

사랑충심 빈생충심 의회다운 의회

월간 입법동향

- 2026년 8월호 -



경기도의회
Gyeonggido Assembly



경기도의회
Gyeonggido Assembly

□ 국회 및 중앙정부 입법동향

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. [개정] 인구전략기본법 | 4 |
| 2. [제정] 지속가능한 연근해어업 발전법 | 7 |

□ 타 시·도 입법동향

- | | |
|---|----|
| 1. [개정] 서울특별시 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 조례 | 10 |
| 2. [제정] 인천광역시 소형리튬이온전지 화재 예방 및 안전관리 지원 조례 | 12 |

□ 국회 입법연구

- | | |
|--|----|
| 1. [이슈와 논점] 511명의 무투표당선, 지방선거는 경쟁하고 있는가? | 14 |
| 2. [NARS info] 공장 화재 왜 커지나 | 21 |

□ 국외 입법동향

- | | |
|---|----|
| ◇ [스페인] 「인공지능의 올바른 사용 및 거버넌스를 위한 기본법」 법안 승인 | 25 |
| ◇ [러시아] 디지털 플랫폼 규제법 올해 10월 시행 | 27 |
| ◇ [프랑스] 프랑스의 소방관에 대한 의료지원 체계 강화 입법례 | 29 |

□ 국외 지자체 자치법규 입법사례

• 폭염 대응 관련 입법사례 •

- | | |
|------------------------------------|----|
| 1. [미국 피닉스] 피닉스 작업장 내 폭염 안전 계획 조례 | 44 |
| 2. [미국 시카고] 시카고 (건축물)냉방 및 제습 설비 조례 | 47 |
| 3. [캐나다 토론토] 토론토 실내 온도 기준 조례 | 50 |

□ 주요 판례

- | | |
|--|----|
| ◇ [대법원] 지방자치단체가 다함께돌봄센터를 설치하여 민간단체에 운영을 위탁한 경우, 민간단체에 고용된 돌봄교사의 불법행위에 대하여 지방자치단체의 사용자책임이 인정되는지 여부가 문제 된 사건[대법원 2026. 5. 29. 선고 중요판결] | 55 |
|--|----|

□ 유권해석 동향

- | | |
|---|----|
| ◇ 법제처 의견제시 사례 5건 (광역시·도 3건 / 기초 시·군·구 2건) | 57 |
|---|----|

국회 및 중앙정부 입법동향

1 [개정] 인구전략기본법

[시행 2026. 9. 10.] [법률 제21777호, 2026. 6. 9., 전부개정]

◇ 제안이유 및 주요내용 등

○ 제안이유

정부는 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획을 시작으로 다양한 정책을 추진해 왔으나, 2023년 합계출산율이 역대 최저치인 0.72명을 기록하고 2025년 초고령사회에 진입하는 등 인구 위기가 심화되고 있음. 다만, 2024년 합계출산율이 0.75명으로 9년 만에 반등하고 2025년 0.8명대로 진입하는 등 저출생 추세 반전의 중요한 전기를 맞이하고 있음. 이에 반등 추세를 공고히 하면서, 인구구조 변화에 적응하기 위한 범정부적 대응체계 구축이 시급한 상황임. 하지만 현행법은 정책 범위를 저출산·고령화 대응에 한정하고 있고, 여러 중앙행정기관 및 지방자치단체에 흩어져 있는 관련 정책을 효과적으로 총괄·조정할 수 있는 체계를 갖추고 있지 못함. 이에 현행법을 「인구전략기본법」으로 전부 개정하여 정책 범위를 「인구구조 변화 대응」까지 확대하고 인구전략위원회에 인구정책관련 사업 예산에 대한 사전협의권을 부여하며 기본계획 수립·평가권한을 일원화하는 등 기획·조정 권한을 강화함으로써 인구구조 변화 대응체계를 내실화하고 정책의 실효성을 제고하려는 것임.

○ 주요내용

- 가. 법률의 제명 「저출산·고령사회기본법」을 「인구전략기본법」으로 변경함(안 제명).
- 나. 법률의 목적을 기존 저출산·고령화 대응뿐 아니라 지역별 인구의 불균형, 가구형태의 다양화, 인구의 국가 간 이동 등 다양한 요인을 포함한 인구구조 변화에 대응하기 위한 것임을 명확히 함(안 제1조).
- 다. 인구 관련 예산 편성 전 중앙행정기관의 장과 인구전략위원회 간 투자방향과 투자우선순위에 대해 논의하고 인구전략위원회의 검토 의견을 기획예산처 장관에게 제출하도록 함(안 제34조).
- 라. 위원회 명칭을 기존 ‘저출산·고령사회위원회’에서 ‘인구전략위원회’로 변경하고 위원회 규모를 40명 수준으로 확대함(안 제36조).
- 마. 시·도에 조례로 정하는 바에 따라 인구정책에 관한 중요사업을 심의하기 위한 인구전략위원회를 둘 수 있도록 함(안 제38조).
- 바. 중앙행정기관과 시·도에 인구정책책임관을 지정하고 필요한 전담인력을 둘 수 있도록

함(안 제39조).

사. 인구전략위원회에 인구정책에 대한 조사·분석 및 평가 권한을 부여하고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체장은 인구정책을 추진할 때에 특별한 사정이 없으면 평가 등의 결과를 반영하도록 함(안 제41조).

◇ 도의회 입법 시사점

▶ 위원회 : 기획재정위원회, 보건복지위원회

▶ 조 례 : 「경기도 인구정책 기본조례」, 「경기도 고령친화도시 조성 지원 조례」 등

- 이번 전부개정안은 단순한 출산 장려나 고령층 복지 차원의 분절적 접근을 넘어, 수도권 일극화 완화, 외국인 정책, 노동시장 변화, 지역소멸 대응을 망라하는 통합적 '인구구조 변화 대응'으로 정책 패러다임을 전환하는 상위법령 정비임. 특히 중앙정부 차원의 인구전략위원회에 사전 예산협의권 및 조사·분석·평가를 통한 정책 조정 권한을 부여하고, 지방자치단체에도 시·도 인구전략위원회 설치 및 인구정책책임관 지정 등 연동된 추진 체계를 구축하도록 규정하고 있음.
- 경기도는 전국에서 가장 인구 규모가 크고 외국인 주민 비율이 높으며, 경기 남·북부 간 인구 격차와 인구감소지역(접경지역·농어촌 등) 소멸 위기가 복합적으로 나타나는 지역임. 따라서 기존 조례를 새 개정법에 맞춰 개편하여, 정책 수혜 대상을 청년 생애과정 지원, 가구 형태 다변화 수용, 이민·외국인 근로자 사회통합 지원, 비수도권 및 시·군 간 격차 완화 시책까지 포괄하도록 전면 재구조화해야 함.
- 첫째, 법 제38조에서 시·도에 조례가 정하는 바에 따라 '시·도 인구전략위원회'를 설치하거나 기존 위원회가 역할을 대행할 수 있도록 근거를 둔 만큼, 경기도의 「경기도 인구정책 기본조례」에 따라 설치된 「경기도 인구정책위원회」를 활용하되, 도내 실·국별로 분산된 저출생, 고령화, 청년, 주거, 외국인 주민, 지역소멸 대응 사업의 예산·투자 우선순위를 사전 조정하고 성과평가 결과를 심의하는 실질적 컨트롤타워 역할을 수행할 수 있도록 조례상 심의 권한을 구체화·강화해야 함.
- 둘째, 법 제39조에 따라 경기도에 '인구정책책임관'을 의무 지정하고 전담 전문인력을 배치할 수 있는 조례상 근거를 구체화하여 도의 행정 역량을 보강해야 함. 또한, 도가 자체 추진하는 주요 인구정책 사업에 대해 매년 자체적인 조사·분석 및 평가를 시행하고, 이 결과를 다음 연도 도 예산 편성과 투자우선순위에 실질적으로 환류시키는 '성과평가-예산 연계 시스템' 구축 방안을 조례에 명시함으로써 정책 집행의 실효성과 재정 투입의 효율성을 담보해야 할 것으로 사료됨.

- 셋째, 상위법에서 확정된 신규 정책 영역 및 지원 대상의 구체적 보완이 필요함. 개정 법률은 인구구조 변화 대응의 일환으로 외국인력 수급 및 사회통합 지원(제18조제4항), 국외 거주자의 국내 유입 지원(제29조), 청년의 생애과정 이행 지원(제9조) 등을 명시하고 있음. 현행 경기도 조례 역시 비교적 포괄적인 인구정책 사업을 규정하고 있으나, 증가하는 도내 외국인 주민 및 다문화가구, 이민 정책, 청년층 정주 여건 개선 등 상위법에 신설된 구체적 정책 과제들을 조례상 지원 사업 유형에 명시적으로 추가하여 사업 추진 및 예산 지원의 확실한 법적 근거를 제공할 필요가 있음.
- 요컨대, 「인구전략기본법」 전부개정은 국가 및 지방자치단체의 인구정책 대응 체계를 '기획·조정·평가' 중심으로 대수술하는 중대한 입법적 전환점임. 경기도의 경우 전국 최대 광역지자체로서 인구구조 변화의 복합적 과제를 안고 있는 만큼, 현행 「경기도 인구정책 기본 조례」의 기본 틀을 바탕으로 ① 기존 인구정책위원회의 실질적 컨트롤타워 기능 강화, ② 인구정책책임관 지정 및 성과평가-예산 연계 환류 시스템 명확화, ③ 외국인·이민·청년 등 상위법상 신규 정책 영역의 구체적 보완을 중심으로 조례 개정을 신속히 추진하여 자치입법적 실행력을 확보하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

2 [제정] 지속가능한 연근해어업 발전법

[시행 2027. 6. 17.] [법률 제21824호, 2026. 6. 16., 제정]

◇ 제안이유 및 주요내용

○ 제안이유

수산자원의 지속적인 이용을 위하여 불법어업·비보고어업 및 비규제어업을 근절하고 예방하려는 국제사회의 노력과 협력이 강화되는 추세에 맞추어, 우리나라 연근해에서의 어업활동 중 발생하는 불법어업 등을 사전에 방지하기 위하여 그 예방 및 관리에 필요한 보고사항 및 이행사항 등을 규정함으로써 연근해어업인의 권익을 보호하고 연근해어업의 지속가능한 발전에 이바지할 수 있는 법적 기반을 마련하려는 것임.

○ 주요내용

- 가. 연근해어업의 지속가능한 발전에 기여하기 위한 제반 사항을 규정하고 있으므로 제명을 “지속가능한 연근해어업 발전법안”으로 하고, 연근해어업인의 권익보호와 수산자원의 보호·육성 등 연근해어업의 지속가능한 발전을 도모하기 위한 제정안의 취지를 고려하여 목적규정을 정함(안 제명 및 제1조).
- 나. 불법어업 등의 예방 및 관리에 관한 기본계획 및 시행계획의 수립 등(안 제5조 및 제6조)
- 1) 해양수산부장관은 불법어업등을 체계적으로 예방하고 관리하기 위하여 5년마다 기본계획을 수립하도록 하고, 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립·시행하며, 시행계획의 구체적인 내용을 보완함.
 - 2) 시·도지사는 기본계획과 그 관할 지역의 특성을 고려하여 매년 시·도계획을 수립·시행함.
- 다. 어선위치발신장치의 작동 의무(안 제8조)
- 연근해어업자와 어획물운반업자는 항행 또는 조업을 하는 경우 「어선법」에 따른 어선위치발신장치를 갖추고 이를 작동시켜야 하며, 어선위치발신장치가 고장나거나 분실된 경우에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 위치를 통지하여야 함.
- 라. 어획실적 및 전재실적의 보고(안 제9조)
- 1) 연근해어업자는 조업을 하는 경우 해당 조업일마다 조업업종, 조업시간, 조업횟수 및 어종별 어획량 등에 관한 어획실적을, 어선에서 보관하고 있는 수산물을 어획물운반선에 옮겨 실은 경우에는 그 전재일시 및 어종별 전재량 등에 관한 전재실적을 해양수산부장관에게 보고하여야 함.
 - 2) 어획물운반업자가 수산물을 전재받을 때에는 출항 전까지 전재계획서를 해양수산부장관에게 제출하도록 하고, 수산물을 전재받은 경우에는 전재일시 및 어종별 전재량 등이 포함된 전재실적을 해양수산부장관에게 보고하여야 함.
- 마. 양륙장소의 지정 및 양륙실적의 보고(안 제10조, 제11조 및 제13조)

- 1) 해양수산부장관 또는 시·도지사는 무역항·연안항·어항 또는 항포구를 양륙장소로 지정할 수 있고, 지정된 양륙장소 외의 장소에서 수산물의 양륙을 원칙적으로 금지함.
 - 2) 연근해어업자는 포획·채취한 수산물을 양륙한 경우에는 그 양륙장소 및 어종별 총 어획량 등에 관한 양륙실적을 해양수산부장관에게 보고하여야 하며, 연근해어업자가 수산물산지위판장에서 수산물 판매를 위탁하는 경우에는 해양수산부장관에게 보고한 것으로 간주함.
- 바. 어획확인서의 발급 및 전달(안 제14조 및 제15조)
- 해양수산부장관은 어선위치발신장치의 작동, 어획실적과 전재실적의 보고 및 양륙실적의 보고 등을 적절하게 이행한 연근해어업자에게 연근해어업 어획확인서를 발급하여야 하고, 연근해어업자는 포획·채취한 수산물을 수산물유통사업자등에게 양도할 때에는 해당 어획확인서를 함께 전달하여야 함.
- 사. 수출·수입 수산물에 대한 어획증명서의 발급 및 제출 등(안 제16조 및 제17조)
- 어획확인서를 발급받아 수산물을 수출하려는 자는 수출 상대국으로부터 해당 수출물이 합법적으로 어획되었는지에 대하여 행정기관의 확인을 받을 것을 요구받은 경우에는 해양수산부장관에게 어획증명서의 발급을 신청할 수 있고, 대통령령으로 정하는 수산물을 수입하려는 자는 수입하려는 수산물을 어획한 어선 국적국의 권한 있는 행정기관이 발급한 어획증명서를 해양수산부장관에게 제출하여야 함.
- 아. 연근해어업 통합관리시스템의 구축(안 제18조)
- 해양수산부장관은 어획실적·전재실적·양륙실적의 보고 현황 및 어획확인서·어획증명서 발급 현황 등을 체계적으로 관리할 수 있는 연근해어업 통합관리시스템을 구축·운영할 수 있음.
- 자. 불법어업등 명예감시원의 위촉(안 제19조)
- 해양수산부장관 또는 시·도지사는 불법어업등의 예방을 위한 지도 및 홍보를 위하여 연근해어업자나 어업 또는 수산업 관련 분야에 종사하는 사람을 불법어업등 명예감시원으로 위촉할 수 있음.
- 차. 벌칙(안 제24조)
- 제8조를 위반하여 어선위치발신장치를 작동시키지 아니하거나 어선위치발신장치가 고장 또는 분실된 경우 위치를 통지하지 아니한 자, 제11조를 위반하여 제10조제1항에 따라 지정된 양륙장소 외의 장소에서 수산물을 양륙한 자, 제12조제3항 또는 제4항에 따른 어업감독 공무원의 조치명령에 따르지 아니한 자, 제13조를 위반하여 양륙실적을 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자, 제17조제1항을 위반하여 정당한 사유 없이 어획증명서를 제출하지 아니한 자에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처함.

◇ 도의회 입법 시사점

- ▶ 위원회 : 농정해양위원회
- ▶ 조 례 : (경기도 어업 관련 조례)

- 이번 제정법률안은 연근해 수산자원 고갈과 글로벌 규제 강화 흐름에 맞춰 어선 위치 발신, 어획·전재·양륙 실적 보고, 어획확인서 발급 및 전달 등 어업 유통 생태계 전반에 촘촘한 의무 체계를 도입하는 것이 핵심임. 특히 시·도지사에게 매년 지역 특성을 반영한 '시·도계획' 수립 의무를 부여하고 양륙장소 지정 권한을 명시하는 등 지방자치단체의 실행 및 관리 책무를 직접적으로 규정하고 있음.
- 경기도는 서해안 연안어업 및 근해어업이 활발히 이뤄지고 있으나, 아직 관할 연근해의 불법·비보고어업 체계적 관리나 양륙장소 연계 인프라 지원책은 구체적으로 조례화되어 있지 않음. 따라서 경기도 조례에 상위법에 따른 '경기도 불법어업등 예방 및 관리 계획'의 수립 절차를 명문화하고, 관내 무역항·연안항·어항 및 항포구 중 양륙장소 지정·고시 시 도지사와 시장·군수의 협의 체계를 정비할 필요가 있음.
- 또한, 소규모 영세 어업인이 많은 경기도의 특성상 어선위치발신장치 작동 의무나 매 조업일 단위의 어획실적 보고, 양륙실적 보고 등은 행정적·기술적 적응에 상당한 부담이 될 수 있음(다만, 2톤 미만 소형 어선은 공포 후 2년 경과 시부터 적용). 이에 따라 경기도 차원에서 어선위치발신장치의 구입·설치 및 수리 비용 지원, 디지털 어획 보고 장비 및 모바일 시스템 활용 교육 지원, '수산물 산지위판장'과의 간주 보고 연계 시스템 구축 지원 등의 행정적·재정적 지원 사업을 조례에 구체적으로 신설하여 어업인들의 제도 정착을 도울 필요가 있음.
- 아울러 법률안에서 규정한 '불법어업등 명예감시원' 위촉 권한이 시·도지사에게도 부여된 만큼, 경기도 내 어업 종사자들을 중심으로 명예감시원을 위촉하고 활동 경비를 지원할 수 있는 세부 기준을 조례에 마련함으로써, 민간 참여형 연근해 어업 질서 확립 및 도 차원의 예방·지도 효과를 극대화할 수 있을 것으로 사료됨.

타 시·도 입법동향

1

[개정] 서울특별시 예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 조례

[시행 2026. 7. 13.] [서울특별시조례 제10154호, 2026. 7. 13., 일부개정]

◇ 소관위원회 : 문화체육관광위원회

◇ 제정이유

- 생성형 AI의 급속한 발전으로 예술 창작물의 무단 학습·활용 등 예술인의 저작권 침해 우려가 커지고 있음. 이에 서울시가 예술인 보호차원에서 생성형 AI의 윤리적·공정한 이용 기반을 마련하고, 관련 저작권 보호를 지원하는 근거를 조례에 명시하려는 것임.

◇ 주요내용

- 가. 시장이 생성형 AI의 윤리적·공정한 이용 기반 마련을 위해 노력할 의무를 부과함(제3조제5항)
- 나. 생성형 AI와 관련된 예술 활동 저작권 보호 지원을 시의 사업 범위에 포함함.(제5조 제1항제4호)
- 다. 시장이 각종 예술지원사업을 추진함에 있어 생성형 인공지능 활용에 관하여 필요한 기준을 마련하도록 함(제5조의2)

◇ 도의회 입법 시사점

- 이 조례는 급격히 부상한 생성형 인공지능(AI) 기술환경 속에서 전통적인 저작권법이 포착하지 못하는 공백에 주목하여, 지자체 차원의 능동적인 예술인 권익 보호조치를 명문화했다는 점이 주요 내용임.
- 경기도의 경우 「경기도 예술인 복지증진에 관한 조례」를 통해 권리보호·근무환경 개선·긴급복지 등을 규정하고 있고, 「경기도 예술인 기회소득 지급 조례」를 통해 사회적 가치 창출에 대한 경제적 보상 체계를 운영하고 있으나, 이들 현행 조례는 오프라인 중심의 기초적 권리 보장 및 직접적 소득 지원에 치중되어 있어 생성형 AI 등 신기술 유입에 대응한 디지털 창작 생태계 내 저작권 보호 및 윤리적 활용 기준은 미비한 실정임.

- 이에 따라 서울특별시의 입법례를 참고하여 「경기도 예술인 복지증진에 관한 조례」 등의 개정을 통한 제도 정비 및 정책 대안 마련을 고려할 수 있음.
- 조례에서는 △도내 공공 예술지원사업 추진 시 생성형 AI 활용에 대한 명확한 허용 범위 및 세부 기준 가이드라인 수립 △AI 무단 학습·복제 피해 예술인을 위한 실무 상담 및 저작권 대응 법률 지원 사업 명문화 △공정하고 윤리적인 신기술 활용 기반을 조성하기 위한 도지사의 책무 신설 등 첨단 기술 환경 변화를 고려하여 다각적인 예술인 저작권 보호 방안을 규범화할 수 있을 것임.
- 특히 예술지원사업 추진 기준 설정의 경우 서울시 조례 제5조의2를 참고하여, 순수 창작 영역과 AI 융합 영역의 구분을 구체화하고 창작 기여도 측정 기준을 조례 및 시행규칙에 설계하는 모델을 구상할 수 있을 것임.
- 이를 통해 기존 예술인에 대한 직접적 경제 지원책과 연계된 예술인의 창작물 가치를 한층 더 실질적으로 보호하고, 경기문화재단 등 유관기관과의 협력체계를 구축함으로써 신기술 도입에 따른 예술 현장의 혼란 방지와 공정한 창작 환경 조성 등 정책적 효과를 기대할 수 있음.

2 [제정] 인천광역시 소형리튬이온전지 화재 예방 및 안전관리 지원 조례

[시행 2026. 7. 13.] [인천광역시조례 제7769호, 2026. 7. 13., 제정]

◇ 소관위원회 : 안전행정위원회

◇ 제정이유

- 최근 개인형 이동장치와 보조배터리 등 소형리튬이온전지 사용 증가로 인한 화재가 지속적으로 늘어나고 있으며, 소방기관을 사칭한 소화기 판매 등으로 시민 안전을 위협하는 사례까지 발생하고 있어 올바른 대응 장비 보급과 예방 교육 및 관리 체계 구축을 위한 제도적 근거를 마련하고자 함.

◇ 주요내용

- 가. 조례의 목적과 정의를 규정함.(제1조 및 제2조)
- 나. 화재대응장비의 비치 및 지원에 관하여 규정함.(제4조)
- 다. 장비의 종류 및 기준에 관하여 규정함.(제5조)
- 라. 화재 예방 교육 및 홍보에 관하여 규정함.(제7조)

◇ 도의회 입법 시사점

- 이 조례는 최근 사회적 재난으로 부상한 전기차 및 전기 이륜차 대형 화재 대책에서 소외되기 쉬웠던, 실내 및 일상생활 밀착형 '소형리튬이온전지(PM, 휠체어, 보조배터리 등)'를 별도의 안전관리 영역으로 획정하고 예방 체계를 명문화했다는 점에서 생활밀착형 안전 입법 사례임.
- 경기도 역시 인구 집중과 1인 가구 및 개인 이동장치의 보편화로 생활 속 리튬배터리 화재 위험성이 대단히 높은 실정임. 그러나 현행 소방·안전 관리 조례들은 「소방기본법」 및 「화재의 예방 및 안전관리에 관한 법률」에서 위임된 기본적·전통적 화재예방 사항 위주로 구성되어 있어, 열폭주 현상으로 일반 소화기로는 진압이 극히 어려운 소형리튬이온전지 전용 소화장비를 취약시설 및 다중이용시설에 선제 도입·보급하는 규정은 공백 상태임.
- 이에 따라 경기도의회는 인천광역시의 입법례를 참고하여 「경기도 화재안전 조례」 등의 개정을 통해 소형 배터리 전용 화재 예방 체계를 구체화하는 방안을 고려할 수 있음.

- 조례에서는 △도내 소방공무원 사칭 소화기 판매 등 부정 거래 감시 및 미인증 소형 배터리 소화기구 정보 제공 △어린이집, 노인복지시설, 장애인시설 등 도내 피난약자 시설 및 공공도서관, 도시철도시설 대상 전용 소화 성능인증 장비 비치 권장 및 예산 보조 등 도내 안전관리 사각지대를 고려하여 다양한 화재예방 지원 방안을 규범화할 수 있을 것임.
- 특히 장비의 기준 설정에 관하여 인천 조례 제5조와 같이 형식승인 소방용품 중 리튬 배터리 전용 소화성능 공인 인증 제품 및 한국산업표준(KS) 적합 물품으로 한정하는 필터 규정을 마련하는 모델을 구상할 수 있을 것임.
- 이를 통해 유사 지원 사업 간 중복 투자를 제한하여 재정 효율성을 도모하는 한편, 도내 소방본부, 소방서 및 지역 시민단체와의 상시적인 생활 밀착형 안전 교육·홍보망을 연결함으로써 화재 사각지대 해소와 고령자·아동 등 취약계층 보호, 불법 소방제품 피해 예방 등 촘촘한 도민 생활 안전망 확충 효과를 기대할 수 있음.

국회 입법연구

◇ 511명의 무투표당선, 지방선거는 경쟁하고 있는가? ◇

- 3인 이상 선거구로 확산된 무투표당선과 지방선거 경쟁구조의 과제 -

국회입법조사처 이슈와논점 제2516호 (2026. 07. 21.)

제8회 지방선거에서 490명으로 급증했던 무투표당선인은 2026년 6월 3일 제9회 지방선거에서 511명으로 늘었다. 특히 3인 이상 선거구 26곳에서도 무투표당선이 발생하면서, 2인 선거구 구조를 주된 원인으로 지목해 온 기존 논의만으로는 해결책을 모색하기 어렵게 되었다. 무투표당선의 반복은 선거구 구조뿐 아니라 정당 공천, 후보 공급, 지역별 경쟁 격차 등 복합적 요인에서 비롯된다. 따라서 ① 후보자 정보 제공 강화, ② 선거구 구조 개편, ③ 지역정당 허용 등 다양한 정치세력의 진입 여건 확대, ④ 비례대표 무투표당선 규정 정비를 종합적으로 추진하고, 이를 위한 제도개선 논의를 상시화할 필요가 있다.

I. 반복된 대규모 무투표당선

2026년 6월 3일에 실시된 제9회 전국동시지방선거의 무투표당선인은 총 511명으로, 제8회 지방선거보다 21명 증가했다. 무투표당선은 등록된 후보자 수가 선출 정수 이하이면 투표를 실시하지 않고 선거일에 해당 후보자를 당선인으로 결정하는 제도로, 국회의원 선거, 지방자치단체장선거, 지역구 지방의회의원 선거에 적용되고 있다.¹⁾ 경쟁 후보가 없는 경우 투표 절차를 생략함으로써 선거관리의 행정적 부담과 비용을 줄일 수 있는 반면, 유권자가 투표로 선호를 표현할 기회를 갖지 못한 채 당선인이 결정된다는 점에서 민주적 정당성과 대표성의 문제가 제기된다.²⁾ 무투표당선 예정자의 선거운동이 금지되면서, 유권자의 후보자에 대한 정보 접근과 정책 검증의 기회도 제한된다.³⁾

무투표당선인이 490명으로 급증한 제8회 지방선거 이후, 무투표당선 예정자의 선거운동 제한 완화, 후보자 정보 제공 강화, 비례대표 무투표당선의 법적 근거 정비, 3인 이상 선거구 확대 등이 제도개선 과제로 논의되었다.⁴⁾ 그러나 제9회 지방선거에서도 무투표당선 규모는 줄어들지 않았고, 기초의회 지역구의 3인 이상 선거구에서도 무투표당선이 6곳에서 26곳으로 증가했다. 이는 기존의 논의만으로는 문제를 충분히 설명하거나 해소하기 어렵다

1) 「공직선거법」 제188조제2항, 제190조제2항, 제191조제3항

2) 문은영, 「당선인 결정의 민주적 정당성에 관한 연구: 무투표 당선과 동수 득표 시 당선인 결정 방법을 중심으로」, 『지역과 정치』 제7권 제2호, 2024.

3) 「공직선거법」 제275조

4) 송진미, 「무투표당선 제도의 쟁점과 대안: 유권자의 참정권 보장에 관하여」, 『이슈와 논점』 제1993호, 국회입법조사처, 2022.

는 점을 보여준다.

이하에서는 제9회 지방선거의 무투표당선 현황과 특징을 살펴보고, 반복 발생의 구조적 원인과 쟁점을 분석한 뒤, 지방선거의 경쟁성 회복을 위한 제도개선 과제를 검토한다.

II. 제9회 지방선거 무투표당선 현황

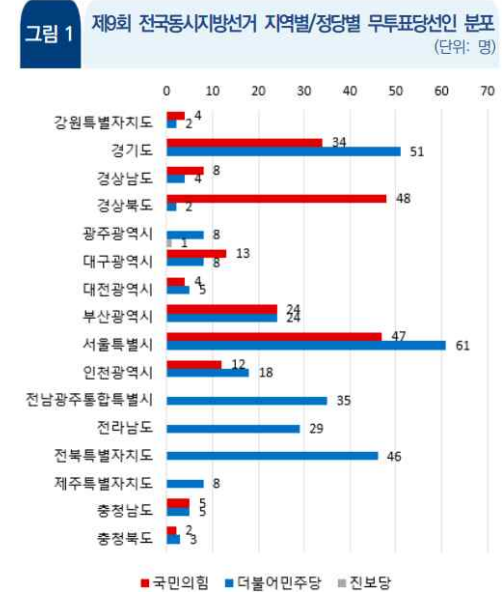
역대 전국동시지방선거에서 무투표당선은 지속적으로 발생해 왔으나, 그 규모는 선거마다 큰 차이를 보였다. 무투표당선인은 제2회 지방선거에서 738명으로 가장 많았고, 기초의원선거에 정당공천제가 도입된 제4회 지방선거에서는 48명으로 크게 감소했다. 이후 제5회 125명, 제6회 196명, 제7회 89명으로 비교적 낮은 수준을 유지하였으나, 제8회 지방선거에서 490명으로 급증한 데 이어 제9회 지방선거에서는 511명으로 늘었다. 이는 무투표당선 문제가 제8회 지방선거에서 일시적으로 나타난 현상에 그치지 않고, 이후의 지방선거에서도 반복될 수 있음을 보여준다.

제9회 지방선거의 무투표당선인을 선거유형별로 보면, 구·시·군의회의원선거가 311명으로 가장 많았고, 시·도의회의원선거 109명, 기초의원 비례대표선거 88명, 기초자치단체장선거 3명⁵⁾ 순이었다. 무투표 당선인의 지역별 분포는 서울특별시가 108명으로 가장 많았고, 경기도 85명, 경상북도 50명, 부산광역시 48명, 전북특별자치도 46명 순으로 나타났다. 이러한 분포는 무투표당선이 특정 정당의 우세 지역에서만 발생하는 것이 아니라, 수도권과 대도시권에서도 상당한 규모로 발생하고 있음을 보여준다. 정당별로는 더불어민주당 소속이 309명, 국민의힘 소속이 21명, 진보당 소속이 1명으로 집계되었다.

지역별·정당별 분포를 함께 보면 무투표당선은 두 가지 양상으로 나타난다. 첫째는 특정 정당이 오랫동안 우세한 지역에서 나타나는 유형이다. 이 지역에서는 상대 정당이 후보를 내더라도 당선 가능성이 낮다고 판단해 후보 추천을 포기하거나 줄이게 되고, 그 결과 우세 정당의 후보만 등록하여 경쟁 없이 무투표로 당선된다. 전북특별자치도, 전라남도, 전남광주통합특별시⁶⁾에서 무투표당선인의 대부분 또는 전부가 더불어민주당 소속이었고, 경상북도에서는 국민의힘 소속이 무투표당선인의 대부분을 차지하였다.

둘째는 서울특별시, 경기도, 부산광역시 등 수도권과 대도시권에서 나타나는 유형이다. 예를 들어 2명을 뽑는 기초의회 선거구에서 더불어민주당과 국민의힘이 각각 1명씩만 후보를 내면, 후보 수와 선출 정수가 같아져 투표 없이 두 후보 모두 당선된다. 제3정당이나 무소속 후보가 나서는 경쟁 선거가 되지만, 양대 정당 후보를 제치고 당선되기 어렵다는 인식 때문에 출마 자체가 이루어지지 않는 경우가 많다. 결국

이 유형은 무투표당선이 특정 정당의 우세만으로 생기는 것이 아니라, 양대 정당이 당선 가능한 수만큼만 후보를 내는 공천 전략과 제3정당·무소속 후보의 진입장벽이 맞물린 결과임을 보여준다.



제9회 지방선거의 또 다른 특징은 기초의회 지역구의 무투표당선이 2인 선거구에만 집중되지 않았다는 점이다. 무투표선거구 142곳 가운데 116곳은 2인 선거구였지만, 3인 선거구 25곳과 4인 선거구 1곳에서도 무투표당선이 발생하였다. 제8회 지방선거에서는 수도권의 2인 선거구를 중심으로 이러한 무투표당선이 두드러지면서 3인 이상 선거구 확대가 주요 대안으로 논의되었다. 그러나 제9회 지방선거에서는 3인 이상 선거구에서도 무투표당선이 발생했다. 이는 선거구 정수를 늘리는 것만으로는 문제가 해소되지 않을 수 있음을 보여주었다.

표 1 기초의회 선거구 크기별 무투표선거구 수
(단위: 곳)

	제8회 지방선거	제9회 지방선거
2인 선거구	138	116
3인 선거구	6	25
4인 선거구	-	1

5) 기초자치단체장 무투표당선 지역은 경기도 시흥, 광주광역시 서구와 남구이다.
6) 지역 명칭은 중앙선거관리위원회의 무투표당선인 명부 표기를 그대로 따른 것이다.

III. 무투표당선 반복의 원인과 쟁점

1. 선거구 구조와 정당의 공천 전략

제8회 지방선거 이후의 공통된 사항은, 기초의회의 2인 선거구와 단기비이양식 투표제도의 결합이 무투표당선이 발생하기 쉬운 제도적 환경을 형성한다는 점이다.⁷⁾ 우리나라 기초의회의원 지역구 선거는 한 선거구에서 복수의 의원을 선출하지만 유권자는 한 표만을 행사하며, 득표 순위에 따라 당선인이 결정된다. 관련 연구는 거대 양당이 예상 득표율과 선출 정수를 고려하여 실제 당선 가능성이 있는 범위 안에서 후보자 수를 조절하는 공천 전략을 보였다고 분석했다.⁸⁾ 양당이 선거 경쟁의 불확실성을 줄이는 과정에서 무투표당선이 늘어날 수 있다는 것이다. 이러한 공천 방식은 같은 정당 후보 간 표 분산을 방지하고 안정적으로 의석을 확보하려는 전략으로 이해될 수 있으나, 유권자에게는 후보 등록 단계에서 선택 가능한 대안이 사라지는 결과로 이어진다.

그동안 2인 선거구의 양당 중심 의석 배분을 완화하고 제3정당이나 무소속 후보의 진입 가능성을 높이는 방안으로 3인 이상 선거구 확대가 논의되어 왔다. 선출 정수가 늘어나면 당선에 필요한 득표 수준이 낮아져 정당의 복수 공천이나 새로운 후보의 출마 가능성이 커질 수 있기 때문이다. 인천을 사례로 한 연구도 선거구에서 선출하는 인원이 많을수록 소수 정당이나 무소속 후보의 출마 유인이 높아질 수 있다고 지적하였다.⁹⁾

그러나 3인 이상 선거구에서도 무투표당선이 발생한 제9회 지방선거의 결과는 선거구 정수 확대가 그 자체로 경쟁을 보장하지는 않음을 보여준다. 정수가 늘어나더라도 후보를 낼 정당과 인물이 함께 늘어나지 않으면 후보자 수가 선출 정수보다 적기 때문이다. 결국 3인 이상 선거구 확대는 정당 공천과 후보 공급 구조의 개선이 수반될 때 효과적으로 작동할 수 있다는 것을 이해할 필요가 있다.

2. 양당 중심 정당체계와 지역별 후보 공급의 격차

정당별 후보 공천 현황은 무투표당선이 양당 중심의 정당체계 및 지역별 정당 경쟁의 격차와도 관련되어 있음을 보여준다. 제9회 지방선거의 정당별 공천 현황을 살펴보면, 광역자치단체장, 기초자치단체장, 시·도의회의원, 구·시·군의회의원 공천율은 각각 더불어

민주당 100%, 96.9%, 93.9%, 67%, 국민의힘 100%, 81.9%, 81.5%, 57.4%인 반면, 조국혁신당은 0%, 10.6%, 3.2%, 5.6%, 개혁신당은 43.8%, 9.7%, 2.1%, 4.5%, 진보당은 18.8%, 5.3%, 9.2%, 5.7%였다.¹⁰⁾ 이는 지방선거 후보를 전국적으로 발굴·추천할 수 있는 조직적 기반이 양대 정당에 집중되어 있음을 보여준다. 지역별 정당 경쟁의 격차도 무투표당선의 증가를 설명하는 주요 요인이다. 앞서 살펴본 것처럼 특정 정당이 장기간 우세한 지역에서는 경쟁 정당이 자당 후보의 당선 가능성을 낮게 보고 후보를 내지 않거나 추천 규모를 줄이게 되며, 그 결과 정당 간 경쟁 자체가 성립하지 않게 된다. 제8회 시·도의회의원선거를 대상으로 한 실증연구도 1위와 2위 정당 간 득표율 격차가 클수록 무투표선거구가 될 가능성이 높아진다고 분석하였다.¹¹⁾ 실제로 제9회 지방선거에서 국민의힘은 전북·전남권 광역의원 지역구의 공천율이 매우 낮았던 반면 경상북도에서는 높았고, 더불어민주당은 경상북도에서 상대적으로 낮은 공천율을 보였다.¹²⁾ 이러한 지역별 후보 공급의 불균형은 특정 정당 우세 지역에서 정당 간 경쟁을 약화시키고 무투표당선의 가능성을 높이는 배경으로 작용한다.

제3정당과 무소속 후보에게 높은 진입장벽도 지방선거의 경쟁을 약화시키는 요인이다. 현행 「정당법」은 수도 소재 중앙당과 5개 이상의 시·도당 등 전국 단위 조직을 정당 설립의 전제로 삼고 있어 지역 기반 정치세력의 진입 자체를 어렵게 하며,¹³⁾ 정당별 공천율에서 확인했듯이 후보를 발굴·추천할 조직적 기반도 양대 정당에 집중되어 있다. 그 결과 제9회 지방선거 당선인 가운데 더불어민주당과 국민의힘 소속의 비율은 시·도의회의원선거 98.6%, 구·시·군의회의원선거 93.6%, 광역의원 비례대표선거 95.3%, 기초의원 비례대표선거 96.4%에 달했다.

3. 민주적 정당성과 법 정합성의 문제

무투표당선은 대표 선출의 민주적 정당성 측면에서도 쟁점이 된다. 선거는 유권자가 후보와 정당을 비교하고 선호를 투표로 표현함으로써 대표자에게 정치적 정당성을 부여하는 절차인데, 무투표당선에서는 이 절차 자체가 생략된다. 아울러 선거운동 중지에 따른 정보 접근과 정책 검증 기회의 제한은 선거 시점의 문제로 끝나지 않는다. 유권자의 평가를 거치지 않은 채 당선인의 임기가 시작되므로, 선출 이후 대표자의 책임성 약화로도 이어질 수 있다.

7) 송진미, 앞의 글, 하세현, 「지방선거의 무투표당선 실태 및 입후보자 증대방안: 제8회 전국동시지방선거를 중심으로」, 『대한정치학회보』 제30권 제3호, 2022.

8) 윤왕희, 「제8회 전국동시지방선거의 정당 공천에 관한 연구: 다층적 가치의 충돌과 카르텔형 공천」, 『현대정치연구』 제15권 제2호, 2022.

9) 이준한, 「인천의 무투표 당선에 대한 비교연구」, 『인천학연구』 제40호, 2024.

10) 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

11) 정성은, 「지방선거에서의 무투표선거구 결정요인 분석: 제8회 시·도의회 의원선거를 중심으로」, 『비교민주주의연구』 제18권 제2호, 2022.

12) 정진욱, 「풀뿌리 민주주의를 위한 조건들」, 『2026년 한국정당학회 하계학술대회』, 2026. 7. 3.

13) 이정진, 「지역 정당의 허용 필요성과 입법 과제: 정당정치와 다양성 및 지방정치의 활성화」, 『이슈와 논점』 제1990호, 2022.

특히 비례대표지방의회의원선거의 무투표당선은 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다. 현행 「공직선거법」 제190조의2는 비례대표지방의회의원 당선인의 결정·공고·통지 절차를 규정하고 있으나, 무투표당선을 정하는 별도의 규정은 두고 있지 않다. 그럼에도 실제 선거에서는 후보자명부를 제출한 정당이 하나뿐이거나, 각 정당이 추천한 후보자의 총수가 해당 선거구의 의원정수를 넘지 않는 경우 무투표당선이 인정되고 있다. 또한 현행 「공직선거법」은 비례대표지방의회의원 의석 배분 요건으로 유효투표 총수의 5% 이상 득표를 요구하는데, 투표가 실시되지 않으면 해당 정당의 최소득표율 충족 여부를 확인할 수 없다. 따라서 현행 제도는 유권자의 선거권 보장과 최소득표율 규정의 정합성 측면에서 재검토가 필요하다는 견해가 제기된다.¹⁴⁾

IV 제도개선 과제

제9회 지방선거에서 511명의 무투표당선인이 발생한 것은 지방선거의 경쟁성 회복을 위한 제도개선 논의가 선거 직후의 일시적 문제 제기에 머물러서는 안 된다는 점을 보여준다. 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

1. 무투표당선 예정자에 대한 정보 제공 강화

우선 무투표당선 예정자에 대한 정보 제공을 강화하고 선거운동 제한을 합리적으로 조정할 필요가 있다. 후보자의 기본 정보, 재산·병역·전과·세금 납부 등 공개자료와 주요 공약, 지역 현안에 대한 입장, 의정활동 계획이 유권자에게 충분히 전달되어야 한다. 무투표당선의 경우, 정책자료 공개, 선거관리위원회 홈페이지를 통한 정보 게시 등 공적 성격의 정보 제공 절차를 허용하거나 의무화하는 방안을 검토할 수 있다.

2. 기초의회 선거구 구조의 개편

2인 선거구 중심의 기초의회 선거구 구조를 개편할 필요가 있다. 제9회 지방선거에서도 기초의회 지역구 무투표선거구의 대부분이 2인 선거구였는데, 여기서만 232명이 무투표로 당선되었다. 다만 3인 이상 선거구에서도 무투표당선이 발생한 만큼, 선거구 정수 확대는 정당의 복수공천 유인 제고, 경쟁 정당의 후보 추천 확대, 제3정당과 무소속 후보의 진입 여건 개선 등 후보 공급 구조의 개선과 병행되어야 한다.

3. 정당 공천·후보 발굴 구조 개선과 지역정당 제도화

정당 공천과 후보 발굴 구조의 개선도 필요하다. 지역별 후보 공급의 불균형과 양대 정당 이외의 정당의 조직 기반 부족은 무투표 당선 구조적 배경이다. 이를 완화하기 위해서는 정당의 지역조직 활성화와 후보 발굴·육성, 청년·여성·정치 신인의 참여 확대, 공천 과정의 투명성 제고 등을 통해 지역별 후보 공급의 격차를 줄여 나갈 필요가 있다.

이와 함께 지역주의 심화 가능성 외에 유권자의 선택권 확대, 후보 공천과 선거경쟁의 확보 등의 유용성 등을 종합적으로 고려하여 「정당법」상 전국 조직 요건을 완화하는 방안도 검토할 수 있다.

4. 비례대표 무투표당선 규정 정비

비례대표선거의 무투표당선 규정도 정비할 필요가 있다. 현행법에는 비례대표 무투표당선의 명시적 근거가 없으므로, 무투표당선이 가능한 요건과 당선인 결정 절차를 법률에 규정하여 법 적용의 예측가능성을 높이는 방안을 검토할 수 있다. 다른 방안으로는 후보자명부를 제출한 정당이 하나뿐인 경우에도 투표를 실시하여 최소득표율 충족 여부를 확인하도록 하는 것이다. 다만 이 경우 최소득표율을 충족하지 못하면 의석을 공석으로 둘 것인지, 재선거를 실시할 것인지 등 지방의회 구성과 관련된 후속 절차를 함께 마련해야 한다.

5. 지방선거 제도개선 논의의 상시화

아울러 지방선거 제도개선 논의를 상시화할 필요가 있다. 무투표당선은 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과이므로, 선거 직전의 부분적 조정만으로는 해결하기 어렵다. 선거 이후 무투표당선의 발생 현황과 원인을 분석하고, 다음 선거 전에 선거구별 후보 등록과 정당별 공천, 비례대표 후보 추천, 후보자 정보 제공 실태를 종합적으로 점검하는 상시적 논의 구조를 마련할 필요가 있다.¹⁵⁾

향후 제도개선은 선거관리의 효율성을 고려하되, 후보자 정보 제공, 선거구 구조, 정당 공천과 후보 공급, 지역정당을 포함한 다양한 정치세력의 진입 여건, 비례대표 무투표당선 규정을 종합적으로 검토하여 유권자의 선택권과 지방선거의 실질적 경쟁성을 높이는 방향으로 추진될 필요가 있다.

【자료 출처 : 국회입법조사처】

14) 김래영, 「공직선거법상 무투표당선과 관련한 몇 가지 쟁점」, 『법과사회』 제58호, 2018.

15) 송진미, 「지방선거, 계속 이렇게 치러도 되나?」, 『NARS 현안분석』 제419호, 2026.

◇ 공장 화재 왜 커지나 ◇

- 고위험 공정의 구조적 위험과 안전관리의 사각지대 -

국회입법조사처 NARS info 제101호 (2026. 06. 30.)

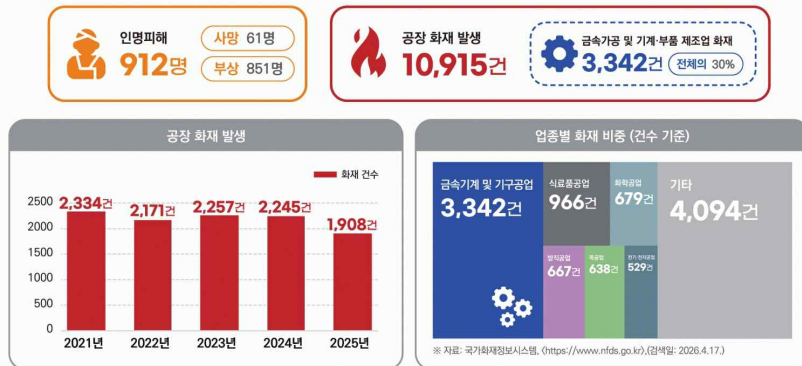
Overview

지난 3월 발생한 대전 금속가공 공장 화재는 공장시설이 갖는 구조적 화재 위험과 현행 안전관리체계의 한계를 보여준 사례이다. 공장 화재는 가연성 물질, 공정설비, 공간 구조가 복합적으로 작용하면서 단시간 내 대형 재난으로 확대되는 특성을 가진다. 이에 공정 기반 위험을 반영한 안전관리체계 구축과 통합적인 위험관리 강화가 요구된다.

공장 화재의 특성 및 발생 현황



| 공장 화재 발생 현황 (최근 5년, 2021~2025) |



공정 기반 공장 화재의 주요 위험요인

▶ 공장 화재는 가연성 물질, 공정설비 및 공간 구조가 복합적으로 작용하면서 단시간 내 대형 재난으로 확대될 수 있는 구조적 특성을 가진다

| 가연성 물질·유증기·분진 축적 → 화재 발생 위험 증가

| 집진설비·덕트·배관 → 화재 확산 경로 형성

| 증축·공간 재배치·밀폐 구조 → 연기 확산 및 피난 지연

공정·설비·공간 구조가 결합된
연속적 화재 확산 구조

| 공장 화재 발화요인 |



공장 화재 안전관리체계의 구조적 한계

▶ 현행 안전관리체계는 공정 기반 위험을 충분히 반영하지 못해 공장 화재에 대한 **통합적 대응에 한계**를 보이고 있음

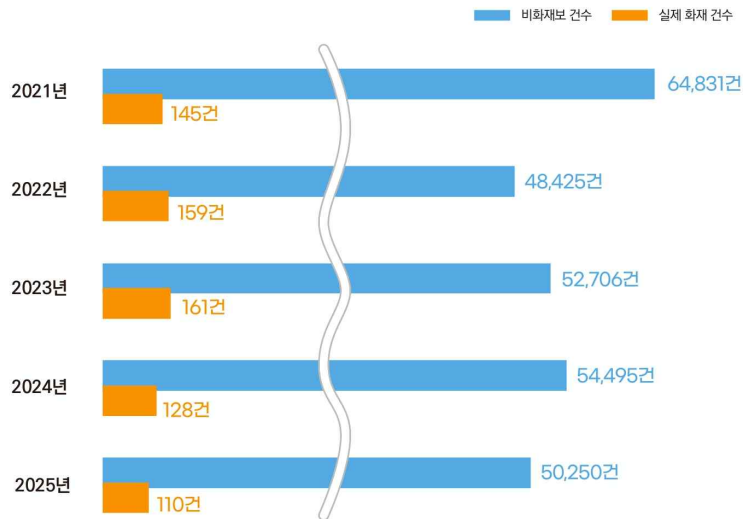


- | 잦은 비화재보 발생 → 감지설비 신뢰성 저하
- | 면적·층수 중심 소방시설 확일 설치 기준 → 다양한 위험 요인 반영 미흡
- | 민간 중심 점검체계 → 점검 품질 및 실효성 한계
- | 구조변경·불법 증축 관리 미흡 → 제도적 공백 발생
- | 산업안전·소방안전 분절 관리 → 통합 진단·관리 한계

'비화재보' 란?

실제 화재가 아닌데도 자동화재탐지설비가 작동해 화재경보가 울리는 현상

| 연도별 비화재보 현황 (2021~2025) |



공장 화재 안전관리체계의 구조적 한계

▶ 현행 안전관리체계는 공정 기반 위험을 충분히 반영하지 못해 공장 화재에 대한 **통합적 대응에 한계**를 보이고 있음

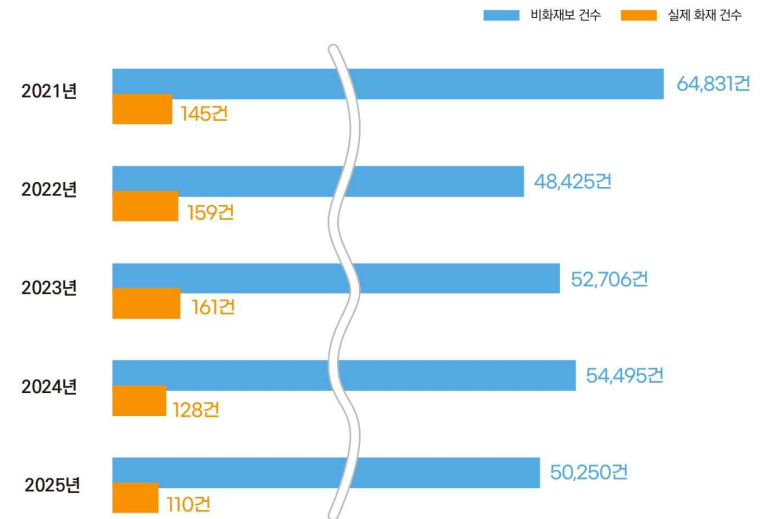


- | 잦은 비화재보 발생 → 감지설비 신뢰성 저하
- | 면적·층수 중심 소방시설 확일 설치 기준 → 다양한 위험 요인 반영 미흡
- | 민간 중심 점검체계 → 점검 품질 및 실효성 한계
- | 구조변경·불법 증축 관리 미흡 → 제도적 공백 발생
- | 산업안전·소방안전 분절 관리 → 통합 진단·관리 한계

'비화재보' 란?

실제 화재가 아닌데도 자동화재탐지설비가 작동해 화재경보가 울리는 현상

| 연도별 비화재보 현황 (2021~2025) |



【자료 출처 : 국회입법조사처】

국외 입법동향

◇ 스페인, 「인공지능의 올바른 사용 및 거버넌스를 위한 기본법」 법안 승인 ◇

법제처 세계법제정보센터 (2026. 6. 15.)

◆ 2026년 5월 26일, 스페인 각료회의는 「인공지능의 올바른 사용과 거버넌스를 위한 기본법」 초안을 하원에 제출하기 위해 승인했다. 이 법안은 2024년 8월부터 시행 중인 유럽연합의 「인공지능법」을 스페인 국내 법체계에 반영하기 위한 것으로 인공지능에 대한 인간의 감독을 보장하고 신뢰할 수 있는 인공지능의 활용을 촉진하기 위한 제도적 기반을 마련하는 데 목적이 있다. 해당 법안의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 거버넌스 체계

이 법안은 인공지능 거버넌스 체계를 구축하기 위해 규정 준수를 감독하는 권한 기관과 시장감시기관을 지정한다. 기계류, 장난감, 차량, 의료기기 등 이미 분야별 법규의 적용을 받고 있는 제품의 경우에는 유럽연합의 「인공지능법」에 따라 기존의 권한 기관 및 시장감시기관이 계속해서 관할권을 유지한다. 반면, 고용, 생체인식, 교육 분야 등의 인공지능 시스템에 대해서는 인공지능감독청(AESIA), 개인정보보호청(AEPD), 사법총평의회(CGPI) 등이 감독 권한을 분담하여 수행한다.

2. 제재 체계

해당 법안은 위반 행위를 경미·중대·매우 중대한 위반으로 구분하고, 이에 따라 차등적인 제재를 부과하도록 규정하고 있다. 경미한 위반의 경우, 최대 50만 유로(한화 약 8억 원) 또는 매출액의 0.5퍼센트까지, 매우 중대한 위반의 경우, 최대 3,500만 유로(한화 약 616억 원) 또는 매출액의 7퍼센트까지의 벌금이 부과될 수 있으며 중대한 위반의 경우, 그 중간 수준의 제재가 적용된다.

또한 이 법안은 단순히 처벌을 강화하는 데 그치지 않고 조기 납부에 따른 과징금 감면, 자발적인 시정조치 이행 시 감경 및 감독기관 조사에 협조한 경우의 감경 등을 통해 위반 사항의 신속한 시정을 유도하는 제도도 도입한다. 이와 함께 유럽연합 규정에 따라 제재 부과 시 기업 규모, 재정적 능력 및 사업 특성 등을

고려하여 중소기업과 스타트업이 대기업과 동일한 수준의 부담을 지지 않도록 보호 장치를 마련하고 있다.

3. 인공지능 담당관 제도 도입

이 법안은 공공부문의 인공지능 활용을 지원하기 위해 인공지능 담당관 제도를 도입한다. 인공지능 담당관은 인공지능 관련 법규의 이행을 조정하고, 공공기관의 인공지능 프로젝트에 대한 자문을 제공하며 인공지능 관련 공공조달 및 계약 업무를 지원하는 역할을 수행한다. 담당관의 구체적인 역할, 권한 및 임명 절차는 향후 시행령을 통해 구체적으로 정할 예정이다.

4. 공무원 대상 인공지능 교육 강화

이 법안은 공공부문 종사자를 대상으로 인공지능 기술에 대한 이해 증진, 인공지능 활용 역량 교육, 인공지능 윤리·책임성에 대한 인식 제고 및 공공서비스에서의 안전한 인공지능 활용 교육 등 인공지능 역량 강화 정책을 추진한다. 이를 통해 공무원들이 인공지능을 단순한 기술이 아니라 정책·행정 도구로 적절하게 활용할 수 있도록 지원할 계획이다.

이 법안은 유럽연합의 「인공지능법」의 집행체계를 구체화하기 위해 감독기관과 제재 체계를 정비하는 한편, 공공부문에서의 인공지능 활용을 촉진하기 위한 제도적 기반을 마련한다는 점에서 의의를 가진다. 향후 법안이 의회를 통과할 경우, 스페인의 인공지능 거버넌스 체계는 더욱 명확해지고 기업과 공공기관의 AI 규제 준수 및 활용 역량 강화에도 기여할 것으로 전망된다.

【자료 출처 : 법제처 세계법제정보센터】

◇ 러시아, 디지털 플랫폼 규제법 올해 10월 시행◇

법제처 세계법제정보센터 (2026. 6. 19.)

- 2025년 7월 31일 블라디미르 푸틴 러시아 대통령이 서명한 「러시아 내 플랫폼 경제 규제의 특정 사안에 관한 법률 제289-FZ호」가 올해 10월 1일 시행을 앞두고 있다. 플랫폼경제는 디지털 플랫폼을 기반으로 상품 및 서비스 제공자와 소비자를 직접 연결해주는 경제 모델을 의미하며, 이 법률은 그동안 플랫폼 운영자와 판매자 간에 있었던 구조적 불균형을 해소하고 판매자의 권익 보호와 거래 투명성을 강화하는 데 초점을 두고 있다.
- 러시아 고등경제대학(HSE)의 조사에 따르면, 2025년 디지털 플랫폼을 통한 거래액은 약 18조 3천억 루블(약 379조 원)로 러시아 GDP의 약 8.5%에 해당한다. 최근 4년간 디지털 플랫폼 시장 규모는 6배 성장하였으며, 주문 건수는 120억 건을 넘었다. 이러한 급속한 성장으로 플랫폼 참여자 간의 권리, 의무 관계를 명확히 할 필요성이 제기되면서 이번 법률이 제정된 것으로 해석된다.
- 이 법률의 적용 대상은 ‘와일드베리(Wildberries)’, ‘오존(Ozon)’, ‘얀덱스 마켓’과 같은 러시아 마켓플레이스와 중고거래 플랫폼 ‘아비토(Avito)’, 음식배달 플랫폼 ‘Yandex Eats’ 등과 같이 소비자와 판매자 간의 중개자 역할을 하는 디지털 플랫폼이다.
- 이러한 디지털 플랫폼 운영자는 이번 법률에 따라 경제개발부 홈페이지에 플랫폼 명칭, 사이트 주소, 운영자 정보, 등록 요건과 관련된 정보를 입력하고 정부의 승인을 받는 방식으로 국가등록 절차를 거쳐야 한다. 등록 기준은 국내 일일 이용자 수가 10만 명 이상이어야 하며, 이는 외국계 플랫폼에도 동일하게 적용된다. 또한, 연간 유료 거래를 최소 1회 이상 수행한 거래 파트너를 1만 명 이상 보유하고 있거나 플랫폼을 통한 연간 거래액이 500억 루블(약 1조 465억 원) 이상이어야 한다. 반면 투자 플랫폼 운영자, 금융기관, 중앙정부 및 지자체 정보 시스템 등은 대상에서 제외된다.

- 이 법률에서 규정하는 핵심은 판매자와 소비자 보호, 플랫폼의 의무 강화이다. 기존에는 플랫폼이 일방적으로 거래 규칙을 정하고 판매자가 따르는 구조였다면 이제는 플랫폼이 계약 조건을 소급하여 적용할 수 없으며 계약 조건을 변경하려면 최소 15일 전에 판매자에게 통지하여야 한다. 플랫폼은 판매자와 계약을 체결하기 전 3영업일 이내에 판매자의 신원을 확인하고 모든 거래 조건을 하나의 통합 문서로 작성하여 체결하여야 한다. 또한, 판매자가 상품의 법정 표시사항을 기재할 수 있도록 필요한 기능도 제공하여야 한다. 소비자는 플랫폼을 통하여 환불, 교환, 클레임을 제기할 수 있으며, 플랫폼은 자신이 판매자가 아닌 중개자라는 점을 명확하게 고지하고 판매가 금지된 상품이나 미등록 상품의 게시를 허용해서는 안 된다.
- 러시아 소비자보호기관은 이번 법 제정으로 △ 정보 투명성 확대 △ 플랫폼 책임 강화 △ 소비자 피해구제 절차 간소화 △ 개인정보 보호 강화 △ 불법상품 유통 통제 등의 변화가 있을 것으로 전망했다.

【자료 출처 : 법제처 세계법제정보센터】

◇ 프랑스의 소방관에 대한 의료지원 체계 강화 입법례 ◇

국회도서관 최신외국입법정보 2026-12호[통권 제300호] (2026. 5. 12.)

- ◆ 최근 프랑스에서는 소방관의 구조·구급 활동 증가, 화재 연기 독성 등에 의한 건강 위험 확대, 소방관 대상 폭행 발생에 따른 심리·사회적 위험 심화 등으로 소방관에 대한 의료지원의 중요성이 크게 증가하였다. 그러나 관련 규정 미비로 인해 행정·실무 중심으로 의료·심리상담지원을 운영함에 따라 소방관을 위한 의료지원 및 의료인력 확보에 어려움이 있었다.
- ◆ 이에 프랑스는 2026년 「소방 구조기관 내 의료인력 임무에 관한 법률」을 제정하여 도(Département)¹⁾ 단위 소방 구조기관 내에 보건의, 간호사, 약사 등을 포함한 의료인력 조직을 명시하고, 이들의 임무와 권한을 규정하였다. 또한, 이들이 하나의 의료 협력팀을 구성하여 의료지원을 할 수 있도록 하였다. 특히, 1명의 보건의가 적합성 판정의학, 예방의학, 응급 진료 및 환자치료를 모두 수행할 수 있도록 규정하였다.
- ◆ 이 법률의 특징은 재난 현장 대응에 필요한 소방관에 대한 의료지원 기능을 단순한 응급처치 차원을 넘어 예방의학, 건강 적합성 평가, 직업성 질환 관리 및 정신건강 지원까지 포괄하는 통합적 체계로 규정하였다는 점이다. 또한, 의료인력의 구성과 역할, 협업 방식 등을 법률에 명확히 명시하고, 소방관 의료지원을 사후 치료 중심이 아니라 예방·건강관리 중심으로 규정하여 소방관에 대한 상시적·예방적 건강관리 체계를 마련하였다는 점에 있다.

관련법률 「소방공무원의 보건안전 및 복지 기본법」

주 제 어 소방공무원, 소방·구조서비스, 소방 의료인력, 소방병원, 소방의

◎ 현황

- 2026년 1월 소방청이 발표한 소방 활동 분석에 따르면, 2025년 한 해 동안 화재 38,341건, 구조 1,197,158건, 구급 3,285,002건 등 총 4,520,501건의 출동이 이루어졌

1) 프랑스의 행정구역은 레지옹(Région, 지역), 데파르트망(Département, 도), 코뮌(Commune, 시) 순으로 이어지는 지방행정체제로 이루어져 있으며, 현재 레지옹(지역)은 18개, 데파르트망(도)는 101개, 코뮌(시)은 34,875개이다.

으며, 이는 1일 평균 12,385건에 달하는 규모이다. 소방청은 이러한 출동 증가의 주요 배경으로 기후 위기 심화와 사회구조 변화가 재난·안전 환경 전반에 중대한 영향을 미치고 있다고 분석하였다.

- 재난 현장으로의 지속적 출동은 소방공무원의 정신적 부담과 건강 문제로도 이어지고 있다. 2025년 9월 소방청이 발표한 「국민과 소방관 안전 강화를 위한 소방청 주요 정책」에 따르면, 2024년 기준 소방공무원 1인당 재난 현장에서의 외상 사건 노출 경험은 연평균 5.8회에 달했으며, 이러한 반복적 외상 노출 등의 영향으로 외상 후 스트레스 장애(PTSD)를 호소한 소방공무원은 설문 참가자(약 6만 1천 명) 중 7.2%인 약 4,300명이었다.
- 우리나라는 소방공무원에 대한 의료지원을 위해 「국립소방병원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 소방병원을 설치·운영하고 있다. 또한, 「소방공무원 보건안전 및 복지기본법」에 따라 소방청과 시·도 소방본부에 소방심리지원단을, 소방공무원의 건강관리·상담 및 정신건강 프로그램 운영 등을 위하여 시·도 소방본부에 소방 보건의를 두도록 하고 있다. 그리고 시·도별로 소방전문치료센터를 지정·운영하도록 하고 있다.
- 소방공무원에 대한 의료지원 강화를 위해 「소방공무원 보건안전 및 복지 기본법 일부개정 법률안」도 발의되어 국회에 계류 중이다. 구체적으로 2025년 10월에는 소방청장과 시·도지사의 정신건강 관련 상담·검사·치료비 지원 등 구체적인 사업 내용을 명시한 내용의 개정안이, 11월에는 소방공무원의 보건 안전 및 복지 증진에 필요한 실질적 여건을 조성하고 소방 서비스의 질 향상을 위한 중앙과 지방 간 지속적인 협의를 도모하기 위한 개정안이 발의되었다.
- 프랑스는 최근 기후 위기 등에 따른 대형 재난 증가로 구조·구급 출동이 늘어나면서 소방관의 업무 부담과 현장 위험도 함께 증가하였다. 특히 화재 현장의 유해 물질 노출, 반복적인 외상 사건 경험, 현장 폭력 위험 등이 누적되면서 소방관의 직업성 질환과 정신건강 문제가 중요한 정책 과제로 부각되었다.
- 프랑스는 소방관에 대한 의료지원 관련 법적 근거가 충분하지 않아 이들에 대한 의료 지원은 주로 행정·실무 중심으로 운영되어 왔다는 한계가 있었다. 구체적으로 도단위 소방 구조기관(Service départemental d'incendie et de secours, SDIS, 이하 소방 구

조기관(도)) 내부에 의료인력 조직, 직역별 임무, 의료 협력팀에 관한 사항 등이 법률에 명확히 규정되지 않아 효율적인 의료지원과 전문 의료인력 확보에 어려움이 있었다.

- 실제로 보건의 1명이 적합성 판정의학, 예방의학, 진료 의학(응급 진료 및 환자치료) 등의 업무를 함께 수행하는 경우가 많았으나, 기존 법체계는 보건의의 독립성과 이해 충돌 방지를 이유로 이러한 겸임을 명시적으로 인정하지 않았다. 이에 따라 현장의 운영 실태와 법적 규율 사이에 불일치가 발생하여 업무 수행에 어려움이 있다는 지적이 제기되어 왔다.
- 2026년 프랑스는 「소방 구조기관 내 의료인력 임무에 관한 제2026-247호 법률(LOI n° 2026-247 du 7 avril 2026 relative aux missions des professionnels de santé, vétérinaires, psychothérapeutes et psychologues des services d'incendie et de secours)」²⁾을 제정하여 시행 중이다.
- 이 법률은 소방 구조기관(도)의 하부조직인 보건국(Sous-direction santé)을 구성하는 의료인력 구성³⁾과 직역별 임무에 관해 규정하고, 이들이 의료 협력팀을 구성하여 의료지원을 할 수 있도록 명시하였다. 또한, 의료인력 부족과 재난 현장 의료지원의 특수성으로 인해 1명의 보건의가 적합성 판정의학, 예방의학, 진료 의학(응급 진료 및 환자치료) 등의 업무를 함께 수행할 수 있도록 보건의의 다기능 업무 수행 특례를 규정하였다.

2) 프랑스 법령 사이트, 인용: 2026.6.2. <https://www.legifrance.gouv.fr/>

3) 보건국은 보건의, 간호사, 약사, 심리 전문인력 등으로 구성된 1개 이상의 소방 의료구조서비스(Service de santé et de secours médical, SSSM) 조직을 포함한다.

◎ 프랑스의 소방 및 의료 조직체계

1. 소방 구조기관(도)

- 프랑스의 소방 조직체계는 중앙정부, 소방 구조기관(도), 군 조직이 혼합된 다층적 구조로 이루어져 있다. 즉, 국가 단일 소방 체계가 아닌 소방 구조기관(도) 중심 운영을 기본으로 하면서 국가가 정책, 기준, 교육 등을 총괄하고 있는 형태이다.

그림 1 프랑스 소방 조직체계



- 소방 구조기관(도)은 내무부 예하의 시민 안전과 소방·구조·구급 업무를 통합적으로 수행하는 공공기관이다. 각 도에 설치되어 있으며, 재난 대응의 중심적 역할을 담당하고 있다. 소방 구조기관(도)은 권한의 범위 내에서 다음과 같은 임무를 수행하고 있다.

구분	내용
주요 임무	· 화재의 예방 및 진압 등
기타 임무	· 시민 안전 위협의 예방 및 평가 · 재난 대응 조치의 준비 및 구조 수단의 조직화 · 사람, 동물, 재산 및 환경의 보호 · 사고, 재난의 피해자 등 구조, 응급처치 및 이송 · 구조 및 응급의료 임무수행을 위하여 자신의 권한 범위 내에서 원격의료(Télémedecine) 참여

- 소방 구조기관(도)은 화재진압 등을 위한 도 소방대(Corps départemental de sapeurspompiers)⁴⁾, 소방 구조센터(Centres d'incendie et de secours)⁵⁾와 각종 부서 그리고 최소 1개 이상의 소방 의료구조서비스(Service de santé et de secours médical, SSSM) 조직을 포함한 보건국 등으로 구성되어 있다.
- 소방 구조기관(도)의 조직 운영은 일반적으로 도(道)의회 의장이 주재하는 운영위원회의 관리와 감독을 받고 있다. 실질적인 조직 운영은 고위 소방 간부인 소방 구조기관장(Directeur départemental des services d'incendie et de secours, DDSIS)이 담당한다. 소방 구조기관(도)의 예산은 도(道) 의회와 시, 지방자치단체 연합체(Intercommunalité)가 주로 부담하고 있으며, 이 밖에도 국가의 재정과 개별협약에 따른 추가 재원을 지원받고 있다.
- 소방 구조기관(도)의 인력은 직업소방관, 자원소방관, 행정·기술직 인력, 의료인력으로 구성된 혼합형 형태이다. 이러한 구성을 통해 도시와 농촌 등 지역별 특성과 다양한 재난에 대응할 수 있는 소방 체계를 구축하고 있다.

소방 인력	주요 임무
직업소방관	지방공무원 신분의 상근 소방 인력으로 화재진압·구조·구급·재난 대응 등
자원소방관	직업소방관과 함께 활동하는 자원 인력으로 평상시에는 본업을 유지하면서 필요시 재난 현장에 출동
행정·기술·전문인력	행정, 기술, 장비, 물류 등을 지원
소방 의료구조서비스 인력 (직업 및 자원소방관)	재난 현장 의료지원뿐 아니라 소방관 건강관리, 예방의학, 적합성 판정, 정신건강 지원 등

2. 소방 의료구조서비스

- 소방 의료구조서비스는 19세기 초 형성된 소방 의료지원 체계를 기원으로 하고 있으며, 초기에는 소방관의 의료지원을 담당하고 질식 피해자를 치료하는 것을 주요 임무로 하였다.
- 최근에는 자연재해, 기술적 위험, 교통·여가활동 관련 사고 등 현대사회의 복합적 위험이 증가함에 따라 소방 의료구조서비스의 기능과 역할이 확대되었다. 특히 재난 현장 대응 증가와 함께 소방관의 건강관리, 예방의학, 응급의료 지원, 정신건강 지원 등의 기능이 강화되었다.
- 소방 의료구조서비스 인력은 소방 구조기관의 하부조직인 보건국(Sous-direction santé) 내에 속해 있으며, 이들은 보건의, 간호사, 약사, 수의사, 심리학자 등으로 구성되어 있다.

그림 2 소방 의료구조서비스 조직



4) 「지방자치법전」 제L.1424-5조에 따르면 도 소방대는 직업소방관, 자원소방관 그리고 소방 분야 시민봉사 자원 인력으로 구성된다.

5) 「지방자치법전」 제R.1424-39조에 따르면 소방·구조센터는 도 위험분석 및 대응범위 계획(Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques), 작전규정(Règlement opérationnel), 그리고 출동 임무의 수와 유형에 따라 도 지사의 명령으로 설치 및 등급 분류된다. 분류 기준은 다음과 같다. ① 화재진압 임무를 위한 최소 1개의 출동대, 인명 구조 및 응급 진료 임무를 위한 2개의 출동대, 그리고 추가 출동대 1개를 동시에 운영할 수 있는 소방·구조센터 ② 화재 진압 임무를 위한 최소 1개의 출동대 또는 인명 구조 및 응급 진료 임무를 위한 1개의 출동대와 추가 출동대 1개를 동시에 운영할 수 있는 소방·구조센터 ③ 최소 1개의 출동대를 운영할 수 있는 소방·구조센터이다. 각 소방·구조센터는 소속 등급에 따라 위와 같은 조건으로 당직근무와 출동을 수행할 수 있는 최소 인력을 확보하여야 한다. 해당 인력 규모는 도 위험분석 및 대응범위 계획과 작전규정을 준수하여 정한다. 당직근무 인력은 즉시 출동할 수 있어야 하며, 비상대기 인력은 작전규정에서 정한 시간 내에 출동할 수 있어야 한다.

- 보건국 내부의 핵심 의료지원 조직인 소방 의료구조서비스 인력은 자격시험을 통해 선발된 직업소방관과 일정한 자격 요건을 갖춘 자원소방관으로 구성되어 있다.⁶⁾ 이들은 소방관에 대한 의료·준의료·심리지원, 동물에 대한 수의학적 지원, 소방관과 소방기관 직원에 대한 구조 활동, 적합성 의학, 예방의학, 진료 의학 수행 및 약국 운영, 소방관의 건강관리 지원 등의 임무를 수행하고 있다.
- 2025년 프랑스 내무부가 작성한 「소방 및 구조서비스 통계(LES STATISTIQUES des services d'incendie et de secours)」⁷⁾에 따르면 2025년 기준 소방 의료구조서비스 인력은 총 13,604명(직업 소방 의료인력 4.5%, 자원 소방 의료인력 94.9%, 계약 소방 의료인력 0.6%)이며, 이 중 보건의가 3,506명, 간호사가 9,066명, 약사가 595명, 수의사가 322명, 심리치료사 등이 115명이다.
- 소방 의료구조서비스 인력의 채용조건은 다음과 같다.

구분		자격조건
직업 소방 의료인력		자격시험 또는 다른 공공기관이나 공공의료기관 등에 소속되어 있는 공무원·공공의료 인력이 일정 기간 전보·전출 형태로 채용된다.
자원 소방 의료인력	보건의	의과대학 제2주기(본과, 3년) 또는 제3주기(전공의, 4~6년)에 있는 학생이 참여할 수 있으며, 참여 기간은 5년이고 갱신가능하다. 이들은 직업소방관인 보건의의 지도와 감독을 받는다.
	간호사	국가 공인 간호사 자격증이 있어야 하며, 소방 구조기관(도)별로 참여한다.
	약사	국가 공인 약사 자격증을 취득하고 약사회에 등록된 약사만 자원 인력으로 참여할 수 있고 소방 구조기관(도)별로 참여한다.
	심리치료사 심리학자	일반적으로 심리학 석사(Master 2)나 이에 상응하는 국가 인정 심리학 학위, 심리 외상(Psychotraumatologie) 또는 피해자학 관련 교육, 임상 심리 분야 실무경력(보통 3년 이상)이 있어야 하며, 소방 구조기관(도)별로 참여한다.
	수의사	국가 수의사 자격을 취득하고 수의사회에 등록된 수의사가 참여할 수 있다. 또한, 수의과대학 5학년 학생도 수의사 수습생(vétérinaire aspirant de sapeurs-pompiers volontaires)으로 참여할 수 있다. 이들은 자원 소방 의료인력으로 선발 후 소방 현장 활동에 필요한 적용 교육을 이수해야 한다.

- 각 소방 구조기관(도) 내 소방 의료구조서비스 인력의 규모는 도의 면적과 인구, 여건에 따라 차이가 있다. 도의 면적이 크고 인구가 비교적 많은 경우에는 수백 명의 소방 의료구조서비스 인력이 운영되고 있으며, 특히 일부 소방 의료구조서비스 조직 내에는 조산사와 영양사 등도 근무하고 있다.

6) 프랑스 소방 사이트, <https://www.pompiers.fr/sapeur-pompier-et-service-de-sante-et-de-secours-medical/>
 7) 프랑스 내무부 사이트, https://snsp-pats.com/wp-content/uploads/2025/12/2025-12-00-STATISTIQUES-SDIS-2025.pdf?utm_source=chatgpt.com

◎ 소방 구조기관 내 의료인력 임무에 관한 법률

1. 입법 시 주요 논의 사항⁸⁾

- 소방 의료구조서비스 인력의 법적 지위
 - 기존에도 보건의, 간호사, 약사, 심리 전문인력, 수의사 등이 소방 구조기관 내에서 활동하고 있었으나, 이들의 구성과 역할이 법률에 명확하게 규정되어 있지 않았다. 이로 인해 각 소방 구조기관(도)별로 운영 방식에 차이가 있었으며, 의료지원 체계의 안정성과 전문성을 확보하는 데 한계가 있다는 지적이 제기되었다.
- 보건의의 업무 범위 설정
 - 프랑스 노동법상 직업보건의의 역할은 예방의학에 한정되어, 직무 적합성 평가 및 진료 업무 등과 구분되어 있다. 그러나 실제 소방 현장에서는 의료인력 부족과 재난 대응의 특수성으로 인해 동일한 보건의가 적합성 판정의학, 예방의학 및 응급진료 업무를 함께 수행하는 경우가 많았다. 특히 인력 규모가 작은 지역의 소방 구조기관(도)에서는 여러 명의 의사를 확보하기 어려워 한 명의 보건의가 다양한 업무를 담당하는 사례가 일반적으로 나타나고 있었다. 이에 따라 현행 운영 실태와 법적 규율 사이의 괴리를 해소할 필요성이 제기되었다.
- 소방관의 정신건강 지원 강화
 - 최근 대형산불, 자연재해, 구조·구급 활동 증가와 함께 소방관에 대한 폭행 사건도 증가하고 있으며, 반복적인 외상 사건 노출에 따른 심리적 부담이 커지고 있다는 문제가 제기되었다. 특히 소방관의 정신건강 문제가 단순한 개인적 문제가 아니라 재난 대응 역량과도 직결된다는 점이 강조되었으며, 이에 따라 심리치료사와 심리학자를 소방 의료지원 체계의 정식 구성원으로 규정하고 심리 평가, 심리지원 및 예방 활동을 수행하도록 해야 한다는 필요성이 제기되었다.
- 의료인력 간 협업 체계 제도화
 - 재난 현장에서 의사, 간호사, 약사, 심리 전문인력 및 수의사 등이 동시에 관여하는 경우가 많지만, 기존 제도에서는 이들 간의 협업 방식에 대한 명확한 법적 근거가 부족하였다. 이에 따라 입법 논의 시 각 직역이 독립적으로 활동하는 방식에서 벗어나 정보 공유와 공동 의사결정, 예방·치료·사후관리를 연계할 수 있는 협업 체계를 구축할 필요성이 제기되었다.

8) 프랑스 하원 의회 사이트, 인용: 2026.6.15. <https://www.assemblee-nationale.fr/>

○ 소방 의료구조서비스 인력 확보

- 소방 의료구조서비스 인력의 대부분이 자원 소방 의료인력 형태로 활동하고 있으며, 이들의 고령화가 심화되고 있어 소방관 건강관리와 재난 현장 의료지원의 지속가능성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점이 강조되었다. 이에 따라 의료인력의 역할과 권한을 법률에 명확히 규정하고 소방 의료구조서비스의 위상을 강화함으로써 의료 인력의 참여를 확대하고 제도의 안정성을 높일 필요성이 제기되었다.

2. 법률의 구성⁹⁾

- 프랑스는 입법 시 주요 논의 사항을 고려하여 「소방 구조기관 내 의료인력 임무에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법률은 총 4개 조항으로 비교적 간략하게 구성되어 있다.

조항	주요 내용
제1조	· 소방 구조기관(도) 내 보건국에 속해 있는 소방 의료구조서비스 인력(보건, 약사, 간호사, 심리치료사·심리학자, 수의사 및 기타 보건관리자)에 대한 법적 지위 및 임무 규정, 보건국의 다기능 임무 수행 특례 명시
제2조	· 보건국의 의료인력 구성 명시 · 의료인력의 임무 수행 방식 규정: 의료 협력팀을 구성 후 의료지원
제3조	· 파리 소방여단(Brigade de sapeurs-pompiers de Paris) 내의 민간 의료인력에게도 적용 · 마르세유 해군소방대대(Bataillon de marins-pompiers de Marseille) 내의 민간 의료인력에게도 적용
제4조	· 「소방 구조기관 내 의료인력 임무에 관한 법률」의 내용을 프랑스령 폴리네시아(Polynésie)에도 적용 등

3. 주요 내용

(1) 소방 의료구조서비스 인력의 임무 규정

- 기존에 행정·실무를 중심으로 수행되던 보건·간호·약사·심리 전문인력·수의사 등 소방 보건의로 인력의 역할과 임무를 법률상 명확하게 규정하였다. 각 직역의 임무는 다음과 같다.
- [보건] 소방 구조기관(도)의 임무 범위 내에서 인명 구조 및 응급 진료 수행, 응급의료 지원, 소방관 및 소방 구조기관 직원에 대한 진단 및 진료행위 수행, 적합성 평가

의학 및 예방의학 수행, 소방 구조기관(도)과 관련된 보건, 구조 및 응급 진료 분야에서의 전문 자문, 교육 및연구 수행, 직무 수행과 관련된 지휘, 관리·감독, 실행, 평가 또는 자문 업무에 참여한다. 한편 보건의 임무 중 일부는 법규명령으로 정한 조건에 따라 간호사에게 위임될 수 있다.

- [간호사, 보건관리자] 간호사와 보건관리자는 소방 구조기관(도)의 임무 범위 내에서 인명 구조 및 응급 진료 활동에 참여한다. 간호사는 소방관 및 소방 구조기관(도) 직원에 대한 위생관리 업무와 적합성 평가의학, 예방의학 관련 업무를 수행한다. 보건관리자는 소방 구조기관(도)의 모든 임무 수행에 참여하는 간호사의 활동과 해당 부서 인력의 업무를 지휘·조정한다.¹⁰⁾
- [약사] 소방 구조기관의 임무 범위 내에서 구조 활동에 참여할 수 있다. 또한, 소방 구조기관(도) 내부 약국과 관련된 활동의 기획, 관리·감독, 운영, 평가 및 점검 업무를 수행하며, 위생관리와 ‘핵·방사능·생물·세균·화학·폭발물 위험(NRBC-E 위험)’¹¹⁾ 분야에서도 활동할 수 있다.
- [심리치료사, 심리학자] 치료 및 예방 활동에 참여한다. 또한 이들은 소방관에 대한 심리지원 활동을 수행하며, 심리 평가와 심리검사를 실시한다.
- [수의사] 가축전염병(Épizootie), 동물 또는 생물학적 원인에 의한 보건 위험 대응 및 구조견 팀(Équipes cynotechniques)의 건강관리 업무에 참여할 수 있다.

수의사는 보통 위험에 처한 동물을 구조하거나 안전한 장소로 이동시키는 업무를 수행하며, 소방관의 안전을 위협하거나 공공의 안전에 위험을 초래하는 동물을 대응하기 위해 출동한다. 또한, 구조견의 수색 임무 수행 적합성을 평가하고 관리하며, 구조견 팀(Équipes cynotechniques)¹²⁾이 출동하거나 훈련하는 현장에서 보건 지원 임무를 수행한다. 아울러 소방 구조기관(도)장, 보건국의 생물학적 위험 기술 자문관으로 활동한다.

10) 구체적으로 보건관리자(Cadre de santé)는 2개의 직급으로 구성된다. 첫째, 보건관리자, 둘째, 상급 보건관리자이다. 이 직군은 주로 내부 승진(Promotion interne)을 위한 경로로 운영되며, 공개되는 직위의 80~90%는 재직 공무원을 대상으로 한 내부경쟁시험(Concours)을 통해 충원된다. 보건관리자는 수석 보건의(Médecin-chef)의 지휘 아래 보건국 간호책임자(Infirmier de chefferie) 또는 그룹(Groupement) 단위 간호책임자 직위를 맡을 수 있으며, 다음과 같은 업무를 수행한다. ① 직업 및 자원 소방 간호사에 대한 관리·감독 업무 ② 수석 보건의, 수석 약사(Pharmacien-chef) 및 그룹 단위 보건의에 대한 지원 업무 ③ 직업 및 자원 소방 간호사와 소방관에 대한 교육훈련 업무이다. 또한 이들은 수석 보건의의 지휘 아래 소방 의료구조서비스의 임무 수행에 참여하며, 간호 전략을 시행함으로써 작전 활동과 근무 중 건강관리 양 측면에서 대상자의 건강을 보호·유지·회복·증진하는 역할을 수행한다.

11) NRBC-E 위험은 프랑스 소방·군·재난대응 체계에서 사용하는 개념으로, 다음과 같은 대규모 재난·위험물 대응 분야를 의미한다. N: 핵(Nuclear), R: 방사능(Radiological), B: 생물(Biological), C: 화학(Chemical), E: 폭발물(Explosive)이다. 특히 약사는 독성학 자문, 오염 대응, 해독제 관리, 의약품 관리, 보호장비 관련 지원 등의 역할을 수행한다.

12) 구조견 팀(구조견 핸들러, 구조견)의 임무는 실종자 수색이나 붕괴 건물 잔해에 매몰된 사람을 탐색하기 위한 임무를 수행한다. 보통 구조견 팀은 6명의 소방관과 구조견으로 구성되어 있다. 훈련은 매주 1회 오전에 실시되며, 매달 한 차례 하루 전체를 활용한 훈련을 실시한다. 더불어 매년 6월 구조견 전문 요원들은 3일간 집중훈련 형태의 연례 교육훈련에 참여한다. 구조견 팀은 현장지휘관의 판단에 따라 취약 실종자 수색, 일반 실종자 수색, 매몰자 수색 등의 임무에 투입된다. 또한, 교통사고 구조 현장에서 피해자 존재 여부를 확인하거나, 수난(水難) 수색 구역 설정 작업에도 참여할 수 있다.

9) 프랑스 정부 사이트, <https://www.vie-publique.fr/>

- [기타 보건의료 전문인력] 자신의 전문직 규정 범위 내에서 소방 구조기관(도) 내 보건국의 임무 수행에 참여하기 위하여 소방 전문 보건의료 전문가(Experts de sapeurspompiers) 자격으로 활동할 수 있다.

(2) 보건국의 통합적 임무 수행 특례 인정

- 프랑스에서는 직무상 독립성과 이해충돌 방지를 위해 1명의 의사가 예방의학, 적합성 판정, 진료 업무를 서로 구분하여 수행하도록 하고 있다. 그러나 소방 구조기관(도) 내 의료인력 부족과 재난 대응의 특수성으로 인해 1명의 보건위가 위 3가지 임무를 함께 수행함으로써 현행 법률과 불일치 문제가 발생하였다.
- 이에 따라 보건위가 소방 구조기관(도)의 소방관과 직원에 대한 진단 및 진료행위 수행, 적합성 평가의학 및 예방의학 수행 업무를 통합적으로 수행할 수 있도록 명시적인 특례를 인정하였다.



일반적으로 구조견 팀은 이동용 케이지, 사료, 목줄, 입마개, 목걸이, 식별용 하네스 등 구조견 운용에 필요한 장비가 탑재되어 있는 구조견 분야 전용 차량 2대를 운영한다.

(3) 소방관 건강관리 및 정신건강 지원 강화

- 이 법률은 소방관에 대한 응급의료 지원뿐 아니라 예방 중심의 건강관리 및 정신건강 지원 기능을 강화하고 있다. 특히 보건위와 간호사의 예방의학 및 건강관리 임무를 명문화하여 근골격계 질환 예방, 화재 연기 및 유해 물질 노출 관리, 직업병 예방, 심리·사회적 위험(Psychosociaux) 대응, 외상 후 스트레스 장애(PTSD) 관리 등 소방관의 직무상 건강위험에 대한 상시적 관리체계를 강화하였다.
- 또한, 심리치료사와 심리학자를 보건국 및 소방 의료구조서비스의 구성 인력으로 명시적으로 규정하고, 이들이 심리 평가·심리지원·예방 활동에 참여하도록 함으로써 재난 이후 정신건강 지원 기능의 법적 기반을 마련하였다.

(4) 보건국(Sous-direction santé)의 인원 명시

- 프랑스는 소방 구조기관(도) 산하에 소방관 건강관리와 예방·안전 정책 등을 담당하는 상시적 조직으로 보건국을 설치하고 이러한 보건국 내에 최소 1개의 소방 의료구조 서비스를 두고 있었다. 그러나 보건국의 인력구성을 법적으로 규정하지 않아 이에 대한 문제가 반복적으로 제기되어 왔다.
- 이에 따라 프랑스는 「소방 구조기관 내 의료인력 임무에 관한 법률」 제2조 전단에 “보건국은 의사, 약사, 보건관리자, 간호사, 심리치료사, 심리학자, 수의사 및 소방 전문 보건의료 인력으로 구성된다.”라고 규정하였다.
- 한편, 보건국은 재난 현장 의료지원뿐 아니라 예방의학, 약무, 심리지원, 수의학 활동, 건강관리 및 교육 기능 등을 포괄적으로 수행하고 있는데, 구체적인 임무는 다음과 같다.

[보건국(Sous-direction santé)의 임무]

보건국은 소방 의료구조서비스를 중심으로 재난 현장 의료지원, 소방관 건강관리, 예방의학, 수의학 활동, 교육·훈련 및 보건정책 지원 등의 업무를 수행한다.

1. 재난 현장 의료지원 및 위기관리

- 구조 활동, 재난 대응 계획 및 위기관리 과정에서 보건 의료인력, 수의사, 심리치료사 및 심리 전문인력의 현장 활동을 총괄·운영
- 피해자에 대한 의사·준의료 인력의 현장 처치 및 응급의료 지원 참여
- 동물 관련 사고 대응체계 운영
- 출동 소방관에 대한 의료·준의료·심리지원, 동물에 대한 수의학적 지원
- 의료팀 조정
- 보건 분야가 포함된 도 단위 재난 대응 계획 및 구조계획 수립 참여

2. 약무 및 의료 장비 관리

- 구조 활동, 적합성 평가의학, 예방의학 및 진료 업무 수행을 위한 내부 약국 운영
- 생체의공학 장비 및 구조·의료 장비 관리

3. 수의학 및 생물학적 위험 관리

- 수의학 장비·물품·의약품 공급 조정
- 직원 대상 식품위생 및 식품안전관리 총괄

4. 소방관 건강관리

- 소방관 직무 수행에 필요한 건강 적합성 평가
- 소방기관 직원 건강 모니터링 체계 운영 참여

5. 교육·예방 및 근로환경 개선

- 소방관 교육과정 기획 및 운영 참여
- 특히 보건 의료인력, 심리치료사, 심리학자, 수의사 대상 전문교육 실시
- 위생·안전·근로조건 및 건강·안전·근무 중 삶의 질(QVCT) 관련 정책 수립 참여

6. 보건 분야 자문 및 대외협력

- 의료활동의 질 향상 및 기록관리 체계 구축
- 보건 관련 지역 정책 수립 및 시행 지원
- 관련 기관과의 협력 및 전문 자문 수행

(5) 의료 협력팀 명시

- 의료 협력팀은 서로 다른 전문 분야의 인력들이 하나의 팀을 이루어 공동의 목표를 위해 협업하는 조직 형태를 의미한다.¹³⁾ 프랑스에서는 의료·복지·재난 대응 분야에서

주로 사용되는 개념으로 각 전문직의 지식과 역할을 상호 연계하여 통합적이고 효율적인 대응을 수행하기 위한 체계이다.

- 프랑스는 복합적 재난과 소방관 건강위험 증가에 대응하기 위해 다양한 전문 의료 인력이 각자의 단순한 역할 분담을 넘어 정보 공유, 공동 의사결정, 통합적 건강 관리, 예방·치료·사후관리 연계를 가능하게 하는 협업 체계를 강화하고자 하였다.
- 이에 프랑스는 「소방 구조기관 내 의료인력 임무에 관한 법률」 제2조 후단에 보건, 간호사 등 각 직역은 의료 협력팀을 이루어 임무를 수행해야 한다고 명시하였다. 이는 소방 구조기관 예하 보건국에 소속된 보건, 간호사, 약사, 수의사, 심리치료사 및 심리학자 등이 의료 협력팀을 구성하여 재난 현장 대응, 예방의학, 소방관 건강관리 및 정신건강 지원 등의 임무를 수행하도록 직역 간 협업을 제도화하기 위한 것이다.

◎ 요약

- 프랑스의 소방 조직은 국가가 통제하는 단일 체계가 아니라 소방 구조기관(도)을 중심으로 운영되는 분권형 체계를 특징으로 한다. 즉 국가는 법률 제정, 정책 수립, 교육 훈련 기준 마련 및 국가적 재난 대응을 총괄하는 역할을 수행하며, 화재·구조·구급 활동 등은 각 도에 설치된 소방 구조기관(도)이 담당한다.
- 소방 구조기관(도)은 화재, 사고, 자연재해, 응급구조 등 각종 재난으로부터 주민과 재산, 환경을 보호하는 공공기관이다. 각 소방 구조기관(도)은 소방센터, 구조·구급 조직 및 각종 전문부서, 보건국 등으로 구성되어 있으며, 소방 인력과 장비(소방 및 의료 등)를 관리하고 지역 재난 대응을 총괄하는 등 지역 재난 대응의 핵심적인 역할을 담당하고 있다.
- 프랑스의 소방관에 대한 의료지원 역시 이러한 도 단위 운영체계에 기반하고 있다. 구체적으로 소방 구조기관(도) 내에 보건국을 두고 이러한 보건국은 의사, 약사, 간호사, 보건관리자, 수의사, 심리치료사 및 심리학자 등 다양한 의료 전문인력으로 구성된 소방 의료구조서비스 조직을 1개 이상 포함하고 있다.
- 소방 의료구조서비스 인력은 소방관의 건강관리, 예방의학, 직무 적합성 판정, 정신 건강 지원, 직업성 질환 예방 및 재난 현장 의료지원 등의 업무를 담당한다. 또한 개별적으로 업무를 수행하는 것이 아니라 의료 협력팀과 상호 보완적으로 활동하고 있다.

13) 유럽심장학회 신하 심부전 협회 사이트,
<https://www.heartfailurematters.org/fr/ce-que-votre-medecin-ou-votre-infirmier-ere-peut-faire/personnes-pouvant-etre-impliquees-dans-vos-soins/>

- 프랑스는 별도의 소방병원이나 외부 의료기관 연계를 중심으로 소방관에 대한 의료 지원을 제공하기보다는 소방 구조기관(도) 내부에 의료인력을 배치하여 상시적·예방적 건강관리를 수행하는 체계이다. 이를 통해 사후 치료뿐만 아니라 예방의학, 직업성 질환 관리, 정신건강 지원 및 현장 의료지원 등을 포괄하는 통합적 의료지원 체계를 운영하고 있다.
- 즉 국가가 중심이 되어 소방관에게 의료지원을 제공하는 방식이 아니라 각 지방의 소방 구조기관(도) 내 보건국을 중심으로 의료지원 기능을 내재화하여 소방관에 대해 의료지원을 하고 있다.

【자료 출처 : 국회도서관】

국외 지자체 자치법규 입법사례

◇ 지방정부의 폭염 대응 관련 입법사례 ◇

1

[미국 피닉스] 피닉스 작업장 내 폭염 안전 계획 조례
- ORDINANCE G-7402, CONTRACTOR REQUIREMENTS FOR THE MITIGATION OF HEAT-RELATED ILLNESSES AND INJURIES IN THE WORKPLACE.

◇ 번역문

조례 G-7402호

폭염 안전 계획 게시 요건과 관련된 피닉스시 법전 제18장 제11절 제18-413조 제(A)항의 개정안을 반영하기 위해 조례 G-7241호를 개정하는 조례

피닉스시 의회는 다음과 같이 조례를 제정한다.

제1조 피닉스시 법전 제18장 제11절 제18-413조 제(A)항을 다음과 같이 개정하여 폭염 안전 계획 게시와 관련된 계약업체 요건의 문구를 명확히 한다.

제11절

작업장에서 발생하는 폭염 관련 질환 및 부상을 완화하기 위한 계약업체 요건

제18-413조 계약업체의 요건

A. 계약서 필수 문구

다음 조항은 시와 계약업체 간의 모든 계약 및 계약업체와 그 하도급업체, 재허가권자, 재허가를 받은 자, 전차인 간의 모든 계약에 포함되어야 한다.

이 계약에 따라 직원 및 계약직 근로자가 옥외 환경에서 작업을 수행하는 계약업체는 서면으로 작성된 폭염 안전 계획을 보관하여야 한다. 시는 이 계획의 사본과 함께 작업장에서 발생하는 폭염 관련 질환 및 부상을 예방하기 위해 현재 시행 중인 모든 폭염 안전 및 완화 조치에 관한 문서를 요청할 수 있다.

이 계획은 직원이 열람할 수 있도록 휴게실 게시판에 영어와 스페인어로 게시하여야 한다. 계약업체에 휴게실이 없는 경우, 직원 대상 공지사항을 통상적으로 게시하는 작업장 내 잘 보이는 장소에 폭염 안전 계획을 물리적으로 게시하여야 한다. 또한 폭염 안전 계획에는 모든 직원과 계약직 근로자가 폭염 안전 문제에 관해 문의하거나 신고할 필요가 있을 때 연락할 수 있는 계약업체의 전화번호를 포함하여야 한다. 이 조항에 따라 요구되는 폭염 안전 및 완화 계획과 관련 문서에는 최소한 다음 각 호의 사항 중 폭염 안전 및 완화와 관련된 내용을 포함하여야 한다.

1. 모든 직원과 계약직 근로자가 이용할 수 있는 장소에 위생적으로 관리된 시원한 식수를 무료로 제공할 것
2. 필요에 따라 정기적이고 필요한 휴식을 취하고 수분 보충을 위한 추가 휴식을 취할 수 있도록 할 것
3. 그늘진 장소 및/또는 냉방시설을 이용할 수 있도록 할 것
4. 밀폐형 운전실이 있는 차량에서 냉방시설을 이용할 수 있도록 할 것. 이러한 모든 차량에는 늦어도 2025년 5월 1일까지 정상 작동하는 냉방시설을 갖추어야 한다.
5. 새로 옥외 환경에서 근무하도록 배정되거나 옥외 환경으로 재배치된 직원 또는 계약직 근로자의 생리적 적응을 촉진하기 위한 효과적인 순응 조치를 시행할 것
6. 모든 직원과 계약직 근로자가 이해할 수 있도록 폭염 관련 질환 및 부상에 관한 교육을 실시하고 제공할 것. 교육은 환경적 위험 요인과 개인적 위험 요인, 예방, 폭염 관련 질환 및 부상의 징후와 증상을 인지하고 신고하는 방법, 적절한 응급처치 방법, 폭염 관련 질환과 부상을 응급의료진에게 신고하는 방법을 중점적으로 다루어야 한다.

계약업체는 또한 이 계약과 관련하여 노무 또는 서비스를 수행할 수 있는 하도급업체나 재허가를 받은 자, 전자인과 체결하는 모든 하도급계약에 이 조항을 포함하는 데 동의한다. 또한 계약업체는 모든 하도급업체나 재허가를 받은 자, 전자인에게 이 계약과 관련하여 노무 또는 서비스를 수행하도록 계약을 체결한 제삼자와의 모든 계약에 이 조항을 포함하

도록 요구하는 데 동의한다. 계약업체는 그 하도급업체가 이 조항을 준수하도록 보장할 의무가 있다.

B. 문서

계약업체는 제A항에서 요구하는 문서 외에도 요청이 있는 경우 작업장에서 발생하는 폭염 관련 질환 또는 부상을 방지하기 위한 완화 조치가 시행되고 있음을 입증하는 추가 문서를 제출하여야 한다.

C. 감독

이 절의 적용을 받는 계약의 관리를 주로 담당하는 부서는 이 절의 규정 준수 여부를 감독하여야 한다.

【자료 출처 : 피닉스시】

◇ 번역문

14X-8-803 냉방 및 제습 설비

14X-8-803.1 적용 범위

기존 건축물에는 제14X-8-803.2조부터 제14X-8-803.5조의 규정에 따라 냉방 및 제습 설비를 설치하여야 한다. 이 조에서 요구하는 설비는 제14X-8-803.6조에 따라 가동하여야 한다.

(2022년 6월 22일 시의회 회의록, 49372쪽, 제7조 개정)

14X-8-803.2 요양원

요양원에는 외기 온도가 38°C(100°F)이고 평균 동시 습구온도가 26°C(78°F)인 경우 모든 거주 공간, 화장실 및 공용 복도의 실내 온도를 24°C(75°F), 상대습도를 50퍼센트로 유지할 수 있는 상설 냉방 및 제습 설비를 설치하여야 한다.

(2022년 6월 22일 시의회 회의록, 49372쪽, 제7조 개정)

14X-8-803.3 고령자 주택

고령자 주택에는 외기 온도가 33°C(92°F)이고 평균 동시 습구온도가 24°C(75°F)인 경우 모든 실내 공용 모임 공간의 실내 온도를 24°C(75°F), 상대습도를 50퍼센트로 유지할 수 있는 상설 냉방 및 제습 설비를 설치하여야 한다.

예외: 2024년 5월 1일 전까지는 이 요건을 충족하기 위해 이동식 설비를 사용할 수 있다.

(2022년 6월 22일 시의회 회의록, 49372쪽, 제7조 신설)

14X-8-803.4 대규모 주거용 건축물

100개를 초과하는 주거 세대 또는 취침실을 포함하거나 고층 건축물에 해당하는 R(주거용) 용도의 건축물에는 외기 온도가 33°C(92°F)이고 평균 동시 습구온도가 23°C(74°F)인 경우 하나 이상의 실내 공용 모임 공간의 실내 온도를 24°C(75°F), 상대습도를 50퍼센트로 유지할 수 있는 상설 냉방 및 제습 설비를 설치하여야 한다.

예외: 2024년 5월 1일 전까지는 이 요건을 충족하기 위해 이동식 설비를 사용할 수 있다.

(2022년 6월 22일 시의회 회의록, 49372쪽, 제7조 신설)

14X-8-803.5 성능

제14X-8-803.2조부터 제14X-8-803.4조에서 요구하는 냉방 및 제습 설비는 난방 설비와 독립적으로 작동하거나 1시간 이내에 난방 모드에서 냉방 모드로 전환할 수 있어야 한다.

(2022년 6월 22일 시의회 회의록, 49372쪽, 제7조 신설)

14X-8-803.6 가동

열지수가 27°C(80°F)를 초과하는 날에는 거주자의 안전한 실내 환경을 유지하기 위해 이 조에서 요구하는 냉방 및 제습 설비를 가동하여야 한다. 각 주거 세대 및 취침실에 냉방 및 제습 시스템이 설치되지 않은 경우에는 건물의 모든 거주자가 냉방 및 제습 설비가 설치된 공간을 이용할 수 있어야 한다.

(2022년 6월 22일 시의회 회의록, 49372쪽, 제7조 신설)

14X-8-803.7 유지·관리

냉방 및 제습 설비가 설치된 경우에는 이를 적절히 설치하고 안전하게 작동할 수 있는 상태로 유지·관리하여야 하며, 의도된 기능을 수행할 수 있어야 한다.

(2022년 6월 22일 시의회 회의록, 49372쪽, 제7조 신설)

14X-8-804 기계설비

14X-8-804.1 기계기기

기계기기, 벽난로, 연료연소기기, 조리기기, 온수기기는 적절히 설치하고 안전하게 작동할 수 있는 상태로 유지·관리하여야 하며, 의도된 기능을 수행할 수 있어야 한다.

14X-8-804.2 굴뚝 및 연도

굴뚝, 굴뚝 연도, 통기관은 안전하게 작동할 수 있는 상태로 유지·관리하여야 하며, 의도된 기능을 수행할 수 있어야 한다.

예외: 작동 가능한 벽난로 또는 연료연소설비에 더는 연결되지 않는 굴뚝은 마개로 막을 수 있다.

14X-8-804.3 연소생성물의 배출

연료연소설비 및 기기는 굴뚝 또는 통기관에 연결하여야 한다.

예외: 무배기 방식으로 작동하도록 표시된 연료연소설비

14X-8-804.4 이격거리

기계설비와 가연성 재료 사이에 요구되는 이격거리를 유지하여야 한다.

14X-8-804.5 안전제어장치

기계설비 및 연료연소기기의 안전제어장치는 안전하게 작동할 수 있는 상태로 유지·관리하여야 하며, 의도된 기능을 수행할 수 있어야 한다.

14X-8-804.6 연소용 공기

연료연소설비에는 연료의 완전연소와 해당 설비가 설치된 공간의 환기에 필요한 공기를 공급하여야 한다.

14X-8-804.7 에너지 절약 장치

연료연소설비 또는 해당 설비에 연결된 연료 공급관이나 배기구, 배기관에 부착하여 연료 소비를 줄이기 위한 장치는 그 용도로 표시된 경우가 아니면 설치할 수 없다.

14X-8-804.8 조리기기

사용승인서에서 허용하거나 소방 법규 담당자가 승인한 경우를 제외하고, 하숙용 세대 또는 기숙사 침실에서는 조리를 할 수 없으며, 하숙용 세대 또는 기숙사 침실에 조리기기를 비치해서도 안 된다. 커피포트 및 비상업용 전자레인지와 같은 기기는 조리기기로 보지 않는다.

【자료 출처 : 시카고시】

3

[캐나다 토론토] 토론토 실내 온도 기준 조례

- CITY OF TORONTO MUNICIPAL CODE CHAPTER 497,
INDOOR TEMPERATURE STANDARDS BY-LAW

◇ 번역문

토론토시 자치법전

제497장

실내 온도 기준

2006년 「토론토시법」 제8조 제2항 제6호에 따라 토론토시 의회는 사람의 건강, 안전, 복지에 관한 조례를 제정할 권한이 있다.

시는 사유재산의 실내 온도 기준을 정하는 것이 사람의 건강, 안전, 복지에 부합한다고 판단한다.

제1절

총칙

제497-1.1조 정의

이 장에서 사용하는 용어의 뜻은 달리 정하는 경우를 제외하고 다음과 같다.

편의공간: 공동으로 사용하는 공동주택 내 실내 공간으로서, 공동주택 거주자가 여가활동이나 사회활동을 위해 이용할 수 있는 공간을 말한다. 여기에는 회의실, 파티룸, 게임룸, 피트니스센터 등이 포함될 수 있으나 이에 한정되지 않는다.

공동주택: 3층 이상이고 임대 세대가 10개 이상인 임대 목적으로 건축된 건물을 말한다. 다만 장기요양시설이나 허가받은 은퇴자 주거시설, 주택협동조합은 포함하지 않으며, 토론토시 자치법전 제354장 「공동주택」에서 정한 바에 따른다.

주거시설: 전부 또는 일부가 사람이 거주할 목적으로 점유되거나 적법하게 점유될 수 있는 건물 또는 구조물이나 그 일부를 말하며, 주거 세대와 파손 상태가 아니라면 이러한 목적으로 사용될 건물을 포함한다.

주거 세대: 사람이 거주할 목적으로 사용되거나 사용하도록 설계된 폐쇄형 주거 공간을 말한다.

집행국장: 자치단체 인허가 및 기준 담당 집행국장 또는 그 지명자를 말한다.

임대인: 임대 세대의 소유자와 자기 명의로 또는 다른 사람의 대리인이나 수탁자로서 토지 또는 건물의 임대료를 관리하거나 수령하는 모든 사람을 포함하여 말한다.

담당관: 이 절을 집행할 책임을 부여받은 모든 시 직원을 말한다.

관리자: 입주 허용과 관련된 일부 역할을 담당할 수 있는 공동주택 또는 부동산의 관리인이거나 재산 관리자를 말하며, 소유자는 포함하지 않는다.

소유자: 공동주택 또는 부동산의 소유자를 말한다.

공간 난방기: 연료를 연소하여 실내 또는 실외 공간에 열에너지를 공급하는 난방기기를 말한다.

폐운활유: 상업 또는 산업 작업에서 윤활제로 사용되었거나 자동차의 크랭크케이스에서 윤활제로 사용된 윤활유를 말한다.

제2절 실내 온도 기준

제497-2.1조 난방

A. 모든 임대인은 다음 각 호를 이행하여야 한다.

(1) (매년 10월 1일부터 다음 해 5월 15일까지 임대 주거 세대의 모든 구역에서 바닥으로부터 1.5미터 높이의 공기 온도를 최소 21°C로 유지할 것

(2) 제(1)호는 통상적으로 임대인이 난방비를 부담하는 주거 세대에만 적용할 것

(3) 명확히 하자면, 주거 세대의 공기 온도가 최소 21°C인 경우 임대인은 난방기기를 가동할 의무가 없을 것

B. 누구도 공간 난방기에서 폐운활유를 연소해서는 안 된다.

제497-2.2조 냉방

A. 모든 소유자, 관리자, 임대인은 설치된 모든 냉방 시스템이 다음 각 호를 충족하도록 하여야 한다.

(1) 6월 1일부터 9월 30일까지 실내 온도가 26°C를 초과하지 않도록 가동할 것

(2) 명확히 하자면, 제(1)호는 기존 냉방 시스템이 설치된 부동산에만 적용할 것

제497-2.3조 공동주택 편의공간의 냉방

A. 기존 편의공간이 하나 이상 있는 공동주택의 모든 소유자 및 관리자는 모든 주거 세대에 개별 냉방 또는 중앙 냉방이 제공되지 않는 경우 매년 6월 1일부터 9월 30일까지 기존 편의공간 중 하나 이상의 온도를 26°C 이하로 유지하여야 한다.

B. 소유자 또는 관리자가 제A항의 요건을 준수할 수 있는 유일한 방법이 1992년 「건축법」에서 정한 건축공사 또는 철거공사를 시행하는 것임을 입증할 수 있는 경우에는 제A항을 적용하지 않는다.

C. 명확히 하자면, 제A항은 기존 공동주택과 새로 건축된 공동주택 모두에 적용한다.

제3절

위반행위, 검사를 위한 출입, 명령, 위반 통지

제497-3.1조 위반행위

A. 이 장의 규정이나 이 장에 따라 발부된 위반 통지나 지시, 명령을 위반한 사람은 위반행위를 한 것으로 간주하며, 유죄판결을 받으면 100,000달러 이하의 벌금에 처한다.

B. 이 조에 규정된 벌금 외에도, 이 장이나 이 장에 따라 발부된 위반 통지나 지시, 명령을 위반하여 경제적 이익을 얻은 사람은 그 위반으로 얻은 경제적 이익의 공정시장가치와 동일한 금액의 특별 벌금에 처한다.

C. 제A항 및 제B항에 규정된 위반행위 외에도 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 이 장에 따른 위반행위를 한 것으로 간주한다.

- (1) 이 장에 따른 권한을 행사하거나 직무를 수행하는 사람을 방해·저지하거나, 이를 시도한 사람
- (2) 2006년 「토론토시법」 제378조에 따라 내려진 명령에 의거하여 행위하는 사람에게 정보나 물건을 제출하거나 제공하는 것을 태만히 하거나 거부한 사람
- (3) 이 장에 따라 작성, 제출, 접수된 진술서, 선서진술서, 신청서 또는 그 밖의 문서에 허위 정보를 제공한다는 사실을 알면서 이를 작성하거나 이에 관여하거나 동의하거나 묵인한 사람
- D. 법인이 이 장의 규정이나 이 장에 따라 발부된 위반 통지나 지시, 명령을 위반한 경우, 그 위반에 동의한 모든 이사 또는 임원은 위반행위를 한 것으로 간주하며, 유죄판결을 받으면 100,000달러 이하의 벌금에 처한다.
- E. 각 위반행위는 계속 위반행위로 지정되며, 위반이 계속되는 매일 또는 하루 중 일부에 대하여 10,000달러 이하의 벌금에 처한다. 각 위반행위에 부과되는 일일 벌금의 총액은 100,000달러를 초과할 수 있다.

제497-3.2조 검사를 위한 출입

- A. 담당관은 2006년 「토론토시법」 제376조에 따라 다음 각 호의 준수 여부를 확인하기 위한 검사를 실시하기 위해 합리적인 시간에 시 관할 구역 내 토지에 출입할 수 있다.

(1) 이 장

(2) 이 장에 따라 발부된 위반 통지나 지시, 명령

- B. 담당관은 제A항에 따른 검사를 위해 다음 각 호의 행위를 할 수 있다.

(1) 검사와 관련된 문서 또는 물건의 제출을 요구하는 행위

(2) 문서 또는 물건의 사본이나 발췌본을 작성하기 위해 검사와 관련된 문서 또는 물건을 조사하고 반출하는 행위

(3) 검사와 관련된 사항에 관하여 누구에게나 정보 제공을 요구하는 행위

(4) 검사의 목적과 관련된 전문지식이나 특수 지식을 보유한 사람으로서 담당관이 필요하다고 판단하는 사람을 대동하는 행위

(5) 검사 목적에 필요한 조사나 시험, 시료 채취, 사진 촬영을 하는 행위

제497-3.3조 시정명령 또는 위반 통지

- A. 담당관은 이 장의 위반 사실을 발견한 경우 2006년 「토론토시법」 제384조 또는 제385조에 따라 위반행위의 중지나 위반을 시정하기 위한 작업의 실시를 요구하는 하나 이상의 시정명령 또는 위반 통지를 발부할 수 있다.
- B. 집행국장이 지연으로 인해 사람의 건강이나 안전을 위협하는 상황 또는 이에 준하는 중대한 결과가 발생할 수 있다고 판단하는 경우 시정명령 또는 위반 통지는 즉시 효력이 발생할 수 있다.
- C. 시정명령 또는 위반 통지는 그 상대방에게 직접 송달하거나, 상대방이 시에 제공한 이메일 주소 또는 소셜 미디어 주소로 송달하거나, 상대방의 최종 확인 주소로 등기우편을 통해 송달할 수 있다. 등기우편으로 송달한 경우에는 발송일로부터 3일째 되는 날 송달된 것으로 간주한다.
- D. 해당 토지의 점유자가 등기상 부동산 소유자가 아니라는 증거가 있는 경우 시정명령 또는 위반 통지는 등기상 부동산 소유자와 토지 점유자 모두에게 송달하여야 한다.
- E. 소유자의 주소를 알 수 없거나 시가 제C항에 따라 소유자 또는 점유자에게 송달할 수 없는 경우, 시정명령 또는 위반 통지의 내용을 기재한 게시문을 해당 부동산 안이나 인근 토지의 눈에 잘 띄는 곳에 게시하면 소유자에게 충분히 통지한 것으로 간주한다.
- F. 제C항에 따른 시정명령 또는 위반 통지의 송달에 필요한 지연으로 인해 사람의 건강이나 안전을 위협하는 상황 또는 이에 준하는 중대한 결과가 발생할 수 있는 경우, 시정명령 또는 위반 통지의 내용을 기재한 게시문을 해당 부동산 안이나 인근 토지의 눈에 잘 띄는 곳에 게시하는 방식으로 송달할 수 있다.

【자료 출처 : 토론토시】

주요 판례

민간단체에 고용된 돌봄교사의 불법행위에 대하여 지방자치단체의 사용자책임이 인정되는지 여부가 문제 된 사건

[대법원 2026 .5 .29. 선고 중요판결]

◇ 주요내용

【사 건】 2025다219520 손해배상(기)

【원 고】 원고 1 외 2인 (소송대리인 등 생략)

【피고·상고인】 ○○○ 외 1인(경주시) (소송대리인 등 생략)

【판결선고】 2026. 5. 29.

○ 판시사항

- 위탁자가 위탁계약을 통하여 수탁자 및 그 피용자를 위탁자의 사무에 종사하게 하였고, 위탁자가 이들을 실질적으로 지휘·감독하여야 할 관계에 있는 경우, 수탁자뿐만 아니라 수탁자의 피용자와 위탁자 사이에서도 민법 제756조의 사용 관계가 인정될 수 있는지 (적극)

○ 사건 개요

- 관련 법령에 따라 지방자치단체가 주민들에게 방과후 돌봄서비스를 제공하기 위하여 다함께돌봄센터를 설치하고 그 운영을 민간단체에 위탁하였는데, 민간단체에 고용된 돌봄교사가 아동을 수행하는 등의 불법행위를 저지르자, 피해아동 측에서 민간단체와 지방자치단체를 상대로 사용자책임에 따른 손해배상을 구한 사안임
- 원심은, 지방자치단체와 민간단체 사이의 위탁계약에서 지방자치단체가 민간단체에 대하여 다함께돌봄센터의 운영 전반에 직접적으로 관여하고 관리·감독할 수 있는 근거를 상세히 정하고 있음을 근거로, 지방자치단체가 민간단체의 업무수행에 관하여 구체적이고 직접적인 지휘·감독권을 가지고 있었다고 판단 하여 지방자치단체의 사용자책임을 인정하였음
- 대법원은 위와 같은 법리를 실시하면서, ① 아동복지법 등 관련 법령에 따르면 다함께돌봄센터의 설치 및 운영 주체가 지방자치단체이고, 돌봄서비스에 관한 시책 추진은 지방자치단체의 책무인 점, ② 이에 해당 지방자치단체가 스스로 직영하는 다함께돌봄센터도 존재하는 점, ③ 위탁계약에서 관리·감독 권한, 관련 서류의 열람·시정조치 요구 권한 등을 정하고 있는 점, ④ 해당 지방자치단 체가 다함께돌봄센터의 운영시간,

이용료, 운영인력, 인건비, 운영 및 사업비, 시설 및 기자재비 등을 미리 구체적으로 정한 상태로 운영을 위탁하고 있는 점등에 비추어 볼 때, 다함께돌봄센터를 설치하여 그 운영을 위탁한 지방자치단체는 그와 같이 자신의 활동영역을 확장한 것에 상응하는 지휘·감독을 하여야 할 것이므로 객관적으로 민간단체 및 소속 돌봄교사의 사무집행을 실질적으로 지휘·감독하여야 할 관계에 있었다고 보아, 지방자치단체의 사용자책임을 인정한 원심의 결론을 수긍하여 상고를 기각함

○ 주문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고들이 부담한다.

○ 판결 요지

- 민법 제756조의 사용관계는 어떤 사람이 다른 사람을 위하여 그 지휘·감독 아래 그 의사에 따라 사무를 집행하는 관계로서, 고용관계에 의하는 것이 보통이겠지만 위임·조합·도급 기타 어떠한 관계라도 실질적인 지휘·감독 관계가 있으면 충분하고, 이러한 지휘·감독 관계는 실제로 지휘·감독하고 있느냐의 여부에 의하여 결정되는 것이 아니라 객관적으로 지휘·감독을 하여야 할 관계에 있느냐의 여부에 따라 결정된다(대법원 2019. 11. 14. 선고 2019다216312 판결 등 참조). 따라서 위탁자가 위탁계약을 통하여 수탁자 및 그 피용자를 위탁자의 사무에 종사하게 하였고, 위탁자가 이들을 실질적으로 지휘·감독하여야 할 관계에 있는 경우, 수탁자뿐만 아니라 수탁자의 피용자와 위탁자 사이에서도 민법 제756조의 사용관계가 인정될 수 있다.

재판관 신숙희(재판장) 천대엽(주심) 서경환 마용주

【자료 출처 : 대한민국 대법원】

유권해석 동향

■ 법제처 의견제시 사례

연 번	질의기관	질의내용	회신일
1	경기도 화성시	「지방공무원 복무규정」 제7조의7제9항 및 제10항에서 규정하고 있는 가족돌봄휴가와 별도로 본인 또는 배우자의 부모, 배우자, 자녀가 사고 또는 질병 등으로 병원진료나 입원 등이 필요한 경우 공무원에게 3일 이내의 유급휴가를 부여하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지	'26. 7. 7.
2	전남광주 통합특별시	전남광주통합특별시장 소속 감사위원회에 ‘광주감사담당관’과 ‘전남감사담당관’의 직(職)을 신설하는 경우에 광주감사담당관과 전남감사담당관이 각각 임명되기 전까지 중전의 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관이 각각 광주감사담당관과 전남감사담당관을 수행하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등	'26. 7. 3.
3	인천광역시 동구	하나의 조례에서 「박물관 및 미술관 진흥법」에 규정된 박물관 등과 그 외의 공립 문화시설에 관한 사항을 통합하여 규정할 수 있는지	'26. 7. 3.
4	경상북도	「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례」를 개정하여 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합을 기금 융자대상에 포함하고, 해당 융자 채권에 대한 이행연기의 특약에 관한 사항을 규정할 수 있는지 등	'26. 6. 22.
5	대구광역시	조례에서 매출액을 기준으로 백화점에 적용되는 교통유발계수를 세분화하여 규정할 수 있는지	'26. 6. 4.

1

「지방공무원 복무규정」 제7조의7제9항 및 제10항에서 규정하고 있는 가족돌봄휴가와 별도로 본인 또는 배우자의 부모, 배우자, 자녀가 사고 또는 질병 등으로 병원진료나 입원 등이 필요한 경우 공무원에게 3일 이내의 유급휴가를 부여하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지

[안건번호 : 의견26-0169 / 요청기관: 경기도 화성시 / 회신일자 2026. 7. 7.]

◇ 질의요지

- 「지방공무원 복무규정」 제7조의7제9항 및 제10항에서 규정하고 있는 가족돌봄휴가와 별도로 본인 또는 배우자의 부모, 배우자, 자녀가 사고 또는 질병 등으로 병원진료나 입원 등이 필요한 경우 공무원에게 3일 이내의 유급휴가를 부여하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ 이유

「지방자치법」 제28조제1항에서는 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는데, 여기서 「법령의 범위」란 법령에 위반되지 않는 범위를 의미하고, 조례가 법령에 위반되는지 여부는 법령과 조례의 각 규정 취지, 규정의 목적과 내용 및 효과 등을 비교하여 양자 모순·저촉이 있는지 여부에 따라서 개별적·구체적으로 판단해야 할 것입니다.(각주: 대법원 2022. 7. 28. 선고 2021추5050 판결 참조)

「지방공무원법」은 지방자치단체의 공무원에게 적용할 인사행정의 근본기준을 확립하여 지방자치행정의 민주적이며 능률적인 운영을 도모함을 목적으로 제정된 법률로서, 같은 법 제59조에서는 공무원의 복무에 필요한 사항은 이 법에서 규정하는 것 외에는 대통령령 또는 해당 지방자치단체 조례로 정한다고 규정하고 있습니다.

이에 따라 「지방공무원 복무규정」 제6조제1항에서는 공무원의 휴가를 연가·병가·공가(公暇) 및 특별휴가로 구분하고 있고, 같은 영 제7조의7제1항에서는 공무원의 특별휴가는 이 영에서 정하는 바에 따르되, 이 영에서 정하지 않는 사항은 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따른다고 규정하고 있습니다.

한편, 같은 조 제9항에서는 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교의 휴업·휴원·휴교 및 그 밖에 이에 준

하는 사유로 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우(제1호), 미성년자이거나 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인인 자녀·손자녀의 병원진료(「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진 또는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제24조 및 제25조에 따른 예방접종을 포함한다)에 동행하는 경우(제4호), 질병, 사고, 노령 등의 사유로 조부모, 외조부모, 부모(배우자의 부모를 포함한다), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우(제5호) 등에 연간 10일의 범위에서 가족돌봄휴가를 사용할 수 있도록 규정하고 있습니다.

또한, 같은 영 제10항에서는 제9항에 따른 가족돌봄휴가는 무급으로 하되, 자녀(같은 항 제5호의 경우에는 미성년자 또는 장애인인 자녀로 한정한다)를 돌보기 위한 가족돌봄휴가는 해당 공무원의 자녀(제9항제1호에 따른 어린이집등에 재학중이거나 장애인인 자녀를 말한다)수에 1을 더한 일수까지를 연간 유급휴가 일수로 하고, 장애인인 자녀가 있는 공무원 또는 「한부모가족지원법」 제4조제1호의 모 또는 부에 해당하는 공무원의 경우에는 본문에 따른 연간 유급휴가 일수에 1일을 더한 일수까지 연간 유급휴가 일수로 규정하고 있습니다.

이러한 법령체계를 종합하여 보면, 「지방공무원 복무규정」에서는 가족돌봄휴가의 적용대상, 휴가사유 및 유급·무급휴가의 범위까지를 구체적으로 규율하고 있는 것으로 보입니다.

한편, 화성시는 현행 「지방공무원 복무규정」에 따른 가족돌봄휴가는 미성년자 또는 장애인인 자녀를 돌보는 일정한 경우에만 유급휴가를 사용할 수 있도록 하고 있어, 본인 또는 배우자의 부모, 배우자 및 자녀가 질병이나 사고 등으로 병원진료 또는 입원 등의 간병이 필요한 경우에 사용할 수 있는 별도의 유급 간병휴가를 신설하려는 것으로 이해됩니다.

그런데, 「지방공무원 복무규정」 제7조의7제1항 단서에 따라 조례로 정하도록 위임하고 있는 사항은 같은 조 제2항부터 제15항까지에서 규정한 특별휴가의 종류 및 일수 외에 다른 종류의 특별휴가 및 그 일수를 말한다고 할 것이므로(각주: 법제처 2017. 6. 27. 의견제시 17-0145, 법제처 2024. 7. 5. 의견제시 24-0217, 법제처 2026. 1. 8. 의견제시 25-0407 참조) 화성시에서 규정하려는 유급 간병휴가가 「지방공무원 복무규정」에서 규정하고 있는 특별휴가와 다른 종류의 특별휴가에 해당하는지 살펴볼 필요가 있습니다.

화성시조례 개정안 제20조제10항에서는 사고 또는 질병 등으로 본인 및 배우자의 부모, 배우자, 자녀를 간병(병원진료, 입원 등)해야 하는 경우 이를 입증하는 증빙자료를 제출한 공무원에 대해 연간 3일 이내의 간병휴가를 사용할 수 있도록 규정하고 있습니다.

반면, 「지방공무원 복무규정」 제7조의7제9항에서는 미성년자이거나 장애인인 자녀의 병원진료에 동행하는 경우, 질병, 사고, 노령 등의 사유로 조부모, 외조부모, 본인 또는 배우자의 부모, 배우자, 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우에 가족돌봄휴가를 사용할 수 있도록 규정하고 있습니다.(각주: 「지방공무원 복무에 관한 예규」에서는 가족돌봄휴가와 관련하여 “질병·사고 등으로 병원에 입원하거나 가정 등에서 돌봄이 필요한 경우”를 가족돌봄휴가 사용 대상으로 안내하고 있음.(99~101쪽 참조))

이와 같이 「지방공무원 복무규정」은 질병이나 사고 등으로 가족을 돌봐야 하는 경우를 가족돌봄휴가의 사용 사유로 규정하고 있으므로 화성시조례 개정안에서 규정하고 있는 간병휴가의 적용대상과 휴가사유는 「지방공무원 복무규정」에서 이미 규율하고 있는 가족돌봄휴가의 대상 및 사유에 포함되는 것으로 보입니다.

그렇다면 화성시에서 신설하려는 간병휴가는 「지방공무원 복무규정」에서 정하고 있는 가족돌봄휴가와 목적, 적용대상 및 휴가사유의 측면에서 실질적으로 동일한 특별휴가로 볼 수 있고, 현행 법령에서는 가족돌봄휴가의 유급 사용 범위까지 별도로 규정하고 있는 점을 고려하면, 동일한 휴가사유에 대하여 조례로 별도의 유급 특별휴가를 신설하려는 것은 결국 가족돌봄휴가의 유급 적용범위를 달리 정하는 결과가 되어 같은 영에서 정한 가족돌봄휴가의 운영체계를 사실상 변경하는 것으로 볼 여지가 있습니다.

따라서, 화성시조례 개정안에서 규정하려는 본인 또는 배우자의 부모, 배우자, 자녀가 질병이나 사고 등으로 간병이 필요한 경우 3일 이내의 간병휴가를 사용할 수 있도록 하는 내용은 「지방공무원 복무규정」 제7조의7제1항 단서에서 규정하고 있는 “이 영에서 정하지 아니한 사항”에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있으므로, 조례 입안 시 이러한 점을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있을 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

○ 자치법규

「화성시 지방공무원 복무 조례」

제1조(목적) 이 조례는 「지방공무원법」 제59조 및 「지방공무원 복무규정」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제20조(특별휴가) ① 시장은 공무원이 결혼하거나 그 밖의 경조사가 있는 경우에는 해당 공무원의 신청에 따라 영 별표 1 및 이 조례 별표 3의 기준에 따른 경조사휴가를 주어야 한다.

② 시장은 5년 이상 재직한 공무원에게 해당 재직기간 중 다음 각 호의 범위에서 장기재직휴가를 허가할 수 있다. 휴가는 해당 재직기간 중 사용해야 하며, 재직기간의 산정은 영 제7조제2항을 따른다. 다만, 법령의 제정·개정·폐지 등의 사유로 재직기간이 변경된 경우에는 시장이 정하는 바에 따라 재직기간의 산정 기준을 달리 정할 수 있다.

1. 재직기간 5년 이상 10년 미만: 5일
2. 재직기간 10년 이상 20년 미만: 15일
3. 재직기간 20년 이상 30년 미만: 20일
4. 재직기간 30년 이상: 20일
5. 휴가는 분할 사용할 수 있으나, 1회 5일 이상 사용하여야 한다. 다만, 잔여 휴가일수가 5일 미만일 경우에는 상기 규정에도 불구하고 사용 가능하다.

③ 시장은 관내에 재해·재난 등의 발생으로 장기간 격무에 시달리거나, 주요시책·현안사업·국가중요사업 등을 성공적으로 추진한 공무원에게 업무처리에 지장이 없는 범위에서 5일 이내의 포상휴가를 허가할 수 있다.

④ 군 입영 자녀 및 형제·자매를 둔 공무원은 입영 당일 1일의 특별휴가를 받을 수 있다.

⑤ 한국방송통신대학에 재학 중인 공무원은 「한국방송통신대학교 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 출석수업에 참석하기 위하여 영 제7조의 연가일수를 초과하는 출석수업기간에 대한 수업휴가를 얻을 수 있다.

⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원은 시장이 정하는 바에 따라 퇴직예정일 1년 전부터 퇴직예정일 전날까지 60일의 퇴직준비휴가를 받을 수 있다. 이 경우 퇴직준비휴가는 나누어 사용할 수 있으나, 남은 퇴직준비휴가 일수가 10일 미만인 경우 외에는 매회 10일 이상 사용해야 한다.

1. 법 제66조에 따라 정년퇴직 예정인 공무원으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 공무원

가. 공무원으로 「공무원연금법」 제25조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 재직기간

이 20년 이상일 것

나. 「지방공무원 임용령」 제27조의3제1항제2호에 따른 연수를 희망하지 않을 것

2. 법 제66조의2에 따라 명예퇴직 예정인 공무원

⑦ 시장은 1년 이상 5년 미만 재직한 공무원에게 해당 재직기간 중 3일의 범위에서 새내기 도약휴가를 허가할 수 있다. 이 경우 제2항 각 호 외의 부분 후단 및 단서를 준용한다.

⑧ 공무원은 75세 이상 부모(배우자의 부모를 포함한다)가 질병, 사고 등의 사유로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 연간 3일의 범위에서 노부모 부양 특별휴가를 사용할 수 있다.

1. 「의료법」 제3조에 따른 의료기관에서 진료를 받거나 의료기관에 입원하는 경우
2. 「노인복지법」 제31조제2호에 따른 노인의료복지시설에 입소하는 경우

⑨ 제1항부터 제8항까지에서 규정한 사항 외에 특별휴가의 사용 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 시장이 정한다.

○ 관련 법령

「지방공무원법」

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 공무원에게 적용할 인사행정의 근본 기준을 확립하여 지방자치행정의 민주적이며 능률적인 운영을 도모함을 목적으로 한다.

제59조(위임규정) 공무원의 복무에 필요한 사항은 이 법에서 규정하는 것 외에는 대통령령 또는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

「지방공무원 복무규정」

제6조(휴가의 종류) ① 공무원의 휴가는 연가·병가·공가(公暇) 및 특별휴가로 구분한다.

② 공무원이 사용한 휴가 일수가 이 영 또는 조례로 정한 휴가일수를 초과한 경우 그 초과 일수만큼 결근한 것으로 본다.

제7조의7(특별휴가) ① 공무원의 특별휴가는 이 영에서 정하는 바에 따른다. 다만, 이 영에서 정하지 아니하는 사항은 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따른다.

② 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은 소속 공무원이 결혼하거나 그 밖의 경조사가 있는 경우에는 해당 공무원의 신청에 따라 별표 1의 기준에 따른 경조사휴가를 주어야 한다.

③ 임신 중인 공무원은 출산 전과 출산 후를 통하여 90일(미숙아를 출산한 경우에는 100일, 한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 120일)의 출산휴가를 사용할 수 있으며, 출산 후의 휴가기간이 45일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 60일) 이

상이 되도록 해야 한다. 다만, 임신 중인 공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 출산휴가를 신청하는 경우에는 출산 전 어느 때라도 최장 44일(한 번에 둘 이상의 자녀를 임신한 경우에는 59일)의 범위에서 출산휴가를 나누어 사용할 수 있다.

1. 임신 중인 공무원이 유산(「모자보건법」 제14조제1항에 따라 허용되는 경우 외의 인공임신중절에 의한 유산은 제외한다. 이하 제3호를 제외하고 같다)·사산의 경험이 있는 경우

2. 임신 중인 공무원이 출산휴가를 신청할 당시 연령이 40세 이상인 경우

3. 임신 중인 공무원이 유산·사산 또는 조산(早産)의 위험이 있다는 의료기관의 진단서를 제출한 경우

④ 유산하거나 사산한 여성공무원은 다음 각 호의 기준에 따라 유산휴가 또는 사산휴가를 사용할 수 있다.

1. 임신기간이 15주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 10일까지

2. 임신기간이 16주 이상 21주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 30일까지

3. 임신기간이 22주 이상 27주 이내인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 60일까지

4. 임신기간이 28주 이상인 경우: 유산 또는 사산한 날부터 90일까지

⑤ 남성공무원은 배우자가 유산하거나 사산한 경우 제4항 각 호의 구분에 따른 기간 중 3일의 유산휴가 또는 사산휴가를 사용할 수 있다.

⑥ 인공수정 또는 체외수정 등 난임치료 시술을 받는 공무원은 다음 각 호의 구분에 따라 난임치료시술휴가를 사용할 수 있다.

1. 여성공무원: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 목에서 정한 기간

가. 인공수정 등 시술을 받는 경우: 총 2일(시술 당일에 1일과 시술일 전날, 시술일 후 2일 이내이거나 시술 관련 진료일 중에 1일)

나. 동결 보존된 배아를 이식하는 체외수정 시술을 받는 경우: 총 3일(시술 당일에 1일과 시술일 전날, 시술일 후 2일 이내이거나 시술 관련 진료일 중에 2일)

다. 난자 채취를 하여 체외수정 시술을 받는 경우: 총 4일(난자 채취일에 1일, 시술 당일에 1일과 시술일 전날, 난자 채취일 전날, 시술일 후 2일 이내, 난자 채취일 후 2일 이내이거나 시술 관련 진료일 중에 2일)

2. 남성공무원: 정자 채취일에 1일

⑦ 임신 중인 여성공무원은 1일 2시간의 범위에서 휴식이나 병원 진료 등을 위한 모성보호시간을 사용할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은 임신 후 12주 이내 또는 32주 이후에 있는 여성공무원이 모성보호시간의 사용을 신청하면 이를 허가해야 한다.

⑧ 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 가진 공무원은 36개월의 범위에서

자녀돌봄, 육아 등을 위한 1일 최대 2시간의 육아시간을 사용할 수 있다.

⑨ 공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 연간 10일의 범위에서 가족돌봄휴가를 사용할 수 있다.

1. 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교(이하 이 항에서 “어린이집등”이라 한다)의 휴업·휴원·휴교 및 그 밖에 이에 준하는 사유로 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우

2. 자녀 또는 손자녀가 다니는 어린이집등의 공식 행사 또는 교사와의 상담에 참여하는 경우

3. 자녀 또는 손자녀가 어린이집등을 졸업한 후 「유아교육법」에 따른 유치원 또는 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 학교에 입학하기 전까지 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우

4. 미성년자이거나 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인(이하 이 조에서 “장애인”이라 한다)인 자녀·손자녀의 병원 진료(「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진 또는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제24조 및 제25조에 따른 예방접종을 포함한다)에 동행하는 경우

5. 질병, 사고, 노령 등의 사유로 조부모, 외조부모, 부모(배우자의 부모를 포함한다), 배우자, 자녀 또는 손자녀를 돌봐야 하는 경우

⑩ 제9항에 따른 가족돌봄휴가는 무급으로 하되, 자녀(같은 항 제5호의 경우에는 미성년자 또는 장애인인 자녀로 한정한다)를 돌보기 위한 가족돌봄휴가는 해당 공무원의 자녀(제9항제1호에 따른 어린이집등에 재학 중이거나 미성년인 자녀 또는 장애인인 자녀를 말한다)수에 1을 더한 일수까지를 연간 유급휴가 일수로 한다. 다만, 장애인인 자녀가 있는 공무원 또는 「한부모가족지원법」 제4조제1호의 모 또는 부에 해당하는 공무원의 경우에는 본문에 따른 연간 유급휴가 일수에 1일을 더한 일수까지 연간 유급휴가 일수로 한다.

⑪ 여성공무원은 생리기간 중 휴식을 위해 매월 1일의 여성보건휴가를 사용할 수 있다. 이 경우 여성보건휴가는 무급으로 한다.

⑫ 여성공무원은 임신기간 중 검진을 위해 10일의 범위에서 임신검진휴가를 사용할 수 있다.

⑬ 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난으로 피해[배우자, 부모(배우자의 부모를 포함한다) 또는 자녀가 입은 피해를 포함한다. 이하 이 항에서 같다]를 입은 공무원과 재난 발생 지역에서 자원봉사활동을 하려는 공무원은 5일(같은 법 제14조 제1항에 따른 대규모 재난으로 피해를 입은 공무원으로서 장기간 피해 수습이 필요하다고 소속 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장이 인정하는 경우에는 10일) 이내의

재해구호휴가를 받을 수 있다.

⑭ 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장은 소속 공무원이 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 4일의 범위에서 심리상담, 진료 및 휴식을 위한 심리안정휴가를 줄 수 있다.

1. 「공무원 재해보상법」 제5조제1호 및 제6호부터 제11호까지에 해당하는 직무를 수행하는 과정에서 인명피해가 있는 사건·사고를 경험했을 것

2. 제1호에 따른 인명피해가 있는 사건·사고의 경험으로 인해 심리적 안정과 정신적 회복이 필요하다고 인정될 것

⑮ 남성공무원은 배우자의 임신기간 중 검진에 동행하기 위해 10일의 범위에서 임신 검진 동행휴가를 사용할 수 있다.

2 전남광주통합특별시장 소속 감사위원회에 ‘광주감사담당관’과 ‘전남감사담당관’의 직(職)을 신설하는 경우에 광주감사담당관과 전남감사담당관이 각각 임명되기 전까지 종전의 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관이 각각 광주감사담당관과 전남감사담당관을 수행하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등

[안건번호 : 의견26-0165 / 요청기관: 광주광역시 / 회신일자 2026. 7. 3.]

◇ 질의요지

가. 전남광주통합특별시장 소속 감사위원회에 ‘광주감사담당관’과 ‘전남감사담당관’의 직(職)을 신설하는 경우에 광주감사담당관과 전남감사담당관이 각각 임명되기 전까지 종전의 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관이 각각 광주감사담당관과 전남감사담당관을 수행하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

나. 종전의 광주광역시 감사위원회 상임감사위원이 신설되는 광주감사담당관을 보좌하도록 하는 내용을 조례에 규정할 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

「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」(이하 “전남광주특별법”이라 한다) 제88조에서는 「지방자치법」 제190조 및 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 전남광주통합특별시(이하 “통합특별시”라 한다)와 그 소속기관 등 통합특별시조례로 정하는 기관 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증(이하 “자치감사”라 한다)하고 제92조에 따라 자치감사 결과를 처리하는 행위를 수행하기 위하여 통합특별시장 소속으로 감사위원회를 두도록 규정(제1항 본문)하고 있고, 통합특별시 감사위원회(이하 “감사위원회”라 한다)는 감사위원회의 위원장 1명을 포함한 7명 이내의 감사위원으로 성별을 고려하여 구성하도록 규정(제2항)하고 있으며, 같은 조 제1항부터 제7항까지 규정한 사항 외에 감사위원회에 필요한 사항은 통합특별시조례로 규정하도록 규정(제8항)하고 있습니다. 그리고, 전남광주특별법 부칙 제10조제1항에 따라 종전의 전라남도 또는 광주광역시

의 조례·규칙은 통합특별시의 새로운 조례·규칙이 제정·시행될 때까지 통합특별시의 조례·규칙으로 보되, 종전에 적용되던 지역에 한정하여 각각 적용하도록 규정하고 있습니다.

이와 같이 전남광주특별법 제88조제8항에서 감사위원회에 필요한 사항을 통합특별시조례로 정하도록 하고 있고, 같은 법 부칙 제10조제1항에서 종전의 전라남도 또는 광주광역시 조례·규칙에 관한 경과조치를 두고는 있으나, 질의요지와 같은 사항을 명시적으로 규정하고 있지 않으므로, 같은 법 제88조제8항의 위임에 따라 마련하려는 「전남광주통합특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례안」(이하 “통합특별시조례안”이라 한다)에 질의요지와 같은 사항을 규정할 수 있는지 살펴볼 필요가 있습니다.

나. 질의 가에 대하여

먼저, 법령 규정의 의미를 해석할 때에는 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하면서 법률의 입법 취지와 목적, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원하여 타당한 해석을 해야 하고(각주: 대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결 참조), 이와 같은 법리는 조례를 해석할 때에도 동일하게 적용될 것입니다.

이와 관련하여 앞서 살펴본 바와 같이, 전남광주특별법 제88조제1항에 따라 통합특별시장 소속으로 감사위원회를 두도록 규정하고 있고, 같은 조 제8항에 따라 감사위원회에 필요한 사항은 통합특별시조례로 정하도록 규정하고 있습니다. 이와 관련하여 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하는 점(각주: 헌법재판소 1995. 4. 20. 92헌마 264 결정 참조)을 고려할 필요가 있습니다.

그리고, 전남광주특별법의 제정이유를 살펴보면, 같은 법의 제정목적이 ‘통합특별시를 설치하여 서울특별시에 준하는 지위를 부여함으로써 인공지능(AI)·에너지·반도체 등 글로벌 미래 첨단산업의 거점을 마련하고, 농어업의 스마트 혁신을 달성하며, 이를 통하여 수도권 일극체제를 극복할 수 있는 남부권 핵심 성장축을 구축하고 실질적인 지방분권과 재정 자립을 실현하여 국가 균형발전과 국민의 복리 증진에 기여하려는 것’이라고 설명하고 있고, 같은 법 제4조제5항에서는 국가의 책무로 통합특별시가 수도권 집중 완화 및 지방행정 혁신의 모델이 될 수 있도록 중앙행정기관의 권한 이양, 규제 완화, 재정 분권 등 실질적인 자치권 확대를 위한 제도적 기반을 마련하도록 규정하고 있습니다.

이와 같은 전남광주특별법의 입법 목적, 같은 법에서 규정한 국가의 책무 규정, 조례에 대한 법률의 위임은 포괄적인 것으로 족하는 점 등을 종합해보면, 이 법은 통합특별시의 실질적인 지방분권(자치권 확대) 등을 통한 국가 균형발전 등을 목적으로 하는 것으로 보아야 할 것이고, 이러한 취지를 고려한다면, 같은 법 제88조제8항에서 감사위원회에 관해 필요한 사항은 통합특별시조례로 정하도록 규정한 위임의 성격은 포괄적 위임으로 보아야 할 것입니다.

또한, 전남광주특별법 제403조에서는 이 법에 따라 신분에 변동이 발생하는 공무원에게는 그 공무원의 경력 또는 담당업무, 종전의 직위 등을 고려하여 그에 상응하는 직에 임용하도록 규정하고 있고, 「지방공무원 임용령」 제7조제2항에 따라 임용권자는 직위의 직무요건(제1호), 공무원의 인적요건(제2호)을 종합적으로 고려하여 소속 공무원을 적재적소에 임용하도록 규정하고 있는데, 직위의 직무요건으로 직위의 주요 업무활동(제1호가목) 등을 규정하고 있고, 공무원의 인적요건으로 직렬 및 직류(제2호가목) 등을 규정하고 있습니다.

이와 관련하여, 전남광주특별법 제403조에 따라 신분에 변동이 발생하는 공무원에게는 경력, 담당업무, 종전의 직위(광주광역시 감사위원장, 전라남도 감사관) 등을 고려하여 그에 상응하는 직에 임용해야 할 것인데, 같은 조 중 ‘상응하는 직’과 관련하여 “직”이란 ‘공무원 또는 관리가 국가로부터 위임받은 일정한 직무나 직책’을 의미하는 용어(각주: 국립국어원 표준국어대사전 참조)로서, “직”은 직위·직급·직무·직책 등이 포함되는 넓은 의미의 개념이고, 상응하는 직에 임용할 때에는 종전의 직위뿐만 아니라 해당 공무원의 경력이나 담당업무 등도 고려해야 할 것이므로, 상응하는 직은 종전의 직위와 동일한 직위로 한정되는 것으로 보기는 어렵습니다. 아울러, 「지방공무원 임용령」 제7조제2항에 따라 임용권자는 직위의 직무요건(직위의 주요 업무활동 등), 공무원의 인적요건(직렬 및 직류 등)을 종합적으로 고려하여 소속 공무원을 적재적소에 임용하도록 규정하고 있으므로, 임용권자는 광주감사담당관과 전남감사담당관이 수행하는 주요 업무활동 등을 고려하여 소속 공무원(종전의 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관)을 적재적소(광주감사담당관, 전남감사담당관)에 임용할 수 있는 것으로 보아야 할 것입니다.

이와 같이 전남광주특별법 제88조제8항에서 감사위원회에 관해 필요한 사항은 통합특별시조례로 정하도록 포괄적으로 위임한 사항, 같은 법 제403조와 「지방공무원 임용령」 제7조제2항 등의 규정을 종합적으로 고려하면, 임용권자는 광주감사담당관과 전남감사담당관을 각각 임명하기 전까지 종전의 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관의 직 등

을 고려하여 종전의 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관으로 하여금 각각 광주감사담당관과 전남감사담당관의 직을 한시적으로 수행하게 할 수 있는 것으로 보임으로, 질의요지와 같은 사항을 규정하더라도 상위법령에 위배되는 것으로 보기는 어렵습니다.

나아가, 질의요지와 같은 사항을 규정하려는 취지가 감사위원회가 구성(감사위원장, 사무국장, 상임위원, 광주감사담당관 등의 임명)되기까지 한시적으로 불가피하게 발생하는 업무 공백을 방지하기 위한 것이라는 점도 고려되어야 할 것입니다.

따라서, 질의요지에 대해 규정하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

참고로, 통합특별시조례안 부칙 제3조제4항 전단에서는 감사위원장이 임명될 때까지 종전 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관이 각각 광주감사담당관과 전남감사담당관을 겸임하는 것으로 규정하고 있습니다. 먼저, 같은 항 전단 중 ‘감사위원장이 임명될 때까지’와 관련하여 감사위원장, 광주감사담당관, 전남감사담당관은 그 임명 절차 등이 다른 점 등에서 각각 다른 직으로 보아야 할 것이고, 감사위원장은 임명되었으나, 광주감사담당관과 전남감사담당관이 임명되지 않을 경우 광주감사담당관 등의 공석으로 인한 업무 공백은 여전히 존재할 수 있으므로, 같은 항 전단 중 ‘감사위원장이 임명될 때까지’를 ‘광주감사담당관과 전남감사담당관이 각각 임명될 때까지’로 수정할 필요가 있습니다.

그리고, 같은 항 전단 중 “겸임”과 관련하여 “겸직(임)”이란 ‘자기의 본디 직무 외에 다른 직무를 겸함. 또는 그 직무’를 의미하는 용어(각주: 국립국어원 표준국어대사전 참조)인데, 이 사안은 종전 광주광역시 감사위원장과 전라남도 감사관의 직이 폐지되고, 폐지된 직에 있었던 공무원이 한시적으로 광주감사담당관과 전남감사담당관의 직을 각각 수행하는 것이므로 겸직으로 보기는 어렵습니다. 이에 따라 같은 항 중 “겸임하며”를 “수행하며”로 수정할 필요가 있는 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

다. 질의 나에 대하여

질의요지와 관련하여 「광주광역시 감사위원회 구성 및 운영 조례」 제4조제1항에 따라 구성되는 광주광역시감사위원회의 감사위원 중 상임감사위원(이하 “종전상임감사위원”이라 한다)에 대해 감사위원회의 위원장이 임명될 때까지 종전상임감사위원(5급 상당)이 감사위원회에 신설되는 광주감사담당관(4급)을 보좌하도록 규정하려는 것으로 보입니다.

이와 관련하여, 앞서 질의 가에서 살펴본 바와 같이 「지방공무원 임용령」 제7조제2항에 따라 임용권자는 직위의 직무요건(직위의 주요 업무활동 등), 공무원의 인적요건(직렬 및 직류 등)을 종합적으로 고려하여 소속 공무원을 적재적소에 임용하도록 규정하고 있으므로, 임용권자가 소속공무원(종전상임감사위원)으로 하여금 광주감사담당관을 보좌할 필요가 있다고 판단하는 경우에는 질의요지와 같은 사항을 규정하는 것이 가능할 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「전남광주통합특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례안」

제3조(감사위원회 등에 대한 경과조치) ① 이 조례에 따른 감사위원회가 구성되기 전까지 「전남광주통합특별시 행정기구 설치 조례」에 따라 설치된 감사위원회 사무국 전남감사담당관은 전라남도 감사관이, 광주감사담당관은 광주광역시 감사위원회가 각각 종전의 관할 구역에서 수행하였던 기능과 업무를 종전과 같이 수행하고, 이 경우 각각 종전의 소관 조례, 규칙 및 규정에 따른다. 다만, 새로 제정된 통합특별시 조례 등의 적용이 필요한 사항은 별도로 결정한다.

② 제1항에 따라 전라남도 감사관과 광주광역시 감사위원회가 행한 심의·의결, 그 밖의 행위는 이 조례에 따른 감사위원회가 행한 것으로 본다.

③ 이 조례에 따른 감사위원회가 구성되기 전에 「전남광주통합특별시 행정기구 설치 조례」에 따라 설치된 사무국 및 그 직원은 특별법 제90조 및 이 조례에 따른 감사위원회 사무국 및 그 직원으로 본다.

④ 이 조례에 따른 감사위원회 위원장이 임명될 때까지 종전의 광주광역시 감사위원장은 광주감사담당관을, 전라남도 감사관은 전남감사담당관을 각각 겸임하며, 종전의 광주광역시 감사위원회 상임감사위원은 광주감사담당관의 업무를 보좌한다. 이 경우 직위와 처우는 각각 종전에 준한다.

「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 전라도 천년의 유구한 역사를 계승한 광주광역시와 전라남도가 함께 이룩한 5·18민주화운동과 민주·인권·정의·평화의 광주정신과 대동정신을 바탕으로 종전의 전라남도과 광주광역시를 통합하여 전남광주통합특별시를 설치하고, 인공지능·에너지·반도체 등 글로벌 미래 첨단산업과 농어업의 조화로운 발전을 통하여 실질적인 지방분권과 국가균형성장에 이바지함을 목적으로 한다.

제4조(국가의 책무) ① ~ ④ (생략)

⑤ 국가는 통합특별시가 수도권 집중 완화 및 지방행정 혁신의 모델이 될 수 있도록 중앙행정기관의 권한 이양, 규제 완화, 재정 분권 등 실질적인 자치권 확대를 위한 제도적 기반을 마련하여야 한다.

제88조(감사위원회의 설치 및 직무 등) ① 「지방자치법」 제190조 및 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 통합특별시와 그 소속기관 등 통합특별시조례로 정하는 기관(이하 “감사대상기관”이라 한다) 및 그 기관에 속한 사람의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증(이하 “자치감사”라 한다)하고 제92조에 따라 그 결과를 처리하는 행위를 수행하기 위하여 통합특별시장 소속으로 감사위원회를 둔다. 다만, 교육·학예 분야 사무와 기관 및 그 기관에 속한 자에 대한 감사는 통합특별시교육감이 임명한 통합특별시교육청 감사기구의 장이 수행한다.

② 감사위원회는 감사위원회의 위원장(이하 “감사위원장”이라 한다) 1명을 포함한 7명 이내의 감사위원으로 성별을 고려하여 구성한다.

③ 감사위원은 통합특별시조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 통합특별시장이 임명하거나 위촉하되, 감사위원 중 2명은 통합특별시의회가 추천하는 사람, 1명은 통합특별시조례로 정하는 시민사회가 추천하는 사람을 임명·위촉한다.

④ 통합특별시장, 통합특별시의회는 감사위원을 선정 또는 추천하려는 경우에는 감사위원 선정·추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

⑤ 통합특별시 소속 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다.

⑥ 자치감사의 구체적인 방법과 범위, 자치감사 활동의 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원장이 정한다.

⑦ 감사위원회는 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가지며, 조직·인사 및 감사활동에 필요한 예산의 편성에서 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 감사위원회와 제4항에 따른 감사위원 선정·추천위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 통합특별시조례로 정한다.

제403조(공무원의 신분상 불이익 방지) 이 법에 따라 신분에 변동이 발생하는 공무원에게는 그 공무원의 경력 또는 담당업무, 종전의 직위 등을 고려하여 그에 상응하는 직에 임용하여야 하며, 그 밖에 인사에서 불이익을 당하지 아니하도록 하여야 한다.

「지방공무원 임용령」

제7조(보직관리의 기준) ① (생략)

② 임용권자는 다음 각 호의 요건을 종합적으로 고려하여 소속 공무원을 적재적소에 임용해야 하며, 제8조의4에 따른 다면평가를 실시한 경우에는 그 결과를 임용에 반영할 수 있다.

1. 직위의 직무요건

가. 직위의 주요 업무활동

나. 직위의 성과책임

다. 직무수행의 난이도

라. 직무수행요건

2. 공무원의 인적요건

가. 직렬 및 직류

나. 윤리의식 및 청렴도

다. 보유 역량의 수준

라. 경력, 전공분야 및 훈련 실적

마. 그 밖의 특기사항

3 하나의 조례에서 「박물관 및 미술관 진흥법」에 규정된 박물관 등과 그 외의 공립 문화시설에 관한 사항을 통합하여 규정할 수 있는지?

[안건번호 : 의견26-0145 / 요청기관: 인천광역시 동구 / 회신일자 2026. 7. 3.]

◇ 질의요지

- 하나의 조례에서 「박물관 및 미술관 진흥법」에 규정된 박물관 등과 그 외의 공립 문화시설에 관한 사항을 통합하여 규정할 수 있는지?

◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ 이유

이 사안은 인천광역시 동구와 중구가 통합되면서 새로 인천광역시 제물포구의 박물관에 관한 조례를 제정하려고 하는데, 「박물관 및 미술관 진흥법」(이하 “박물관미술관법”이라 한다)에 규정된 박물관 등(각주: 박물관미술관법 제2조제1호에서는 “박물관”이란 문화·예술·학문의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 역사·고고·인류 등에 관한 자료를 수집·관리·보존 등을 하는 시설을 말한다고 규정하고 있고, 제5조에서는 이 법은 자료관, 사료관, 유물관, 전시장, 전시관, 향토관, 교육관, 문서관 등과 이와 유사한 명칭과 기능을 갖는 문화시설 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 인정하는 시설에 대하여도 적용한다고 규정하고 있음.)과 박물관미술관법에 규정되지 않은 공립 문화시설을 하나의 조례에서 규정할 수 있는지에 대한 질의로 이해됩니다.

먼저, 법령의 체계상 반드시 하나의 상위 개별 법령이나 규정 대상에 대하여 그에 상응하는 하나의 개별 조례를 갖도록 규정해야만 하는 것은 아니므로, 특정한 상위법령에서 위임한 사항을 규정하기 위한 조례가 아니라면 규정하려는 대상이 복수인 경우라도 조례 이용의 편의성, 법령과의 체계, 대상 제도의 상호연계성 등을 고려하여 다양한 대상에 적용되는 하나의 조례를 만드는 것은 가능할 것입니다.

따라서, 지방자치단체에서는 조례 제정 대상 제도들 간의 상호 유사성, 조례 제정의 근거가 되는 법령 사이의 체계, 여러 법률이나 대상과 관련된 내용을 하나의 조례에 규정하는 경우에 예상되는 혼선의 정도와 입법경제성·이용편의성의 정도 등을 종합적으로 고려하여 하나의 조례에서 함께 규율할 것인지 각각의 별개의 조례에서 따로 규율할 것인지의 형식을 판단해야 할 것입니다(각주: 법제처 2025. 8. 26. 의견제시 25-0305 참조).

이 사안에서 박물관미술관법에 따른 박물관 등과 그 밖의 공립 문화시설의 운영·지원에 관한 사무가 모두 인천광역시 제물포구의 사무라면 이와 관련된 사항을 법령에 위반되지 않는 범위에서 하나의 조례에 함께 규정하는 것이 입법기술상 불가능한 것은 아니라고 할 것입니다.

박물관미술관법 제2조의2에서는 국가와 지방자치단체는 박물관 및 미술관의 확충, 지역의 핵심 문화시설로서의 지원·육성, 학예사 육성 등 박물관 진흥을 위한 시책을 강구하도록 규정(제1항)하면서, 이에 따른 책무를 다하기 위하여 이에 수반되는 예산상의 조치를 하도록 노력하도록 규정(제2항)하고 있습니다. 또한, 박물관미술관법 제12조에서 지방자치단체는 지역사회의 박물관자료 및 미술관자료의 구입·관리·보존·전시 및 지역 문화 발전과 지역 주민의 문화 향유권 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 박물관과 미술관을 설립할 수 있다고 규정(제1항)하면서, 제1항에 따른 박물관과 미술관 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임(제2항)하고 있습니다. 뿐만 아니라, 「지방자치법」 제13조제2항제5호나목에서는 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리를 지방자치단체의 사무 중 하나로 예시하고 있습니다.

이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 박물관미술관법에 따른 박물관 등과 그 외의 박물관미술관법에 규정되지 않은 공립 문화시설의 관리에 관한 사항은 인천광역시 제물포구의 사무인 것으로 보이는 바, 귀 구의 판단에 따라 하나의 조례로 박물관미술관법에 따른 박물관 등과 그 외의 공립 문화시설의 운영·지원에 관한 사항을 정하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

다만, 귀 구에서 제정하려는 조례가 박물관미술관법에서 위임한 사항을 정하는 것을 목적으로 하는 조례인 경우라면, 박물관미술관법에서 규정하지 않은 시설에는 이 법이 적용되지 않고, 관련 사항을 조례로 정할 수 있도록 위임한 사항도 없으므로 해당 조례에서 박물관미술관법에서 규정하지 않은 공립 문화시설의 운영·지원에 관한 사항까지 함께 규정하는 것은 입법체계상 적절하지 않은 것으로 보이므로 조례 입안시 참고하여 주시기 바랍니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 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.

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥

가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도

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

다. 시·도유산의 지정·등록·보존 및 관리

라. 지방문화·예술의 진흥

마. 지방문화·예술단체의 육성

「박물관 및 미술관 진흥법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “박물관”이란 문화·예술·학문의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 역사·고고(考古)·인류·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설을 말한다.

2. “미술관”이란 문화·예술의 발전과 일반 공중의 문화향유 및 평생교육 증진에 이바지하기 위하여 박물관 중에서 특히 서화·조각·공예·건축·사진 등 미술에 관한 자료를 수집·관리·보존·조사·연구·전시·교육하는 시설을 말한다.

3. “박물관자료”란 박물관이 수집·관리·보존·조사·연구·전시하는 역사·고고·인류·민속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 인간과 환경의 유형적·무형적 증거물로서 학문적·예술적 가치가 있는 자료 중 대통령령으로 정하는 기준에 부합하는 것을 말한다.

4. “미술관자료”란 미술관이 수집·관리·보존·조사·연구·전시하는 예술에 관한 자료로서 학문적·예술적 가치가 있는 자료를 말한다.

제2조의2(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 박물관 및 미술관의 확충, 지역의 핵심 문화시설로서의 지원·육성, 학예사 양성 등 박물관 및 미술관 진흥을 위한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 이에 수반되는 예산상의 조치를 하도록 노력하여야 한다.

제5조(적용 범위) 이 법은 자료관, 사료관, 유물관, 전시장, 전시관, 향토관, 교육관, 문서관, 기념관, 보존소, 민속관, 민속촌, 문화관, 예술관, 문화의 집, 야외 전시 공원 및 이와 유사한 명칭과 기능을 갖는 문화시설 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 인정하는 시설에 대하여도 적용한다. 다만, 다른 법률에 따라 등록한 시설은 제외한다.

제12조(설립과 운영) ① 지방자치단체는 지역사회의 박물관자료 및 미술관자료의 구입·관리·보존·전시 및 지역 문화 발전과 지역 주민의 문화향유권 증진을 위하여 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 박물관과 미술관을 설립할 수 있다.

② 제1항에 따른 박물관과 미술관 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」

제2조(문화시설의 인정) ① 문화체육관광부장관이 법 제5조에 따라 법이 적용되는 문화시설을 인정하려면 법 제4조제1항 각 호에 따른 사업을 수행할 목적으로 설치·운영되는 동물원이나 식물원 또는 수족관 중에서 인정하여야 한다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따라 법의 적용을 받는 문화시설을 인정하려면 「국가유산기본법」 제9조에 따른 국가유산위원회의 의견을 들을 수 있다.

「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례」를 개정하여 햇빛소득마을 사업을 시행하는 마을협동조합을 기금 용자대상에 포함하고, 해당 용자 채권에 대한 이행연기의 특약에 관한 사항을 규정할 수 있는지 등

[안건번호 : 의견26-0160 / 요청기관: 경상북도 / 회신일자 2026. 6. 22.]

◇ 질의요지

- 가. 「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례」를 개정하여 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합을 기금 용자대상에 포함하고, 해당 용자 채권에 대한 이행연기의 특약에 관한 사항을 규정할 수 있는지?
- 나. 「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례」를 개정하여 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합에 대한 기금 용자채권의 면제에 관한 사항을 규정할 수 있는지?
- 다. 「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례」를 개정하여 기금의 용도에 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합이 금융기관으로부터 받은 대출에 대한 이차보전(이자차액 보전)을 할 수 있다는 내용을 규정할 수 있는지?

◇ 의견

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

◇ 이유

가. 질의 가, 질의 나 및 질의 다의 공통사항

「지방자치법」제159조제1항에서는 지방자치단체는 행정목적 달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있고, 같은 조 제2항에서는 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 필요한 사항은 조례로 정한다고 규정하고 있습니다.

한편, 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 “지방기금법”이라 한다) 제5조제1항에서는 지방자치단체의 장은 기금을 그 설치 목적과 지역 실정에 맞도록 관리·운용하여야 하고, 같은 법 제7조 및 제8조에서는 회계연도 및 출납폐쇄, 기금운용계획의 수립 및 결산 절차 등에 대하여 규정하고 있습니다.

「지방자치법」제159조제2항의 위임규정에 따라서 경상북도에서는 신·재생에너지 개발·보급, 에너지신산업 육성과 농외 소득창출 도모, 에너지 관련 중소기업의 육성·지원을 위하여 「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례」(이하 “경상북도조례”라 한다)를 제정하고, 에너지사업육성기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운용하고 있습니다.

경상북도는 이번 개정을 통해 마을협동조합이 시행하는 햇빛소득마을사업(각주: 마을협동조합 또는 사회적협동조합이 태양광 발전사업을 시행하고 그 발전수익을 지역주민과 공유하여 지역경제 활성화 및 재생에너지 확산을 도모하기 위한 행정안전부 공모사업으로 사업비의 85%는 정책 금융지원을 받고 15%는 자부담으로 추진함.)의 추진을 위하여 시설비 자부담에 필요한 금액을 기금에서 직접 용자하거나 금융기관으로부터 받은 대출에 대하여 이차보전을 통하여 지원 할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정하려는 것으로 보입니다.

나. 질의 가에 대하여

먼저, 경상북도가 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합에 대하여 직접 용자를 할 수 있도록 규정할 수 있는지 살펴보겠습니다. 「지방자치법」, 지방기금법 등 관계 법령에서는 지방자치단체는 특정 목적을 달성하기 위해 기금을 설치할 수 있고, 기금운용계획 수립 및 결산을 통해 기금을 효율적으로 운영하도록 규정하고 있으나 기금을 활용한 사업의 대상 또는 범위 등을 구체적으로 제한하고 있지 않습니다.

햇빛소득마을사업은 주민이 참여하는 태양광 발전사업을 통하여 재생에너지를 확산하고, 발전수익을 주민들이 함께 공유하여 지역경제를 활성화하기 위한 것으로 사업의 목적이 경상북도조례의 입법목적인 신·재생에너지산업 개발·보급 및 농외 소득창출 등과 관련성이 있다고 볼 수 있습니다.

따라서, 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합을 기금 용자대상에 포함하는 것은 경상북도가 지역의 여건 및 기금 운용상황 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 필요하다고 판단하는 경우에는 조례로 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

다만, 이 사안에서 용자 채권에 대한 이행연기의 특약에 관한 사항은 별도로 검토할 필요가 있습니다. 「지방자치법」제28조제1항에서는 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는데, 여기서 “법령의 범위”란 해당

법령에 위반되지 않는 범위를 의미하므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다고 할 것입니다.(각주: 대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추51 판결 참조)

「지방재정법」제85조제1항에서는 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소관의 채권을 관리하여야 하고, 같은 법 제86조에서는 법령이나 조례에 따르지 않고 채권의 전부 또는 일부를 면제하거나 그 지방자치단체에 불리하게 효력을 변경할 수 없다고 규정하고 있으며, 제87조제4항에서는 관리 대상이 되는 채권의 범위, 채권의 보존 및 그 밖에 채권 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있습니다.

그리고 「지방재정법 시행령」 제123조제1항에서는 채권의 이행기간은 일정한 기한으로 명시되어야 한다고 규정하고 있고, 같은 영 제124조제1항에서는 지방자치단체의 장은 채권에 대하여 다른 법률에 의한 경우 외에 채무자가 무자력 또는 이에 가까운 상태에 있는 때(제1호), 채무자가 당해 채무의 전부를 일시에 이행하기 곤란하고 현재 보유하고 있는 자산의 실정에 따라 이행기를 연장함이 징수 상 유리하다고 인정되는 때(제2호), 채무자가 재난 그 밖의 사고로 인하여 당해 채무의 전부를 일시에 이행하기 곤란하여 이행기의 연장이 부득이하다고 인정되는 때(제3호) 등에 한하여 그 이행기를 연장하는 특약 또는 처분(이하 “이행연기의 특약”이라 한다)을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.

이와 같이 「지방재정법 시행령」 제124조제1항에서는 지방자치단체의 채권을 적정하게 관리하기 위하여 이행연기의 특약이 가능한 사유를 직접 규정하고 있고, 지방자치단체가 조례로 그 적용범위를 추가하거나 확대할 수 있도록 위임하고 있지 않습니다.

그런데, 경상북도조례 개정안 제10조의2제1항에서는 도지사는 이 조례에 따라 융자를 받은 햇빛소득마을사업 마을협동조합이 부득이한 사유로 상황이 곤란하다고 인정되는 경우에는 기금운용심의위원회의 심의를 거쳐 「지방재정법 시행령」 제124조에 따라 이행연기의 특약을 할 수 있다고 규정하고 있고, 시행규칙 개정안 제18조의2에서는 천재지변·재해로 인해 발전시설이 훼손된 경우(제1호), 융자 실행 후 전력계통 제한, 장기간 출력제어, 전력거래 조건 변동 등 외부요인으로 발전수익이 현저히 감소하는 경우(제2호), 조합 해산, 사업 중단 등으로 정상적인 상황이 불가능한 경우(제3호), 그 밖에 도지사가 불가피하다고 인정하는 경우(제4호)를 상황이 곤란한 사유로 구체적으로 규정하고 있습니다.

이와 같이 경상북도조례 및 시행규칙 개정안은 전력계통 제한, 장기간 출력제어, 전력거래 조건 변동, 마을협동조합 해산 등 「지방재정법 시행령」에서 정하고 있지 않는 사유를 이행연기의 특약이 가능한 경우로 규정하고 있습니다. 이는 상위법령에서 이행연기의 특약 사유를 한정하여 규정하면서 그 밖의 사항을 조례로 정할 수 있도록 위임하고 있지 않는 법령체계를 고려할 때, 이행연기의 특약 사유를 조례로 추가적으로 인정하는 것은 「지방자치법」 제28조제1항의 본문에 위배될 소지가 있어 보입니다.

다. 질의 내에 대하여

햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합에 대한 기금 융자채권의 면제에 관한 사항을 살펴보겠습니다. 「지방재정법 시행령」 제130조제1항에서는 지방자치단체의 장은 채무자가 무자력하거나 이에 가까운 상태에 있다는 이유로 이행연기의 특약을 한 채권으로서 당초의 이행기부터 10년을 경과한 후에도 채무자가 무자력하거나 이에 가까운 상태에 있고 이행할 수 있는 가망이 없다고 인정되는 경우(제1호), 제1호에 준하는 경우로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 경우(제2호)에 이행연기의 특약을 한 채권과 이에 관한 연체금 및 이자를 면제할 수 있다고 규정하고 있습니다.

여기서 “제1호에 준하는 경우”란 같은 항 제1호에서 정하고 있는 무자력 상태, 장기간의 이행연기 및 회수불능 상태와 본질적으로 유사한 정도의 사정이 있어 채권의 회수가 사실상 불가능하거나 현저히 곤란한 경우를 의미하는 것으로 해석될 수 있습니다.

그런데 경상북도조례 개정안 제10조의2제2항에서는 이행연기의 특약을 한 채권에 대하여 「지방재정법」 제86조 및 같은 법 시행령 제130조에 따라 당초의 이행기부터 10년을 경과한 후에도 무자력하거나 이에 가까운 상태에 있고 이행할 수 있는 가망이 없다고 인정되는 경우에 한하여 해당 채권과 연체금 및 이자의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다고 규정하고 있어 「지방재정법 시행령」제130조제1항제1호에서 규정하고 있는 면제요건과 차이가 없는 것으로 보이고, 상위법령에서 이미 규정하고 있는 사항을 재규정하는 것에 불과하므로 면제에 관한 사항을 별도로 규정할 실익은 없을 것으로 보입니다.

참고로, 경상북도조례 제6조제1항에서는 기금은 도지사와 협약에 의하여 지정된 금융기관에 별도의 계좌를 설치하여 예치·관리하고 기금운용계획에 의하여 운영하여야 한다고 정하고 있고, 경상북도조례 시행규칙 제3조에서는 기금관리 수탁금융기관은 선량한 관리자로서 주의의무를 다하여야 하며, 선량한 관리자의 주의의무 위반으로 인한 기금의 손

실에 대하여는 변제의 책임을 진다고 규정하고 있습니다.

그런데 경상북도조례 시행규칙 개정안 제3조 단서에서는 조례 제10조의2에 따라 면제 되는 채권에 대하여 수탁금융기관의 고의·중과실 또는 선량한 관리자의 주의의무 위반이 없는 경우에는 변제의 책임을 지지 않는다고 규정하고 있습니다.

그러나 현행 시행규칙 제3조 역시 선량한 관리자의 주의의무 위반으로 인한 기금의 손실이 있을 경우에 한하여 수탁금융기관이 변제의 책임을 진다고 규정하고 있으므로, 결과적으로 개정안의 단서조항은 현행 제3조와 같은 변제요건을 규정한 것으로 보이므로 개정안 단서조항을 별도로 규정할 실익은 없을 것으로 보입니다.

라. 질의 다에 대하여

질의 가에서 살펴본 것과 같이 햇빛소득마을사업은 경상북도조례의 입법목적인 신·재생 에너지 육성과 농외 소득창출 등과 관련이 있다고 볼 수 있습니다.

「지방자치법」, 지방기금법 등 관계 법령에서는 기금을 활용한 사업의 대상 또는 범위를 구체적으로 제한하고 있지 않으므로 기금의 용도에 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합이 금융기관으로부터 받은 대출에 대한 이차보전을 포함하도록 규정하는 것은 경상북도의 기금 운용상황, 재정 여건 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 필요하다고 판단하는 경우에는 조례로 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

다만, 이차보전은 마을협동조합이 금융기관에 부담하여야 하는 이자의 일부를 경감하기 위한 지원으로서 실질적으로 민간에 대한 재정지원의 성격을 가진다고 볼 수 있습니다.

「지방재정법」 제17조제1항에서는 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 법률에 규정이 있는 경우(제1호), 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우(제4호) 등에 해당하는 경우에 한하여 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다고 규정하고 있습니다.

또한, 같은 법 시행령 제29조제2항에서는 법 제17조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 그 밖의 공금 지출은 법 제18조에 따른 출자 및 출연을 제외한 해당 지방자치단체의 보조 등 모든 재정지출로 한다고 규정하고 있습니다.

이러한 지방재정법령은 지방재정의 건전하고 효율적인 사용을 위하여 지방자치단체의 개인 또는 법인·단체에 대한 재정지출에 대하여 일정한 범위 내에서 허용하고 있는 만큼 이차보전 역시 지원 대상, 지원기준 및 범위 등이 적정하게 검토될 필요가 있을 것으로 보입니다.

그런데 경상북도조례 개정안을 살펴보면, 제5조제1항제1호에서는 햇살에너지농사 및 햇빛소득마을 사업비 용자와 이차보전으로 기금의 용도를 규정하고 있고, 제10조의3에서 도지사는 마을협동조합 등 주민공동체 법인이 햇빛소득마을사업과 관련하여 부담하는 용자 또는 대출의 이자의 전부 또는 일부를 기금운용심의위원회의 심의를 거쳐 예산의 범위에서 보전할 수 있다고 규정하고 있습니다.

이와 같이 경상북도조례 개정안에서는 기금의 용도에 햇빛소득마을사업에 관한 이차보전을 포함하고 마을협동조합에 대하여 이차보전이 가능하다는 내용만을 규정하고 있을 뿐 지원 대상, 지원 기간 및 보전비율 등 운영에 필요한 세부사항은 별도로 규정하고 있지 않은 것으로 보입니다.

따라서, 햇빛소득마을사업을 시행하는 마을협동조합이 금융기관으로 부터 받은 대출에 대한 이차보전에 관한 사항을 규정하려는 경우에는 기금의 설치 목적, 재정 여건 및 사업 특성, 현행 조례체계 등을 고려하여 운영에 필요한 사항을 함께 규정할 필요가 있을 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

○ 자치법규

「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례」

제1조(목적) 이 조례는 경상북도 내 신·재생에너지 개발·보급, 에너지 이용 효율화 및 에너지산업 육성과 농외소득 창출을 도모하고, 에너지 관련 중소기업의 육성·지원을 위해 경상북도 에너지사업육성기금을 설치·운영하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제5조(기금의 용도) ① 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 햇살에너지농사 사업비 용자
2. 「경상북도 분산에너지 활성화 지원 조례」제9조 및 제10조에 해당 하는 사항
3. 기금의 운용·관리를 위하여 필요한 사항
4. 신·재생에너지, 분산에너지 및 에너지산업 관련 도내 중소·벤처기업 육성사업

5. 그 밖에 도지사가 기금 설치의 목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 사업
- ② 도지사는 제1항의 사업을 추진하기 위해 「지방재정법」 제18조에 따라 예산의 범위에서 기금을 출연할 수 있다.
- 제6조(기금의 관리·운용) ① 기금은 도지사와 협약에 의하여 지정된 금융기관(이하 "금융기관"라 한다)에 별도의 계좌를 설치하여 예치·관리하고, 기금운용계획에 의하여 운용하여야 한다.
- ② 기금은 금융기관에 예치·관리하되 여유자금은 「경상북도 통합재정안정화기금 설치 및 운용 조례」 제8조에 따라 통합재정안정화기금에 예탁하여야 한다.
- ③ 기금은 「지방재정법」 제34조제3항에 따라 세입·세출예산 외로 처리할 수 있다.

「경상북도 에너지사업육성기금 설치 및 운용 조례 시행규칙」

제2조(기금의 관리) 조례 제6조제1항의 금융기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금융기관(이하 "수탁금융기관"이라 한다)으로 한다.

1. 「은행법」 제2조에 따른 금융기관
 2. 「농업협동조합법」 제2조에 따른 농업협동조합
- 제3조(기금관리 수탁금융기관의 의무) 조례 제6조제1항의 규정에 의한 기금관리 수탁금융기관은 선량한 관리자로서 주의의무를 다하여야 하며, 선량한 관리자의 주의의무 위반으로 인한 기금의 손실에 대하여는 변제의 책임을 진다.

제6조(기금사업의 대상) 기금으로 지원할 수 있는 대상사업은 다음 각 호와 같다.

1. 햇살에너지농사사업의 태양광발전 시설자금
 2. 분산에너지 개발 및 보급 활성화 지원자금
 3. 신·재생에너지, 분산에너지 및 에너지신산업 분야 중소·벤처기업 지원자금
 4. 기금의 운용·관리를 위하여 필요한 사항
 5. 그 밖에 도지사가 기금 설치의 목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 사업
- 제11조(용자신청 및 대상자 선정) ① 조례 제9조의 규정에 의한 에너지사업육성기금 용자신청자는 별지 제1호 서식에 의한다.

② 개별법령에 의한 각종 인·허가는 신청(접수)일 이전에 득한 것으로 한다.

③ 도지사에게 접수된 용자신청서를 추진단의 심의를 거쳐 대상자를 선정한다.

제12조(용자금 한도) 조례 제10조에 따른 에너지사업육성기금 용자금의 용자한도액은 태양광발전 시설을 설치하는데 필요한 시설자금으로 한정하며, 매년 태양광 시장의 조사를 통해 용자금 한도액을 정한다.

제13조(용자기간) ① 조례 제10조의 규정에 따른 에너지사업육성기금 사업의 용자기간은 12년으로 하고 위원회의 심의를 거쳐 조정할 수 있다.

② 용자금을 신청한 농어업인 또는 농어업인단체는 용자금의 상환은 대출 다음달부터 상환만료시까지로 한다.

제14조(상환이자율 및 이자징수) ① 조례 제10조의 규정에 따른 에너지사업육성기금 사업의 대출금리는 매년 연리 1.0퍼센트로하며 위원회의 심의를 거쳐 조정할 수 있다.

② 상환기간 중에는 원금 상환일에 이자를 징수한다.

제15조(연체이자율) 조례 제10조의 규정에 따른 용자금 이자상환 연체시 이자율은 기금수탁기관의 연체이자율을 적용한다.

제16조(용자금의 상환방법) 용자금 상환과 이자계산방법은 기금수탁관리기관의 여신관련 제규정에 의하며, 상환방법은 6개월 거치 후 매월 원금균등분할상환으로 한다.

제17조(용자금의 사용금지) 기금을 용자받은 자는 사업계획서에 명시된 사업목적 용도에 예는 사용할 수 없다.

제18조(용자금회수) ① 기금 관리 수탁금융기관은 용자를 받은 자가 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 발생한 때에는 상환기일전이라도 용자금의 전부 또는 일부를 회수할 수 있다.

1. 제17조의 규정을 위반했을 때
2. 농어업인의 경우 경상북도외의 지역으로 전출하였을 때
3. 허위자료를 제출하여 용자를 받은 것이 판명되었을 때
4. 기타 용자사업의 목적 달성이 불가능하다고 판단되거나 기금회수가 필요하다고 인정될 때 위원회의 심의를 거쳐 도지사가 회수를 결정할 때

② 제1항제1호의 규정에 의하여 상환기일전에 용자금을 회수할 사유가 발생한 경우에는 용자취급기관은 그 사실을 지체없이 상환 의무자에게 통지하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 따라 용자금의 상환통지를 받은 사업자는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 원리금을 상환하여야 하며, 그 기간을 경과한 경우에는 연체이자율을 적용한다.

○ 관련 법령

「지방재정법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "지방재정"이란 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 말한다.
2. "세입"(歲入)이란 한 회계연도의 모든 수입을 말한다.
3. "세출"(歲出)이란 한 회계연도의 모든 지출을 말한다.
4. "채권"이란 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리를 말한다.
5. "채무"란 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무를 말한다.

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

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

② 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 “공공기관”이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
 2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인
- ③ 삭제

제10장 채권의 관리

제85조(채권의 관리와 그 사무의 위임) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소관의 채권을 관리하되, 소속 공무원에게 위임하여 관리하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 위임받은 공무원을 “채권관리관”이라 한다.

③ 채권관리관은 현금 수납의 직무를 겸할 수 없다. 다만, 정원이 지나치게 적어 동일인이 그 직무를 겸하여야 할 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제86조(채권의 보전) 지방자치단체는 법령이나 조례에 따르지 아니하고는 채권의 전부 또는 일부를 면제하거나 그 지방자치단체에 불리하게 효력을 변경할 수 없다.

제87조(관리의 방법 등) ① 채권 관리에 관한 사무는 채권의 발생 원인이나 채권의 내용에 따라 지방자치단체의 이익에 가장 부합하도록 처리하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 그 소관에 속하는 채권이 생겼을 때에는 지체 없이 채무자, 채권금액 및 이행기한, 그 밖에 관련되는 모든 사실을 확인하여 장부에 적고, 관리를 철저히 하여야 한다.

③ 삭제

④ 관리 대상이 되는 채권의 범위, 채권의 보전 및 그 밖에 채권 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「지방재정법 시행령」

제29조(기부·보조의 제한) ① 삭제

②법 제17조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 그 밖의 공금 지출은 법 제18조에 따른 출자 및 출연을 제외한 해당 지방자치단체의 보조 등 모든 재정지출로 한다.

③ ~ ⑤ (생략)

제123조(이행기한의 설정) ①채권의 이행기한은 일정한 기한으로 명시되어야 한다.

②제1항의 경우에 이행에 있어서 유리하다고 인정되는 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 그 채권금액을 분할하여 이행기한을 정할 수 있다.

제124조(이행연기의 특약 등) ①지방자치단체의 장은 채권(지방세 징수 또는 지방세체납 처분의 예에 의하여 징수하는 채권을 제외한다)에 대하여 다른 법령에 의한 경우 외에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에 한하여 그 이행기를 연장하는 특약 또는 처분(이하 “이행연기의 특약”이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 당해 채권의 금액을 분할하여 이행기를 정할 수 있다.

1. 채무자가 무자력 또는 이에 가까운 상태에 있는 때
2. 채무자가 당해 채무의 전부를 일시에 이행하기 곤란하고 현재 보유하고 있는 자산의 실정에 따라 이행기를 연장함이 징수상 유리하다고 인정되는 때
3. 채무자가 재난 그 밖의 사고로 인하여 당해 채무의 전부를 일시에 이행하기 곤란하여 이행기의 연장이 부득이하다고 인정되는 때
4. 계약에 의한 채권으로서 채무자가 당해 채무의 전부를 일시에 이행하기 곤란하고 정해진 기한 내에 이행하게 하는 것이 공익에 현저한 장애를 미칠 우려가 있다고 인정되는 때
5. 손해배상금 또는 부당이득반환금에 관한 채권으로서 채무자가 당해 채무의 전부를 일시에 이행할 수 없으나 채무자가 이행에 있어 특히 성의가 있다고 인정되는 때

② ~ ⑤ (생략)

제125조(이행기연장의 기한) ①지방자치단체의 장은 이행연기의 특약을 하는 경우에는 이행기(이행기 후에 이행연기의 특약을 하는 경우에는 당해 이행연기의 특약을 하는 날을 말한다)부터 5년(제124조제1항제1호에 해당하는 경우에는 10년) 이내로 그 연장에 관한 이행기를 정하여야 한다. 다만, 필요하다고 인정하는 때에는 이행연기의 특약을 다시 할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 이행연기의 특약을 다시 하는 경우의 연장에 관한 이행기는 10년(제124조제1항제1호에 해당하는 경우에는 20년)을 초과할 수 없다.

제130조(면제) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이행연기의 특약을 한 채권과 이에 관한 연체금 및 이자를 면제할 수 있다.

1. 채무자가 무자력하거나 이에 가까운 상태에 있다는 이유로 이행연기의 특약을 한 채권으로서 당초의 이행기(당초의 이행기 후에 이행연기의 특약을 한 경우에는 최초로 이행연기의 특약을 한 날)부터 10년을 경과한 후에도 채무자가 무자력하거나 이에 가까운 상태에 있고 이행할 수 있는 가망이 없다고 인정되는 경우
2. 제1호에 준하는 경우로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 경우
- ② ~ ④ (생략)

「지방자치단체 기금관리기본법」

제5조(기금의 관리 및 운용원칙) ① 지방자치단체의 장은 기금을 그 설치 목적과 지역 실정에 맞도록 관리·운용하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 기금자산의 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.

제6조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 세계현금(歲計現金)의 수입·지출·보관의 절차, 공유재산 및 물품의 관리·처분의 예 또는 채권 관리의 예에 따라 관리하여야 한다.

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.

제7조(회계연도 및 출납폐쇄 등) ① 기금의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

② 기금의 출납은 회계연도가 끝나는 날 폐쇄한다. 다만, 출납원이 수납한 수입금은 회계연도가 끝나는 날부터 20일까지 지방자치단체 금고에 납입할 수 있으며, 일상경비는 회계연도가 끝나는 날부터 15일까지 반납할 수 있다.

③ 회계연도에 속하는 수입·지출의 출납에 관한 사무는 다음 해 2월 10일까지 마쳐야 한다.

제8조(기금운용계획 및 결산) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여야 하고, 출납폐쇄 후 80일 이내에 기금의 결산보고서를 작성하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 기금운용계획안과 기금결산보고서를 회계연도마다 각각 세입·세출 예산안 또는 결산서와 함께 지방의회에 제출하여 의결을 받아야 한다.

③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 기금운용계획안의 주요 항목 지출금액을 늘리거나, 새로운 비목(費目)을 설치할 수 없다.

④ 기금운용계획안 및 결산보고서의 작성에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5 조례에서 매출액을 기준으로 백화점에 적용되는 교통유발계수를 세분화하여 규정할 수 있는지

[안건번호 : 의견26-0130 / 요청기관: 대구광역시 / 회신일자 2026. 6. 4.]

◇ 질의요지

- 조례에서 매출액을 기준으로 백화점에 적용되는 교통유발계수를 세분화하여 규정할 수 있는지?

◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ 이유

「도시교통정비 촉진법」(이하 “도시교통정비법”이라 한다) 제2조제9호에서는 “교통유발부담금”이란 교통혼잡을 완화하기 위하여 원인자 부담의 원칙에 따라 혼잡을 유발하는 시설물에 부과하는 경제적 부담을 말한다고 규정하였고, 제36조제1항에서는 시장(특별시·광역시·특별자치시장 및 특별자치도지사)을 포함한다. 도시교통정비지역에서 교통혼잡의 원인이 되는 시설물의 소유자로부터 매년 교통유발부담금을 부과·징수할 수 있도록 규정하고 있습니다. 또한 같은 법 제37조제1항에서는 시설물에 대한 부담금은 시설물의 각 층 바닥면적의 합계에 단위부담금과 교통유발계수를 곱한 금액으로 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서 단위부담금과 교통유발계수는 이용자 수, 매출액, 교통혼잡 정도 또는 시설물의 용도 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하되, 시장은 조례로 정하는 바에 따라 시설물의 위치·규모·특성 등을 고려하여 단위부담금과 교통유발계수를 상향·하향 조정할 수 있도록 규정하고 있습니다. 이에 따라, 「도시교통정비 촉진법 시행규칙」 별표 4에서는 근린생활 시설, 의료시설 등에 대해 교통유발계수를 정하고 있으며, 「대구광역시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」 제4조의2에서는 백화점, 쇼핑센터, 종합병원 및 일반업무시설 등에 대한 교통유발계수를 정하고 있습니다.

이 사안은 조례안 제4조의2제1호에서와 같이 “다만, 백화점의 경우 부담금 부과기간 중 매출액이 0000억 이하인 경우 0.00”라고 규정하여, 백화점에 적용되는 교통유발계수를 매출액을 기준으로 세분화하여 규정할 수 있는지에 대한 질의인 것으로 보입니다.

도시교통정비법(각주: 교통유발부담금은 1990. 1. 13. 공포, 7. 1. 시행된 도시교통정비법(법률 제4221호)에 최초로 도입됨. 이후 도시교통정비촉진법중개정법률안(이회규의원 대표발의)에서 대형 백화점 등이 유발하는 교통난에 비하여 부담금을 낮게 산출하는 문

제점이 있어 이를 개선하기 위해 교통유발부담금을 계산할 때 시설물의 매출액을 이용한 가중치를 곱할 수 있도록 규정하였고, 2002년 전부개정된 도시교통정비촉진법(2002. 1. 26. 공포, 7. 27. 시행, 법률 제6642호)에서 이를 반영하여 이용자수, 매출액 등을 고려하여 대통령령으로 교통유발계수를 정하도록 하고, 시장은 시설물의 위치·규모·특성 등을 고려하여 교통유발계수를 100분의 100 범위안에서 상향 조정할 수 있도록 규정함으로써 최초로 매출액과 시설물의 위치·규모·특성을 명시함.) 제37조제2항에서는 국토교통부는 이용자 수, 매출액 등을 고려하여 교통유발계수를 정하도록 하면서, 지방자치단체는 시설물의 위치, 규모, 특성 등을 고려하도록 구분하여 규정하여, 교통유발계수 산정을 위해 국토교통부가 고려할 사항과 시장이 고려할 사항을 구분하여 규정하고 있습니다. 이는 이용자 수, 매출액 등 전국적·통일적으로 적용될 수 있는 부분에 대해서는 국토교통부가 일괄적으로 고려하되, 시설물의 위치·규모·특성과 같이 지역별로 그 특성을 고려할 필요가 있는 부분에 대해서는 지방자치단체가 자체적으로 고려하여 교통유발계수를 가중·감경할 수 있도록 한 것으로 보는 것이 그 취지에 부합한 해석이라 할 것입니다. 따라서, 조례에서 매출액을 기준으로 교통유발계수를 세분화한다면 이미 국토교통부에서 교통유발계수를 정할 때 반영된 사항에 대해 시장이 중복하여 다시 고려하는 결과가 되므로 적절하지 않은 것으로 보입니다.

또한, 일반적으로 법령에서 하나 또는 수개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 열거된 사항은 예시사항이라 할 것이고, 별도로 해석해야 할 특별한 이유가 없는 한 그 “등”에는 열거된 예시사항과 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가지는 사항이 포함되는 것으로 해석함이 상당하다 할 것(각주: 법제처 2026. 3. 18. 의견제시 26-0072 참조)입니다. 도시교통정비법 제37조제2항에서 시장이 고려하도록 규정한 사항인 시설물의 위치·규모·특성은 지방자치단체의 개별적인 교통상황을 고려할 수 있도록 해당 시설물 주변의 교통혼잡을 유발하는 원인요소로서 규정된 것으로 보이나, 매출액의 경우 그 자체로 교통혼잡의 원인이 된다고 보기 어렵고, 지역적 특성에 따른 차이가 있다고 보기도 어려우므로 도시교통정비법 제37조제2항에서 열거된 시장의 고려사항과 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가진 사항이라고 인정하기는 어렵다고 판단됩니다.

뿐만 아니라, 판매시설 중 쇼핑센터, 할인점, 전문점, 대형마트와 달리 백화점에 대해서만 매출액을 기준으로 교통유발계수를 세분화하여 규정하는 것에 대한 합리적인 이유에 대한 제시가 없다면, 쇼핑센터, 종합병원 등 다른 시설물과 비교하여 형평의 문제가 발생할 수 있다는 점도 면밀하게 검토할 필요가 있는 것으로 보입니다.

따라서, 조례에서 매출액을 기준으로 백화점에 적용되는 교통유발계수를 세분화하여 규정하는 것에 신중하시기 바랍니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

○ 자치법규

「대구광역시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」

제4조의2(교통유발계수) 법 제37조제2항의 규정에 의하여 조례로 정하는 교통유발계수는 다음 각 호와 같다.

1. 판매시설중 백화점, 쇼핑센터(대규모 소매점), 할인점, 전문점, 대형마트: 10.92
2. 삭제 <2015.7.30.>
3. 의료시설 중 종합병원: 1.92
4. 일반업무시설: 1.38
5. 위락시설 중 유흥주점: 3.84
6. 집회장 중 예식장: 6.24

○ 관련 법령

「도시교통정비 촉진법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- 1.~8. (생략)
9. “교통유발부담금(交通誘發負擔金)”이란 교통혼잡을 완화하기 위하여 원인자 부담의 원칙에 따라 혼잡을 유발하는 시설물에 부과하는 경제적 부담을 말한다.
10. (생략)

제36조(교통유발부담금의 부과·징수) ① 시장은 도시교통정비지역에서 교통혼잡의 원인이 되는 시설물의 소유자로부터 매년 교통유발부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과·징수할 수 있다.

② 부담금의 부과대상은 제3조제1항제1호에 해당하는 지역에 있는 시설물로서 해당 시설물의 각 층 바닥면적을 합한 면적(제8항에 따라 부담금을 부과하지 아니하는 시설물에 해당하는 면적을 포함한다)이 대통령령으로 정하는 규모 이상의 것으로 한다.

③ 부담금의 부과대상자는 부담금의 부과기준일 당시 제2항에 따른 부담금의 부과대상 시설물(이하 “부과대상 시설물”이라 한다)의 소유자로 한다.

④ 부담금 부과기간 중에 부과대상 시설물의 철거·멸실(滅失) 등으로 부담금의 부과기준일 당시 부과대상자가 없는 경우에는 그 부과기간 중 최종 소유자를 부과대상자로 한

다.

⑤ 부과대상 시설물을 공동으로 또는 분할하여 소유하고 있는 자에게는 각각 그 소유지분에 따라 부담금을 부과한다. 다만, 그 부과대상 시설물 중 소유지분의 면적의 기준은 대통령령으로 정하되, 기준 면적 미만인 경우에는 부담금을 부과하지 아니한다.

⑥ 시장은 제2항에 따라 대통령령으로 정하는 범위에서 그 위치·규모·특성 등을 고려하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 규모 이상의 시설물에 대하여는 제5항 단서에도 불구하고 소유지분의 면적의 기준을 100분의 50의 범위에서 축소할 수 있다.

⑦ 시장은 제2항에도 불구하고 시설물의 위치·규모·특성 등을 고려하여 부과대상 시설물의 규모를 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 100분의 50의 범위에서 확대하거나 축소할 수 있다.

⑧ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설물에는 부담금을 부과하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 시설물을 그 시설물의 목적 외에 사용하는 경우에는 그러하지 아니한다.

1. 주한 외국 정부기관, 주한 국제기구 및 외국 원조단체 소유의 시설물
2. 주거용 건물(복합용도 시설물의 주거용 부분을 포함한다)
3. 그 밖에 교통유발량(交通誘發量)이 현저히 적거나 공익상 불가피한 사유로 부담금 부과가 적절하지 아니한 시설물 또는 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따른 국가유공자단체 등 비영리공공단체가 직접 업무에 사용하는 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물

⑨ 부담금의 부과·징수의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제37조(부담금의 산정기준) ① 시설물에 대한 부담금은 다음 계산식에 따라 계산한 금액으로 한다. 이 경우 시설물이 복합용도일 때 그 바닥면적의 계산방법은 대통령령으로 정한다.

부담금 = 시설물의 각 층 바닥면적의 합계 × 단위부담금 × 교통유발계수

② 제1항에 따른 단위부담금과 교통유발계수는 이용자 수, 매출액, 교통혼잡 정도 또는 시설물의 용도 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하되, 시장은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 시설물의 위치·규모·특성 등을 고려하여 단위부담금과 교통유발계수를 100분의 100의 범위에서 상향하거나 100분의 50의 범위에서 하향 조정할 수 있다.

「도시교통정비 촉진법 시행규칙」

제3조의3(교통유발계수) ① 법 제37조제1항에 따른 교통유발계수는 별표 4와 같다.

② 시설물의 사용 용도가 건축물 관리대상상의 용도와 다른 경우 시설물에 대한 교통유발계수는 시설물이 실제 사용되는 용도의 교통유발계수를 적용한다.

③ 장기간의 공공사업의 시행 등으로 인하여 교통유발량에 변화가 생겼을 때에는 시장

은 한시적으로 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 교통유발계수의 100분의 50 범위에서 교통유발계수를 조정하여 적용할 수 있다.

■ 도시교통정비 촉진법 시행규칙 [별표 4]

시설물의 교통유발계수 (제3조의3 관련)

구분	대분류	상세구분	세분류	도시규모 (단위: 명)			
				100만 이상	50만 이상 ~ 100만 미만	30만 이상 ~ 50만 미만	10만 이상 ~ 30만 미만
1	근린생활시설	가	식품·잡화·의류·완구·서적·건축자재·의약품·의료기기 등 일용품을 판매하는 소매점	1.68	1.66	1.64	1.12
			일반음식점	2.56	2.48	1.59	1.48
			실외골프연습장	5.00	4.80	2.40	2.12
		나	탁구장, 체육도장, 테니스장, 체력단련장, 에어로빅장, 볼링장, 당구장, 실내 낚시터, 실내골프연습장, 놀이형시설 등 주민의 체육 활동을 위한 시설	1.80	1.46	1.32	1.06
			그 밖의 근린생활시설	1.44	1.16	1.02	1.02
			종합병원	1.28	1.04	0.93	0.93
2	의료시설	가	병원, 치과병원, 한방병원, 정신병원, 요양병원 및 격리병원	1.34	1.08	0.88	0.72
3	교육연구시설	가	교육원, 연구원, 직업훈련소, 학원(자동차학원은 제외)	1.42	1.16	1.00	0.78
		나	연구소(연구소에 준하는 시험소, 계량계측소 포함), 도서관	0.90	0.82	0.74	0.74
4	운동시설		체육관, 운동장, 골프장(골프연습장은 제외)	1.12	1.04	0.96	0.96
5	업무시설		공공업무시설 및 일반업무시설	1.20	1.00	0.82	0.82
6	숙박시설	가	관광숙박시설 중 4성급 이상의 호텔, 가족호텔, 휴양 콘도미니엄	2.62	2.23	1.81	0.77

		나	일반숙박시설, 가목에 해당하지 않는 관광숙박시설	1.16	0.87	0.79	0.77
7	판매시설	가	도매시장	1.81	1.77	1.63	0.94
		나	「유통산업발전법」 제2조3호 및 별표에 따른 대규모 점포	5.46	4.48	2.67	2.67
		다	그 밖의 소매시장, 상점	1.68	1.66	1.64	1.12
8	위락시설	가	유흥주점, 근린생활시설에 포함되지 않는 단란주점	2.56	2.48	1.40	1.16
		나	그 밖의 위락시설에 해당하는 시설	1.44	1.16	1.02	1.02
9	문화 및 집회시설	가	공연장: 극장, 영화관, 연예장, 음악당, 서커스장, 비디오물감상실, 비디오물소극장	3.55	2.38	1.94	1.12
		나	집회장: 음식점, 공회당, 회의장	4.16	3.43	2.39	1.49
		다	관람장: 운동경기 관람장(운동시설에 해당하는 것은 제외), 경마장, 자동차 경기장	3.55	2.38	1.94	1.12
10	전시시설	가	전시장: 박물관, 미술관, 과학관, 문화관, 체험관, 기념관, 산업전시장, 박람회장	3.55	2.42	2.16	2.03
		나	동·식물원: 동물원, 식물원, 수족관	0.72	0.62	0.55	0.55
11	공장시설			0.47	0.43	0.31	0.24
12	창고시설		창고, 하역장	0.61	0.50	0.37	0.30
13	운수시설	가	여객자동차터미널, 화물터미널	5.56	4.34	3.92	2.76
		나	철도시설	4.13	3.76	3.11	2.46
		다	공항시설, 항만시설	1.81	1.14	1.14	1.14
14	자동차 관련시설	가	세차장, 폐차장, 검사장, 매매장, 정비공장	1.49	1.18	1.04	1.04
		나	운전학원, 정비학원	0.88	0.86	0.67	0.20
15	방송통신시설	가	방송국, 촬영소	1.89	1.20	1.18	1.00
		나	전신전화국	1.00	0.82	0.67	0.67
		다	데이터센터	0.82	0.68	0.62	0.62
16	관광휴게시설		야외음악당, 야외극장, 어린이회관, 관람탑, 휴게소, 공원·유원지 또는 관광지에 부수되는 시설	3.10	2.68	2.14	1.71
17			그 밖의 시설물	1.20	1.00	0.82	0.71

월간 입법동향

□ 발행월 : 2026년 8월

□ 발행처 : 경기도의회사무처 의정국 법제과

법 제 과 장 박 경 순

법제운영팀장 김 정 근

주 무 관 유 승 규

입 법 조 사 관 황 대 석

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

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



경기도의회
Gyeonggido Assembly