강 등 시설·설비 개선에 주로 초점  
병원선이 수행해야 할 역할에 대한 논의 부족

## 향후 과제



#### 병원선의 법적 지위 마련

- ▶ 「지역보건법」을 개정하여 **병원선을 지역보건의료기관의 한 유형으로 규정**하고, 의료취약지 공공보건의료를 수행하는 법적 근거를 마련
- ▶ 「국민건강보험법」 및 「건강검진기본법」을 개정하여 **병원선에서도 요양급여와 국가건강검진을 실시**할 수 있도록 제도 연계 검토 필요



#### 주민 안전 및 운영기반 강화

- ▶ 「선박안전법 시행규칙」을 정비하여 병원선과 보조정을 이용하는 **섬 주민을 임시승선자의 범위에 포함**하여 안전사고에 대한 법적 보호 근거를 마련
- ▶ **비대면진료 활용, 지역보건의료정보시스템(PHIS) 연계, 표준 운영지침 마련** 등을 통해 병원선 운영의 연속성과 효율성 제고



#### 안정적인 운영재원 확보

- ▶ 「조세특례제한법」을 개정하여 **병원선을 면세유 적용 대상에 포함**함으로써 지방자치단체의 운영 부담 완화
- ▶ 법률 개정 전이라도 병원선이 공공의료서비스를 수행한다는 점을 고려하여 **국비 지원 등 국가 차원의 재정지원 방안을 함께 검토**



#### 병원선의 기능·역할 재정립

- ▶ 병원선을 단순한 순회진료 수단이 아니라 **섬 지역 공공보건의료체계의 핵심 자원으로** 활용할 수 있도록 국가 차원의 중장기 발전전략을 마련
- ▶ 시설·장비 확충 중심의 정책에서 나아가 **지역의료기관과의 연계, 의료취약지 대응 등 변화하는 의료환경을 반영한** 병원선의 기능과 역할 재정립

【자료 출처 : 국회입법조사처】

## 국외 입법동향

### ◇ 일본, '부수도(副首都)' 설치 관련법 성립 ◇

법제처 세계법제정보센터 (2026. 8. 12.)

- 일본에서 대규모 재해가 발생했을 때 도쿄의 수도 기능을 보완할 '부수도(副首都)' 설치 관련법이 7월 24일 성립됐다. 일본의 수도가 도쿄라는 사실은 국내외에서 일반적으로 받아들여지고 있지만, 현재 일본에는 수도를 명확하게 규정한 법률이 없다.
- 과거에는 수도에 관한 법적 근거가 존재했다. 제2차 세계대전 후인 1950년 「수도건설법」이 제정됐으나, 도쿄와 주변 지역을 일체적으로 정비할 필요성이 커지면서 1956년 폐지됐다. 대신 「수도권정비법」이 제정돼 현재는 법률상 '수도'가 아닌 '수도권'만 정의돼 있다. 이후 도쿄의 인구·기능 집중에 대응하기 위해 수도 기능 이전 등이 논의되어 왔으며, 이러한 흐름 속에서 도쿄의 기능을 보완할 새로운 방안으로 '부수도' 구상이 추진됐다.
- 일본유신회가 주도해 국회에서 의원입법으로 성립시킨 '부수도' 관련법은 대규모 재해에 대한 대비와 국민생활 향상, 다극분산형 경제권 형성을 주요 목적으로 제시했다. 부수도는 도(道)·부현 단위로 지정하며, 관계 기관의 집적 정도와 경제·인구 규모, 정령지정도시<sup>1)</sup>와의 연계 등이 주요 지정 요건으로 고려된다.
- 다만 세부적인 지정 기준과 부수도가 실제로 담당할 기능은 향후 정령과 정부의 기본 방침에서 정하도록 해 제도의 구체적인 모습은 아직 불분명하다. 이에 전문가들은 부수도의 목적과 기능을 보다 명확히 할 필요가 있다고 지적한다. 수도기능이전에 관한 심의회에서 전문위원을 지낸 다카사키경제대 명예교수는 방재와 산업진흥 등 설치 목적이 지나치게 광범위하다며, 기존 대도시의 기능만 더욱 강화되고 부수도 지정을 둘러싼 지방자치단체 간 국비와 예산 확보 경쟁이 심화될 수 있다고 우려했다.

【자료 출처 : 법제처 세계법제정보센터】

1) 일본에서 정령(政令)에 의해 지정된 인구(법정인구) 50만 명 이상의 시(市)를 뜻한다

### ◇ EU 집행위, 「반도체법 2.0」 입법안 발표 ◇

법제처 세계법제정보센터 (2026. 7. 30.)

- 유럽연합(EU) 집행위원회는 2026년 6월 3일 기존 「반도체법(Chips Act)」을 폐지·대체하는 후속 입법안인 「반도체법 2.0(Chips Act 2.0)」을 발표했다. 이 법안은 '유럽 기술주권 패키지'의 일환으로, EU 반도체 산업의 경쟁력과 공급망 회복탄력성을 높이고 첨단 반도체 기술에 대한 역외 의존도를 낮추는 것을 목적으로 한다.
- 2023년 시행된 기존 「반도체법」은 520억 유로(한화 약 86조 원) 이상의 공공·민간투자를 이끌어내고 약 4만 6천 개의 직·간접 일자리 창출에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 EU의 세계 반도체 생산 비중은 여전히 10% 미만에 머물고 있으며, 첨단 반도체 생산·설계 등 핵심 분야에서는 제3국에 크게 의존하고 있다. 특히 2030년까지 AI 관련 부품이 세계 반도체 시장 성장분의 약 70%를 차지할 것으로 전망되는 가운데, 새 법안은 공급망 안정과 기술주권 확보를 위해 기존의 생산·투자 지원을 유지하면서 수요 촉진 정책을 대폭 강화할 계획이다.
- 수요 측면에서는 반도체 제조사와 클라우드·자동차·통신·방위 등 수요산업 간 연계를 강화하고, 신규 반도체 제품이 산업계의 수요에 맞게 개발되어 신속히 시장에 출시될 수 있도록 산업수요 연계체계를 도입한다. 핵심 분야의 공공조달에서는 EU 내 경제성장, 일자리 및 전문역량 창출 등 EU 차원의 부가가치를 중점적으로 고려하도록 하고, 유럽 소재 스타트업·스케일업과 이들 기업의 기술에 대한 수요를 확대하기 위해 혁신조달 활용을 늘린다. 아울러 「클라우드·AI 개발법(CADA)」과 연계해 EU 전역의 신규 데이터 센터 구축 등으로 최첨단 AI 반도체에 대한 추가 수요를 창출할 계획이다.
- 투자·경쟁력 여건 개선 차원에서는 반도체 관련 인허가 절차를 최대 12개월 이내에 처리하도록 신속화하고, AI 반도체 등 EU에 전략적으로 중요한 반도체 기술의 연구개발부터 산업적 도입까지 지원하는 '그랜드 챌린지'를 도입한다. 또한 상호의존 관계, 공급망 다변화 가능성 및 공급안보 기여도 등을 고려해 파트너 국가와 전략적 반도체 파트너십을 추진하고, 반도체 가치사슬 전반의 협력과 공동 연구·혁신 강화 및 전문인력 교류를 지원한다.

- 공급 측면에서는 원자재부터 패키징까지 반도체 가치사슬 전반에 걸쳐 EU 역내에 아직 존재하지 않는 ‘신규·혁신(First-of-a-Kind)’ 사업에 대해 국가보조금을 지원할 수 있도록 한다. 또한 EU·회원국 및 산업계의 공동 투자를 유도할 수 있는 전략 프로젝트를 지정하고, 반도체 제조·연구개발·인력·인프라 등에 관한 우수한 투자 계획을 갖춘 지역에는 ‘유럽 반도체 우수지역’ 표지를 부여한다.
- 아울러 기업 간(B2B) 반도체 공급망 플랫폼을 구축해 공급 차질에 대한 선제적 대응을 지원하고, 반복적으로 공급 차질에 노출되는 산업에는 위험평가, 공급망 분석, 복수 공급원 확보 등 위험 저감조치에 관한 지침을 제공한다. 이와 함께 핵심 반도체 기술의 특정 역외 공급자에 대한 과도한 의존을 줄이기 위해 공급망을 다변화하고 EU 역내 기술·생산 역량을 확충할 방침이다.
- 이 법안은 향후 일반 입법 절차에 따라 유럽의회와 EU 이사회의 심의 및 채택을 거쳐야 하며, 그 과정에서 세부 요건과 적용 범위가 조정될 수 있다.

【자료 출처 : 법제처 세계법제정보센터】

## ◇ 미국의 유언증서 공적 보관 관련 입법례 ◇

국회도서관 최신외국입법정보 2026-14호[통권 제302호] (2026. 7. 21.)

- ◆ 우리나라는 2024년 12월 이후 65세 이상 주민등록 인구가 전체 인구의 20%를 넘는 초고령사회가 되었고, 노년 인구 및 국민 자산규모 증가라는 측면에서 유언제도의 중요성이 커지면서 이에 대한 관심과 수요가 증가하고 있다.
- ◆ 우리 민법은 유언의 방식으로 공정증서 유언, 자필증서 유언 등을 규정하고 있는데, 공증사무소 등에 보관하는 공정증서 유언과 달리 자필증서 유언은 유언자 본인이 직접 작성한다는 편리성이 있는 반면 분실·훼손·멸실·위조·변조 등의 위험으로 인하여 장기간 보관에 어려움이 따른다. 이에 지난 제21대 국회에서 자필증서 유언의 공적 보관제 마련을 위한 법안이 발의된 바 있으나 최종 입법되지 않았고, 제22대 국회에서 관련 법안이 발의되어 논의 중이다.
- ◆ 현재 미국을 비롯한 독일, 일본 등은 개인의 유언증서를 법원 등 정부 기관이 보관해주는 유언증서 공적 보관제를 시행하고 있다. 유언증서 공적 보관제는 사적 보관 방식에 비해 합리적 비용으로 이용할 수 있을 뿐 아니라 유언증서의 분실·훼손·멸실·위조·변조의 위험이 상당히 줄어들어 유언증서를 장기간 안전하게 보관할 수 있는 이점이 있다. 또한 이는 유언자가 활용 여부를 선택할 수 있는 선택사항이다.
- ◆ 미국은 현재 20개가 넘는 주에서 유언증서의 공적 보관제를 시행하고 있고, 각 주의 법률에 따라 다양한 방식을 규정하고 있다. 또한 최근 뉴욕주는 2027년 시행 예정인 전자유언에 대해서 뉴욕주 통합법원시스템에 보관하도록 규정하여 전자유언의 공적 보관을 명시적으로 입법하였다. 이에 유언증서 공적 보관에 관한 미국 각 주 입법례 및 전자유언의 공적 보관을 규정한 뉴욕주 입법례를 살펴보고자 한다.

관련법률 「민법」, 공증 서류의 보존에 관한 규칙

주 제 어 자필증서 유언, 유언증서, 공적 보관, 전자유언, 유언보관

## I. 서론

- 우리 민법은 5종의 유언 방식을 규정하고 있다.<sup>1)</sup> 대표적인 유언 방식인 ‘자필증서에 의한 유언’은 유언자가 전문(全文), 연월일, 주소, 성명을 손으로 직접 쓰고 날인하는 방식으로 행해진다. 반면 ‘공정증서에 의한 유언’은 유언자가 증인 2인 및 공증인 앞에서 유언 취지를 말로 전달하고 공증인이 이를 필기낭독한 후 유언자와 증인이 각자 서명 또는 기명날인하는 방식으로 이루어진다.
- 그런데 우리 민법은 유언의 방식에 대해서는 구체적으로 규정하고 있는데 반해, 유언 증서의 보관 방식 또는 선택할 수 있는 보관 방법에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않다. 실상 공정증서에 의한 유언 정도가 공증인이 유언증서 원본을 보관하는 방식을 취하고 있고, 그 외다른 유언 방식은 유언자나 증인의 사적 보관에 의존한다. 그런데 증인 2명과 함께 공증담당 변호사를 만나 유언증서를 작성하는 공정증서 유언 방식은 절차상 번거로움 및 비용 문제 등으로 현실적 이용이 쉽지 않다. 자필증서 유언은 작성 시 상대적으로 간편한 반면 유언증서 보관이 용이하지 않다. 유언자가 유언증서를 분실하거나 유언증서 자체가 훼손·멸실될 위험이 있고, 유언자 사망 후 상속인이 유언증서의 존재를 인지하지 못할 수도 있다.
- 이에 독일, 일본, 미국 등은 유언자의 선택사항으로서, 개인의 자필증서 유언을 정부 기관이 대신 보관해주는 공적 보관제를 법률로 시행하고 있다.<sup>2)</sup> 지난 2023년 우리 국회에서도 ‘유언증서 보관 등에 관한 법률안’이 발의되어 자필증서 유언을 가정법원이 보관할 수 있도록 하는 공적 보관제가 논의된 바 있으나 최종 입법되지는 않았고, 제22대 국회에서는 2026년 6월 30일 동일한 법률명의 법안이 발의되어 현재 위원회 심사 중이다.<sup>3)</sup> 이 글에서는 미국에서 현재 시행되고 있는 유언증서 공적 보관제에 관한 각 주(州)입법례를 살펴보고, 전자유언의 공적 보관을 규정한 뉴욕주의 입법례 역시 살펴보고자 한다.

## II. 유언증서 공적 보관 관련 주(州) 입법례

### 1. 미국의 유언증서 공적 보관제

- 미국은 현재 23개 주<sup>4)</sup> 에서 법원이나 카운티 유언등록관실 등 정부 기관이 개인의 유언증서를 보관해주는 유언증서 공적 보관제를 시행하고 있다. 유언증서의 분실·훼손·위조·변조의 위험을 줄이기 위한 안전 보관(safekeeping)이 주된 목적이며, 정부 기관이 보관 주체라는 점에서 장기간 안전하게 유언증서를 보관할 수 있는 이점이 있다.
- 공적 보관제에서 보관신청은 유언자(testator) 등이 법원 또는 카운티 유언등록관실 등에 유언증서를 기탁(deposit)하는 방식으로 이루어진다. 보관기관은 각 보관신청에 대해 일정한 수수료를 받는데, 금액은 5달러(아칸소주, 텍사스주), 25달러(인디애나주, 오하이오주), 30달러(버몬트주), 45달러(뉴욕주)<sup>5)</sup> 수준이다. 일반적으로 변호사 사무실이나 은행금고 등을 이용하는 사적 보관제보다 저렴하다는 점도 유언증서 공적 보관제의 이점이다.<sup>6)</sup>
- 유언증서 보관을 위해 법원 등 정부 기관을 이용할 수 있도록 한 것은 유언자의 편의를 위한 선택 사항이며, 이를 법에서 명시하기도 한다. 델라웨어주는 유언증서를 안전하게 편리하게 보관할 수 있도록 법원 등이 장소를 제공하는 것일 뿐, 유언증서의 진위나 서명의 진정성, 검인<sup>7)</sup> 적격성을 추정하는 효과를 발생하지 않는다고 명시하였고, 텍사스주법 역시 정부 기관에 유언장을 기탁하도록 하는 것은 오로지 유언장을 안전하게 편리하게 보관할 수 있는 장소를 제공하기 위한 것이라고 규정한다.<sup>8)</sup>
- 유언증서 공적 보관에 대한 사항은 주법(州法) 차원에서 규정하나 각 주가 각각의 조치나 절차를 모두 시행하는 것은 아니며, 특정 주에서 시행하는 조치나 절차를 다른 주에서는 시행하지 않기도 한다. 각 절차의 운영 방식 역시 주법마다 상이하다. 이

4) 알래스카주(AS § 13.12.515 ), 아칸소주(ACA §28-25-108), 콜로라도주(CRSA § 15-11-515), 델라웨어주(12 Del.C. § 2513, New Castle County, Kent County, Sussex County), 인디애나주(IC 29-1-7-3.1), 아이오와주(ICA § 633.286), 메릴랜드주(MD Code, Estates and Trusts, § 4-202), 매사추세츠주(M.G.L.A. 190B § 2-515), 미시간주(M.C.L.A. 700.2515), 미네소타주(MSA § 524.2-515), 미주리주(VAMS 474.510), 몬태나주(MCA 72-2-535), 네브래스카주(Neb.Rev.St. § 30-2355), 뉴멕시코주(NMSA 1978, § 45-2-515), 노스다코타주(NDCC 30.1-11-01), 노스캐롤라이나주(N.C.G.S.A. § 31-11), 뉴욕주(McKinney's SCPA § 2507), 오하이오주(R.C. § 2107.07), 텍사스주(V.T.C.A., Estates Code § 252.001), 버지니아주(VA Code Ann. § 64.2-409), 버몬트주(14 V.S.A. § 2), 워싱턴주(RCWA 11.12.265), 위스콘신주(W.S.A. 853.09).

5) NY SCPA § 2402. 뉴욕주 법원 수수료 조항에 따르면 유언증서 보관 수수료는 45달러이며, 각 카운티 상속법원에서 감면하거나 면제할 수 있도록 규정한다. <https://webfiles.nycourts.gov/public/2026-05/feeschedule.pdf>

6) 일본은 「민법」과 「법무국 유언서 보관 등에 관한 법률」을 통해 2020년 7월부터 자필증서 유언의 공적 보관제를 시행하고 있다. 일본의 유언증서 보관신청 수수료는 현재 3,900엔(JPY)이다.

7) ‘probate’를 편의상 이 글에서는 ‘검인’으로 표현하였으나, 미국법상 probate와 우리 법상 ‘검인’은 범위가 동일하지 않다. 미국의 probate가 보다 광범위하며, 상속재산의 확인 및 정리절차 등을 포함한다.

8) 12 Del.C. § 2513, V.T.C.A., Estates Code § 252.151.

1) 우리 민법 제1065조에서 인정하는 유언 방식은 자필증서, 녹음, 공정증서, 비밀증서와 구수증서의 5종이다. 비밀증서에 의한 유언은 유언자가 엄봉날인한 자신의 유언서를 증인에게 표시하고 유언자·증인이 서명 또는 기명날인하는 방식이고, 녹음에 의한 유언은 유언자 및 참여 증인의 구술을 이용하는 방식이며, 구수증서 유언은 급박한 사유로 다른 유언 방식을 이용할 수 없는 경우 2인 이상의 증인이 참여하여 증인들이 필기낭독, 승인, 서명 또는 기명날인하는 방식이다.

2) 정현준·김성화·양승욱, “유언증서 등록·보관제도에 관한 연구”, 사법정책연구원, 2026.

3) 제21대 국회에서 발의된 법안은 의안번호 제2124791호(김상희 의원 대표발의)로, 2023년 9월 27일 발의되었으나 임기만으로 폐기되었다. 제22대 국회에서 발의된 법안은 의안번호 제2219647호(이주희 의원 대표발의) “유언증서 보관 등에 관한 법률안”이다.

글에서는 절차 및 운영 방식과 관련하여 몇 가지 주(州)입법례를 예시로 살펴본다. 유언증서 공적 보관제의 시행 절차에 있어서 각 주법에서 규정하고 있는 조치 및 절차들을 모으면 대체로 다음(그림1)의 순서를 따른다.



## 2. 공적 보관제 관련 주(州) 입법례

### 1) 유언자 생존 절차

#### ○ 유언증서 보관기관

- 미국 각 주는 유언자가 소재하는 카운티의 법원 또는 법원업무를 담당하는 카운티 기관 등이 유언증서를 보관하도록 규정한다. 예를 들어 카운티 순회법원 서기(버지니아주), 법원의 검인등록관(위스콘신주), 카운티 유언등록관(델라웨어주), 순회법원·지방 법원의 검인 부서(미주리주, 버몬트주), 카운티 상속법원(뉴욕주), 카운티 검인법원 판사(오하이오주) 등이 유언증서를 기탁받도록 규정하고 있다. 이하에서는 이들 기관을 ‘법원 등’으로 지칭한다.

#### ○ 유언증서 보관신청인

- 유언증서의 ‘보관신청인’ 즉 법원 등에 ‘유언증서를 기탁할 수 있는 기탁자’로는 유언자 본인 또는 유언자의 대리인이 대표적이다. 대리인 외에 유언자의 변호사를 명시하기도 한다.
- 버지니아주, 델라웨어주 등 일부 주에서는 유언증서 공적 보관제를 사적 보관 방식의 보완 형태로 활용하기도 한다. 즉 변호사, 은행, 신탁회사 등이 의뢰인(유언자)을 위해 7년 이상 의뢰인의 유언증서를 보관해오다가 해당 기간 이후 의뢰인의 생사 여부를 알 수 없는 때에는, 의뢰인의 유언증서를 법원 등에 기탁할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>9)</sup>

#### ○ 유언증서의 기탁 및 접수

- 유언증서를 기탁하는 경우, 유언증서가 담긴 ‘봉인된 봉투’의 겹면에 기재할 유언자의 신원정보는 ‘유언증서’라는 문구와 함께 유언자의 성명, 주소이다. 그 외 유언자의 사회 보장번호, 유언자의 운전면허증 번호 등을 기재하도록 규정한다.
- 유언자의 신원정보 외 추가적으로 기재해야 하는 사항은 주법마다 상이하다. 유언증서의 기탁일 및 기탁자를 기재하도록 하거나(미시간주), 유언자 사망 후 유언증서를 인도 받을 수령인(아칸소주), 유언집행자(버지니아주), 유산관리인(델라웨어) 등을 기재하도록 하고 있다.
- 유언증서를 접수한 기관은 보관 증명서<sup>10)</sup>를 기탁자에게 교부한다.

#### ○ 유언증서 봉인

- 법원 등 보관기관에 기탁하는 유언증서를 직접 봉투에 넣고 봉인하는 봉인 주체가 누구인지도 주법마다 상이하다. 유언증서의 기탁자가 유언증서를 봉투에 넣고 봉인한 후 법원 등에 기탁하도록 규정하기도 하고(텍사스주), 법원 등 보관기관이 기탁자로부터 기탁받은 유언증서를 기탁자 앞에서 봉투에 넣어 봉인한 후 그 겹면에 관련 기재사항(유언자, 기탁일, 기탁자, 유언집행자 등)을 기재하도록 규정하기도 한다(버지니아주).<sup>11)</sup>

#### ○ 보관 중 유언증서의 열람

- 델라웨어주에서는 유언자가 생전에 자신의 유언증서를 카운티 유언등록관실 내에서 열람한 후, 1달러의 수수료를 내고 다시 유언등록관에게 반납할 수 있다.<sup>12)</sup>
- 콜로라도주, 매사추세츠주 등에서는 기밀성을 최대한 유지하면서 열람 후 재봉인하여 보관하는 절차를 준수하면서 재산보호후견인 등이 보호대상 유언자의 유언증서를 열람할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>13)</sup>

9) 텍사스주법은 7년과 같이 특정 기간을 명시하지 않고, 변호사 등이 유언증서를 보관할 수 없고, 상당한 조사(diligent search)에도 불구하고 유언자와 연락할 수 없거나 유언자의 소재를 파악할 수 없는 경우, 유언증서를 카운티의 서기에게 기탁할 수 있도록 하였다(V.T.C.A., Estates Code § 252.001).

10) 주마다 기탁접수증(receipt for the deposit), 유언접수증(receipt for the will), 기탁인증서(certificate of deposit) 등 다양하게 부른다.

11) 델라웨어주 법률(12 Del.C. § 2513)은 유언등록관(Register)이 유언자 등의 면전에서 유언증서를 봉투에 넣고 단단히 봉인한 후 봉투에 번호를 매기고 봉투 겹면에 유언자의 성명, 기탁일, 유산관리인(personal representative)의 성명 등을 기재한 후 알파벳순으로 영구적 색인을 만들도록 규정한다.

12) 12 Del.C. § 2513. 만약 유언자가 유언등록관실 외부로 유언증서를 반출한 후 다시 기탁하는 경우는 이를 새로운 기탁으로 간주한다.

13) 법원에 기탁된 유언증서를 유언자 생존 시 유언자 외에 유언자의 승인을 받은 유언자의 대리인 또는 변호사도 열람할 수 있도록 규정한 경우는 노스캐롤라이나주 입법례(N.C.G.S.A. § 31-11) 정도이다.

### ○ 보관 중 유언증서의 인도·반환

- 법원 등에 기탁한 유언증서는 유언자의 생존 기간 내에 오직 유언자 본인 또는 유언자가 서면(書面)으로 권한을 부여한 자에게 인도된다. 서면으로 권한을 부여하는 방식에는 유언자가 해당 서면에 서명한 후 ① 공증인 등 앞에서 선서를 통해 승인을 받은 경우 또는 ② 2명의 적격 증인의 서명으로 인증받은 경우 등이 해당된다(아칸소주).
- 마찬가지로 유언자 생존 기간 내 유언자 또는 유언자가 지정한 자는 유언증서를 반환 받을 수 있다. 만약 유언자가 유언증서를 반환받았다가 다시 법원 등에 반환하는 경우는 이를 ‘별개의 기탁’으로 간주한다(버지니아주).<sup>14)</sup>

## 2) 유언자 사후 절차

### ○ 사후 유언증서 보관사실의 통지

- 유언자의 사망 사실을 통보받은 법원 등은 ‘유언증서 봉투 겉면에 기재된 자’(유언증서를 인도받도록 지정된 수령인, 유언집행자 등) 및 법원이 지정하는 자 등에게 해당 기관에 유언증서가 보관 중이라는 사실을 통지하도록 한다.<sup>15)</sup>

### ○ 사후 유언증서의 개봉

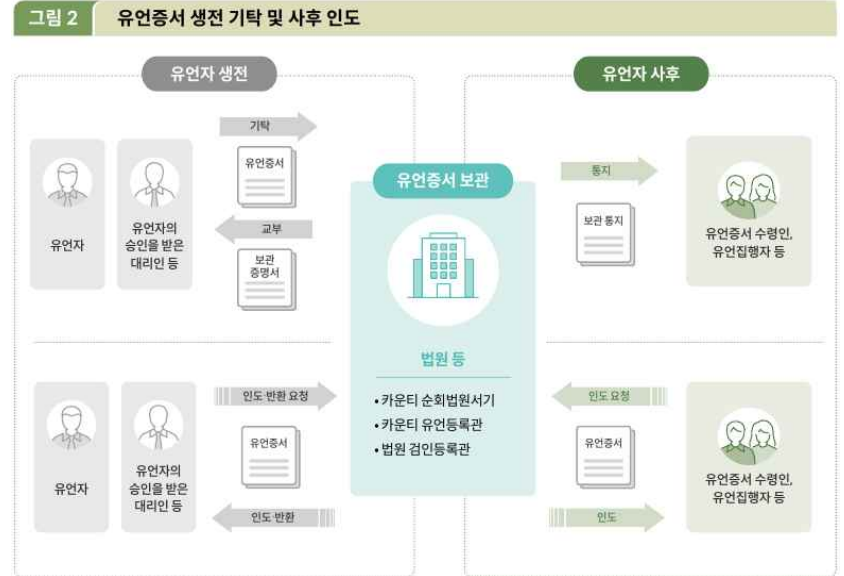
- 일부 주에서는 유언증서의 개봉 절차를 규정하고 있다. 유언자의 사망 통지를 받는 법원 등은 유언증서 봉투 겉면에 기재된 자에게 보관사실을 통지했으나 반송된 경우이거나 유언증서 봉투 겉면에 인도받을 자가 기재되어 있지 않은 경우(텍사스주) 또는 기재된 자에게 인도되지 않은 경우(아칸소주) 등에는 유언증서 봉투를 개봉하고, 개봉 후 열람하여 파악된 유언집행자나 상속인 등에게 역시 유언증서 보관 사실을 통지하도록 한다.

### ○ 사후 유언증서의 인도

- 유언증서 봉투 겉면에 기재된 자가 직접 또는 서면으로 요청하는 경우 법원 등은 유언증서를 해당인에게 인도한다. 또한 유언증서 보관 사실을 통지받은 자가 요청하는 경우에도 해당인에게 유언증서를 인도한다.

### 3) 유언증서의 폐기

- 인디애나주의 경우 법원 등이 유언자의 사망 통지를 받지 못했고, 유언증서가 기탁된 날로부터 최소 100년이 경과한 경우에는 해당 유언증서를 폐기할 수 있다고 규정한다.
- 위스콘신주는 법원 등이 기탁 유언증서의 등록부를 작성·유지하고, 원본 유언증서가 유언자에 의해 회수되지 않은 경우 등은 100년간 보관한다.<sup>16)</sup> 100년 후에는 ① 원본 유언증서를 계속해서 보관하거나 또는 ② 유언증서 봉투를 개봉하여 유언증서를 복사·복제(마이크로필름, 광학 디스크형식, 전자 형식 등)한 후 비공개 자료로 보관하고, 원본 유언증서는 폐기할 수 있도록 규정한다.



14) 위스콘신주는 유언증서의 회수(withdrawal)로 표현한다. 유언자는 생전에 자신의 유언증서를 회수할 수 있는데, 검인등록관은 ① 유언자 본인 또는 ② 유언자와 2명의 증인이 서명한 서면에서 유언증서 회수 권한을 부여받은 자에게 유언증서를 인도한다(W.S.A. 853.09).

15) 우리나라는 ‘안심상속 원스톱서비스’ 등이 현재 제공 중이며, 유언증서의 공적 보관제 도입 시 이러한 서비스 등을 통해 상속인들은 유언증서 보관사실을 확인할 수 있다.

16) Supreme Court Rule Chapter 72(Registry of Wills - 100 years).  
<https://ozaukeecounty.gov/DocumentCenter/View/17323/Court-Records-Retention-Schedule---February-2022pdf>

### III. 전자유언 공적 보관 관련 뉴욕주 입법례

#### 1. 뉴욕주의 전자유언제

- 뉴욕주 역시 유언증서의 공적 보관제를 시행하는 주에 속한다.<sup>17)</sup> 그런데 최근 뉴욕주는 새롭게 「뉴욕주 전자유언법」(New York electronic wills act)을 제정하였다.<sup>18)</sup> 이 법률은 뉴욕주 상속·권한·신탁법전(EPTL) 제3-6.1조 ~ 제3-6.9조<sup>19)</sup>에 편입되어, 2027년 12월 12일부터 시행될 예정이다. 그리고 「뉴욕주 전자유언법」으로 시행하게 될 전자유언(electronic will)에 대해서는 뉴욕주 법원의 공적 보관을 명시하고 있다.

#### 2. 전자유언 공적 보관

##### ○ 전자유언의 작성

- 뉴욕주에서 전자유언이란 법적 요건에 맞게 전자적 방식으로 작성되고<sup>20)</sup>, 뉴욕주 통합법원 시스템(New York state unified court system)<sup>21)</sup>에 전자적으로 제출된 유언을 말한다.
- 「뉴욕주 전자유언법」은 전자유언에 전자서명과 전자적 입회(electronic presence)를 허용한다.
- 전자유언은 서명 시점에 문자로 읽을 수 있는 형태의 ‘전자기록’이어야 한다. 대표적인 전자유언의 작성 절차는 ① 전자유언 말미에 유언자가 서명하고 ② 최소 2명의 증인(물리적 또는 전자적 입회)에게 유언자가 서명한 전자유언이 본인의 유언임을 각각 선언하며 ③ 유언자의 서명 등을 인증한 날로부터 30일 이내에 각 인증 증인(뉴욕주 주민)이 서명하도록 하는 방식이다.

##### ○ 전자유언의 기술적 요건

- 상속·권한·신탁법전 제3-6.6조는 전자유언이 전자기록을 검토하는 자에게 ① 전자기록 내 유언자 서명의 진위, ② 증인이 인증한 전자기록과 해당 전자기록의 동일성, ③ 유언자 서명 후 전자기록에 대한 추가·삭제·변경, ④ 감사추적데이터(Audit trail data)에 대하여 신뢰할 만한 증명을 할 수 있는 기술을 이용하여 작성·저장되어야 한다고 명시하고 있다. 이 경우 감사추적데이터는 ‘전자유언의 생성·작성 등을 포함한 데이터 활동’에 관한 데이터를 의미한다.<sup>22)</sup>

##### ○ 전자유언의 제출 및 보관

- 상속·권한·신탁법전 제3-6.9조는 유언자 등이 전자유언 작성 후 30일 이내에 감사추적 데이터와 함께 뉴욕주 통합법원 시스템에 전자적으로 제출하도록 규정한다. 그리고 뉴욕주 통합법원 시스템이 전자유언을 보관한다고 명시적으로 규정하고 있다. 기한 내에 뉴욕주 통합법원 시스템에 제출하지 않는 경우 해당 전자유언은 무효로 간주된다. 이와 같이 뉴욕주는 전자유언에 대해 뉴욕주 통합법원 시스템이 이를 보관하도록 명시함으로써 전자유언의 공적 보관을 규정하였다.

### IV. 맺음말

- 이상으로 미국의 23개 주에서 시행하고 있는 유언증서의 공적 보관제 관련 주(州) 입법례를 살펴보았다. 핵심적인 사항은 다음과 같다.
- 미국 각 주에서 유언증서를 공적 보관하는 보관기관은 법원 서기, 법원 검인등록관, 카운티 유언등록관, 순회법원·지방법원 검인 부서 등 명칭은 다양하지만, 대부분 법원 업무를 담당하거나 지원하는 정부 기관이다.
- 일부 주에서는 변호사, 은행, 신탁회사 등이 의뢰인을 위해 7년 이상 보관해 온 의뢰인의 유언증서에 대해서도, 의뢰인의 생사여부를 알 수 없을 때에는 법원 등에 보관하는 공적 보관제를 이용할 수 있도록 규정하고 있다.
- 미국 각 주의 유언증서 공적 보관제는 정부 기관이 유언증서의 보관 장소를 제공하는 일종의 서비스로서, 해당 유언증서의 진위나 적격성을 판단하지 않는다. 따라서 미국의 경우 공적으로 보관된 유언증서 역시 법원의 검인 절차를 거치게 된다. 다만 미국의 검인 절차는 우리의 검인 절차와 달리 유언의 적격성 판단뿐 아니라 일정한 상속재산 관리까지 포함하는 개념이다.
- 2027년부터 뉴욕주에서 시행 예정인 전자유언 제도에 있어서, 뉴욕주는 전자유언에 관한 전자기록 등을 뉴욕주 통합법원 시스템에서 보관하도록 규정하여 전자유언에 대해 공적 보관제를 원칙으로 한 점 역시 주목할 만하다.

#### 【자료 출처 : 국회도서관】

<https://www.ibm.com/docs/en/tap/5.0.0?topic=security-audit-trails>

이 경우는 전자유언에 가해진 모든 활동 데이터가 기록된 이력 데이터로서, 데이터의 완결성(integrity)을 확인하는 방법 중 하나이다.

17) McKinney's SCPA § 2507. 뉴욕주 상속법원절차법전(Surrogate's Court Procedure Act)에서 상속법원의 유언증서 보관을 규정한다.

18) 2025년 12월 12일에 입법되었다. <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2025/A7856/amendment/A>

19) Estates, Powers and Trusts Law, NY EPTL §§ 3-6.1 ~ 3-6.9.

20) 예를 들어, PDF 등 전자문서 형태로 작성되는 것 등을 포함한다. 통상 유언의 작성(execution)은 유언자의 유언증서 내용 기재 및 서명 외에 선언 후 증인 인증, 증인 서명까지를 포함하는 것으로 본다.

21) <https://www.nycourts.gov/>

22) 통상 감사추적데이터는 일정 기록에 발생한 모든 활동의 이력 기록이라고 할 수 있다.

# 국외 지자체 자치법규 입법사례

## ◇ 혐오 범죄·차별 행위 대응 입법사례 ◇

1

[미국 시카고] 혐오 범죄 및 혐오 사건 조례

- MUNICIPAL CODE OF CHICAGO  
ARTICLE XIV. COMMISSION ON HUMAN RELATIONS  
2-120-518 Hate crimes and hate incidents.

### ◇ 번역문

#### 2-120-518 혐오 범죄 및 혐오 사건

(a) 이 조의 목적상, 본 법전 제6-10-020조의 정의와 다음 정의를 적용한다.

(1) “그래피티”는 본 법전 제7-28-065조에서 해당 용어에 대해 규정한 의미를 갖는다.

(2) “혐오 범죄”란 본 법전 제8-4-020조 또는 제8-4-085조나 「2012년 일리노이주 형법」 제12-7.1조(720 ILCS 5/12-7.1)를 위반하는 모든 행위를 말한다.

(3) “혐오 사건”이란 다음 요건을 모두 충족하는 행위를 말한다. (A) 실제 또는 인식상의 인종, 피부색, 성별, 성 정체성, 연령, 종교, 장애, 출신 국가, 혈통, 성적 지향을 이유로 개인이나 집단을 대상으로 하고, (B) 모욕적 언어, 상징, 위협을 포함하되 이에 국한되지 않는 명백하고 고의적인 편견, 선입견, 적대 행위로서, 대상이 된 개인이나 집단이 혐오 범죄가 발생할 수 있다고 합리적으로 두려워하게 하며, (C) 형사 범죄 또는 본 법전 위반으로 분류되지 않는 행위.

(b) (1) 시카고 경찰관이 시 내에서 발생한 혐오 범죄 또는 혐오 사건 가능성이 있는 행위의 피해자를 확인한 경우, 경찰국은 가능한 범위에서 해당 피해자로 추정되는 사람의 동의를 얻어 해당인의 성명과 연락처를 혐오 범죄 또는 혐오 사건 혐의에 관한 기타 관련 정보와 함께 위원회 위원장에게 제공해야 한다.

(2) 경찰국은 최소 매월 다음 사항에 관한 통계 요약을 작성해야 한다. (A) 전월에 시 내에서 발생했으며 혐오 범죄로 주장된 모든 범죄 행위 및 조례 위반 행위, (B) 경찰국에 신고된 그 밖의 모든 사건 중 혐오 사건으로 추정되는 사건. 통계 요약은 알려진 범위에서 커뮤니티 지역, 편견 동기, 사건 유형, 처리 결과별 혐오 범죄와 혐오 사건의 총건수에 관한 집계 정보를 포함하되 이에 국한되지 않아야 한다. 경찰국은 최소 매월 갱신되는 온라인 대시보드를 통해 해당 정보를 일반 대중에게 공개해야 한다. 또한 경찰국은 통계 요약 사본을 위원회에 전달해야 한다. 통계 요약은 경찰국과 위원회 위원장이 승인한 형식으로 작성해야 한다.

(c) 경찰국이 혐오 범죄 또는 혐오 사건 가능성이 있는 행위의 피해자에 관한 정보를 위원회 위원장에게 제공한 경우, 위원장 또는 위원장이 지정한 사람은 경찰국, 검사 및 그 밖의 관련 기관과 함께 피해자를 지원하겠다는 의사를 전달하기 위해 피해자에게 연락하고자 합리적인 노력을 기울여야 한다.

(d) 경찰국은 정규직 및 시간제 신입 경찰관과 기존 인력을 대상으로 혐오 범죄 및 혐오 사건에 관한 교육을 지속적으로 실시해야 한다. 경찰국은 경찰관이 혐오 범죄 및 혐오 사건을 식별하고 이에 대응하기 위한 방법, 전략, 기법에 관한 현직 교육을 받도록 해야 하며, 여기에는 경찰국, 위원회 및 비상관리통신국에 접수된 신고 및 민원을 처리하는 절차가 포함되어야 한다.

(e) (1) 경찰국은 혐오 범죄 및 혐오 사건에 관한 통계를 기록하고 집계해야 한다. 위원회는 경찰국이 제공한 통계를 평가하여 해당 혐오 범죄 및 혐오 사건이 일정한 패턴의 일부인지, 아니면 혐오 범죄나 혐오 사건이 발생한 지역의 혐오 또는 혐오에 기반한 긴장 관계로 인해 발생한 것인지 판단해야 한다.

(2) 위원회는 매년 7월 1일 이전에 혐오 범죄 및 혐오 사건 대응 활동을 요약한 연례 보고서를 일반 대중에게 공개하고 이를 시의회 공공안전·보건·인권 합동위원회에 제출해야 한다. 또한 연례 보고서는 다음 사항을 포함하되 이에 국한되지 않아야 한다.

(A) 알려진 범위에서 커뮤니티 지역, 편견 동기, 사건 유형, 처리 결과별로 정리한 혐오 범죄 및 혐오 사건의 총건수

(B) 지역, 광역, 전국적 관점에서 본 혐오 범죄 및 혐오 사건의 개요

(C) 전년도 위원회의 혐오 범죄 및 혐오 사건 관련 활동 개요

(D) 혐오 범죄 및 혐오 사건을 줄이거나 근절하기 위한 조사 결과와 권고 사항. 여기에는 다음 사항을 보장하기 위한 시의 정책 및 절차의 효과성에 대한 평가가 포함될 수 있다. (i) 혐오 범죄 및 혐오 사건이 종합적으로 조사·추적·보고되고, (ii) 혐오 범죄 및 혐오 사건의 생존자가 적절한 경우 시 기관의 지원을 받는 것.

(f) 위원회는 위원장의 권고에 따라 혐오 범죄, 혐오 사건, 혐오에 기반한 긴장 관계에서 나타나는 패턴을 다루기 위한 목적으로 청문회를 개최할 수 있다. 위원회는 이러한 목적에 필요한 청문 심사관 및 기타 직원을 고용할 수 있다. 해당 청문회를 위해 위원회는 다음을 수행할 수 있다.

(1) 혐오 범죄, 혐오 사건, 혐오에 기반한 긴장 관계의 패턴과 관련된 증거를 접수하고 증언을 청취할 수 있다. 다만, 항소 또는 재심을 포함하여 형사 수사나 기소가 진행 중인 사안의 피해자 또는 증인에게 출석을 요청하거나 권유해서는 안 된다.

(2) 본 법전 제2-120-510조에 따라 소환장을 발부하고 집행하여 증인의 출석과 해당

사안에 관련된 증거의 제출을 강제할 수 있다. 다만, 항소 또는 재심을 포함하여 형사 수사나 기소가 진행 중인 사안의 피해자 또는 증인의 출석을 강제하기 위한 소환장을 발부해서는 안 된다.

(3) 피해 지역에서 혐오 범죄, 혐오 사건, 혐오에 기반한 긴장 관계를 줄일 수 있는 방안에 관한 조사 결과 및 권고 사항을 제시할 수 있다.

위원회는 진행 중인 형사 수사 또는 기소를 방해하지 않는 방식으로 해당 청문회를 실시하고 모든 소환장을 발부 및 집행해야 한다.

(g) 위원회는 특정 지역 또는 시 전역에서 혐오에 기반한 긴장 관계, 혐오 범죄, 혐오 사건의 발생을 줄이기 위해 마련된 교육 및 기타 프로그램과 서비스를 개발·시행하고, 관련 기관과 협력하여 주민들이 이러한 프로그램과 서비스를 이용할 수 있도록 연계할 권한을 가진다.

(h) (1) 비상관리통신국은 시가 혐오 사건을 집계·관리·보고할 수 있도록 일반 시민이 '311 시 서비스'를 통해 혐오 범죄 및 혐오 사건을 신고할 수 있는 표준화된 접수 시스템을 구축해야 한다. 해당 시스템은 혐오 범죄 및 혐오 사건 혐의에 관한 정보를 수집하고, 이용자가 법 집행기관을 포함한 적절한 기관에 서비스를 요청할 수 있는 선택권을 제공해야 한다.

(2) 비상관리통신국은 일반 시민이 '311 시 서비스'를 통해 그래피티 제거를 요청할 수 있는 신청 절차를 제공해야 하며, 이 절차에서 이용자는 적절한 증빙 자료를 첨부하여 해당 그래피티가 혐오 범죄 또는 혐오 사건에 해당한다고 판단하는지 여부를 표시할 수 있어야 한다.

(i) 이 조에 따라 일반 대중에게 공개해야 하는 어떠한 정보도 다음 중 하나에 해당하는 방식으로 공개해서는 안 된다. (1) 혐오 범죄 또는 혐오 사건에 관련된 사람의 개인 식별 정보를 공개하는 방식, (2) 경찰국의 형사 수사 수행 능력을 저해하거나 방해하는 방식, (3) 진행 중인 형사 기소를 저해하거나 방해하는 방식.

(j) 이 조의 어떠한 내용도 미국 헌법 또는 일리노이주 헌법에 따라 보호받는 행위나 표현을 금지 또는 제한하거나, 그러한 행위나 표현에 대한 처벌 부과를 허용하는 것으로 해석해서는 안 된다.

(1990년 12월 19일 시의회 회의록 27888쪽에서 추가, 2023년 12월 13일 시의회 회의록 7340쪽 §1에서 개정)

【자료 출처 : 시카고시】

## 2

### [일본 오사카] 오사카시 혐오발언 대처에 관한 조례

#### - 大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例

#### ◇ 번역문

#### 오사카시 혐오발언 대처에 관한 조례

##### (목적)

제1조 이 조례는 혐오발언이 개인의 존엄을 해치고 차별 의식을 발생시킬 우려가 있다는 점을 감안하여, 혐오발언에 대처하기 위해 우리 시가 취할 조치 등에 관해 필요한 사항을 정함으로써, 시민의 인권을 옹호하고 이와 함께 혐오발언 방지를 꾀하는 것을 목적으로 한다.

##### (정의)

제2조 ① 이 조례에서 정의하는 ‘혐오발언’이란 다음에 열거한 요건 중 어느 하나에 해당하는 표현활동을 말한다.

(1) 다음 중 하나를 목적으로 행하여진 것(다.에 대해서는 해당 목적이 명확하게 인정되는 것) 가. 인종 또는 민족과 관련된 특정 속성을 가진 개인이나 해당 개인으로 구성되는 집단(이하 ‘특정인 등’이라 한다.) 을 사회에서 배제하는 것

나. 특정인 등의 권리 또는 자유를 제한하는 것

다. 특정인 등에 대한 증오 또는 차별의식이나 폭력을 조장하는 것

(2) 표현의 내용이나 표현활동의 양태가 다음 중 하나에 해당할 것

가. 특정인 등을 상당한 정도로 모멸하거나 중상비방하는 것

나. 특정인 등(해당 특정인 등이 집단일 경우에는, 해당 집단에 속하는 개인의 상당수)에게 위협을 느끼게 하는 것

(3) 불특정다수의 자들이 표현 내용을 알 수 있는 상태에 놓일 만한 장소나 방법으로 실행되는 것

② 이 조례에서 말하는 ‘표현활동’은 다음 활동을 포함한다.

(1) 다른 표현활동의 내용을 기록한 인쇄물, 광디스크(이에 준하는 방법으로 일정 사항을 확실하게 기록할 수 있는 것을 포함한다) 그 밖의 물건의 판매 또는 배포나 상영

(2) 인터넷이나 그 밖의 고도 정보 통신 네트워크를 이용하여 다른 표현활동의 내용을 기록한 문서 그림 또는 이미지 등을 불특정다수의 자들이 열람하거나 시청할 수 있는 상태로 두는 것

(3) 그 밖에 다른 표현활동의 내용을 퍼트리는 활동

③ 이 조례에서 ‘시민’이란, 우리 시의 구역 내에 거주하는 자 또는 우리 시의 구역 내에서 통근하거나 통학하는 자를 말한다.

④ 이 조례에서 ‘시민 등’이란, 시민이나 인종 또는 민족과 관련된 특정 속성을 가진 시민으로 구성되는 단체를 말한다.

#### (계발)

제3조 우리 시는 혐오발언이 개인의 존엄을 해치고 차별의식을 발생시킬 우려가 있다는 점을 감안하여, 혐오발언으로 인해 발생하는 인권침해에 관한 시민의 관심과 이해를 심화하는 계발을 실시한다.

#### (조치 등의 기본원칙)

제4조 제5조 및 제6조에 따른 조치 및 공표는 시민 등의 인권을 옹호하는 것을 목적으로 실시되는 것이라는 점을 감안하여, 국가로 인해 발생하는 인권침해사건에 관한 구제제도 등에 따른 구제조치를 보완한다는 취지로, 해당 구제제도 등과 연계를 피하면서 실시되어야 한다.

#### (확산 방지 조치 및 인식 등의 공표)

제5조 ① 시장은 다음의 표현활동이 혐오발언에 해당한다고 인정될 때, 사안의 내용에 따라 해당 표현활동과 관련된 표현 내용 확산을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하고, 이와 함께 해당 표현활동이 혐오발언에 해당한다는 점, 표현 내용의 개요 및 그 확산을 방지하기 위해 취한 조치 및 해당 표현활동을 실행한 자의 성명 또는 명칭을 공표하도록 한다. 단, 해당 표현활동을 실행한 자의 성명 또는 명칭에 대해서는 이를 공표함으로써 제1조의 목적을 저해한다고 인정될 때, 해당 표현활동을 실행한 자의 소재가 판명되지 않을 때와 그 밖의 특별한 이유가 있다고 인정될 때에는 공표하지 아니할 수 있다.

(1) 우리 시의 구역 내에서 진행된 표현활동

(2) 우리 시의 구역 밖에서 진행된 표현활동(우리 시의 구역 내에서 이루어졌는지 아닌지 명확하지 아니한 표현활동을 포함한다)으로 다음 중 어느 하나에 해당하는 것

가. 표현 내용이 시민 등에 관한 것으로 명확하게 인정되는 표현활동

나. 가.에 기재된 표현활동 이외의 표현활동으로 우리 시의 구역 내에서 이루어진 혐오발언의 내용을 우리 시의 구역 내에 퍼트리는 것

② 전항에 따른 조치 및 공표는 표현활동이 자신에 관한 혐오발언에 해당한다고 사료되는

특정인 등에 해당하는 시민 등의 신고에 의해, 또는 직권으로 실시한다.

③ 시장은 제1항에 따른 공표를 하고자 할 때, 미리 해당 공표와 관련된 혐오발언을 실시한 자에게 공표 내용 및 이유를 통지하고, 상당 기간을 정하여 의견 진술과 함께 유리한 증거를 제출할 기회를 주어야 한다. 단, 해당 공표와 관련된 혐오발언을 실행한 자의 소재가 판명되지 아니할 때, 또는 해당 공표의 내용이 다음 조제3항을 바탕으로 제7조에 따라 오사카시 혐오발언 심사회(이하 ‘심사회’라 한다)의 의견을 듣는 대상으로 한 공표의 내용과 동일하며, 또 심사회에서 해당 공표 내용이 타당하다는 의견이 진술되었을 때에는 그러하지 아니하다.

④ 전항 본문의 의견은 시장이 구두로 하는 것을 인정했을 때를 제외하고 서면으로 진술하여야 한다.

⑤ 시장은 제1항에 따라 공표함에 있어 해당 혐오발언의 내용이 확산되지 아니하도록 충분히 유의하여야 한다.

⑥ 제1항에 따른 공표는 인터넷을 이용하는 방법이나 그 밖의 시 규칙으로 정한 방법을 통해 실시한다.

#### (심사회의 의견 청취)

제6조 ① 시장은 전조제2항의 신고가 있었을 때 또는 동조 제1항에 열거한 각호의 표현활동이 혐오발언에 해당할 우려가 있다고 인정했을 때, 다음 사항에 대하여 미리 심사회의 의견을 들어야 한다. 단, 동조 제2항의 신고가 있었던 경우, 해당 신고와 관련된 표현활동이 동조 제1항 각호의 어느 것에도 해당하지 아니한다고 명확하게 인정될 때에는 그러하지 아니하다.

(1) 해당 표현활동이 전조제1항 각호의 어느 하나에 해당할 것

(2) 해당 표현활동이 혐오발언에 해당할 것

② 시장은 전항 단서에 따라 심사회의 의견을 듣지 아니하였을 때에는 신속하게 그 점을 심사회에 보고하여야 한다. 이 경우 심사회는 시장에게 해당 보고와 관련된 사항에 대하여 의견을 진술할 수 있다.

③ 시장은 제1항과 제2항에 따라 심사회 의견이 진술된 경우, 전조제1항에 따른 조치 및 공표를 하고자 할 때 해당 조치 및 공표 내용에 대하여 미리 심사회의 의견을 들어야 한다. 단, 동항에 따른 조치에 대해서는 긴급을 요할 때나 그 밖에 제1조의 목적을 달성하기 위하여 특히 필요하다고 인정될 때, 심사회의 의견을 듣지 아니할 수 있다.

④ 시장은 전항 단서에 따라 심사회의 의견을 듣지 아니하고 전조제1항에 따른 조치를 취하였을 때, 신속하게 그 취지를 심사회에 보고하여야 한다. 이 경우 심사회는 시장에게

해당 보고와 관련된 사항에 대하여 의견을 진술할 수 있다.

⑤ 시장은 전항을 토대로 심사회 의견이 진술되었을 때, 전조제1항에 따른 공표에서 해당 의견의 내용을 공표한다.

#### (심사회 설치)

제7조 ① 전조제1항에서 제4항까지에 따라 그 권한에 속하는 사항에 대하여, 자문에 응해 조사심의를 하거나 보고에 대한 의견을 진술하게 하기 위해 시장의 부속기관으로 심사회를 둔다.

② 심사회는 전항에서 정한 것 외에 이 조례의 시행에 관한 중요 사항에 대하여, 시장의 자문에 응해 조사심의를 하고 이와 함께 시장에게 의견을 진술할 수 있다.

#### (심사회 조직)

제8조 심사회는 위원 5명 이내로 조직한다.

② 심사회의 위원은 시장이 학식 경험자나 그 밖에 적당하다고 인정되는 자들 중에서 시회의 동의를 받아 위촉한다.

③ 심사회 위원의 임기는 2년으로 한다. 단, 보궐 위원의 임기는 전임자 임기의 잔여기간으로 한다.

④ 위원은 1회만 재임될 수 있다.

⑤ 심사회의 위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. 그 직무에서 퇴임한 후에도 동일하다.

⑥ 심사회의 위원은 재임 중 정당 및 그 밖의 정치적 단체의 임원이 되거나, 적극적으로 정치운동을 하여서는 아니된다.

⑦ 시장은 심사회 위원이 제5항과 제6항을 위반하였을 때, 해당 위원을 해촉할 수 있다.

#### (심사회의 조사심의 절차)

제9조 심사회는 필요하다고 인정될 때, 시장 또는 조사심의의 대상이 된 표현활동과 관련하여 제5조제2항에 따라 신고를 한 시민 등(이하 '신고인'이라 한다)에게 의견서 또는 자료 제출을 요구하거나, 적당하다고 인정되는 자에게 그가 알고 있는 사실을 진술하게 하거나, 그 밖에 필요한 조사를 할 수 있다.

② 심사회는 조사심의의 대상이 된 표현활동과 관련된 신고인 또는 해당 표현활동을 실행한 자(이하 이들을 '관계인'이라 한다)에게 상당 기간을 정하여 서면으로 의견을 진술하고 이와 함께 유리한 증거를 제출할 기회를 주어야 한다. 단, 관계인의 소재가 판명되지 아니할 때에는 해당 관계인에 대해서는 그러하지 아니하다.

③ 전항에서 정한 것 외에 심사회는 관계인으로부터 신고가 있었을 때 상당 기간을 정하여

해당 관계인에게 구두로 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 단, 심사회가 그럴 필요가 없다고 인정할 때에는 그러하지 아니하다.

④ 전항 본문의 경우, 관계인은 심사회의 허가를 받아 보좌인과 함께 출두할 수 있다.

⑤ 심사회는 필요하다고 인정될 때 그가 지명하는 위원에게 다음 사항을 실행하게 할 수 있다.

(1) 제1항에 따른 조사

(2) 제3항 본문에 따른 관계인의 의견 진술을 듣는 것

(3) 제6조제2항에 따른 보고를 받는 것

⑥ 심사회가 실시하는 조사심의의 절차는 공개하지 아니한다. 단, 제7조제2항에서 규정하는 사항에 관한 조사심의의 절차는 특별한 지장이 없는 한 공개하여 실시한다.

#### (심사회에 관한 규정의 위임)

제10조 제7조부터 제9조에서 정하는 것 외에 심사회의 조직 및 운영과 조사 심의의 절차에 관하여 필요한 사항은 시 규칙으로 정한다.

#### (적용상의 주의)

제11조 이 조례 적용에 있어 표현의 자유 및 그 밖에 일본국 헌법이 보장하는 국민의 자유와 권리를 부당하게 침해하지 아니하도록 유의하여야 한다.

#### (시행 세부)

제12조 이 조례의 시행에 대하여 필요한 사항은 시 규칙으로 정한다.

#### 부칙

① 이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 단, 제4조에서 제6조까지 및 다음 항에 규정된 시행 기일은 시장이 정한다.

② 제4조에서 제6조까지는 이 규정들이 시행된 후에 이루어진 표현활동에 적용한다.

③ 시장은 국가에서 혐오표현에 관한 법제도 정비가 이루어진 경우, 해당 제도의 내용 및 이 조례의 시행 상황을 감안하여 필요하다고 인정될 때, 이 조례에 대하여 검토하고 그 결과를 바탕으로 필요한 조치를 취한다.

【자료 출처 : 오사카시】

#### ◇ 번역문

### 가와사키시 차별 없는 인권 존중 지역 조성 조례

2019년 12월 16일  
가와사키시 조례 제35호

#### 목차 전문

|     |                                                 |
|-----|-------------------------------------------------|
| 제1장 | 총칙(제1조·제2조)                                     |
| 제2장 | 부당한 차별이 없는 인권 존중 지역 조성 추진(제3조~제10조)             |
| 제3장 | 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 대책 추진(제11조~제20조) |
| 제4장 | 잡칙(제21조·제22조)                                   |
| 제5장 | 벌칙(제23조·제24조)                                   |

#### 부칙

가와사키시는 일본국 헌법 및 일본국이 체결한 인권에 관한 모든 조약의 이념을 바탕으로, 각종 부당한 차별의 해소를 위해 한 사람 한 사람의 인간 존엄을 최우선으로 하는 인권시책을, 평등과 다양성을 존중하여 착실하게 실시해 왔다.

그러나 지금도 부당한 차별은 여전히 존재하며, 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동, 인터넷을 이용한 인권침해 등 인권 과제도 발생하고 있다.

이러한 상황을 감안하여 시, 시민 및 사업자가 협력해 부당한 차별의 해소와 인권 과제 해결을 위하여 인권 존중 이념 보급을 더 한층 추진해 나갈 필요가 있다.

이에 가와사키시는 모든 시민이 부당한 차별을 받지 아니하고 개인으로서 존중받으며 활기차게 생활할 수 있는 인권 존중 지역 조성을 추진하고자 이 조례를 제정한다.

### 제1장 총칙

#### (목적)

제1조 이 조례는 부당한 차별이 없는 인권 존중 지역 조성에 관하여 시, 시민 및 사업자의 책무를 명확하게 하고 이와 함께 인권에 관한 시책의 기본이 되는 사항 및 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책에 관한 사항을 정함으로써, 인권 존중 지역 조성을 종합적, 계획적으로 추진하고 이로 인해 인권을 존중하고 함께 사는 사회의 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

#### (정의)

제2조 ① 이 조례의 다음 각 호에 열거한 용어의 의미는 각각 해당 각 호에서 정하는 바에 따른다.

(1) 부당한 차별 : 인종, 국적, 민족, 신조, 연령, 성별, 성적지향, 성정체성, 출신, 장애와 그 밖의 사유를 이유로 하는 부당한 차별을 말한다.

(2) 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 : 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진과 관련된 법률(2016년 법률 제68호 이하 ‘법’이라 한다.) 제2조에 규정된 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동을 말한다.

### 제2장 부당한 차별이 없는 인권 존중 지역 조성 추진

#### (시의 책무)

제3조 시는 이 조례의 목적을 달성하기 위해 부당한 차별을 해소하기 위한 시책 및 그 밖의 인권에 관한 시책을 종합적, 계획적으로 추진하여야 한다.

#### (시민 및 사업자의 책무)

제4조 시민 및 사업자는 시가 실시하는 부당한 차별을 해소하기 위한 시책 및 그 밖의 인권에 관한 시책에 협력하도록 노력하여야 한다.

#### (부당한 차별적 대우의 금지)

제5조 누구도 인종, 국적, 민족, 신조, 연령, 성별, 성적지향, 성정체성, 출신, 장애와 그 밖의 사유를 이유로 하는 부당한 차별적 대우를 하여서는 아니된다.

#### (인권 시책 추진 기본계획)

제6조 ① 시장은 부당한 차별을 해소하기 위한 시책 및 그 밖의 인권에 관한 시책을 종합적, 계획적으로 추진하기 위하여, 가와사키시 인권 시책 추진 기본계획(이하 ‘기본계획’이라 한다)을 책정한다.

② 기본계획에서는 다음에 열거한 사항을 정한다.

(1) 인권에 관한 시책의 기본 이념 및 기본 목표

(2) 인권에 관한 기본적 시책

(3) 그 밖의 인권에 관한 시책을 추진하기 위하여 필요한 사항

③ 시장은 기본계획을 책정하려 할 때에는 미리 가와사키시 인권 존중 지역 조성 추진 협의회(이하 ‘협의회’라 한다)의 의견을 들어야 한다.

④ 시장은 기본계획을 책정하였을 때 이를 공표한다.

⑤ 제3항과 제4항은 기본계획 변경에 대하여 준용한다.

#### (인권 교육 및 인권 계발)

제7조 시는 부당한 차별을 해소하고 인권 존중 지역 조성에 대한 시민 및 사업자의 이해를 심화하기 위하여, 인권 교육(인권 교육 및 인권 계발의 추진에 관한 법률(2000년 법률 제147호) 제2조의 인권 교육을 말한다) 및 인권 계발(동조의 인권 계발을 말한다)을 추진하도록 한다.

#### (인권 침해에 따른 피해에 관한 지원)

제8조 시는 인터넷을 이용한 부당한 차별과 그 밖의 인권 침해로 인한 피해로부터 구제하기 위하여, 관계기관 등과 연계해 상담 실시, 정보 제공과 그 밖에 필요한 지원을 실시한다.

#### (정보의 수집 및 조사 연구)

제9조 시는 부당한 차별을 해소하기 위한 시책과 그 밖의 인권에 관한 시책을 효과적으로 실시하기 위하여, 필요한 정보의 수집 및 조사 연구를 실시한다.

#### (인권 존중 지역 조성 추진 협의회)

제10조 ① 제6조제3항에서 정한 것 외에, 부당한 차별이 없는 인권 존중 지역 조성 추진에 관한 중요사항에 대하여 시장의 자문에 응하고 조사심의를 하기 위해 가와사키시 인권 존중 지역 조성 추진 협의회(이하 ‘협의회’라 한다)를 둔다.

② 협의회는 위원 12명 이내로 조직한다.

③ 위원은 학식경험자, 관계단체의 임직원 및 시민 중에서 시장이 위촉한다.

④ 위원의 임기는 2년으로 한다. 단, 보궐 위원의 임기는 전임자 임기의 잔여기간으로 한다.

⑤ 위원은 재임될 수 있다.

⑥ 제3항의 위원 외에 특별한 사항을 조사심의하기 위하여 필요할 때에는 협의회에 임시위원을 둘 수 있다.

⑦ 임시위원은 전항에 따른 조사심의가 종료되었을 때 해촉된다.

⑧ 위원 및 임시위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다. 그 직무에서 퇴임한 후에도 동일하다.

⑨ 협의회는 필요에 따라 부회를 둘 수 있다.

⑩ 제1항부터 제9항까지에서 정한 것 외에 협의회(이하 ‘협의회’라 한다)의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

#### 제3장 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 대책 추진

#### (이 장의 취지)

제11조 시는 법 제4조제2항에 따라 시의 실정에 맞는 시책을 강구함으로써, 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 도모한다.

#### (일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 금지)

제12조 누구도 시 구역 내 도로, 공원, 광장 그 밖의 공공장소에서 확성기(휴대용도 포함한다.)를 사용하여 간판, 플래카드 그 밖에 이들과 유사한 것을 게시하거나, 전단지, 팸플릿 그 밖에 이들과 유사한 것을 배포함으로써, 일본 영역 외에 있는 국가 또는 지역을 특정하여 해당 국가 또는 지역 출신이라는 이유로 다음에 열거한 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동을 하거나 하게 하여서는 아니된다.

- (1) 일본 외 출신자(법 제2조에서 규정하는 일본 외 출신자를 말한다. 이하 같다.)를 그가 거주하는 지역에서 퇴거시키는 것을 선동하거나 고지하는 것
- (2) 일본 외 출신자의 생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 위해를 가하는 것을 선동하거나 고지하는 것
- (3) 일본 외 출신자를 사람이 아닌 것에 비유하는 등 심각하게 모욕하는 것

#### (권고)

제13조 ① 시장은 전조의 규정을 위반하고 동조 각 호에 열거한 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동을 하거나 하게 한 자가 다시 해당 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동과 관련하여 국가 또는 지역과 동일한 국가 또는 지역 출신이라는 이유로 동조를 위반하는 동조 각 호에 열거한 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동(이하 ‘동일 이유 차별적 언동’이라 한다)을 하거나 하게 할 우려가 명백하다고 인정할 수 있는 충분한 이유가 있을 때, 그자에 대하여 지역을 정해 이 항에 따른 권고일로부터 6개월간, 동일 이유 차별적 언동을 하거나 하게 하여서는 아니된다는 취지를 권고할 수 있다.

② 시장은 전항의 규정에 따른 권고를 하고자 할 때, 미리 가와사키시 차별방지대책 등 심사회의 의견을 들어야 한다. 단, 긴급을 요하는 경우로 미리 그 의견을 들을 시간이 없을 때에는 그러하지 아니하다.

#### (명령)

제14조 ① 시장은 전조 제1항에 따른 권고에 따르지 아니한 자가 다시 동일 이유 차별적 언동을 하거나 하게 할 우려가 명백하다고 인정할 수 있는 충분한 이유가 있을 때에는 그자에 대하여 지역을 정해 이 항의 규정에 따른 권고일로부터 6개월간, 동일 이유 차별적 언동을

하거나 하게 하여서는 아니된다는 취지를 명령할 수 있다.

② 시장은 전항에 따른 명령을 하고자 할 때, 미리 가와사키시 차별방지대책 등 심사회의 의견을 들어야 한다. 단, 긴급을 요하는 경우로 미리 그 의견을 들을 시간이 없을 때에는 그러하지 아니하다.

#### (공표)

제15조 ① 시장은 전조 제1항에 따른 명령을 받은 자가 해당 명령을 따르지 아니했을 때 다음에 열거한 사항을 공표할 수 있다.

- (1) 명령을 받은 자의 성명 또는 명칭 및 주소와 법인(법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인을 정하는 것을 포함한다)에 대해서는 그 대표자 또는 관리인의 성명
  - (2) 명령의 내용
  - (3) 그 밖의 규칙으로 정하는 사항
- ② 시장은 전항에 따른 공표를 하고자 할 때, 미리 가와사키시 차별방지대책 등 심사회의 의견을 들어야 한다.

③ 시장은 전항에서 규정하는 가와사키시 차별금지 대책 등 심사회의 의견을 듣고 제1항에 따른 공표를 하고자 할 때, 미리 해당 공표되는 자에게 그 이유를 통지하고, 그자가 의견을 진술하고 증거를 제시할 기회를 주어야 한다.

#### (공공시설 이용 허가 등의 기준)

제16조 시장은 공공시설(시가 설치한 것에 한정한다. 이하 같다.)에서 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동이 이루어질 우려가 있는 경우, 공공시설 이용 허가 및 그 취소 기준과 그 밖에 필요한 사항을 정한다.

#### (인터넷 표현활동과 관련된 확산 방지 조치 및 공표)

제17조 ① 시장은 인터넷이나 그 밖의 고도 정보 통신 네트워크를 이용하는 방법에 따른 표현활동(다른 표현활동의 내용을 기록한 문서, 그림, 이미지 등을 불특정다수의 자들이 열람 또는 시청할 수 있는 상태로 두는 것을 포함한다. 이하 ‘인터넷 표현활동’이라 한다.) 중 다음에 열거한 것이 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동에 해당한다고 인정될 때, 사안의 내용에

따라 해당 인터넷 표현활동에 관한 표현 내용 확산을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취한다.

(1) 시 구역 내에서 이루어진 인터넷 표현활동  
(2) 시 구역 밖에서 이루어진 인터넷 표현활동(시 구역 내에서 이루어진 것인지 명확하지 아니한 표현활동을 포함한다)으로 다음 중 어느 하나에 해당하는 것

가. 표현의 내용이 특정 시민 등(시 구역 내에 주소가 있는 자, 시 내에서 근무하는 자, 재학하는 자 그 밖에 시에 관계가 있는 자로서 규칙에서 정하는 자를 말한다. 이하 같다)을 대상으로 한 것이 명백하게 인정되는 인터넷 표현활동

나. 가.에 기재된 인터넷 표현활동 이외의 인터넷 표현활동으로 시 구역 내에서 이루어진 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 내용을 시 구역 내에 퍼트리는 것

② 시장은 전항의 조치를 취하였을 때 해당 인터넷 표현활동이 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동에 해당한다는 점, 해당 인터넷 표현활동과 관련된 표현 내용의 개요 및 그 확산을 방지하기 위하여 취한 조치와 그 밖의 규칙으로 정한 사항을 공표한다. 단, 이를 공표함으로써 제11조의 취지를 저해한다고 인정될 때와 그 밖에 특별한 이유가 있다고 인정될 때에는 공표하지 아니할 수 있다.

③ 제1항과 제2항에 따른 조치 및 공표는 시민 등의 신고 또는 직권으로 실시한다.

④ 시장은 제1항 및 제2항에 따른 조치 및 공표를 하고자 할 때에는 미리 가와사키시 차별방지대책 등 심사회의 의견을 들어야 한다.

⑤ 시장은 제2항에 따른 공표를 할 때, 해당 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 내용이 확산되지 아니하도록 충분히 주의하여야 한다.

#### (차별방지대책 등 심사회)

제18조 ① 제13조제2항 본문, 제14조제2항 본문, 제15조제2항 및 전조 제4항에서 정한 것 외에 부당한 차별 해소를 위해 필요한 사항에 대하여, 시장의 자문에 응하고 조사심의를 하기 위해 가와사키시 차별방지대책 등 심사회(이하 '심사회'라 한다)를 둔다.

② 심사회는 위원 5명 이내로 조직한다.

③ 위원은 학식 경험자 중 시장이 위촉한다.

④ 제10조제4항부터 제10항까지의 규정은 심사회에 대하여 준용한다.

#### (심사회의 조사심의 절차)

제19조 ① 심사회는 시장 또는 제17조제4항으로 인해 조사심의의 대상이 된 인터넷 표현활동과 관련된 동조 제3항에 따라 신청한 시민 등에게 의견서 또는 자료 제출을 요구하거나, 적당하다고 인정되는 자에게 그가 알고 있는 사실을 진술하게 하거나, 그 밖에 필요한 조사를 할 수 있다.

② 심사회는 제13조제2항 본문, 제14조제2항 본문 또는 제15조제2항에 따라 조사심의의 대상이 된 자 또는 전항의 인터넷 표현활동을 했다고 인정되는 자에 대해 상당 기간을 정하여 서면으로 의견을 진술할 기회를 줄 수 있다.

③ 심사회는 필요하다고 인정될 때 그가 지명하는 위원에게 제1항에 따른 조사를 실행하게 할 수 있다.

#### (표현의 자유 등에 대한 배려)

제20조 이 장의 규정 적용 시에는 표현의 자유 및 그 밖에 일본국 헌법이 보장하는 국민의 자유와 권리를 부당하게 침해하지 아니하도록 유의하여야 한다.

#### 제4장 잡칙

#### (보고 및 질문)

제21조 ① 시장은 제13조에서 제15조까지의 규정 시행에 필요한 한도 내에서, 제12조의 규정을 위반하고 동조 각 호에 열거한 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동을 하거나 하게 하였다고 인정되는 자 또는 제13조제1항에 따른 권고 또는 제14조제1항에 따른 명령을 따르지 아니했다고 인정되는 자에 대해 필요한 보고를 요구하거나 그 직원으로 하여금 관계자에게 질문하게 할 수 있다.

② 전항에 따라 질문하는 직원은 그 신분을 나타내는 증명서를 휴대하고 관계자의 청구가 있었을 때 이를 제시하여야 한다.

③ 제1항에 따른 권한은 범죄 수사를 위하여 인정된 것으로 해석하여서는 아니된다.

## (위임)

제22조 이 조례에서 정한 것 외에 이 조례의 실시를 위하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 제5장 벌칙

제23조 제14조제1항에 따른 시장의 명령을 위반한 자는 500,000엔 이하의 벌금에 처한다.

제24조 ① 법인(법인이 아닌 단체로 대표자 또는 관리인 규정이 있는 것을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 대표자 또는 관리인이나 법인 또는 사람의 대리인, 사용인 및 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 사람의 업무에 관하여 전조의 위반 행위를 하였을 때에는, 행위자를 벌하며 그 법인 또는 사람에게도 동조의 형에 처한다.

② 법인이 아닌 단체에 대하여 전항을 적용하는 경우, 그 대표자 또는 관리인이 그 소송 행위에 대하여 법인이 아닌 단체를 대표하며, 법인을 피고인 또는 피의자로 하는 경우의 형사 소송에 관한 법률 규정을 준용한다.

## 부칙

## (시행기일)

① 이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 단, 다음 각 호에 열거한 규정은 해당 각 호에서 정하는 날부터 시행한다.

- (1) 제6조제3항, 제10조, 제11조 및 제16조에서 제20조까지의 규정 2020년 4월 1일
- (2) 제12조에서 제15조까지, 제21조 및 제5장의 규정 2020년 7월 1일

## (경과 조치)

② 이 조례 시행 시 실제로 책정된 가와사키시 인권 시책 추진 기본계획은 제6조제1항에 따라 책정된 기본계획으로 간주한다.

【자료 출처 : 가와사키시】

## 주요 판례

**[대법원]** 지방자치단체가 다함께돌봄센터를 설치하여 민간단체에 운영을 위탁한 경우, 어린이집 입소를 위해 보호자와 함께 어린이집을 방문한 피해아동이 어린이집에서 다친 사고와 관련하여 어린이집 원장의 업무상과실치상죄 성립 여부가 문제된 사건

[2026. 7. 16. 선고 2026도1036]

## ◇ 주요내용

**【사 건】** 2026도1036 업무상과실치상

**【원심판결】** 대전지방법원 2025. 12. 23. 선고 2024노4354 판결

**【판결선고】** 2026. 7. 16.

## ○ 판시사항

- 어린이집의 원장이 직접 또는 보육교사 등을 지도·감독하여 해당 어린이집 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위해 필요한 조치를 취할 업무상 주의 의무를 부담하는지(적극)
- 어떤 영유아가 어린이집의 보호대상이 되는지를 판단하는 기준 및 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위해 필요한 조치의 범위를 판단하는 기준

## ○ 사건 개요

- 이 사건 어린이집 원장인 피고인은 어린이집 입소를 위해 보호자와 함께 어린이 집에 방문한 피해아동이 상담 중 계속해서 원장실에서 나가려고 하자, 피해아동을 원장실에서 데리고 나온 후 거실에서 수업 중인 불특정 보육교사들에게 ‘아이좀 봐주세요.’라고 말한 채 보호자와의 상담을 위해 원장실로 다시 들어갔음.  
피해아동은 별다른 제지 없이 어린이집 내부를 자유롭게 돌아다니다가 문이 잠겨 있지 않은 조리실 내부로 들어가 그곳 바닥에 놓여 있던 뜨거운 욕개장이 담긴 냄비 부근에서 넘어져 크게 다치는 이 사건 사고를 당하였음. 피고인이 업무상 과실로 피해아동에게 상해를 입게 하였다는 업무상과실치상의 공소사실로 기소된 사안임.
- 원심은, ① 피고인에게 어린이집 입소절차가 완료되지 않은 피해아동에 대해서까지 보육교사를 미리 지정·배치할 업무상 주의의무가 인정된다고 볼 수 없으므로, 피고인의 업무상 주의의무 위반이 인정되지 않고, ② 이 사건 사고는 뜨거운 냄비를 조리실 바닥에 둔 이 사건 어린이집 조리사와 조리실 문을 잠그지 않은 보육교사의

행위가 직접적 원인이 되어 발생하였으므로, 설령 피고인의 업무상 주의의무 위반이 인정된다 하더라도 그러한 의무 위반과 이 사건 사고 사이에 상당인과관계가 있다고 할 수 없다고 보아, 공소사실을 유죄로 인정한 제1심 판결을 파기하고 이를 무죄로 판단하였음.

- 대법원은 위와 같은 법리를 설시하면서, ① 이 사건 사고 당시 피해아동이 아직 이 사건 어린이집에 입소한 상태가 아니었다고 하더라도, 피고인이 어린이집 입소를 위해 보호자와 함께 방문한 피해아동을 보호자에게서 분리하여 인계받음으로써 적어도 그 어린이집의 보육 영역 안에서 피해아동에 대한 보호의무를 적극적·실질적으로 인수하였으므로, 이를 통해 피해아동은 이 사건 어린이집의 보호대상이 되었다고 보아야 하고, 피해아동의 나이와 발육상태 등을 종합적으로 고려하면, 피고인으로서 1세에 불과한 피해아동을 어린이집 거실로 내보낼 당시 특정 보육교사 등을 지정·배치하는 등으로 피해아동에 대한 보호관찰이 현실적·실효적으로 이루어질 수 있도록 할 업무상 주의의무가 있었음에도 그 업무상 주의의무를 위반하였고, ② 피고인의 업무상 주의의무 위반으로 말미암아 이 사건 사고가 발생하였다고 인정되는 이상, 그와 관련하여 조리사와 보육교사의 업무상 과실이 경합하였다고 하여 피고인의 업무상 주의의무 위반과 이 사건 사고 사이의 상당인과관계가 단절된다고 볼 수는 없다고 보아, 이와 달리 판단한 원심을 파기·환송함.

## ○ 주문

원심판결을 파기하고, 사건을 대전지방법원에 환송한다.

## ○ 판결 요지

- 구 영유아보육법(2023. 8. 8. 법률 제19606호로 개정되기 전의 것. 이하 같다) 제2조는 제2호에서 ‘보육’을 ‘영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 사회복지서비스’로 정의하고, 제5호에서 ‘보육교직원’을 ‘어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원’으로 정의하고 있다. 구 영유아보육법에 따르면, 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하고, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다(제3조 제1항, 제2항). 어린이집의 원장은 어린이집을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 직원을 지도·감독하며 영유아를 보육하고(제18조 제1항), 보육교직원은 업무를 수행함에 있어 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위하여 주의의무를 다하여야 한다(제18조의2 제2항).

- 이러한 관련 규정의 내용과 취지를 종합하면, 어린이집의 원장은 영유아의 보육 등 어린이집 업무를 총괄하는 보육교직원으로서 직접 또는 보육교사 등을 지도·감독하여 해당 어린이집 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위해 필요한 조치를 취할 업무상 주의의무를 부담한다. 이때 구체적으로 어떤 영유아가 어린이집의 보호대상이 되는지는 어린이집이 그 영유아에 대한 보호의무를 실질적으로 인수하였는지 여부를 기준으로 판단해야 하고, 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위해 필요한 조치의 범위는 영유아의 나이와 발육상태 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정해야 한다.

재판관 오경미(재판장) 권영준 엄상필(주심) 박영재

【자료 출처 : 대한민국 대법원】

## 유권해석 동향

### ■ 법제처 의견제시 사례

| 연번 | 질의기관        | 질의내용                                                                                                                                                                     | 회신일         |
|----|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1  | 강원특별자치도     | 「고등교육법」 제59조의2에서는 “지역혁신중심 대학지원체계”에 관한 사항을 규정하고 있는데, 「강원특별자치도 지역성장 인재양성체계 구축 및 운영에 관한 조례안」에서 ‘이 조례에서 “지역성장 인재양성체계”란 「고등교육법」 제59조의2에 따른 지역혁신중심 대학지원체계를 말한다.’와 같이 규정할 수 있는지 | ’26. 8. 27. |
| 2  | 강원특별자치도 양양군 | 군수가 체육시설을 신설하거나 대규모 증축 등을 하려는 경우 관계 전문가의 자문을 반드시 받도록 하는 내용을 지방의회 의원이 조례로 발의할 수 있는지 등                                                                                     | ’26. 8. 18. |
| 3  | 전남광주통합특별시   | 전남광주통합지원금 관리기금을 첨단산업계정, 청년지원계정, 사회보장계정으로 구분하여 운용하는 경우 각 계정별로 분입기금운용관과 기금출납원을 두는 내용을 조례에 규정할 수 있는지                                                                        | ’26. 8. 7.  |
| 4  | 서울특별시 중구    | 「국민기초생활 보장법」에 따라 운영되는 자활근로 사업은 「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조제1항의 위임사무와 자치사무 중 어느 사무에 해당하는지 등                                                                            | ’26. 7. 21. |
| 5  | 부산광역시 연제구   | 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의11에서 지역축제 안전관리조치를 규정하여 주민의 안전을 확보하려고 한 취지를 고려하여, 「재난 및 안전관리 기본법」이 적용되지 않는 ‘옥외행사’의 주최자에게 안전관리계획 수립 시 유관기관 협의 의무를 부과하거나 기존의 의무를 강화하는 것이 가능한지          | ’26. 7. 16. |

1

「고등교육법」 제59조의2에서는 “지역혁신중심 대학지원체계”에 관한 사항을 규정하고 있는데, 「강원특별자치도 지역성장 인재양성체계 구축 및 운영에 관한 조례안」에서 ‘이 조례에서 “지역성장 인재양성체계”란 「고등교육법」 제59조의2에 따른 지역혁신중심 대학지원체계를 말한다.’와 같이 규정할 수 있는지

[안건번호 : 의견26-0196 / 요청기관: 강원특별자치도 / 회신일자 2026. 8. 27.]

#### ◇ 질의요지

- 「고등교육법」 제59조의2에서는 “지역혁신중심 대학지원체계”에 관한 사항을 규정하고 있는데, 「강원특별자치도 지역성장 인재양성체계 구축 및 운영에 관한 조례안」에서 ‘이 조례에서 “지역성장 인재양성체계”란 「고등교육법」 제59조의2에 따른 지역혁신중심 대학지원체계를 말한다.’와 같이 규정할 수 있는지?

#### ◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

#### ◇ 이유

먼저, 질의요지와 관련하여 「강원특별자치도 지역성장 인재양성체계 구축 및 운영에 관한 조례안」(이하 “강원도조례안”이라 한다)의 규정을 살펴보면, 같은 조례안 제1조에서 ‘이 조례는 「고등교육법」 제59조의3제4항·제59조의4제3항 및 같은 법 시행령 제71조의3제5항·제71조의8제3항에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.’고 규정하고 있습니다. 그리고 같은 조례안 제2조에서는 ‘이 조례에서 “지역성장 인재양성체계”란 「고등교육법」 제59조의2에 따른 지역혁신중심 대학지원체계를 말한다.’고 규정하고 있고, 같은 조례안 제4조부터 제9조까지에서는 「고등교육법」 제59조의3제4항에서 위임한 사항[강원특별자치도에 두는 ‘강원특별자치도 지역혁신대학지원위원회’의 구성·운영 등에 필요한 사항(위원회의 임기(제5조), 전문위원회(제7조), 간사(제8조) 등)]를 규정하고 있습니다.

또한, 강원도조례안 제11조부터 제14조까지에서는 「고등교육법」 제59조의4제3항에서 위임한 사항[전담기관(같은 법 제59조의2에 따른 지원 및 지역별 고등교육의 발전 등을 효과적으로 지원하기 위한 지역별 지원기관)의 지정·설립, 전담기관의 장의 임면 등 전담기관의 운영에 필요한 사항(전담기관의 장의 자격요건(제11조), 전담기관의 장의 임기(제12조), 전담기관에 대한 관리·감독(제14조) 등)]을 규정하고 있고, 같은 조례안 제15조에서는 「고등교육법 시행령」 제71조의8제3항에서 위임한 사항[강원특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 지역혁신중심 대학지원체계 구축 등에 참여하는 사업수행주

체(대학 등)를 대상으로 실시하는 사업성과 평가 결과에 대해 사업수행주체가 신청하는  
이의신청 절차]을 규정하고 있습니다.

이와 같은 강원도조례안의 규정들을 종합해보면, 같은 조례안에서 도지사가 지역혁신  
중심 대학지원체계 추진 등에 필요한 시책을 추진할 수 있도록 하는 사항(제3조), 도지  
사가 지역혁신중심 대학지원체계와 관련한 다른 지방정부(특별시·광역시·특별자치시·도  
및 특별자치도)와 협력할 수 있도록 하는 사항(제16조) 등을 규정하고는 있으나, 「고등  
교육법」 및 같은 법 시행령에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 주된 내용으  
로 규정하고 있는 점 등을 고려할 때, 이 조례안은 위임조례의 성격을 가지고 있다고  
할 것입니다.

일반적으로, 상위법령에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위한 자  
치법규(위임조례)의 경우에는 상위법령에서 사용되는 용어가 위임을 받은 자치법규에도  
당연히 그대로 적용되는 것이므로, 위임받은 자치법규에서 상위법령에서 규정(사용)된  
용어의 표현과 다른 표현으로 용어를 규정하는 것은 상위법령에 부합하지 않거나 자치  
법규의 해석상 혼란을 줄 수 있는 점 등에서 법체계상 바람직하지 않아 보입니다(각주:  
법제처 2019. 5. 23. 의견제시 19-0175 참조).

아울러, 강원도조례안의 제명과 같은 조례안 제2조에서 “지역성장 인재양성체계” 용어  
를 사용하고 있고, 같은 조례안 제2조에서 “지역성장 인재양성체계”를 「고등교육법」 제  
59조의2에 따른 지역혁신중심 대학지원체계로 말하는 것으로 규정하면서 이를 “지원체  
계”로 약칭하여 규정하고 있어서 문언상 “지원체계”는 같은 법 제59조의2에 따른 지역  
혁신중심 대학지원체계로 보아야 할 것인데, “지원체계” 용어는 강원특별자치도 지역혁  
신대학지원위원회의 간사를 규정한 제8조, 전담기관에 대한 관리·감독 등을 규정한 제  
14조제4항, 포상을 규정한 제18조에서도 사용되고 있습니다. 그렇다면 강원도조례안은  
하나의 조례에서 같은 지원체계에 대해 “지역성장 인재양성체계”와 “지역혁신중심 대학  
지원체계”의 두 용어를 혼재하여 사용하고 있어 법체계적으로 바람직하지 않아 보입니  
다.

따라서, 질의요지와 같이 규정하는 것은 바람직하지 않아 보이므로 자치법규 입안에  
신중을 기하시기 바랍니다.

참고로, 앞서 언급한 사항 등을 고려하여 「고등교육법」 등의 위임취지에 맞게 강원도

조례안 제명의 수정이 필요해 보이고, 같은 조례안 제2조는 삭제가 필요해 보이며, 이  
에 따라 같은 조례안 제3조제1항 중 “지원체계”를 “「고등교육법」(이하 “법”이라 한다)  
제59조의2에 따른 지역혁신중심 대학지원체계(이하 “지원체계”라 한다)”로 수정할 필요  
가 있는 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

#### 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

##### ○ 자치법규

「강원특별자치도 지역성장 인재양성체계 구축 및 운영에 관한 조례안」

제1조(목적) 이 조례는 「고등교육법」제59조의3제4항·제59조의4제3항 및 같은법 시행령  
제71조의3제5항·제71조의8제3항에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을  
목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “지역성장 인재양성체계”란「고등교육법」(이하 “법”이라 한다)  
제59조의2에 따른 지역혁신중심 대학지원체계(이하 “지원체계”라 한다.)를 말한다.

##### ○ 관련 법령

「고등교육법」

제59조의2(지역혁신중심 대학지원체계의 구축) ① 국가와 지방자치단체는 학교와 지역  
의 동반성장을 위한 지역혁신중심 대학지원체계를 구축하기 위하여 이 법에 따른 학교  
및 다른 법률에 따라 설립된 고등교육기관을 지역혁신의 중심이 될 수 있도록 관련 시  
책을 추진하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 지역혁신중심 대학지원체계를 활성화하는 데  
필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

#### 【자료 출처 : 법제처 자치입법 의견제시】

**군수가 체육시설을 신설하거나 대규모 증축 등을 하려는 경우 관계 전문가의 자문을 반드시 받도록 하는 내용을 지방의회 의원이 조례로 발의할 수 있는지 등(「체육시설의 설치 및 이용에 관한 법률」 제4조 등 관련)**

[안건번호 : 의견26-0225 / 요청기관: 강원특별자치도 양양군 / 회신일자 2026. 8. 18.]

#### ◇ 질의요지

- 가. 군수가 체육시설을 신설하거나 대규모 증축 등을 하려는 경우 관계 전문가의 자문을 반드시 받도록 하는 내용을 지방의회 의원이 조례로 발의할 수 있는지?  
 나. 질의요지 가의 사안에 대한 관계 전문가의 자문 결과를 체육시설의 실시설계 및 시공 과정에 반드시 반영하도록 하는 내용을 지방의회 의원이 조례로 발의할 수 있는지?

#### ◇ 의견

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

#### ◇ 이유

- 가. 질의 가 및 질의 나의 공통사항

「지방자치법」상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분립되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용되나, 지방의회는 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여는 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입할 수 있을 뿐 사전에 적극적으로 개입하는 것은 허용되지 않는다고 할 것이고, 나아가 지방의회가 지방자치단체장의 고유권한이 아닌 사항에 대하여도 그 사무집행에 관한 집행권을 본질적으로 침해하는 것은 「지방자치법」의 관련 규정에 위반되어 허용될 수 없다고 할 것입니다(각주: 대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57, 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53, 법제처 2020. 6. 22. 의견제시 20-0143 참조).

- 나. 질의 가에 대하여

먼저, 「지방자치법」 제28조제1항에서는 지방자치단체는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는바, 군수가 체육시설을 신설하거나 대규모 증축 등(이하 “신설등이라 한다”)을 하려는 경우 시설의 안전성, 시설규모의 적정성 등을 확보하기 위하여 관계 전문가의 자문을 받는 것이 양양군의 사무인지에 대해 알아보도록 하겠습니다.

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」(이하 “체육시설법”이라 한다) 제4조제3항에서는 지방자치단체는 체육시설의 안전을 위하여 필요한 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있으며, 「지방자치법」 제13조제2항제5호나목에서 체육관 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있습니다. 이러한 규정들을 종합적으로 고려할 때 체육시설의 안전을 확보하기 위한 사무는 양양군의 자치사무로 판단됩니다.

다음으로, 질의요지와 같은 내용을 규정하는 것이 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하는지와 관련하여, 앞서 살펴본 것과 같이 시설의 안전성과 시설규모의 적정성을 확보하기 위하여 체육시설 신설등의 경우 군수가 전문가의 자문을 받도록 하는 것은 김해시의 자치사무라 할 수 있고, 「지방자치법」 및 체육시설법에서 해당 내용에 관한 조례안의 제안을 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여하는 내용을 규정하고 있지는 않습니다.

또한, 체육시설 신설등의 경우 반드시 전문가의 자문을 받도록 규정하는 것만으로는 양양군수가 체육시설을 설치하는 데 있어서 전문가 자문의견에 구속되는 등의 효과를 가져오지는 않는바, 양양군수가 가지는 사무 집행권을 적극적으로나 본질적으로 침해한다고 보기는 어려울 것으로 판단됩니다.

따라서, 지방의회 의원이 발의하여 군수가 체육시설 신설등을 하려는 경우 관계 전문가의 자문을 반드시 받도록 하는 내용을 조례로 규정하는 것만으로 지방자치단체 장의 집행권을 침해할 우려가 있다고 보기는 어려운바, 해당 내용을 규정하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

- 다. 질의 나에 대하여

체육시설법 제5조제1항에서는 지방자치단체가 국내·외 경기대회의 개최와 선수 훈련 등에 필요한 운동장이나 체육관 등 체육시설을 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치·운영하여야 한다고 규정하고 있고, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」(이하 “체육시설법시행령”이라 한다) 제3조에서는 체육시설법 제5조제1항에 따라 지방자치단체가 설치·운영하여야 하는 전문체육시설의 종류를 정하고(제1항), 그 설치기준은 문화체육관광부령으로 정하도록 위임(제2항)하고 있습니다. 이에 따라, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙」(이하 “체육시설법시행규칙”이라 한다) 제2조 및 별표 1에서는 전문체육시설의 종류별로 인구 규모에 따른 경기장 규격, 관람석 수, 경기장 면적 등을 정하면서, 설치기

준은 해당 시·군의 인구·지형·교통 등 지역 여건을 고려하여 조정할 수 있다고 규정하고 있습니다. 또한, 체육시설법 제6조제1항에서 지방자치단체는 생활체육시설을 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치·운영하여야 한다고 규정하고 있고, 체육시설법시행령 제4조와 체육시설법시행규칙 제3조 및 별표 2에서 생활체육시설의 설치기준을 정하면서 지역 주민의 선호도와 입지 여건 등을 고려하여 설치하도록 규정하고 있습니다. 하지만, 이러한 규정들에서 지방자치단체가 체육시설을 신설하거나 대규모 증축 등을 하는 경우 전문가의 자문의견을 반드시 공사과정 등에 반영하도록 규정한 바가 없고, 그러한 내용을 조례로 정할 수 있도록 위임하고 있지도 않습니다.

그렇다면, 지방자치단체의 장은 집행기관의 장으로서 체육시설의 설치에 관하여 체육시설법 등에서 정한 설치기준을 기초로 하여 해당 지방자치단체의 인구·지형·교통 또는 지역 주민의 선호도 등을 고려하여 세부내용을 정할 재량권이 인정된다고 할 것인데, 전문가의 자문결과를 체육시설의 실시설계 및 시공과정에 반드시 반영하도록 규정한다면 그 사안에 대한 결정권이 지방자치단체의 장이 아닌 관계 전문가에게 귀속되는 결과가 됩니다. 결과적으로, 지방의회 의원이 발의하는 조례로 질의요지와 같은 내용을 규정한다면 이는 체육시설의 설치와 관련된 지방자치단체의 장의 재량권을 지방의회에서 사전적으로 제한하는 것으로 볼 수 있습니다.

따라서, 질의요지와 같은 내용을 규정하는 것은 체육시설의 설치와 관련된 지방자치단체의 장의 집행권을 침해할 소지가 있으므로, 해당 내용을 조례로 규정하는 것은 신중한 검토가 필요할 것으로 보입니다.

## 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「양양군 체육시설 관리운영 조례 일부개정조례안」

제2조2(체육시설 설치에 관한 자문)① 군수는 체육시설을 신설하거나 대규모 증축 또는 전면 개보수하려는 경우에는 시설의 안전성, 전국단위 체육대회 유치에 위한 시설규모의 적정성, 주민 이용수요 및 운영의 효율성을 높이기 위하여 관계 전문가의 자문을 받아야 한다.

② 제1항의 관계 전문가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 기관으로 한다.

1. 양양군체육회 또는 양양군장애인체육회가 추천하는 사람
2. 해당 종목별 경기단체 또는 체육단체가 추천하는 사람
3. 체육시설, 스포츠과학, 건축, 토목, 구조, 안전 또는 장애인 편의시설 분야의 전문가
4. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사람

③ 군수는 자문에 참여한 사람에게 예산의 범위에서 수당 및 여비와 그밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

④ 군수는 제1항에 따른 자문 결과를 체육시설 실시설계 및 시공 시 적극 반영하여야 한다.

「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

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

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥

나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」

제4조(국가와 지방자치단체 등의 의무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 체육 활동에 필요한 체육시설의 적정한 설치·운영과 체육시설업의 건전한 육성을 위하여 필요한 시책을 강구하고 적절한 지도와 지원을 하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 체육시설에 대한 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」상 방역 및 예방조치와 관련하여 체육시설의 종류, 이용자의 연령 등 체육시설의 특성을 합리적으로 고려하여 원활하게 체육시설이 이용될 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 체육시설의 안전을 위하여 필요한 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하도록 노력하여야 한다.

④ 체육시설을 설치·운영하는 자 및 체육시설을 위탁받아 운영·관리하는 자는 해당 체육시설의 기능 및 안전성이 지속적으로 유지되도록 체육시설에 대한 유지·관리를 하여야 한다.

제5조(전문체육시설) ① 국가와 지방자치단체는 국내·외 경기대회의 개최와 선수 훈련 등에 필요한 운동장이나 체육관 등 체육시설을 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치·운영하여야 한다.

② 제1항에 따른 체육관은 체육, 문화 및 청소년 활동 등 필요한 용도로 활용될 수 있도록 설치되어야 한다.

③ 제1항에 따른 체육시설의 사용을 촉진하기 위하여 지방자치단체는 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖의 다른 법률의 규정에도 불구하고 그 사용료의 전부나 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

제6조(생활체육시설) ① 국가와 지방자치단체는 국민이 거주지와 가까운 곳에서 쉽게 이용할 수 있는 생활체육시설을 대통령령으로 정하는 바에 따라 설치·운영하여야 한다.

② 제1항에 따른 생활체육시설을 운영하는 국가와 지방자치단체는 노인과 장애인이 생활체육시설을 쉽고 안전하게 이용할 수 있도록 시설이나 기구를 마련하는 등의 필요한 시책을 강구하여야 한다.

③ 제1항에 따른 체육시설의 사용을 촉진하기 위하여 지방자치단체는 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖의 다른 법률의 규정에도 불구하고 그 사용료의 전부나 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」

제3조(전문체육시설의 설치·운영) ① 법 제5조제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 설치·운영하여야 하는 전문체육시설은 다음 각 호와 같다.

1. 시·도 : 국제경기대회 및 전국 규모의 종합경기대회를 개최할 수 있는 체육시설
  2. 시·군 : 시·군 규모의 종합경기대회를 개최할 수 있는 체육시설
- ② 제1항에 따른 전문체육시설의 설치기준은 문화체육관광부령으로 정한다.

제4조(생활체육시설의 설치·운영) ① 법 제6조에 따라 국가와 지방자치단체가 설치·운영하여야 하는 생활체육시설은 다음 각 호와 같다.

1. 시·군·구 : 지역 주민이 고루 이용할 수 있는 실내·외 체육시설
  2. 읍·면·동 : 지역 주민이 고루 이용할 수 있는 실외체육시설
- ② 제1항에 따른 생활체육시설의 설치기준은 문화체육관광부령으로 정한다.

「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙」

제2조(전문체육시설의 설치기준) 영 제3조제2항에 따른 전문체육시설의 설치기준은 별표 1과 같다.

제3조(생활체육시설의 설치기준) 영 제4조제2항에 따른 생활체육시설의 설치기준은 별표 2와 같다.

|           |                          |                          |                          |                          |
|-----------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 스탠드<br>면적 | 계                        | 1,822㎡                   | 3,526㎡                   | 6,178㎡                   |
|           | 일반                       | 273㎡                     | 455㎡                     | 455㎡                     |
|           | 본부석                      | 4개소                      | 8개소                      | 14개소                     |
| 체육<br>관   | 경기장 규격                   | 폭×길이×높이<br>24m×46m×12.4m | 폭×길이×높이<br>24m×46m×12.8m | 폭×길이×높이<br>24m×46m×13.5m |
|           | 부지 면적                    | 6,109㎡                   | 7,124㎡                   | 8,236㎡                   |
|           | 건축 면적                    | 1,864㎡                   | 2,196㎡                   | 2,472㎡                   |
|           | 연면적                      | 계                        | 2,541㎡                   | 3,011㎡                   |
|           |                          | 지하층                      | 367㎡                     | 393㎡                     |
|           |                          | 1층                       | 1,811㎡                   | 1,926㎡                   |
|           |                          | 2층                       | 363㎡                     | 692㎡                     |
|           | 관람석 수                    | 500석                     | 1,000석                   | 1,420석                   |
| 수영<br>장   | 경기장 규격                   | 3급 공인                    | 3급 공인                    | 2급 공인                    |
|           | 수영조<br>규격                | 길이                       | 50m 또는 25m               | 50m 또는 25m               |
|           |                          | 폭                        | 21 ~ 25m                 | 21 ~ 25m                 |
|           |                          | 레인 수                     | 8 ~ 10레인                 | 8 ~ 10레인                 |
|           | 관중석 수                    | -                        | -                        | 300석                     |
| 기타<br>시설  | 해당 종목별 경기단체의 시설규정에 따른 시설 |                          |                          |                          |

※ 비 고

위 설치기준은 해당 시·군의 인구·지형·교통 등 지역 여건을 고려하여 조정할 수 있음.

## ■ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 [별표 1] <개정 2011.12.13>

### 전문체육시설의 설치기준(제2조 관련)

#### 1. 특별시·광역시·도 및 특별자치도

| 시설 종류                     | 설 치 기 준                                                                      |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 종합운동장                     | 대한육상경기연맹의 시설관계공인규정에 따른 1종 공인경기장                                              |
| 체육관                       | 바닥면적이 1,056제곱미터(길이 44미터, 폭 24미터) 이상이고, 바닥에서 천장까지의 높이가 12.5미터 이상인 관람석을 갖춘 체육관 |
| 수영장                       | 대한수영연맹의 시설관계공인규정에 따른 1급 공인수영장                                                |
| 그 밖에 전국 규모의 종합경기대회 개최종목시설 | 해당 종목별 경기단체의 시설규정에 따른 시설                                                     |

#### 2. 시·군

| 시설<br>종류 | 설 치 기 준 |                          |                |                |
|----------|---------|--------------------------|----------------|----------------|
|          | 구 분     | ① 혼합형                    | ② 소도시형         | ③ 중도시형         |
|          | 적용기준    | 군지역 또는 인구<br>10만 명 미만인 시 | 인구 10~15만 명인 시 | 인구 15만 명 이상인 시 |
| 운동<br>장  | 경기장 규격  | 공인 제2종                   | 공인 제2종         | 공인 제2종         |
|          | 관람석 수   | 5,000석                   | 10,000석        | 15,000석        |
|          | 경기장 면적  | 20,640㎡                  | 20,640㎡        | 20,640㎡        |

## ■ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙 [별표 2]

### 생활체육시설의 설치기준(제3조 관련)

#### 1. 특별자치시·특별자치도·시·군·구

체육관, 수영장, 볼링장, 체력단련장, 테니스장, 에어로빅장, 탁구장, 골프연습장, 게이트볼장, 파크골프장, 풋살장 등의 실내·외 체육시설 중 지역 주민의 선호도와 입지 여건 등을 고려하여 설치

#### 2. 읍·면·동

테니스장, 배드민턴장, 운동장, 골프연습장, 게이트볼장, 롤러스케이팅장, 체력단련장, 파크골프장, 풋살장 등의 실외체육시설 중 지역 주민의 선호도와 입지 여건 등을 고려하여 설치

[자료 출처 : 법제처 자치입법 의견제시]

### 3 전남광주통합지원금 관리기금을 첨단산업계정, 청년지원계정, 사회보장계정으로 구분하여 운용하는 경우 각 계정별로 분임기금운용관과 기금출납원을 두는 내용을 조례에 규정할 수 있는지(「전남광주통합지원금 관리기금 설치 및 운용 조례안」 제12조 등 관련)

[안건번호 : 의견26-0170 / 요청기관: 전남광주통합특별시 / 회신일자 2026. 8. 7.]

#### ◇ 질의요지

- 전남광주통합지원금 관리기금을 첨단산업계정, 청년지원계정, 사회보장계정으로 구분하여 운용하는 경우 각 계정별로 각각 분임기금운용관과 기금출납원을 두는 내용에 규정할 수 있는지?

#### ◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

#### ◇ 이유

「지방자치법」 제28조제1항에 따라 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있고, “법령의 범위”란 법령에 위반되지 않는 범위를 의미하므로(각주: 대법원 2022. 7. 28. 선고 2021추5050 판결 참조), 지방자치단체는 법령에 위반하지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있습니다.

이 사안은 전남광주통합특별시(이하 “통합특별시”라 한다)에서 「전남광주통합지원금 관리기금 설치 및 운용 조례안」(이하 “통합특별시조례안”이라 한다)에 따라 전남광주통합지원금 관리기금(이하 “통합특별시기금”이라 한다)을 첨단산업계정, 청년지원계정, 사회보장계정으로 구분하여 운용하는 경우에 각 계정별로 분임기금운용관과 기금출납원을 두는 내용을 조례에 규정할 수 있는지에 관한 사항으로 보입니다.

먼저, 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 “지방기금법”이라 한다) 제6조제2항에 따라 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 기금의 관리 및 운용에 관한 사무의 일부를 소속 공무원에게 위임할 수 있고, 같은 조 제6항에 따라 그 밖에 제8조에 따른 기금운용계획의 집행과 기금의 지출 등에 필요한 사항은 대통령으로 정하도록 규정하고 있습니다. 그리고 그 위임에 따라 마련된 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」(이하 “지방기금법 시행령”이라 한다) 제4조제1항에 따라 지방자치단체의 장은 지방기금법 제8조에 따른 기금운용계획의 집행과 기금의 지출을 위하여 기금의 종류별로 기금운용관과 기금출납원을 두어야 하고, 필요한 경우 분임기금운용관을 둘 수 있도록 규정하고 있습니다.

그리고 지방기금법에 따른 기금은 「지방회계법」이 적용(각주: 「지방회계법」 제3조제2호 참조)되는데, 같은 법 제44조제1항에 따라 출납원(기금출납원)은 지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 공무원이 소속 공무원 중에서 임명하도록 규정하고 있고, 같은 법 제46조에 따라 징수관·재무관·재산관리관·물품관리관·채권관리관·부채관리관·지출원 또는 출납원과 그 대리인·분임자(分任者) 등(이하 “회계관계공무원”이라 한다)의 임명 또는 위임은 지방자치단체의 장이 소속 기관에 설치된 직위를 지정하는 것으로 갈음할 수 있도록 규정하고 있으며, 같은 법 제47조에 따라 지방자치단체의 장이나 그 위임을 받은 공무원은 필요하다고 인정할 때에는 회계관계공무원의 사무 전부를 대리하거나 그 일부를 나누어 맡을 공무원을 임명하거나 위임할 수 있도록 규정하고 있습니다.

또한, 「지방회계법」 등에서 위임된 사항과 일반회계·특별회계, 기금의 회계관리에 필요한 사항을 정하기 위해 마련된 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」(행정안전부훈령, 이하 “회계관리훈령”이라 한다) 제2조제2항에서는 “주임직”을 소관 회계부분에서 자기명으로 독자적인 회계행위를 할 수 있는 권한을 가지며 분임직에 대하여 권한의 일부를 분장할 수 있는 지위(제2호)로, “분임직”을 주임직의 권한의 일부를 분장받은 회계관계공무원으로서 그 분장된 범위 내에서는 독자적인 처리권한을 가지는 지위(제3호)로 규정하고 있고, 같은 훈령 제3조제1항 본문에서는 회계관계공무원 등을 별표 1과 같이 지정하도록 규정하면서 같은 조 제2항 본문에서 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 따라 지정한 회계관직 이외에 특별히 필요하다고 판단되는 경우 본청 등에 추가로 동일한 회계관직을 설치하거나 제1항과 다르게 회계관직을 설치할 수 있도록 규정하고 있습니다.

아울러, 지방기금법 제9조의2에 따라 행정안전부장관은 기금의 건전한 운용과 지방자치단체 간 기금운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 회계연도별 기금운용계획수립의 기준을 정할 수 있도록 규정하고 있고, 그 위임에 따라 마련된 「지방자치단체 기금운용계획 수립기준」(행정안전부예규, 이하 “기금운용계획수립기준”이라 한다)에서는 시·도(통합특별시)의 경우에 기금운용관은 기금별 담당 실(국)장으로, 분임기금운용관은 기금별 담당 실(과)장으로, 기금출납원은 기금별 담당 실(과) 업무담당(또는 주무담당)으로 규정(각주: 「지방자치단체 기금운용계획 수립기준」 53페이지 참조)하고 있는데, 그 밖에 지방기금법, 「지방회계법」, 회계관리훈령, 기금운용계획수립기준 등에서 기금의 계정별로 분임기금운용관이나 기금출납원을 두는 것을 제한하거나 그러한 사항으로 해석되는 규정이 있는 것으로 보이지는 않습니다.

이와 같이 분임기금운용관의 지정과 기금출납원의 지정과 관련한 지방기금법 제6조제2항, 같은 법 시행령 제4조제1항(지방자치단체의 장이 필요한 경우 분임기금운용관을 둘 수 있도록 하는 사항), 「지방회계법」 제47조, 회계관리훈령 제3조제2항 본문, 기금운용계획수립기준 등의 규정을 종합해 보면, 지방정부는 기금 등의 집행에 관한 회계관계공무원의 지정과 관련하여 지방기금법이나 「지방회계법」 등에서 정한 의무사항의 범위에서 기금의 성격 등을 고려하여 분임기금운용관을 둘 수 있거나 기금과 관련한 회계관직을 추가 설치 또는 달리 정할 수 있는 재량이 있는 것으로 볼 수 있습니다. 이에 따라 지방정부는 기금으로 집행되는 사업의 성격이나 내용 등이 각각 구분되어 효율적인 관리·운용을 위해 기금을 각각의 계정으로 구분하여 관리·운용할 필요가 있는 경우에는 기금에 기금운용관을 두면서 계정별로 각각 분임기금운용관과 기금출납원을 둘 수 있을 것으로 보므로, 질의요지와 같은 사항을 규정하는 것이 상위법령에 위배되는 것으로 보기는 어렵습니다.

나아가, 통합특별시조례안에서는 통합특별시기금을 첨단산업계정(제5조), 청년지원계정(제6조), 사회보장계정(제7조)으로 구분하여 운용하도록 규정하고 있는데, 각각의 계정에서 집행되는 사무를 소관하는 통합특별시 하부조직(부서)이 각각 다른 점, 각각의 계정에서 집행되는 사업의 성격이나 구체적인 내용이 각각 다른 점 등을 고려할 때, 통합특별시기금의 기금운용관을 두면서 각 계정별로 분임기금운용관과 기금출납원을 두어 효율적인 기금 집행과 그 집행에 따른 책임관계를 명확히 구분하여 규정할 필요가 있는 점도 고려되어야 할 것입니다.

한편, 지방기금법 시행령 제4조제1항에 따라 지방자치단체의 장은 지방기금법 제8조에 따른 기금운용계획의 집행과 기금의 지출을 위하여 기금의 종류별로 기금출납원을 두도록 규정하고 있으므로, 통합특별시기금 각각의 계정별로 기금출납원을 두는 것은 같은 법 시행령 제4조제1항에 부합하지 않는다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나 같은 법 시행령 제4조제1항, 기금운용계획수립기준 등에서는 기금의 종류별로 기금출납원을 두도록 규정하고 있으나, 기금의 종류별로 두어야 하는 기금출납원의 수(數)에 대해 규정하고 있지 않는 점, 앞서 언급한 바와 같이 기금운용계획수립기준에서 기금운용관, 분임기금운용관, 기금출납원의 직(위)을 체계적으로 구분하여 규정하고 있고, 기금출납원은 기금별 담당 실(과) 업무담당(또는 주무담당)이 하도록 규정하고 있으므로, 통합특별시기금 각각의 계정을 소관하는 부서의 장을 분임기금운용관으로 두는 경우라면 기금출납원 또한 마찬가지로 각각의 계정을 소관하는 부서 소속 실무자(업무담당 등)로 두는 것이 기금의 운용 관련 체계에 부합해 보이는 점 등을 고려하면, 이 사안과 같은 경우가 같은 법 시행령 제4조제1항에 부합하지 않는다고 보기 어려운 측면이 있습니다.

따라서, 통합특별시기금을 첨단산업계정, 청년지원계정, 사회보장계정으로 구분하여 운용하는 경우 각 계정별로 각각 분임기금운용관과 기금출납원을 두는 내용을 조례에 규정하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

## 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

### ○ 자치법규

「전남광주통합지원금 관리기금 설치 및 운용 조례안」

제2조(기금의 설치) ① 전남광주특별시장은 통합지원금의 효율적인 관리 및 운용을 위하여 전남광주통합지원금 관리기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② (생 략)

제4조(기금의 계정관리) 제1조에 따른 기금은 첨단산업계정, 청년지원계정 및 사회보장계정으로 구분하여 관리한다.

제5조(첨단산업계정의 운용) 첨단산업계정은 다음 각 호의 사업에 사용한다.

1. 반도체, 인공지능, 에너지, 모빌리티 등 첨단산업 육성과 기업 유치를 위한 기반시설 구축, 정주 여건 개선, 그 밖에 기업 지원 등에 필요한 사업
2. 미래 신산업 연구개발(R&D) 및 인재 양성을 위한 사업
3. 지역 균형발전 및 지역 경쟁력 강화를 위한 사업
4. 그 밖에 전남광주통합특별시장이 필요하다고 인정하는 사업

제6조(청년지원계정의 운용) 청년지원계정은 다음 각 호의 사업에 사용한다.

1. 청년의 일자리, 창업, 주거, 교육 및 문화 등 자립 기반 조성을 위한 사업
2. 미래산업을 선도할 청년 인재 양성 및 지역 정착을 지원하기 위한 사업
3. 청년의 사회참여 확대 및 지역 활력 증진을 위한 사업
4. 그 밖에 전남광주통합특별시장이 필요하다고 인정하는 사업

제7조(사회보장계정의 운용) 사회보장계정은 다음 각 호의 사업에 사용한다.

1. 돌봄, 보건, 의료, 주거 등 사회보장 서비스 제공 및 기반 확충을 위한 사업
2. 아동, 청년, 노인, 장애인 등 생애주기별 복지 증진 및 생활 안정을 위한 사업
3. 사회적 취약계층 지원 및 지역사회 통합돌봄 등 사회안전망 강화를 위한 사업
4. 그 밖에 전남광주통합특별시장이 필요하다고 인정하는 사업

제12조(기금 회계공무원의 지정) ① 특별시장은 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 다음 각 호와 같이 기금관리공무원을 지정한다.

1. 기금운용관: 전남광주통합특별시 전략정책관
2. 분임기금운용관: 기금(계정) 업무 부서장
3. 기금출납원: 기금(계정) 업무 팀장

②·③ (생 략)

## ○ 관련 법령

「지방자치단체 기금관리기본법」

제6조(기금의 관리 및 운용) ① (생략)

② 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 기금의 관리 및 운용에 관한 사무의 일부를 소속 공무원에게 위임하거나, 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 위탁할 수 있다. 이 경우 위임 또는 위탁받은 사무를 담당하는 자의 책임에 관하여는 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」을 준용한다.

③ ~ ⑤ (생략)

⑥ 그 밖에 제8조에 따른 기금운용계획의 집행과 기금의 지출 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」

제4조(기금의 지출 등) ① 지방자치단체의 장은 법 제8조에 따른 기금운용계획의 집행과 기금의 지출을 위하여 기금의 종류별로 기금운용관과 기금출납원을 두어야 하며, 필요한 경우 분임기금운용관을 둘 수 있다.

②·③ (생략)

【자료 출처 : 법제처 자치입법 의견제시】

## 4

「국민기초생활 보장법」에 따라 운영되는 자활근로사업은 「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조제1항의 위임사무와 자치사무 중 어느 사무에 해당하는지 등

[안건번호 : 의견26-0186 / 요청기관: 서울특별시 중구 / 회신일자 2026. 7. 21]

### ◇ 질의요지

- 가. 「국민기초생활 보장법」에 따라 운영되는 자활근로사업(각주: 지방자치단체는 「국민기초생활 보장법」 및 관계법령에 따라 자활근로사업을 수행하면서, 보건복지부가 매년 배포하는 자활사업 안내를 기준으로 사업을 운영하고 있음.)은 「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조제1항의 위임사무와 자치사무 중 어느 사무에 해당하는지?
- 나. 자활근로사업 민간위탁과 관련하여, 「국민기초생활 보장법」에서 지역자활센터에 사업을 우선 위탁할 수 있도록 한 규정이 「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례」 제3조의 다른 법령 또는 조례에서 특별히 정한 사항에 해당하는지?
- 다. 「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조제2항에서 규정하고 있는 재위탁 및 재계약 시 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음하도록 하는 사항과 매 3회차 위탁할 때마다 의회의 동의를 다시 받도록 하는 사항은 자치사무의 경우에만 적용되는 것인지?

### ◇ 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

「지방자치법」 제28조제1항에 따라 지방자치단체는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 바, 그 사무란 원칙적으로 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 말하고, 지방자치단체의 장에 위임된 기관위임사무는 포함되지 않는다고 할 것입니다(각주: 법제처 『2022 자치법규 입안 길라잡이』 23~25쪽 참조). 또한, 같은 법 제

117조제3항에서는 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받도록 규정하고 있습니다. 이에 따라, 「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례」(이하 “민간위탁조례”라고 한다) 제5조제1항에서는 위임사무와 자치사무를 구분하여 위임사무는 위임기관의 승인을 받고 자치사무는 의회의 동의를 받도록 절차를 달리 규정하고 있는 것으로 보입니다.

이 사안에서는 「국민기초생활 보장법」에 따라 지방자치단체가 수행하는 자활근로사업을 자치사무로 볼 수 있는지가 문제됩니다.

먼저, 자치사무인지 여부를 판단함에 있어서는 개별 법령의 규정형식을 우선적으로 고려하여야 할 것인바, 국가 또는 중앙행정기관의 장을 권한 주체로 정하고 있는 경우에는 원칙적으로 국가사무로 보고, 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장을 권한 주체로 정하고 있는 경우에는 원칙적으로 자치사무로 보는 것이 타당할 것입니다.

이 사안의 관련법령인 「국민기초생활 보장법」에서는 제2조제4호에서 이 법에 따른 급여를 실시하는 국가와 지방자치단체를 모두 보장기관으로 규정하고 있고, 같은 법 제15조 및 제16조에서는 보장기관으로 하여금 자활근로사업을 비롯한 자활지원사업을 실시하도록 규정하고 있는바, 이러한 사무는 국가사무와 자치사무의 두 성질을 모두 갖는 사무에 해당하고 이 경우 국가와 지방자치단체는 각자의 사무범위에 대해 고유한 권한을 갖는다고 할 것입니다(각주: 법제처 2013. 1. 14. 해석례 12-0646, 법제처 2015. 4. 30. 해석례 15-0168 참조). 따라서, 지방자치단체가 수행하는 자활근로사업은 민간위탁조례 제5조제1항에서 말하는 위임사무에 해당하는 것으로 보기는 어려워 보입니다.

또한, 자활근로사업이 보건복지부 지침(각주: 보건복지부에서는 자활사업 운영 지침으로 지방자치단체에 매년 자활사업 안내를 배포하고 있으나, 「국민기초생활 보장법」 및 관계 법령에서 지방자치단체가 수행하는 자활근로사업 민간위탁에 대해 보건복지부장관이 정하도록 한 사항은 없음.)에 따라 현실적으로 전국에서 일관되게 운영되고 있고, 보건복지부 지침에서 보건복지부장관이 지정한 지역자활센터에 자활근로사업을 우선 위탁하도록 하고 있더라도 이는 사업의 운영 현황에 관한 사항일 뿐, 그러한 사항만으로 해당 사무가 자치사무에 해당하지 않는다고 볼 수는 없을 것입니다.

아울러, 「지방자치법」 제13제2항제2호에서는 주민복지에 관한 사업(가목)과 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원(다목)에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하고 있는바, 지방자치단체의 자활근로사업은 국가적 사회보장정책과 관련된 사업이면서도 지방자치단체가 자기 책임 아래 수행하는 주민복지에 관한 자치사무의 성격을 가지는 것으로 보이며, 민간위탁조례 제5조제1항에서 사무의 구분에 있어 자치사무에 해당하는 것으로 보는 것이 타당할 것으로 판단됩니다.

#### 나. 질의 내에 대하여

민간위탁조례 제3조에서는 민간위탁 사무에 관하여 다른 법령 또는 조례에서 특별히 정한 사항 외에는 이 조례가 정하는 바에 따르도록 규정하고 있는바, 이에 따르면 민간위탁조례는 서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 일반조례로서 다른 법령이나 조례에 사무의 민간위탁에 관하여 별도의 규정이 없다면 민간위탁조례가 적용된다고 할 것입니다.

한편, 민간위탁조례 제5조제1항에서는 구청장은 사무를 민간위탁 하고자 할 때에는 자치사무의 경우 중구의회 동의를 받도록 규정하고 있는바, 일반적으로 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위함이라는 점을 고려하면, 구청장이 민간위탁 하고자 할 때 민간위탁조례에 따른 의회 동의 절차를 거치지 않기 위해서는 해당사무에 대하여 다른 법령이나 개별 조례에서 민간위탁의 기준과 방법 등을 구체적으로 정하여 이러한 절차와 기준에 따르기만 하면 민간위탁 대상자와 수탁금액 등 해당 위탁의 세부적인 내용이 정해질 수 있는 경우나 민간위탁 대상자를 확정적으로 규정하여 지방의회의 동의를 배제하고 있는 경우 등 법령이나 개별 조례에 의회 동의 절차를 갈음할 만한 특별한 규정이 있어야 할 것입니다(각주: 법제처 2021. 8. 3. 의견제시 21-0264, 법제처 2023. 4. 28. 의견제시 23-0105 참조).

이 사안과 관련하여 관련 법령이나 조례에서 특별한 규정으로 볼 수 있는 사항이 있는지 살펴보겠습니다.

우선, 관련법령인 「국민기초생활 보장법」 제2조제4호에서는 이 법에 따른 급여를 실시하는 국가와 지방자치단체를 모두 보장기관으로 규정하고 있고, 제9조제5항에서는 보장기관은 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여

생계급여를 실시할 수 있다고 규정하고 있으며, 여기에서 말하는 자활에 필요한 사업을 같은 법 시행령 제8조제1항에서 “자활사업”으로 규정하고, 제10조제1항제3호에서는 자활사업의 내용으로 “자활근로”를 명시하고 있습니다.

그리고, 「국민기초생활 보장법」 제15조에서는 수급자의 자활을 지원하기 위한 “자활급여”를 규정하면서 같은 조 제1항제4호에 자활을 위한 근로기회의 제공을 규정하고 있으며, 이와 관련하여 같은 법 시행령 제20조제1항에서 자활에 필요한 근로기회의 제공을 위하여 수급자에게 공익성이 높은 사업이나 지역주민의 복지향상을 위하여 필요한 사업 등에서 유급(有給)으로 근로하는 것을 “자활근로”라고 규정하고 있습니다. 이에 비추어 보면, 이 사안에서 검토하고자 하는 자활근로사업은 자활사업의 일환으로 자활급여를 실시하기 위한 사업으로 보입니다.

또한, 「국민기초생활 보장법 시행령」 제12조제1항에서는 시장·군수·구청장은 자활사업을 실시하는 공공기관·민간기관·공공단체 또는 민간단체에 조건부수급자에 대한 자활사업을 위탁하여 시행할 수 있도록 규정하고 있고, 「국민기초생활 보장법」 제15조제2항에서는 자활급여는 관련 공공기관·비영리법인·시설과 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관에 위탁하여 실시할 수 있도록 규정하고 있으며, 이에 대해 같은 법 시행령 제21조의3에서는 대통령령으로 정하는 기관을 수급자 및 차상위자를 인턴사원으로 채용하는 사업자(제2호), 자활사업 수행 실적 등을 고려하여 자활급여 수행능력이 있다고 보건복지부장관이 인정하는 기관(제3호) 등으로 명시하고 있습니다. 따라서 자활급여를 실시하기 위한 사업이며 자활사업의 일환인 자활근로사업도 관계 법령에 따라 일정한 기관에 위탁하여 실시할 수 있는 법적근거를 두고 있는 것으로 볼 수 있습니다.

한편, 「국민기초생활 보장법」 제16조제1항에서는 보장기관은 자활을 위한 각종 사업을 수행하기 위하여 사회복지법인 등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 조 제2항제3호에서는 제1항에 따라 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 보장기관이 실시하는 사업의 우선 위탁을 지원할 수 있는 것으로 규정하고 있으며, 이 사안과 관련하여 자활근로사업의 민간위탁에 관하여 별도로 규정한 중구의 개별 조례는 없는 것으로 보입니다.

이를 종합하여 살펴보면, 「국민기초생활 보장법」에서는 보장기관 중 하나인 지방자치단체가 같은 법 제16조제1항 각 호의 사업에 대해 지역자활센터에 우선 위탁 지원할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, 지역자활센터에 우선 위탁을 의무적으로 규정하고 있지 않음

므로, 같은 법 제16조제2항제3호의 규정이 민간위탁 시 의회 동의와 관련하여 민간위탁조례 제3조에 따른 다른 법령에서 특별히 정하는 규정이 있는 경우에 해당된다고 보기는 어려워 보입니다.

따라서, 구청장이 보건복지부가 지정한 지역자활센터에 자활근로사업을 우선 위탁하려는 경우에도 구청장은 민간위탁조례 제5조제1항에 따라 중구의회 동의의 받아야 할 것입니다.

#### 다. 질의 다에 대하여

민간위탁조례 제5조제1항에서는 위임사무는 위임기관의 승인을 받고, 자치사무는 중구의회의 동의를 받도록 규정하여 사무의 성격에 따라 절차를 구분하고 있습니다.

한편, 같은 조례 제5조제2항은 재위탁 및 재계약 시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 같음한다고 규정하여, 같음되는 절차를 의회의 동의로 한정하고 있고, 같은 항 단서에서는 해당 사무를 연속하여 민간위탁 하는 경우에는 의회 동의를 받은 위탁을 포함하여 매 3회차마다 의회의 동의를 다시 받도록 규정하고 있습니다.

그런데 제5조제1항에서 의회의 동의를 받는 사무는 자치사무 뿐이므로, 같은 조 제2항에서 규정하는 의회 동의를 받은 위탁 역시 자치사무를 전제로 한 것으로 보는 것이 타당할 것입니다.

따라서, 제5조제2항은 같은 조 제1항에 따라 자치사무에 필요한 의회의 동의 절차를 재위탁 또는 재계약의 경우에는 소관 상임위원회 보고로 같음하되, 연속하여 민간위탁 하는 경우에는 매 3회차마다 다시 의회의 동의를 받도록 한 규정으로 보는 것이 문언과 조문의 체계에 부합한 것으로 보입니다.

#### 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

##### ○ 자치법규

「서울특별시 중구 사무의 민간위탁에 관한 조례」

제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제117조 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 서울특별시 중구청장의 권한에 속하는 사무 중 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여, 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확

대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 도모함을 목적으로 한다.

제3조(적용범위) 민간위탁 사무에 관하여 다른 법령 또는 조례에서 특별히 정한 사항 외에는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제5조(의회동의 및 보고) ① 구청장은 사무를 민간위탁 하고자 할 때에 위임사무는 위임기관의 승인을 받아야 하고, 자치사무를 민간위탁하는 경우에는 서울특별시 중구의회(이하 “의회”라 한다)의 동의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 의회의 동의를 받은 것으로 본다.

1. 수탁기간 1년 이하의 일회성 사무로서 예산의 의결을 받은 경우
  2. 청소, 방호 등 연간 반복적 사무로서 예산의 의결을 받은 경우
  3. 그 밖에 연간 위탁금액 1억원 이하의 사무로서 의회 소관 상임위원회에 보고한 경우
- ② 재위탁 및 재계약 시에는 소관 상임위원회에 보고하는 것으로 의회의 동의를 갈음한다. 다만, 해당 사무를 연속하여 민간위탁하는 경우에는 의회 동의를 받은 위탁을 포함하여 매 3회차마다 의회의 동의를 다시 받아야 한다.

③ (생략)

#### ○ 관련 법령

「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

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

1. (생략)
2. 주민의 복지증진
  - 가. 주민복지에 관한 사업
  - 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
  - 다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원
  - 라. ~ 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 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

제117조(사무의 위임 등) ①·② (생략)

③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

「국민기초생활 보장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 3. (생략)
4. “보장기관”이란 이 법에 따른 급여를 실시하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다.
5. ~ 11. (생략)

제7조(급여의 종류) ① 이 법에 따른 급여의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 생계급여
  2. 주거급여
  3. 의료급여
  4. 교육급여
  5. 해산급여(解産給與)
  6. 장제급여(葬祭給與)
  7. 자활급여
- ② ~ ④ (생략)

제9조(생계급여의 방법) ① ~ ④ (생략)

⑤ 보장기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 실시할 수 있다. 이 경우 보장기관은 제28조에 따른 자활지원계획을 고려하여 조건을 제시하여야 한다.

제15조(자활급여) ① 자활급여는 수급자의 자활을 돕기 위하여 다음 각 호의 급여를 실시하는 것으로 한다.

1. 자활에 필요한 금품의 지급 또는 대여
2. 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원
3. 취업알선 등 정보의 제공
4. 자활을 위한 근로기회의 제공
5. 자활에 필요한 시설 및 장비의 대여
6. 창업교육, 기능훈련 및 기술·경영 지도 등 창업지원
7. 자활에 필요한 자산형성 지원

8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자활을 위한 각종 지원

② 제1항의 자활급여는 관련 공공기관·비영리법인·시설과 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관에 위탁하여 실시할 수 있다. 이 경우 그에 드는 비용은 보장기관이 부담한다.

제16조(지역자활센터 등) ① 보장기관은 수급자 및 차상위자의 자활 촉진에 필요한 다음 각 호의 사업을 수행하게 하기 위하여 사회복지법인, 사회적협동조합 등 비영리법인과 단체(이하 이 조에서 “법인등”이라 한다)를 법인등의 신청을 받아 지역자활센터로 지정할 수 있다. 이 경우 보장기관은 법인등의 지역사회복지사업 및 자활지원사업 수행능력·경험 등을 고려하여야 한다.

1. 자활의욕 고취를 위한 교육
2. 자활을 위한 정보제공, 상담, 직업교육 및 취업알선
3. 생업을 위한 자금융자 알선
4. 자영창업 지원 및 기술·경영 지도
5. 제18조에 따른 자활기업의 설립·운영 지원
6. 그 밖에 자활을 위한 각종 사업

② 보장기관은 제1항에 따라 지정을 받은 지역자활센터에 대하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다.

1. 지역자활센터의 설립·운영 비용 또는 제1항 각 호의 사업수행 비용의 전부 또는 일부
2. 국유·공유 재산의 무상임대
3. 보장기관이 실시하는 사업의 우선 위탁

③ 보장기관은 지역자활센터에 대하여 정기적으로 사업실적 및 운영실태를 평가하고 수급자의 자활촉진을 달성하지 못하는 지역자활센터에 대하여는 그 지정을 취소할 수 있다.

④·⑤ (생략)

「국민기초생활 보장법 시행령」

제7조(근로능력이 있는 수급자) ① 법 제9조제5항 전단에 따른 근로능력이 있는 수급자는 18세 이상 64세 이하의 수급자로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제2호에 따른 중증장애인
2. 질병, 부상 또는 그 후유증으로 치료나 요양이 필요한 사람 중에서 근로능력평가를 통하여 시장·군수·구청장이 근로능력이 없다고 판정한 사람
3. ~ 5. (생략)

②·③ (생략)

④ 제1항제2호에 따른 근로능력 평가의 기준, 방법 및 절차 등에 관한 사항은 보건복

지부장관이 정하여 고시한다.

제8조(조건부수급자) ① 법 제9조제5항에 따라 자활에 필요한 사업(이하 “자활사업”이라 한다)에 참가할 것을 조건으로 부과하여 생계급여를 지급받는 사람(이하 “조건부수급자”라 한다)은 제7조에 따른 근로능력이 있는 수급자로 한다.

②·③ (생략)

제10조(자활사업) ① 자활사업은 다음 각 호의 사업으로 한다.

1. 2. (생략)
3. 제20조에 따른 자활근로
4. ~ 10. (생략)

② (생략)

제12조(자활사업의 위탁시행) ① 시장·군수·구청장 및 직업안정기관의 장은 제10조제1항 각 호의 자활사업을 실시하는 공공기관·민간기관·공공단체 또는 민간단체(이하 “자활사업 실시기관”이라 한다)에 조건부수급자에 대한 자활사업을 위탁하여 시행할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장 및 직업안정기관의 장은 조건부수급자의 수용능력 등에 관하여 미리 자활사업실시기관의 장과 협의하여야 한다.

② (생략)

제20조(자활근로) ① 보장기관은 법 제15조제1항제2호에 따른 자활에 필요한 근로능력의 향상 및 기능습득의 지원과 법 제15조제1항제4호에 따른 근로기회의 제공을 위하여 수급자에게 공익성이 높은 사업이나 지역주민의 복지향상을 위하여 필요한 사업 등에서 유급(有給)으로 근로(이하 “자활근로”라 한다)할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

② 제1항에 따른 자활근로의 대상사업 및 대상자 선정방법 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제21조의3(자활급여의 위탁) 법 제15조제2항 전단에서 “대통령령으로 정하는 기관”이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 금융회사등으로서 보건복지부장관이 정하는 기관
2. 법 제15조제1항제4호에 따라 수급자 및 차상위자를 인턴사원으로 채용하는 사업자
3. 자활사업 수행 실적 등을 고려하여 자활급여 수행능력이 있다고 보건복지부장관이 인정하는 기관

제22조(지역자활센터의 사업) 법 제16조제1항제6호에 따른 그 밖에 자활을 위한 각종 사업은 다음 각 호의 사업으로 한다.

1. 수급자 또는 차상위자의 부업소득 향상을 위한 부업장의 설치·운영사업
2. 자활기업 또는 부업장의 일감 확보 및 판로 개척을 위한 알선사업
3. 자활기업 또는 부업장의 운영을 위한 후원의 알선사업

4. 수급자 또는 차상위자의 자녀교육 및 보육을 위한 자활지원관의 설치·운영사업
5. 그 밖에 자활을 위하여 보건복지부령으로 정하는 사업

「국민기초생활 보장법 시행규칙」

제25조(자활근로의 대상사업) ① 영 제20조에 따른 자활근로의 대상사업은 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 주택의 점검 또는 수선을 위한 집수리도우미 사업
  2. 환경정비사업
  3. 재활용품 선별 등 환경 관련 사업
  4. 사회복지시설·학교 등의 시설물 정비사업
  5. 노인·장애인·아동의 간병·보육·보호 등 사회복지사업
  6. 숲가꾸기 등 산림사업
  7. 그 밖에 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장이 정하는 사업
- ② 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 자활근로사업을 선정 또는 개발하는 경우에는 수급자의 기능습득 지원과 근로기회의 제공을 동시에 달성할 수 있도록 하여야 한다.

제26조의6(지역자활센터의 사업) 영 제22조제5호에서 “보건복지부령으로 정하는 사업”이란 수급자나 차상위계층에 속하는 사람(이하 “차상위자”라 한다)의 자활사업 참여나 취업·창업으로 인하여 지원이 필요하게 된 가구에 대하여 사회복지서비스 등 필요한 서비스를 연계하는 사업을 말한다.

제27조(지역자활센터의 지정) ① 법 제16조에 따라 지역자활센터로 지정받으려는 법인이나 단체(이하 이 조에서 “신청인”이라 한다)는 별지 제1호의2서식의 광역·지역 자활센터 지정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장을 거쳐 보건복지부장관에게 제출(정보통신망에 의한 제출을 포함한다)하여야 한다.

1. 정관 사본(법인인 경우만 해당한다)

2. 사업계획서

② (생략)

③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 지정 여부를 결정하고, 그 결과를 신청인에게 문서(전자문서를 포함한다)로 통지하여야 한다.

1. 신청인의 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력 및 경험 등
2. 사업계획서의 타당성 여부
3. 지역자활센터의 지역 간 균형 배치

4. 신청인 소재지의 자활지원 수요 및 저소득층 밀집 정도

5. 그 밖에 신청인의 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견 등

제28조(지역자활센터의 지정취소) ① 보건복지부장관은 법 제16조제3항에 따라 지역자활센터의 지정을 취소하려는 경우에는 지역자활센터의 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 하며, 특별시장·광역시장·도지사가 지역자활센터의 지정을 취소하려는 경우에는 지역자활센터의 소재지를 관할하는 시장·군수·구청장(특별자치시장 및 특별자치도지사를 제외한다)의 의견을 들어야 한다.

② (생략)

제29조(지역자활센터의 평가) ① (생략)

② 보건복지부장관은 지역자활센터에 대한 평가의 지표 및 방법의 개발과 평가의 실시 등을 위하여 필요한 경우에는 자활사업전문가 등이 참여하는 평가위원회를 구성·운영할 수 있다. 이 경우 평가위원회의 위원장은 자활복지개발원의 원장으로 한다.

③ 보건복지부장관은 법 제16조제3항에 따른 평가결과를 지역자활센터의 보조금 등의 지원에 반영할 수 있다.

#### 【자료 출처 : 법제처 자치입법 의견제시】

**5 「재난 및 안전관리 기본법」제66조의11에서 지역축제 안전관리조치를 규정하여 주민의 안전을 확보하려고 한 취지를 고려하여, 「재난 및 안전관리 기본법」이 적용되지 않는 ‘옥외행사’의 주최자에게 안전관리계획 수립 시 유관기관 협의 의무를 부과하거나 기존의 의무를 강화하는 것이 가능한지**

[안건번호 : 의견26-0162 / 요청기관: 부산광역시 연제구 / 회신일자 2026. 7. 16.]

#### ◇ 질의요지

- 「재난 및 안전관리 기본법」제66조의11에서 지역축제 안전관리조치를 규정하여 주민의 안전을 확보하려고 한 취지를 고려하여, 「재난 및 안전관리 기본법」이 적용되지 않는 ‘옥외행사’의 주최자에게 안전관리계획 수립 시 유관기관 협의 의무를 부과하거나 기존의 의무를 강화하는 것이 가능한지?

#### ◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

#### ◇ 이유

「지방자치법」 제28조제1항 본문에서는 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는데, 여기서 “법령의 범위”란 법령에 위반되지 않는 범위를 의미합니다(각주: 대법원 2022. 7. 28. 선고 2021추5050 판결 참조). 또한, 같은 항 단서에서 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있으므로, 법률의 위임 없이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정한 조례는 그 효력이 없다고 할 것입니다(각주: 대법원 2012. 11. 22. 선고 2010두19270 판결 참조).)

「행정규제기본법」 제4조에서도 규제는 법률에 근거하여야 하며(제1항), 법률에 직접 규정하되, 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 정할 수 있고(제2항), 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다(제3항)고 규정하고 있습니다.

그렇다면, 「지방자치법」 제13조제2항제4호나목에서 지방자치단체 자치사무의 예시로 ‘재해대책의 수립 및 집행’을 규정하고 있고, 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “재난안전법”이라 한다) 제4조제1항에서 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력할 의무를 지방자치단체에 부여하고 있어, 재난 및 안전관리에 관한 사항이 자치사무에 해당한다 하더라도 옥외행사 주최자에게 권리 제한이나 의무를 부과하기 위해서는 「지방자치법」 제28조제1항 단서에 따라 법령의 위임이 있어야 할 것입니다.

이 사안은, 「부산광역시 연제구 옥외행사의 안전관리에 관한 조례 일부개정조례안」에서 재난안전법 제66조의11의 적용을 받지 않는 축제, 공연, 체육 등의 옥외행사 주최자에게 안전관리계획과 관련한 의무를 부과하거나 강화하는 내용을 규정할 수 있는지에 대한 것으로 보입니다.

먼저, 재난안전법 제8조제2항에서는 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따르도록 하고 있고, 제66조의11제3항에서 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 외의 자가 대통령령으로 정하는 지역축제 개최 시에는 지역축제 안전관리계획을 수립하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수·구청장에게 사전에 통보하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 취해야 하며, 지역축제 안전관리계획을 변경하려는 때에도 같다고 규정하고 있습니다.

이와 관련하여 같은 법 시행령 제73조의9제1항에서는 이러한 지역축제의 범위를 축제기간 중 순간 최대 관람객이 1천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제(제1호), 축제장소나 축제에 사용하는 재료 등에 사고 위험이 있는 축제로서 산 또는 수면에서 개최하는 지역축제(제2호가목), 불, 폭죽, 석유류 또는 가연성 가스 등의 폭발성 물질을 사용하는 지역축제(제2호나목)로 규정하고 있습니다. 또한, 같은 조 제2항에서는 지역축제 안전관리계획에 포함되어야 할 사항을, 제3항에서는 지역축제 안전관리계획 수립 전 미리 관할 지방자치단체, 소방관서 및 경찰관서 등 안전관리 유관기관의 의견을 들어야 함을 규정하고 있고, 제6항에서는 지역축제 안전관리계획 제출시기를 축제 개최일 3주 전까지, 변경하려는 경우에는 축제 개최일 7일 전까지로 정하고 있습니다.

그리고, 「부산광역시 연제구 옥외행사의 안전관리에 관한 조례」제5조에서는 조례의 적용 범위를 500명 이상 1,000명 미만의 축제, 공연, 체육 등의 옥외행사로 규정하면서, 관람객이 1,000명 이상의 경우에는 재난안전법, 「공연법」등 관련법에 따른다고 규정하고 있어, 이 조례가 적용되는 500명 이상, 1,000명 미만이 예상되는 행사는 재난안전법이 적용되지 않습니다(각주: 그 밖의 공연에 대해서는 「공연법」, 체육 행사에 대해서는 「국민체육진흥법」이 적용되고, 이 사안은 「공연법」과 「국민체육진흥법」의 적용범위에도 해당되지 않음을 전제로 함). )

그럼에도 이 조례안에서 옥외행사 개최자가 연제구가 아닌 민간인 경우에도 예외 없이 안전관리계획을 수립하는 자에게 안전 관련 부서 및 기관과 협의하도록 하는 등 의무를 부과하는 것은 법률의 위임 없이 옥외행사 주최자의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항을 정하는 것인바, 「지방자치법」 제28조제1항의 단서에 위반될 소지가 있으므로 자치법규 입안 시 신중한 검토가 필요할 것으로 보입니다.

다만, 주민의 안전을 확보하기 위한 취지를 고려한다면, 법령의 근거가 없는 강제적 의무 부과가 아니라 보조금 지원 시에 안전관리에 관한 조건을 부가하거나 권고하는 방안 또는 지방자치단체가 직접 안전관리를 수행하는 방안 등을 고려할 수 있을 것으로 판단됩니다.

## 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

### ○ 자치법규

「부산광역시 연제구 옥외행사의 안전관리에 관한 조례 개정안」

제5조(적용범위) ① 이 조례는 구에서 열리는 다음 각 호의 옥외행사에 적용한다.

1. 500명 이상 1,000명 미만의 관람이 예상되는 공연장 외의 장소에서 행해지는 공연
2. 순간 최대 관람객이 500명 이상 1,000명 미만으로 예상되는 축제, 체육 등의 옥외행사
3. 500명 이상이 모일 것으로 예측되는 제2조제1호라목에 해당하는 옥외행사
4. 행사장소나 행사에 사용하는 재료 등에 사고 위험이 있는 옥외행사로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 옥외행사
  - 가. 산 또는 수면에서 개최하는 옥외행사
  - 나. 불, 폭죽, 석유류 또는 가연성 가스 등의 폭발성 물질을 사용하는 옥외행사

② 제1항제1호 및 제2호에서 관람객이 1,000명 이상의 경우에는 「공연법」 또는 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관련법에 따른다.

제6조(안전관리계획) ① 구청장은 구가 주최·주관하는 옥외행사일 경우에는 안전관리에 관한 계획(이하 “안전관리계획”이라 한다)을 수립·시행해야 한다.

② 옥외행사의 안전관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 행사일시·장소
2. 행사주최·주관·후원
3. 행사의 주요내용, 출연자, 참여 예정인원 등
4. 안전관리요원의 배치·임무 및 안전관리 조직에 관한 사항
5. 현장의 위험요소(시설 등)에 대한 안전관리 대책
6. 행사장소 및 접근경로 등 주요 통행로 등에서의 안전관리 대책
7. 비상시 대응요령, 담당 기관과 담당자 연락처
8. 화재예방 및 인명피해 방지조치에 관한 사항
9. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 안전관리계획을 수립하는 자는 계획수립을 위하여 안전관리총괄부서 및 관할 경찰서·소방서 등 유관기관과 협의하여야 한다.

④ 옥외행사를 주최·주관하는 자가 없으나 안전관리에 관한 계획을 수립·시행할 필요가 있다고 인정하는 경우, 옥외행사의 주관부서에서는 제1항에 따라 안전관리에 관한 계획을 수립·시행할 수 있다.

제7조(안전관리계획의 신고의무 등) ① 옥외행사 주최자는 재난을 예방하기 위하여 옥외행사 개시 21일 전까지 안전관리계획을 구청장에게 신고해야 한다.

② 제1항의 안전관리계획에는 제6조제2항 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

③ 구청장은 신고받은 안전관리계획을 부산광역시 동래소방서장(이하 “소방서장”이라 한다)과 부산연제경찰서장(이하 “경찰서장”이라 한다)에게 통보해야 한다.

### ○ 관련 법령

「재난 및 안전관리 기본법」

제66조의11(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 지역축제를 개최하려면 해당 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 다중의 참여가 예상되는 지역축제로서 개최자가 없거나 불분명한 경우에는 참여 예상 인원의 규모와 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체의 장이 지역축제 안전관리계획을 수립하고 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다.

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 지역축제 안전관리계획의 이행 실태를 지도·점검할 수 있으며, 점검결과 보완이 필요한 사항에 대해서는 관계 기관의 장에게 시정을 요청할 수 있다. 이 경우 시정 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 외의 자가 대통령령으로 정하는 지역축제를 개최하려는 경우에는 해당 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수·구청장에게 사전에 통보하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다. 지역축제 안전관리계획을 변경하려는 때에도 또한 같다.

④ 제3항에 따른 통보를 받은 관할 시장·군수·구청장은 필요하다고 인정되는 때에는 지역축제 안전관리계획에 대하여 보완을 요구할 수 있다. 이 경우 보완을 요구받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑤ 제1항 또는 제3항에 따른 지역축제의 안전관리를 위하여 필요한 경우 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장(제3항에 따른 지역축제의 경우에는 관할 시장·군수·구청장을 말한다. 이하 이 항 및 제6항에서 같다)은 관할 경찰관서, 소방관서 및 그 밖에 관계

기관의 장에게 협조 또는 해당 기관의 소관 사항에 대한 역할 분담을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑥ 제1항 또는 제3항에 따른 지역축제의 안전관리를 위하여 필요한 경우 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 경찰관서, 소방관서 및 그 밖에 관계 기관·단체 등이 참여하는 지역안전협의회를 구성·운영할 수 있다.

⑦ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 지역축제 안전관리계획의 내용, 수립절차 및 제5항에 따른 협조 또는 역할 분담의 요청 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「재난 및 안전관리 기본법 시행령」

제73조의9(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 법 제66조의11제1항 본문 및 같은 조 제3항에서 “대통령령으로 정하는 지역축제”란 각각 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역축제를 말한다.

1. 축제기간 중 순간 최대 관람객이 1천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제
2. 축제장소나 축제에 사용하는 재료 등에 사고 위험이 있는 지역축제로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역축제

가. 산 또는 수면에서 개최하는 지역축제

나. 불, 폭죽, 석유류 또는 가연성 가스 등의 폭발성 물질을 사용하는 지역축제

② 법 제66조의11제1항 및 제3항에 따른 지역축제 안전관리계획(이하 “지역축제 안전관리계획”이라 한다)에는 각각 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. ~ 5. (생략)

③ 법 제66조의11제1항 및 제3항에 따라 지역축제를 개최하려는 자가 지역축제 안전관리계획을 수립하려면 개최지를 관할하는 지방자치단체, 소방관서 및 경찰관서 등 안전관리 유관기관의 의견을 미리 들어야 한다.

④ 법 제66조의11제1항 단서에 따른 지역축제 안전관리계획은 제1항제1호에 따른 지역축제(제1항제1호에 따른 지역축제 외의 지역축제로서 관할 시장·군수·구청장이 참여 예상 인원의 규모와 장소 등을 고려하여 지역축제 안전관리계획의 수립이 필요하다고 인정하는 지역축제를 포함한다)로서 개최자가 없거나 불분명한 경우 관할 시장·군수·구청장이 수립한다.

⑤ 제4항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시·도지사가 제4항에 따른 관할 시·군·구의 지역축제 안전관리계획을 받아 이를 종합하여 지역축제 안전관리계획을 수립할 수 있다. 이 경우 해당 시·도지사 및 관할 시장·군수·구청장은 지역축제 안전관리계획에 따라 안전관리에 필요한 조치를 해야 한다.

1. 시장·군수·구청장이 해당 지역축제에 대해 시·군·구의 안전관리 역량을 넘는 규모로 판단하거나 광범위한 지역에서의 다중운집이 있을 것으로 예상하여 시·도지사에게 지역축제 안전관리계획의 수립을 요청하는 경우

2. 동일한 지역축제가 2개 이상의 시·군·구에서 동시에 열리는 경우

3. 그 밖에 지역축제의 안전한 진행을 위해 시·도지사가 지역축제 안전관리계획을 수립할 필요가 있다고 인정하는 경우

⑥ 법 제66조의11제3항에 따라 지역축제를 개최하려는 자는 지역축제 안전관리계획을 수립하여 축제 개최일 3주 전까지 관할 시장·군수·구청장에게 제출해야 한다. 이 경우 지역축제 안전관리계획을 변경하려는 경우에는 해당 축제 개최일 7일 전까지 변경된 내용을 제출해야 한다.

⑦ ~ ⑩ (생략)

⑪ 제1항부터 제7항까지의 규정에 따른 지역축제 안전관리계획에 관한 세부 사항은 행정안전부장관이 정하고, 제9항 및 제10항에 따른 시·도 지역안전협의회 및 시·군·구 지역안전협의회 구성 및 운영에 관한 세부 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

**【자료 출처 : 법제처 자치입법 의견제시】**

## 월간 입법동향

□ 발행월 : 2026년 9월

□ 발행처 : 경기도의회사무처 의정국 법제과

법 제 과 장 박 경 순

법 제 운 영 팀 장 김 정 근

주 무 관 유 승 규

주 무 관 윤 지 수

입 법 조 사 관 황 대 석

입 법 조 사 관 이 상 민

□ 연락처 : 031-8008-7298 (fax. 031-8008-7289)

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



경기도의회  
Gyeonggido Assembly