입법동향 – 2025년 제8호

국내외 입법정책 동향

일 잘 하는 의회,
함께 만드는 전북

전북특별자치도의회
(입법정책담당관)

차 례

Ⅰ. 최근 타 시·도 입법 동향

1. 「세종특별자치시 임산부 및 유아동의 축제 등 우선입장 조례」 ····· 7

2 「경상북도 농수산물 전자상거래 활성화 지원 조례」 ····· 15

Ⅱ. 국회 및 중앙정부 입법 동향

1. 「대안교육기관에 관한 법률 시행령」 일부개정 ····· 17

2. 「학교복합시설 설치 및 운영 관리에 관한 법률 시행령」 일부개정 ···· 21

Ⅲ. 최신 외국 입법 정보

1. 「독일의 최신 헌법개정 동향」 ····· 29

2. 「스위스의 국민투표를 통한 기후변화 관련」 입법례 ····· 38

Ⅳ. 공공정책 정보 안내

◇ 「공공정책 정보」(메일링 서비스) ····· 49

Ⅴ. 자치법규 의견 제시 사례

1. 도지사가 노후 전기설비 수리 등에 필요한 비용 지원 조례 규정 가능 여부 ····· 55

2 현재 근무 중인 영어회화 전문강사 가점부여 조례 규정 가능 여부 ····· 60

Ⅵ. 법령 해석 사례

1. 100만 제곱미터 미만 도시개발사업 시행 구역 공청회 가능 여부 ····· 67

2. 산지전용신고대상에 영구적으로 설치된 도로 포함여부 ····· 72

Ⅰ. 최근 타 시·도 입법 동향

Ⅰ. 타 시·도 입법 동향

1 제정 세종특별자치시 임산부 및 유아동의 축제·행사 등 우선입장에 관한 조례【시행 2025. 7. 14., 세종특별자치시조례 제2792호, 2025. 7. 14., 제정】

□ 상임위원회 : 농업복지환경위원회

□ 제정이유

◇ 세종특별자치시가 주최 또는 주관하는 축제·행사 등에 참여하는 **임산부와 유아동의 우선 입장**에 필요한 사항을 규정함으로써 **아이 키움 배려문화 확산에 이바지**하고자 함.

□ 주요내용

가. 시장의 책무에 대해 규정함(제3조).
나. 우선입장에 필요한 증빙서류에 대해 규정함(제4조).
다. 우선입장 입구 운영에 대해 규정함(제5조).

□ 타 시·도 제정 현황(3곳): 세종, 경북, 충남

□ 도의회 입법 시사점

○ 전국 17개 시·도의 합계 출산율이 1명대를 밑돌고 있고, 우리 도 합계 출산율* 역시 2022년도 0.817에서 2023년도 0.721로(전국 11번째) 0.096%P 낮아짐.

※ **합계출산율:** 여성 한 명이 가임기간(15세~49세)에 낳을 것으로 예상되는 **평균 자녀 수**

○ 본 조례의 목적은 임산부 및 유아동의 축제·행사 우선 입장제도 운영을 통해 **아이키움 배려문화를 확산**하기 위한 것으로

○ 전국적으로 **저출생 문제 대응**과 **가족 친화적 환경 조성**을 위한 제도화 움직임이 확대되고 있는 점 등을 고려하여 우리 도에서도 **관련 조례 제정을 검토할 필요가 있음.**

※ **충남:** '충남형 풀케어 돌봄정책'의 일환 사업으로 시범운영('24.4.) 후 전국 최초로 관련 조례 제정('24.12.)

세종특별자치시 임산부 및 유아동의 축제·행사 등 우선입장에 관한 조례

【시행 2025. 7. 14., 세종특별자치시조례 제2792호, 2025. 7. 14., 제정】

제1조(목적) 이 조례는 **세종특별자치시가 주최 또는 주관하는 축제·행사 등에 참여**하는 **임산부와 유아동의 우선입장**에 필요한 사항을 규정함으로써 아이키움 배려문화 확산에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. **“임산부”란** 「모자보건법」 제2조제1호에 따른 임신 중이거나 분만 후 6개월 미만인 여성을 말한다.
2. **“유아동”이란** 「아동복지법」 제3조제1호에 따른 18세 미만인 아동 중 **12세 이하인 사람**을 말한다.
3. “축제·행사 등”이란 다음 각 목에 해당하는 경우를 말한다.

가. 「세종특별자치시 지역축제 육성 및 지원에 관한 조례」 제2조에 따라 **세종특별자치시(이하 “시”라 한다)가 개최하는 정례적인 축제**

나. 「세종특별자치시 행정기구 및 정원 조례」에 따른 시 **본청 및 소속기관과** 「세종특별자치시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」 제2조제1호에 따른 **출자·출연기관에서 주최 또는 주관하는 축제·행사**

다. 그 밖에 시에서 주최 또는 주관하는 축제·행사

제3조(시장의 책무) 세종특별자치시장(이하 “시장”이라 한다)은 임산부 및 유아동(동반가족 또는 보호자를 포함한다. 이하 같다)을 우선입장하게 하는 제도(이하 “우선입장제도”라 한다)를 시행하여 **임산부 및 유아동에 대한 축제·행사 등의 접근성을 높이고 아이키움 배려문화 확산 및 저출생 극복을 위한 사회적 분위기 조성**에 노력해야 한다.

제4조(우선입장제도 시행) ① 시장은 축제·행사 등에 **입장 대기가 발생하거나 예측이 될 경우 우선입장제도를 시행**할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따른 우선입장제도를 시행할 경우 필요에 따라 대상자에 대하여 **다음 각 호의 증빙서류**를 요청할 수 있다.

1. **임산부: 임신확인서, 산모수첩 중 하나**

2. **유아동: 주민등록등·초본, 여권, 모바일 건강보험증, 각종 기관에서 발급한 신분확인증 중 하나**

제5조(운영방법 등) ① 시장은 우선입장 입구를 일반 입장의 입구와 구분하여 운영할 수 있다.

② 시장은 축제·행사 등 입구에 우선입장 안내 표지판 및 차단봉 등을 설치할 수 있다.

제6조(권고 및 지원) ① 시장은 제2조제3호에 해당하지 않는 축제·행사 등을 개최하거나 주최·주관하는 자에게 우선입장제도를 운영할 것을 권고할 수 있다.

② 시장은 제1항에 따라 우선입장제도를 운영하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제7조(홍보) 시장은 우선입장제도가 활성화될 수 있도록 적극 홍보해야 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

2 【제정】 경상북도 농수산물 전자상거래 활성화 지원 조례

【시행 2025. 7. 14., 경상북도조례 제5313호, 2025. 7. 14., 제정】

□ 상임위원회 : 농업복지환경위원회

□ 제정이유

◇ 2020년 이후 농수산물 **온라인쇼핑 거래액의 성장률이 연평균 29%를 초과**하는 등 전자상거래가 농수산물 거래에 주요한 시장으로 성장함에 따라 농수산물 전자상거래 지원을 통해 **농어촌 활성화에 이바지**하고자 함.

□ 주요내용

가. 도지사의 책무에 대해 규정함(제3조).
나. 지원계획 등에 대해 규정함(제5조～제6조).
다. 실태조사 및 중복지원 금지에 대해 규정함(제11조).

□ 타 시·도 제정 현황(6곳): 경북, 경남, 울산, 전남, 충남, 충북

□ 도의회 입법 시사점

○ 2025년 3월 전체 **전자상거래 거래액**은 22조 4천여억 원으로 **전년 동월 대비 2.6% 증가**하였으나, **농수산물의 경우 11.3%의 높은 증가율**을 보였음(통계청 온라인쇼핑동향 보도자료, 2025. 5. 1.).

※ **2020년 이후 농수산물** 전자상거래 거래액의 성장률이 **연평균 29% 초과**

○ 우리 도는 **'예담채'(원예농산물)와 '해가람'(수산물)**이라는 **광역 브랜드**를 이용하여 전자상거래 활성화 및 대형마트 등과의 협력을 강화해 나가고 있으나, **지정업체가 한정**되어 있는 등 전자상거래를 통한 **농어업인**의 소득 창출에는 한계가 있음.

○ 이러한 시장변화 대응 및 기술적 역량 부족, 마케팅 노하우 부재 등의 문제점 해결을 위해서는 체계적인 정책 기반이 필요한 바, 관련 **조례 제정을 검토할 필요가 있음.**

경상북도 농수산물 전자상거래 활성화 지원 조례

【시행 2025. 7. 14., 경상북도조례 제5313호, 2025. 7. 14., 제정】

제1조(목적) 이 조례는 농수산물의 전자상거래 활성화에 필요한 사항을 규정함으로써 지역 농수산물의 이용을 촉진하고 농업인과 수산인의 소득 증대에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. **“농수산물”이란** 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호에 따른 농산물과 수산물을 말한다.
2. **“전자상거래”란** 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 상행위를 하는 것을 말한다.
3. “농업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 자를 말한다.
4. “수산인”이란 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제2호에 따른 자를 말한다.

제3조(도지사의 책무) **경상북도지사**(이하 “도지사”라 한다)는 농수산물 판로 확보에 대한 **농업인과 수산인의 어려움을 해결하고, 지역 농수산물의 이용을 촉진하기 위하여 농수산물의 전자상거래를 적극 지원**하여야 한다.

제4조(적용범위) 이 조례는 경상북도에 주소와 사업장을 둔 농업인 및 수산인이 경상북도 내에서 생산한 농수산물에 적용한다.

제5조(지원계획의 수립·시행) ① **도지사는** 농수산물 전자상거래 활성화를 위하여 **경상북도 농수산물 전자상거래 지원계획**(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있다.

② 지원계획에는 다음 각 호의 사항을 포함해야 한다.

1. 농수산물 전자상거래 활성화의 기본 목표 및 추진방향
2. 농수산물 전자상거래 활성화 시책 및 지원방안
3. 농수산물 전자상거래 개선방안
4. 그 밖에 농수산물 전자상거래 활성화를 위하여 필요한 사항

제6조(지원사업) ① 도지사는 농수산물의 전자상거래 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 농수산물 전자상거래 플랫폼(누리집, 모바일 앱 등) 개설 및 운영
2. 농수산물 전자상거래 관련 교육과 컨설팅
3. 농수산물 전자상거래 판매 촉진 및 운송 관련
4. 그 밖에 농수산물 전자상거래 활성화를 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 도지사는 제1항 각 호의 사업을 추진하는 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

③ 제2항의 지원에 필요한 보조금의 교부 등에 관해서는 「경상북도 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

제7조(농수산물 우선구매 및 판매촉진) ① **도지사는 직원 복지사업 등**을 위한 **농수산물을 구매 시 전자상거래를 통해 지역농수산물을 우선 구매**할 수 있다.

② 도지사는 유관기관 및 도내 기업체 등에게 전자상거래를 통해 지역농수산물 우선 구매 및 온라인 플랫폼의 설치·운영을 권장할 수 있다.

③ 도지사는 지역농수산물의 전자상거래 구매촉진을 위하여 필요한 경우 공공기관, 민간단체, 기업 등과 협약을 맺을 수 있다.

④ 도지사는 지역농수산물 전자상거래 활성화를 위하여 **학교급식·단체급식 등 사업자, 영양사 등 교육 관계자, 식품 관련 사업자 등과 농산물 생산자와의 협력 강화 등에 필요한 시책**을 추진할 수 있다.

제8조(농수산물 품질 향상 등) ① 도지사는 농수산물 전자상거래 활성화를 위해 지역농수산물의 품질 향상과 안정적 공급 및 소비자의 권익보호를 위한 시책을 마련하여 추진하여야 한다.

② 도지사는「농수산물 품질관리법」의 기준에 따라 지역농산물의 품질과 안전성을 조사·평가하여 그 결과를 소비자에게 알려줄 수 있다.

제9조(협력사업) ① 도지사는 도내 기업체와 생산자·생산자단체 및 유통·서비스업체 상호 간의 이익을 증진하고 지역농수산물 전자상거래 활성화를 위하여 협력사업을 실시하도록 장려할 수 있다.

② 도지사는 지역농수산물 전자상거래 활성화를 위하여 다른 지방자치단체와 협력사업을 실시할 수 있다.

제10조(실태조사) 도지사는 제5조에 따른 지원계획의 수립·시행과 제6조에 따른 지원사업의 원활한 추진을 위하여 **농수산물 전자상거래 관련 실태조사를 실시**할 수 있다.

제11조(중복지원 금지) 법령이나 다른 조례에 따라 이 조례와 같은 내용의 지원을 받는 경우에는 이 조례에 따른 지원을 하지 않는다. 다만, 법령이나 다른 조례에 따른 지원금이 이 조례의 지원금보다 적은 경우에는 차액을 지원할 수 있다.

제12조(협력체계 구축) ① 도지사는 농수산물의 전자상거래 활성화를 위하여 시·군, 관련 법인·단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

② 제1항의 협력체계 구축에 필요한 사항은 도지사가 정한다.

제13조(포상) 도지사는 농수산물 전자상거래 활성화에 기여한 자에게 「경상북도 포상조례」에 따라 포상할 수 있다.

제14조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

Ⅱ. 국회 및 중앙정부 입법 동향

Ⅱ. 국회 및 중앙정부 입법동향

1 【일부개정】 대안교육기관에 관한 법률 시행령

【시행 2025. 7. 22., 대통령령 제35650호, 2025. 7. 15., 일부개정】

□ 개정이유

◇ 교육감 및 지방자치단체의 장이 **대안교육기관의 운영에 필요한 경비를 지원**할 수 있도록 하는 등의 내용으로 「대안교육기관에 관한 법률」이 개정됨에 따라 법령에 명시된 지원 내용 외의 사항은 **조례로 제정할 수 있도록 함.**

□ 주요내용

현 행	개 정
<신 설>	**제7조의2(대안교육기관에 대한 경비 지원)** ① ~ ③(생략) ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에서 정한 사항 외에 대안교육기관에 대한 경비 지원에 필요한 사항은 해당 **지방자치단체의 조례로 정한다.**

□ 도의회 입법 시사점

◆ 위원회: 교육위원회

◆ 해당조례: 「전북특별자치도교육청 학업중단 예방 및 대안교육 지원 조례」

○ 대안교육기관에 관한 법률 등 상위법령에 따라 도교육청은 관련 조례를 시행 중에 있으며, 조례 제6조제1항에서 **상위법령 개정에 따른 지원 내용을 명시하고 있음.**

○ 다만, 법제처 의견에 따르면 **상위법령에서 조례**로 정하도록 위임한 경우 **조례로 정하는 것이 타당하나**(법제처 2014. 1. 15. 회신 13-0413 의견제시 사례)

일반적으로 **상위법령에서 조례로 정하도록 위임**한 경우에는 그 위임 취지를 존중하여 **위임 사항을 조례로 정하여야 하고**, 그 **하위의 규칙으로 정하지 않도록 하는 것이 원칙**이라 할 것입니다.

○ 조례 제6조제2항에 따르면 경비지원에 관한 **세부적인 사항은 '규칙'**으로 정할 수 있도록 ('교육감이 따로 정한다.') 규정하고 있어 **조례 제정 원칙에 위배**되는 바, 상위 법령에 맞게 **조례를 개정할 필요가 있음.**

전북특별자치도교육청 학업중단 예방 및 대안교육 지원 조례

【시행 2024. 1. 18., 전북특별자치도조례 제5387호, 2023. 11. 10., 타법개정】

제1조(목적) 이 조례는 학업중단 예방 및 대안교육 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 학생이 건강한 사회 구성원으로 성장할 수 있도록 지원함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "학업중단"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 「초·중등교육법」(이하 "법"이라 한다) 제2조에 따른 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 법 제14조제1항에 따라 취학의무를 유예하는 것

나. 법 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 법 제18조에 따른 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴하는 것을 말한다.

다. 법 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 아니한 경우

2. "대안교육"이란 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받으려는 학생을 대상으로 하는 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성 위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등을 말한다.

3. "대안교육기관"이란 법 제4조에 따른 인가를 받지 아니하고 「대안교육기관에 관한 법률」 제5조에 따라 등록하여 대안교육을 실시하는 시설·법인 또는 단체를 말한다.

제3조(교육감의 책무) 전북특별자치도교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 학업중단 예방과 대안교육 지원을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제4조(지원계획 수립) 교육감은 학업중단 예방과 대안교육 지원을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지원계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

1. 학업중단 예방 및 대안교육 지원의 목표와 추진방향
2. 학업중단 예방 및 대안교육 지원 방안
3. 학업중단 예방 및 대안교육을 위한 협력체계 구축 방안
4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항

제5조(추진사업) 교육감은 학업중단 예방과 대안교육 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 학업중단 현황조사
2. 학업중단 원인 분석 및 진단
3. 학업중단 예방을 위한 교육 및 상담
4. 학업중단 예방 및 관계 기관·단체와의 연계·지원
5. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사업

제6조(재정지원) ① 교육감은 초·중·고등학교 및 대안교육기관이 학업중단 숙려제 운영 등 학업중단 예방과 대안교육 사업을 추진하는 경우에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 경비의 지원에 관한 세부적인 사항은 교육감이 따로 정한다.

제7조(협력체계 구축) 교육감은 학업중단 예방 및 대안교육 지원을 위하여 지방자치단체, 관계 기관 및 단체와 협력하여야 한다.

제8조(사무의 위탁) 교육감은 제5조에 따른 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 사무의 일부 또는 전부를 관계 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 2024년 1월 18일부터 시행한다.

2 【일부개정】 「학교복합시설 설치 및 운영 관리에 관한 법률 시행령」

【시행 2025. 7. 12, 대통령령 제35667호, 2025. 7. 21., 일부개정】

□ 제정이유

◇ 학교복합시설의 설치 및 운영을 효율적으로 지원하기 위하여, 교육감이 학교복합시설의 설치·운영·관리와 관련된 업무를 수행하는 **학교복합시설 지원센터를 설치·지정할 수 있는 근거를 마련**하고, **그 운영에 필요한 사항**을 **조례로 제정할 수 있도록 함.**

□ 주요내용

현 행	개 정
<신 설>	**제6조의(학교복합시설지원센터의 설치·지정 등)** ① (생략) 1. **지원센터**를 설치하는 경우: **해당 지방자치단체의 조례** 또는 교육규칙으로 정하는 바에 따라 **직속기관 또는 교육지원청 소속 기관**에 설치할 것 2. (생략) ② ~ ⑥ (생략) ⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에서 정한 사항 외에 지원센터 **지정의 세부기준 및 지원센터 운영 등에 필요한 사항**은 해당 **지방자치단체의 조례로 정한다.**

□ 도의회 입법 시사점

◆ 위원회: 교육위원회

◆ 해당조례: 「전북특별자치도교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례」

○ **“학교복합시설”**이란 **학교 또는 폐교에 설치**하여 **학생과 지역주민이 함께 이용**할 수 있는 **교육·문화·복지·체육·주차시설 등**으로서 지방자치단체의 장과 감독기관장등이 협의하여 정하는 시설을 말함.

○ 현재, 교육부 공모사업에 선정된 도내 학교복합시설은 **총 5곳**(부안, 순창, 임실, 정읍, 남원)이며, **주요시설은 돌봄문화센터, 체육관, 평생교육시설 등**으로 학생과 지역주민이 함께할 수 있는 공간으로 변화되고 있음.

○ 학교복합시설 공모사업 신청 시 **교육청의 적극적인 노력**과 **지자체의 의지**가 반영되어야 함에 따라 업무를 수행할 수 있는 **전문인력 등이 필요한 상황**임에도 **제도적 근거가 마련되어 있지 않았으나,**

○ 이번 상위법령 개정으로 마련된 제도적 근거를 반영하여 **조례를 개정할 필요가 있음.**

전북특별자치도교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례

【시행 2024. 2. 16., 전북특별자치도조례 제5461호, 2024. 2. 16., 일부개정】

제1조(목적) 이 조례는 학생과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 학교복합시설의 설치·조성 및 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 학교의 교육활동을 지원하고, 지역주민의 문화, 여가, 평생교육 등을 위한 학교시설 활용을 통해 학교와 지역사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “학교”란「초·중등교육법」제2조에 따른 학교를 말한다.
2. “학교복합시설”이란 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에서 규정한 시설로서 학생과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 공공·문화체육시설, 주차장, 평생교육시설, 돌봄시설 등을 말한다.
3. “학교복합시설운영주체”란 법 제6조제1항에 따라 전북특별자치도 내에 있는 학교복합시설을 운영·관리하는 자를 말한다.

제3조(교육감 등의 책무) ① 전북특별자치도교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 전북특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다) 및 시장·군수와 협력하여 학교복합시설의 설치·조성 및 운영을 위한 지원 시책을 마련하고 이를 추진하기 위한 재원과 행정적 지원 방안을 함께 마련하도록 노력해야 한다.

② 교육감은 학교가 지역사회의 중심이 되도록 지역사회와 연계한 프로그램을 제공하는 등 학교와 지역주민 간의 유기적 협력관계 구축을 위해 노력해야 한다.

③ 학교의 장은 학교 교육에 지장이 없는 범위에서 학교복합시설의 설치·조성 및 운영에 적극 협조해야 한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 학교복합시설의 설치·조성 및 운영에 관하여는 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제5조(학교복합시설의 기능) 학교복합시설은 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 돌봄 및 다양한 방과후활동 지원

2. 다양한 평생교육사업을 통한 마을교육공동체 실현
3. 학생 및 지역주민의 정서함양, 지역문화 발전을 위한 문화·예술 활동 지원
4. 학교 교육과정과 연계한 다양한 교육지원 프로그램 운영
5. 도서의 열람·대출 및 학생·지역주민의 독서문화 활성화를 위한 행사 및 프로그램 운영
6. 건전한 여가선용 및 체력증진을 위한 체육시설 운영
7. 그 밖에 학생 및 지역주민의 복지증진과 평생학습을 위하여 교육감이 필요하다고 인정한 사항

제6조(학교복합시설의 설치 협의 등) ① 학교복합시설을 설치하려는 자는 교육감과 다음 각 호의 사항을 협의하여 학교복합시설을 설치할 수 있다.
1. 학교복합시설의 규모, 용도, 재원, 공사기간 등 설치에 관한 사항
2. 학교복합시설의 소유 및 운영 주체에 관한 사항
3. 학생, 학부모, 교직원 및 지역주민의 복리증진에 관한 사항
4. 학교복합시설의 운영 및 관리 방법에 관한 사항

② 학교복합시설을 설치하려는 자는 제1항에 따른 협의 전에 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제7조(학교복합시설 설치 시 고려사항) ① 학교복합시설을 설치하려는 자는 학교복합시설의 건축설계를 실시할 때, 교육감이 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 학생 사용시설과 주민 이용시설의 출입구 및 이동 동선을 분리해야 한다.

② 학교복합시설은 「건축법」 제53조의2에 따른 범죄예방 기준을 충족해야 하고, 범죄예방디자인 기법을 우선 적용해야 한다.

③ 학교복합시설을 설치하려는 자는 학생 안전 및 학습권 보장을 위하여 폐쇄회로 텔레비전 등 각종 안전장치를 설치·운영해야 한다.

제8조(학교복합시설 개방 등) ① 학교복합시설은 학교 교육 및 학생 안전에 지장이 없는 범위에서 지역주민이 이용할 수 있도록 개방하여야 한다. 다만, 학교 행사·시설공사 등 학교 사정상 부득이한 사유가 있을 경우에는 기간을 정하여 이용을 제한할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 학교 교과시간 내 교육활동을 위해 필요한 경우에는 학교복합시설을 학생과 교직원이 우선 사용할 수 있다.

③ 학교복합시설운영주체는 학교복합시설의 활용도를 높이기 위하여 다음 각 호의 사항을 고지 또는 게시하여야 한다.

1. 학교복합시설별 이용시간, 사용료, 이용수칙
2. 학교복합시설별 프로그램 안내 및 사용료
3. 그 밖에 지역주민의 학교복합시설 이용에 필요한 사항

④ 교육감은 학교복합시설을 이용하는 학생과 지역주민의 편의 증진을 위해 필요한 사업을 지원할 수 있다.

제9조(학교복합시설의 운영 위탁) 학교복합시설운영주체로 결정된 자는 효율적인 운영을 위하여 학교복합시설의 운영 및 관리에 관한 업무의 전부 또는 일부를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하다는 자에게 위탁할 수 있다.

1. 전북특별자치도 또는 시·군이 출자하거나 출연하여 설립하고 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」제5조에 따라 지정·고시된 출자 또는 출연 기관
2. 「지방공기업법」제49조 및 제76조에 따라 전북특별자치도 또는 시·군이 설립한 지방공기업
3. 문화·체육·복지·교육 분야에서 운영 능력을 보유한 비영리법인 또는 단체

제10조(기관 간 협의) ① 교육감과 도지사는 학교복합시설의 설치·조성 및 운영에 필요한 사항을 「지방교육차지에 관한 법률」제41조 및 「전북특별자치도 교육행정협의회 운영 조례」에 따른 교육행정협의회를 통하여 관련 사항을 협의·조정할 수 있다.

② 교육감은 학교복합시설의 설치·조성 및 운영을 위해 「지방교육자치에 관한 법률」제34조에 따른 교육지원청, 전북특별자치도 또는 시·군, 학교 등의 실무책임자로 구성되는 실무협의체를 운영할 수 있다.

제11조(운영협의회 구성 및 운영) ① 교육감은 학교복합시설의 효율적인 운영을 위해 학교복합시설이 설치된 시장·군수와 협의하여 학생, 학부모,

교직원, 지역주민, 교육·안전 관련 전문가 등으로 구성된 학교복합시설 운영협의회(이하 “운영협의회”라 한다)를 해당 학교에 설치할 수 있다.

② 운영협의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 프로그램 및 사업계획 등 운영에 관한 사항
2. 학교복합시설의 이용방법·이용시간 변경 등 시설 이용에 관한 사항
3. 학교복합시설이 운영비 부담에 관한 사항
4. 그밖에 학교복합시설의 운영상 협의가 필요한 사항

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 운영협의회의 구성 및 운영에 필요한 구체적인 사항은 교육감이 따로 정하다.

제12조(사립학교에의 적용) 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 사항은 전북특별자치도 내에 있는 「사립학교법」제2조제2호의 학교법인 또는 같은 조 제3호의 사립학교경영자가 설치하는 학교에 대해서도 적용한다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

Ⅲ. 최신 외국 입법 정보

Ⅲ. 최신 외국 입법 정보

1 독일의 최신 헌법개정 동향

【국회도서관, 2025-13호(통권 제276호), 박진애】

◇ 독일 헌법인 「기본법」은 1949년 제정 이래 총 70차례의 **헌법개정**이 이루어졌다. **독일에서는** 우리나라와 달리 **국민투표 없이 의회 가중 다수결로 헌법개정을 한다. 최근 독일의 헌법개정은** 유연한 재정정책을 통한 **안보 강화와** 연방헌법재판소의 **헌법적 안정성 보장**이라는 **두 가지 중요한 목표를 달성**하기 위하여 이루어졌다.

◇ **2025년 3월 제70차 헌법개정은** 재정준칙(부채 브레이크)을 완화하여 **국방비 지출을 유연화**하고, **기후 및 안보 분야에 대규모 특별기금을 신설**하는 내용을 담고 있다. 이 개정에 대하여 독일 연방의회는 우크라이나 전쟁과 NATO의 방위비 증액 요구 등 변화하는 안보 환경에 대응하기 위한 전략적 결정이었다고 밝히고 있다.

◇ **2024년 12월 제69차 헌법개정**을 통해 **연방헌법재판소의 지위와 구성(재판관 수, 임기, 연령상한, 절차 규칙 자율성)의 근거를 법률에서 헌법인 「기본법」으로 격상**시켰다. 이 개정에 대하여 독일 연방의회는 사법부의 독립성을 보호하고 연방의회에서 다수 의석을 차지할 **극우 정당의 개입으로부터 연방헌법재판소를 지키려는 목적**을 가진다고 밝혔다. 또한 연방의회는 폴란드나 헝가리 등 다른 국가에서 사법 독립이 훼손된 사례를 반면교사 삼아 **민주주의 수호 장치를 강화**하려는 노력이라고 자체 평가하고 있다.

◇ 독일 「기본법」의 개관 및 헌법개정 절차를 살펴보고, 특히 **최신 헌법개정인 제70차와 제69차 개정 내용을 중점적으로 검토**한다. 우리나라의 헌법개정 논의에 참조점이 될 것으로 기대된다.

□ 독일 헌법 개관

❍독일 연방 헌법인 「기본법」(GG)은 1949년 5월 8일 연방의회에서 채택되어 같은 해 5월 24일 발효되었다. 이 「기본법」은 독일이 동독과 서독으로 분단된 이후 서독에서 제정된 헌법으로, 독일연방공화국이 사회민주주의 연방국가임을 명시하고 있다. '헌법'(Verfassung) 대신 '기본법'(Grundgesetz)이라는 명칭을 사용한 것은 통일 이후 명실상부한 독일 '헌법'을 제정한다는 취지에서였다.

❍ 1990년 8월 31일 체결된 통일조약에 따라 「기본법」은 제37차 개정이 이루어졌다. 전문(前文)과 제51조(연방참사원 구성에 구 동독 주들 포함), 제135a조(동독 자산 및 채무의 이전), 제146조가 개정되었고, 동독 지역의 법률에 대하여 늦어도 1992년 12월 31일까지 「기본법」의 효력을 유예할 수 있다고 규정하는 제143조가 추가되었다. 그리고 「기본법」이 우선 서독 각 주에 적용됨을 규정하였던 제23조는 폐지되었으며, 통일 이후에도 '기본법'이라는 명칭은 유지되었다.

❍ 한편, 동독에서는 1949년 10월 7일 「독일민주공화국 헌법」을 제정하였다. 동독은 마르크스-레닌주의를 지도이념으로 채택하여, 제1조제1항에서 '독일은 독일 영토 내에 건립된 불가분의 민주공화국'임을 규정하였다. 동독은 1989년 12월 1일 헌법개정에서 사회주의통일당(SED)의 권력독점 포기를 선언하였으며, 동독 헌법은 독일 통일조약으로 1990년 10월 2일 사실상 폐지되기 이전까지 효력을 유지하였다.

❍ 현재 「기본법」은 전문과 제11장(제1조~제146조)으로 구성되어 있다.

「독일 연방공화국 기본법」의 구성	
전문(Präambel)	
제1장	기본권(Die Grundrechte, 제1조~제19조)
제2장	연방 및 주(Der Bund und die Länder, 제20조~제37조)
제3장	연방의회(Der Bundestag, 제38조~제48조, 제49조: 폐지)
제4장	연방참사원(Der Bundesrat, 제50조~제53조)
제4a장	공동위원회(Gemeinsamer Ausschuß, 제53a조)
제5장	연방대통령(Der Bundespräsident, 제54조~제61조)
제6장	연방정부(Die Bundesregierung, 제62조~제69조)
제7장	연방입법(Die Gesetzgebung des Bundes, 제70조~제82조)
제8장	연방법의 집행 및 연방행정(Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, 제83조~제91조)
제8a장	공동업무, 행정협력(Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit, 제91a조~제91e조)
제9장	사법(Die Rechtsprechung, 제92조~제104조)
제10장	재정(Das Finanzwesen, 제104a조~제115조)
제10a장	방위사태(Verteidigungsfall, 제115a조~제115l조)
제11장	경과규정 및 종결규정(Übergangs- und Schlußbestimmungen, 제116조~제146조)
통일조약 부록(Anhang EV)	

❍ 「기본법」은 2025년 3월 22일 개정까지 총 70차례 개정되었다. 1990년 10월 3일 **독일의 통일을 기준으로 이전에는 37회의 개정**이, **이후에는 33회의 개정**이 이루어졌다. 그중에서도 **법적·정치적으로** 특히 중요한 개정은 다음과 같다.

표 1 독일의 주요 헌법개정

개정 시기	주요 내용	헌법적 의의
제17차 1968. 6. 24.	• **비상사태법(긴급조치법) 도입**: 비상시 연방정부에 특별 권한 부여, 연방군(聯邦軍)의 비상시 국내 투입 가능 조항 신설	헌법을 근거로 국가 비상권에 대한 민주적 통제
제37차 1990. 8. 31.	• **독일 통일 관련 개정**: 동독 지역 연방 편입, 제23조 폐지, 제146조 수정 등 통일의 헌법적 마무리	통일 독일의 실질적인 헌법 마련
제53차 2006. 8. 28.	• **연방주의 개혁 I**[9]: 연방 vs 주 입법권 재조정, 주의 자치권 확대	분권형 연방국가 강화
제63차 2009. 7. 29.	• **부채 브레이크 도입**: 연방정부의 구조적 재정적자 금지, 예외는 자연재해·위기 등 엄격히 제한	재정건전성의 헌법화
제69차 2024. 12. 20.	• **연방헌법재판소 지위를 헌법으로 격상**: 재판관 구성·임기·자율성 명문화, 정치적 장악 시도 차단	민주주의 수호 장치 강화
제70차 2025. 3. 22.	• **부채 브레이크 완화+특별기금 도입**: 국방비 등 특정 분야에 대한 재정 지출 유연화, 기후·안보 특별기금 5,000억 유로(약 795조 원) 신설	안보 재정 유연화, 전략적 개헌

※ 출처: 연방관보 및 독일연방정치교육센터 홈페이지 설명을 바탕으로 재구성

□ 독일의 헌법개정 절차

❍ 독일은 헌법개정 시 통상적인 입법 절차에 따라 **'헌법을 개정하는 법률'을 제정하여 개정**한다. 또한 헌법개정 시 **연방의회(Bundestag)와 연방참사원(Bundesrat) 2/3의 가중다수결만 요구**할 뿐, 국민투표와 같은 직접민주주의적 절차는 도입하고 있지 않다.

❍ 「기본법」 **제79조는 헌법개정**에 관하여 다음과 같이 **절차적 요건과 실질적 요건을 규정**하고 있다.

- **절차적 요건: 헌법 조문 자체는 언제나 '법률'을 통해 개정**되어야 한다. 의결을 위해 연방의회 재적의원 2/3와 연방참사원 투표권 2/3의 가중다수가 요구된다.
- **실질적 요건:** 연방국가적 질서, 인간의 존엄성(제1조), 연방헌법의 기본원칙(제20조)에 저촉되는 개정은 금지된다.

❍ 우리나라는 「헌법」 제128조에서 '헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다'고 규정하고 있는 반면, 독일은 「기본법」 개정 발의권자에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않다.

- 통상적인 입법 절차에 따라 **헌법개정 법안은 연방정부, 연방의회 교섭단체 또는 연방의회 재적의원의 5% 이상, 연방참사원이 연방의회에 제출**한다.
- 근거 규정은 **「기본법」 제76조와 「독일연방의회 의사규칙」(BTGO 1980) 제75조 및 제76조**이다.

❍ 이하에서는 독일의 최신 헌법개정인 제70차 헌법개정(재정준칙 관련 개정)과 제69차 헌법개정(헌법재판소 지위의 헌법화 관련 개정)을 검토하고자 한다.

□ 재정준칙 관련 제70차 헌법개정(2025년 3월)

1. 재정준칙 관련 규정 신설

❍ 독일에서는 2009년 정부 부채 규정에 대한 근본적인 개혁을 위하여 「기본법」 제109조와 제115조에 '재정준칙'(부채 브레이크, Schuldenbremse) 규정을 신설하였다.

- 연방 및 **각 주(州)의 예산은 원칙적으로 부채 없이 균형이 유지**되어야 한다 **(제109조, 균형예산의 원칙).**
- **한편, 각 주(州)의 재정준칙은** 2020년부터 **신규 차입이 GDP 대비 0%**이다. 즉, 각 주는 **2020년부터 새로운 부채 없이 예산을 운영**해야 한다. **연방과 각 주 정부의 예산관리 기관은 안정성 심의회이다(제109a조).**

❍ 연방예산에 대해서는 **'수입과 지출은 원칙적으로 균형**을 이루어야 하며 **신규 부채가 명목 GDP 대비 0.35%를 넘지 않아야 한다'라고 명시**하고 있다(제110조 및 제115조).

❍ 예외적으로, 국가의 통제를 넘어서고 국가 재정에 막대한 영향을 주는 **자연재해 또는 긴급 비상사태의 경우, 상환 계획을 첨부하여 연방의회 재적의원 과반수의 찬성으로 부채 한도를 초과**할 수 있다 (제115조제2항제6문).

❍ 다음과 같은 관련 법규에서 구체적인 절차와 기준을 제시하고 있다.

- **「기본법 제115조의 시행을 위한 법률」(G 115):** 차입권한, 지출을 충당하기 위한 차입의 추계 원칙, 금융 거래의 조정, 허용된 구조적 차입의 결정 원칙, 경기순환적 요소, 예외적인 상황, 통제계정, 추경 예산의 차액에 대한 권한, 경과 규정 등에 대하여 규정한다.
- **「기본법 제115조의 시행을 위한 법률 제5조의 경기순환적 요소 결정 절차에 관한 시행령」(Art115V)15):** 예산 및 추경 예산 편성, 회계연도 종료 시의 **'경기순환적 요소'의 결정 방식을 규정**한다.

2. 재정준칙 관련 헌법 개정(2025년)

❍ **2025년 3월 18일** 연방의회 본회의에서 찬성 512표, 반대 206표로 **71.3%의 찬성으로 「기본법」 개정안이 통과**되었다. 3월 21일 연방참사원에서 2/3의 찬성으로 승인되어 **3월 22일** 연방대통령이 서명하고, 연방관보에 공포됨으로써 **개정 내용이 확정**되었다.

❍ **헌법개정에 따라** 앞서 언급한 **부채 브레이크의 예외로** 연방정부는 **국방, 시민방위, 정보기관 업무에 대하여 정상 예산에서 명목 국내총생산의 1%를 초과하여 배정**할 수 있게 되었다(제115조제2항).

❍ **제143h조는 2045년까지 인프라에 대한 추가 투자와 기후 중립성 달성**을 위해 「기본법」에 **5,000억 유로 규모의 특별기금(인프라를 위한 특별기금)에 관하여 규정**하였다. 연방정부는 '추가 투자'에 한하여 **향후 12년 동안 인프라 추가 투자와 기후 중립성 달성을 목적으로 차입**할 수 있게 되었다.

❍ 이러한 헌법개정의 배경은 다음과 같다.

- **우크라이나 전쟁 및 NATO 방위비 기준(국방비가 GDP의 2%) 충족 압박:** 최근 유럽 안보 환경 변화와 미국과 NATO의 국방비 부담 요구에 대응하기 위한 조치이다. **미국과 NATO의 국방비 증가 압박, 우크라이나 사태 장기화, 유럽 내 안보 불안 증가 등이 개헌 필요성의 명분**이 되었고, 이를 근거로 개헌안 처리 속도를 높일 수 있었다. **"부채 브레이크는 재정 건전성의 상징"이라는 시민단체와 일부 경제학자들의 반대 여론도 있었지만, 정치적 동의가 가능한 시점에 헌법개정**이 이루어졌다.
- **재정 정책의 전향적 변화:** 독일은 전통적으로 **'부채 브레이크'를 통해 과도한 공공부채를 억제**해 왔지만, **이번 개정으로 인프라·국방 분야의 대규모 투자 여력이 마련**되었다.

- **정치 절차적 긴박성:** 2025년 초에 연방의회 의석 재배분이 예정되어 있었다. 즉 **향후 의회 구성 시 극우 정당인 AfD*가 더 많은 의석을 차지**하게 되면, **개헌 저지 세력으로 기능할 가능성**이 있었다. 따라서 연립정부는 AfD의 실질적인 영향력이 커지기 전에 헌법개정 절차를 마무리하려는 전략을 택하였다. 이는 **우파 및 극우 연합이 헌법개정에 장애가 될 가능성을 사전에 차단한 전략적 선택**이었다.

* **'독일을 위한 대안'(Alternative für Deutschland)은** 독일의 극우, 우익 포퓰리즘, 국민보수주의 정당이며, 특히 무슬림의 이민을 반대하는 성향을 가지고 있다.

□ 연방헌법재판소 지위의 헌법화를 위한 제69차 헌법개정(2024년 12월)

❍ 2024년 12월 20일 「기본법」 제93조와 제94조가 개정되어, 12월 28일 발효되었다. 연방의회 의원 600명이 찬성, 69명이 반대하여 2/3 다수를 확보하였다.

❍ **연방의회는 부상하는 극우 정당인 AfD와 같은 권위주의 세력의 접근으로부터 연방헌법 재판소를 보호할 수 있는 방안을 논의**했으며, 잠재적으로 급진적인 미래 연방정부에 맞서 **연방헌법재판소를 더욱 강력하게 보호하기로 결정**하였다.

❍ **기존의** 「연방헌법재판소법」(BVerfGG)에서 규정한 연방헌법재판소의 조직 및 절차(구성, 임기, 연령 상한 등) 규정을 법률에 그대로 둔 채, **「기본법」 제93조 및 제94조에 직접 규정**함으로써, **연방헌법재판소 구조의 핵심 요건을 헌법 차원으로 끌어 올렸다. 이는 향후 변경 시 헌법을 개정**하여야 하므로 연방의회와 연방참사원에서 2/3 이상의 찬성이 있어야만 개정이 가능하도록 하여 **연방헌법재판소 구성의 안정성을 높인 것이다.**

❍ 개정된 「기본법」 제93조제1항에서 **“연방헌법재판소는 다른 모든 헌법기관으로부터 독립된 연방법원이다.”라고 명시**하고 있다. 또한 **제3항**에서 **“연방헌법재판소 재판관의 임기는 12년**이며, 늦어도 해당 재판관이 **만 68세가 되는 날 말일까지**이다. **재판관은 임기가 만료된 후에도 후임자가 임명될 때까지 직무를 계속 수행한다.”라고 규정**하였다.

제69차 「기본법」 개정을 통해 연방헌법재판소의 조직을 강화한 내용

- ☑ 구성: 2개의 부로 구성(각 8명씩 총 16명의 재판관), 어떠한 상황에서도 법원의 기능 장애가 발생하지 않도록, 재판관은 후임자가 선출될 때까지 직무를 계속 수행해야 한다는 규정을 헌법에서 명시
- ☑ 임기: 12년 단임, 재선 불허
- ☑ 연령 상한: 68세
- ☑ 절차규칙의 자율성 보장: 연방헌법재판소가 자체 내부 문제를 스스로 규제할 수 있다는 원칙으로, 재판관들이 직접 사건 처리 순서를 결정할 수 있음을 명시(정치인들이 법원의 특정 판결을 지연시키는 것을 방지하기 위함)

❍ 낸시 페저(Nancy Faeser) 연방내무부장관은 75년 전 연방헌법재판소가 설립된 것은 바이마르 공화국의 경험과 그 실패를 고려한 것이라는 역사적 경험을 언급하였다. 볼커비싱(Volker Wissing) 연방법무부장관은 극우 정당이 향후 독일 최고법원에 정치적 영향력을 행사할 수 있는 우려를 불식시킬 수 있다고 강조하였다.

- 다른 나라에서의 경험을 살펴보면, **‘법과 정의’(PiS) 정당**이 집권한 폴란드나 ‘피데스’(Fidesz)) 정당이 집권한 헝가리 등 다양한 국가에서는 이미 **헌법재판소를 무력화하거나 약화시키거나 영향력을 행사하려는 시도**가 있었다. 이에 대하여 **전문가들은 사법부의 독립이 훼손되어 권력분립이 제한된 것이라고 지**적하였다.

□ 요약 및 결론

❍ **독일에서는 국민투표 없이** ‘헌법을 개정하는 법률’을 통해 **헌법이 개정**되지만, **인간의 존엄성이나 민주적 기본질서를 보장하는 조항은 영구적으로 보호**된다(헌법개정 금지조항). 반면 **「대한민국 헌법」은**

개정과정에서 국민투표가 필요하여 국민의 직접적인 동의가 있어야 한다는 점에서, 헌법개정이 **정치적 합의뿐 아니라 국민의 참여를 전제로 한다는 특징**을 가진다.

❍ 2025년 3월 독일의 제70차 헌법개정은 **국방비 확대 및 재정 정책 유연화를 위한 전략적 결정**이자, 다가오는 연방의회 의석 구조 변화로 인해 개헌이 어려워질 수 있다는 점을 고려하여 **'정치적 공백'을 활용한 조율의 결과**였다. 이는 **독일 정치가 법률적 정당성뿐 아니라, 정세와 절차적 타이밍을 어떻게 활용하는지를 보여주는 대표적 사례**로 평가된다.

❍ 2024년 12월 독일의 제69차 헌법개정은 **연방헌법재판소 구성의 근거를 법률에서 헌법으로 격상**시켰다. 이는 **헌법적 안정성을 보장하고 재판소 독립성을 보호하려는 목적**으로, 독일 민주주의 체계 강화에 중요한 이정표가 되었다.

❍ **우리나라**에서는 2024년 11월 19일 국회의장 직속 '국민 미래 개헌 자문위원회'가 출범하여 활동 중이다. 이와 관련하여 **국내에서는 재정준칙의 실효성 강화와 헌법재판소 재판관 구성에 관한 논의**가 활발히 이루어지고 있다. 또한, 현재 우리나라는 **「국가재정법」과 '국가재정운용계획'을 통해 수입 및 지출통제, 국가채무 관리 등에 관한 준칙을 운용**하고 있으나 실효성 미흡으로 **추가적이고 유효한 재정준칙 마련의 필요성이 논의**되고 있다. 이러한 맥락에서 독일 「기본법」의 개정 사례는 우리나라의 헌법개정 논의에 유익한 참조점을 제공할 수 있을 것이다.

추천 자료

- 김동균, "독일의 재정준칙 제도 현황 및 시사점", 한국법제연구원, 2020. 8. 31.
- 김일환, 홍석한, 이재희, 백수원, "헌법개정 절차의 합리적 개선 방안", 국회입법조사처 정책연구 용역자료, 2024. 7. 12.
- 박혜진, "독일 연방헌법 개정의 시사점: 절차적 측면에서", 『한국의회학회보』 제4권 제1호, 2019. 12.

2

스위스의 국민투표를 통한 기후변화 관련 입법례

【국회도서관, 2025-6호, 통권 제269호, 안성경】

□ 도입

❍ 전 지구적인 기후변화로 막대한 피해가 보고되면서 각국이 대책 마련을 서두르고 있다. 이에 스위스는 국민투표를 통해 2023년에 「기후보호 목표, 혁신 및 에너지 안보 강화에 관한 연방법」(이하 「기후법(KIG)」)을 제정했다. 동법은 2050년까지 탄소중립을 달성하여 재생에너지로의 전환을 단계적으로 가속화하는 목표를 가지고 있다.

❍ 우리나라도 2021년에 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 「탄소중립 기본법」)을, 2023년에 「기후·기후변화 감시 및 예측 등에 관한 법률」(이하 「기후변화감시 예측법」)을 제정하여 탄소중립을 법제화하는 등 기후변화 문제에 법률적으로 대응하고 있다. 반면, 2024년 「탄소중립기본법」 제8조제1항에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정으로 2026년 2월 28일까지 입법을 통해 중장기 계획으로 구체적 목표와 수단을 제시할 과제도 안고 있다.

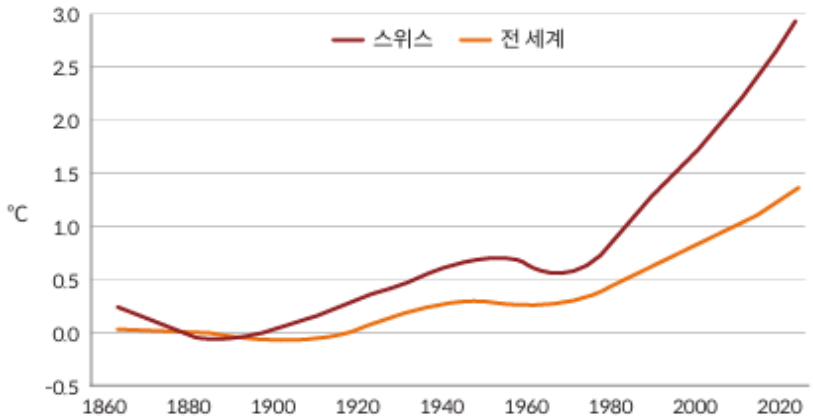
❍ 여기서는 국민적 합의에 따라 직접민주주의를 실현하는 스위스의 국민투표 제도를 통한 법률 제·개정 과정을 분석함과 동시에, 기후보호를 위한 기본법으로서의 법적 수단과 역할을 규정한 스위스의 「기후법(KIG)」을 살펴봄으로써 우리나라의 기후 관련 입법에 참고하고자 한다.

관련 법령 「탄소중립기본법」, 「기후변화감시예측법」
주제어 기후변화, 탄소중립, 기온상승, 기후법, 국민투표

□ 도입

❍ 전 세계 곳곳에서 나타나고 있는 **이상기후 현상은 이산화탄소 배출량이 증가함에 따라 그 영향이 심화**되고 있다. 급격한 기후변화와 기온상승으로 인해 지**난 22년간(2001~2022년) 알프스 내 빙하 면적의 3분의 1이 소실**되었다. **스위스의 여름**은 **더 덥고 더 길어져 강수량 또한 증가**하였고, **겨울은 눈이 거의 내리지 않는 등 극심한 기후변화**로 인한 위험이 커지고 있다.

그림 1 **1864년 이후 스위스와 전 세계의 기온 변화**



출처: CRUTEM(University of East Anglia & Met Office)[2]

❍ **스위스는 알프스산맥에 위치**하여 **기후변화가 기온상승에 특히 많은 영향**을 주고 있으며, 측정 이래 지표면 부근의 **기온 상승폭이 급격하게 증가**하고 있다([그림1] 참조). **2025년 기준 전 세계 평균 기온**은 1871~1900년 **산업화 이전 평균보다 약 1°C 상승**한 반면, **스위스의 기온은 무려 2.9°C나 상승**했다.

❍ 2023년에 국민투표를 통해 제정된 **스위스의 「기후보호 목표, 혁신 및 에너지 안보 강화에 관한 연방법**(Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit)」(이하 「기후법(KIG)」)은 **2050년까지 탄소중립을 달성하기 위한 법**으로,

화석연료 사용을 줄이고 재생에너지 사용을 늘리는 것을 목적으로 하고 있다. 주요 내용은 탄소세 도입 및 네거티브 배출 기술 적용을 통한 온실가스 배출 억제, 탄소중립 전환기금 마련, 에너지 효율화 정책 시행 등이다.

❍ 동법은 국민투표를 통해 제정된 기후법이라는 데 의의가 있다. 이에 스위스의 직접민주주의 제도, 그중에서도 '임의적 국민투표 제도'에 대해 알아보고, 「기후법(KIG)」의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

□ 스위스의 직접민주주의 제도: 국민발안과 국민투표

❍ 스위스는 직접민주주의를 실현하기 위한 제도로 **국민발안과 국민투표를 시행**하고 있으며, **국민투표는 투표 대상 법령에 따라 임의적 국민투표와 의무적 국민투표**로 나뉜다.

- **국민발안(Volksinitiative)**: **연방헌법의 전부개정 또는 부분개정 시**에 투표권을 가진 **18세 이상의 10만 명의 스위스 국민** 또는 **8개 칸톤(州)이 법률안이 공고된 날로부터 18개월 이내에 개정안을 발의**할 수 있다(「연방헌법」 제138조 및 제139조). **일반법률에 대한 국민발안은 연방법에서는 허용되지 않고 주법에서 시행**된다.
- **임의적 국민투표(fakultativen Referendum): 연방의회를 통과한 법률안에 대해 반대 의견이 있는 국민이 이를 다시 투표**에 부칠 수 있다. 여기에는 **유권자 5만명 이상의 서명**이 필요하다. **법률안 공고 후 100일 이내에 대상 연방법률에 대해 임의적 국민투표를 제기하지 않거나 법적 요건을 갖추지 못하면 법률안은 최종적으로 확**정된다(「연방헌법」 제141조). 임의적 국민투표로 제정된 **연방법률의 맨 마지막 규정**에는 **"동법은 임의적 국민투표의 대상이다. 연방의회는 법률의 발효일을 결정한다."라는 문구가 포함**된다.
- **의무적 국민투표(obligatorischen Referendum): 정부가 헌법개정이나 국제기구 가입처럼 중요한 결정을 내릴 때 국민의 의견을 묻는 필수 절차**이다. 헌법상 근거를 갖지 않은 **긴급연방법률(dringlich erklarten Bundesgesetz)은** 연방의회가 채택한 날로부터 **1년 이내에 의무적 국민투표**에 부쳐야 한다(「연방헌법」 제140조).

□ 스위스의 국민투표를 통한 「기후법(KIG)」의 제정 과정

1. 스위스 정부의 탄소중립 선언(2019년)

❍ 2019년 8월 스위스 정부는 2050년까지 탄소중립을 달성하겠다고 선언하였다. 스위스의 기후변화 대응 전략은 다음과 같다.

전략	이행
탄소중립 목표	• 2050년까지 '탄소중립(net zero)' 달성
재생에너지 사용 확대	• 풍력, 태양광, 수력 등 재생 가능한 에너지원의 사용 확대
탄소세 및 배출권거래제	• 탄소세와 배출권거래제를 통해 기업과 개인의 탄소 배출 감소
지속가능한 교통 시스템	• 대중교통 시스템의 확장과 친환경 교통수단의 도입을 통해 교통 부문에서의 온실가스 배출량[11] 감축 노력
에너지 효율화	• 건물의 에너지 효율성을 높이기 위해 다양한 정책을 시행
국제협력	• 국제적인 기후변화 협정인 파리협정의 적극적인 지지국으로, 다른 국가들과 협력하여 글로벌 차원의 기후변화 대응에 기여

2. 「이산화탄소법(전부개정안)」의 부결

❍ 2011년 12월 23일에 「CO2 배출 감소에 관한 연방법(Bundesgesetz zur Verminderung der CO2-Emissionen)」(이하 「이산화탄소법」)이 제정되었다. 2021년에 발의된 동법 전부개정안은 **오염자 부담 원칙**에 따라, **분야별 이산화탄소 배출량 주체에 부담금을 부과하는 것을 골자로 하여 탄소세와 새로운 난방시스템 등을 규율**하였다. **연방의회는 전부개정된 「이산화탄소법」을 통해 스위스 온실가스 배출량을 2030년까지 1990년 대비 절반 수준으로 줄이는 것을 목표**로 하였다.

❍ **스위스 정부가 마련한 전부개정안**에 대한 **임의적 국민투표를 2021년 6월 13일 실시**했지만 **유권자의 51.6%가 반대하여 부결**되었다. **탄소세로 인한 기업과 산업계의 부담 증가, 코로나19로 인한 경기 침체가 원인으로 분석**된다.

❍ **동법은 현행법**으로서 **기후변화를 완화하기 위한 규제를 시행**하고

있다. 동법의 전부개정안에서 **국민투표를 통과하지 못한 일부 규정은 「기후법(KIG)」에서 담고 있다.**

3. 「기후법(KIG)」의 제정

❍ **스위스 정부는** 2022년 9월 30일에 제정된 **「기후법(KIG)」을 2023년 국민투표**에 부쳤고, **59.1%의 지지를 얻어 가결**되었다. 이는 2021년에 국민투표에서 부결된 「이산화탄소법」 개정안과 비교했을 때, **농촌 유권자들 및 연방정부와 자유민주당(FDP)을 지지하는 유권자들의 강력한 찬성이 과반수 득표 결과**로 이어졌다고 분석된다.

❍ 「기후법(KIG)」은 재생에너지로의 전환을 가속화하는 것을 목표로 한다. 동법에서 **스위스는 2050년까지 탄소중립(기후중립성)을 달성**해야 하며, 이를 위해 **배출량을 줄이기 위한 최종 목표와 중간 목표를 설정**하고 **국가재정을 더욱 기후 친화적인 방식으로 집행**하도록 규정하고 있다.

□ 스위스의 「기후법(KIG)」의 주요 내용

❍ **스위스는 우리나라, 독일, 프랑스, 캐나다 등과 함께 탄소중립을 법제화한 국가** 중 하나로 「기후법(KIG)」을 제정하였으며, 주요내용은 다음과 같다.

표 1 스위스의 「기후법(KIG)」의 조문별 주요 내용

조문	제목	주요 내용
제1조	목표	• 기후변화협약에 따른 목표 설정
제2조	정의	• 배출 기술, 탄소중립 등에 대한 용어 정의
제3조	온실가스 배출량 감소와 네거티브 배출 기술 적용의 목표	• 2025년까지 스위스 연방의 탄소중립과 네거티브 배출 기술을 적용하기 위한 단계적 목표 제시
제4조	개별부문에 대한 조치	• 건물, 운송, 산업 부문의 단계적 감축 목표 제시
제5조	기업과 부문의 계획	• 기업의 2025년까지 탄소중립에 대한 계획 수립
제6조	혁신적인 기술과 프로세스의 촉진	• 개별 조치 이행을 위한 혁신적 기술과 프로세스 적용을 위한 연방의 재정 지원
제7조	위험의 회피	• 연방기금을 사용하여 탄소중립을 달성할 때 공공인프라 투자와 관련된 위험의 회피

조문	제목	주요 내용
제8조	기후변화에 대한 적응과 보호	• 기후변화로 인한 피해를 파악하여 적응과 보호에 적절한 조치 마련 (기후변화로 인한 영향과 피해를 줄이기 위한 완화 및 적응정책)
제9조	기후친화적 예산집행을 위한 목표	• 국내 및 국제적 기후 영향을 최소화하기 위한 조치 마련
제10조	연방과 칸톤의 역할 모델	• 연방정부는 2040년까지 탄소중립을 달성하고, 칸톤은 2040년부터 행정기관의 탄소중립을 실현해야 함
제11조	목표의 이행	• 연방의회는 단계적 이행목표를 제안해야 함
제12조	타법과의 관계	• 동법의 목표 달성에 기여하는 방식으로 타법이 제정 또는 개정되어야 함
제13조	시행	• 동법을 시행하고 시행령을 마련해야 함
제14조	다른 법령의 개정	• 관계 법령의 개정은 부록에서 규정함
제15조	국민투표와 발효	• 임의적 국민투표의 대상이며, 연방의회가 발효일을 정함
부록	에너지법 개정	• 에너지법 제50a조 개정(열 발생 시스템 교체 및 에너지 효율성 개선을 위한 지원프로그램)

1. 목표와 이행

❍ 기후변화협약에 따른 **온실가스 배출량 감소 및 네거티브 배출 기술의 적용, 기후변화의 영향에 대한 적응 및 보호, 저배출 및 기후 회복력 증진을 목표로 재정을 집행하는 것을 목적**으로 한다(제1조).

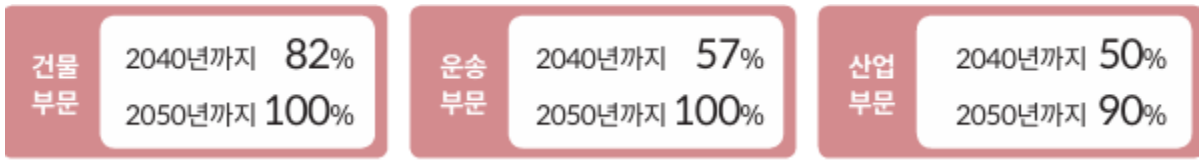
❍ 스위스 연방은 2050년까지 스위스에서 발생하는 인위적 온실가스 배출량을 최대한 줄이고, **스위스와 해외에서 네거티브 배출 기술을 적용하여 나머지 온실가스 배출 영향을 상쇄**한다(제3조제1항).

❍ **스위스 연방은** 1990년 대비 **온실가스 배출량을 아래와 같이 중간 목표 성취 과정**을 거쳐 줄일 것을 목표로 한다(제3조제3항)

2031-2040년 평균	2040년까지	2041-2050년 평균
최소 64% 이상 감소	최소 75% 이상 감소	최소 89% 이상 감소

2. 개별부문별 조치

❍ 동법 제3조 제1항 및 제3항에 따라 감축목표를 달성하기 위해 스위스는 **1990년 대비 온실가스 배출량을 최소한 다음 수준으로 감축**해야 한다(제4조제1항).



❍ **모든 기업은 늦어도 2050년까지 탄소중립을 달성**해야 한다. 최소한 (기업이 소유하거나 통제하는 원천에서 발생하는) 직접 배출과 (회사가 구매한 전기, 열 또는 증기 생성으로 인한) 간접 배출을 고려해야 한다(제5조제1항). **기업과 각 산업 부문은** 제1항에 따라 **목표를 달성하기 위한 계획표를 개발**할 수 있다(제5조제2항).

3. 혁신적인 기술과 프로세스 촉진

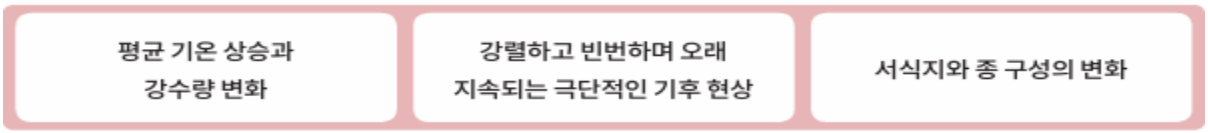
❍ **스위스 연방은 2030년까지** 동법 제5조제2항에 따른 계획표 또는 개별 조치의 이행을 위한 **혁신적인 기술과 프로세스의 적용을 위해 기업에 재정 지원을 제공**해야 한다(제6조제1항).

❍ **연방은** 동법 제6조에서 규정하는 보증기금을 사용하여 탄소중립이라는 목표를 달성하는데 필요한 **공공인프라에 대한 투자와 관련된 위험을 예방**해야 한다(제7조).

4. 기후변화에 대한 적응

❍ **연방과 칸톤은** 그 권한 범위 내에서 **스위스 기후변화의 부정적 영향에 대한 적응과 보호를 위해 필요한 조치**를 취하도록 보장해야 한다(제8조제1항).

❍ 특히 다음과 같은 이유로 인한 **기후 관련 피해의 증가를 피하는 데 중점**을 둔다(제8조제2항).



5. 연방과 칸톤의 역할

❍ **연방과 칸톤은** 탄소중립 목표 달성과 기후변화의 영향에 적응하는 데 있어 **모범적인 역할을 수행**해야 한다(제10조제1항). **연방의회는** 이 **목표를 달성하기 위해 필요한 조치**를 마련하되, **국가안보 및 국민 보호와 관련해서는 예외**를 둘 수 있다(제10조제3항).

❍ **연방정부는 늦어도 2040년까지 탄소중립을 달성**해야 한다(제10조제2항). 칸톤은 **2040년부터 중앙행정기관과 준정부기관의 탄소 배출량을 0으로 줄이기 위해 노력**해야 한다(제10조제4항).

□ 요약 및 시사점

❍ **스위스는 직접민주주의를 실현하고 있는 국가**로, **연방법인 「기후법(KIG)」을 임의적 국민투표를 통해 통과**시켰다. **국민투표 제도는** 국민적 합의가 필요한 중요한 사항에 대해 **대의민주주의 하에서 직접민주주의를 실현하는 수단으로서 중요한 의미**가 있다.

❍ 동법은 **스위스의 온실가스 배출량을 줄이고, 지속 가능한 개발을 촉진**하며, **탄소중립 경제로 전환하는 것을 주요 목표**로 한다. 그 목표를 달성하기 위해 구체적인 수단과 지원 방법을 법제화하였다.

❍ **우리나라의 「탄소중립기본법」 제7조**에서 정부는 **2050년까지 탄소중립을 목표**하고 있다. 그러나 **동법 제8조는 2023년에 헌법재판소**

에서 헌법불합치 결정(2020헌마389 등)을 한 바 있다. 그 이유는 중장기 계획으로 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35% 이상의 범위 내에서 감축한다는 대략적인 목표만 명시하고 있기 때문이다. 2026년 2월 28일까지 개정시한이 정해져 있어, 기후변화 대응을 위한 단계적이고 구체적인 목표와 수단이 입법으로 제시되어야 한다.

❍ 이에 국민투표를 통한 「기후법(KIG)」 제정·시행으로, 미래세대를 위해 기후변화에 대해 막대한 비용을 투자하고, 친환경 기술 적용 기업에 인센티브를 제공하는 등 규제와 유인책의 조화로운 정책을 모색하고 있는 스위스 입법례를 참고할 만 하다.

추천 자료

- Marcel Hänggi, Weil es Recht ist: Vorschläge für eine ökologische Bundesverfassung, Rotpunkverlag, 2024
- Roger Nordmann, Klimaschutz und Energiesicherheit: Wie die Schweiz eine rasche und gerechte Wende schafft, Zytglogge, 2023
- 장지원, "스위스의 헌법개정절차와 사례에 대한 연구 - 국민발안 및 국민투표를 포함하여 -" 헌법학연구 제29권 제4조(2023.12.) 441~473쪽

Ⅳ. 공공정책 정보 안내

Ⅳ. 공공정책 정보 등 안내

◇ 공공정책 정보

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

주 간	상 임 위	주 요 정 책 정 보
8월 첫째주	과학기술정보 방송통신	○SPRi AI brief : AI브리프 스페셜. 2025년 7월호, AI 데이터센터 동향과 시사점 ○로봇산업 정책동향. 2025-07, 유럽 로봇산업의 경쟁력 회복을 위한 전략 과제 ○글로벌 협력과 AI : 국제개발협력에서의 포용적 활용 방안
	산업통상자원 중소벤처기업	○중국 반도체산업의 도전과 성과 ○팹리스 스타트업 활성화 및 수출 연계 전략 ○위기 혹은 기회 : 트럼프 행정부의 관세조치가 소프트웨어 산업에 미칠 영향과 대응방안 ○(2024) 북한 대외무역 동향
	행정안전	○인천광역시 폭염 현황 분석 및 대응 강화 방안 ○인공지능 분야 정부 정책 추진실태 및 주요이슈분석 ○서울시 인구영향평가 도입방안 연구
	환경노동	○장애인 고용안정을 위한 사례관리기반 취업서비스 개편 방안 ○공공 아이돌봄서비스사업 확대가 여성 고용에 미치는 영향
	보건복지	○사회적투자 성과지표 개발 연구 : 청년 학자금지원 정책을 중심으로
	국토교통	○공간정보의 가치 인식 제고를 위한 공간정보사업 사전평가 개선 연구
	외교통일	○한국 신정부의 출범과 중국의 대한국 정책 전망 : 외교·안보 분야를 중심으로
	정무	○터치, 결제, 끝 : 컨택리스 결제의 현황 및 전망
	교육	○핀란드의 방과후 돌봄 정책의 특징과 시사점
	국방	○한미동맹의 3대 현안과 과제 : 방위비 증액, 주한미군 조정, 전작권 전환
	여성가족	○젠더기반폭력 피해 여성의 노숙 생활과 안전 및 건강의 위기 상황 분석

주 간	상 임 위	주 요 정 책 정 보
8월 둘째주	문화체육관광	○전북특별자치도 지역특화자원의 글로벌 관광콘텐츠 방안 연구
	국토교통	○대전환시대, 국토 전망과 과제 : 석학이 바라본 국토의 현재와 미래 ○철도지하화 통합개발 단계별 추진 방안 연
	과학기술정보 방송통신	○국내 거주 외국인 연구자의 성장과 정착을 위한 과제와 정책제언 ○딥러닝 기반 실시간 도시침수 모니터링 시스템 개발 및 적용
	산업통상자원 중소벤처기업	○주요국 상호관세 및 대미 무역합의 현황과 평가 ○국내외 전력기자재 기업의 지재권 경쟁력 분석 ○한미 원자력 협정 협상 전략 : 선택지 개발 및 최적 차선책 모색 ○중견기업 R&D 지원사업의 성과와 과제 : 시기별 특징을 중심으로
	행정안전	○인천광역시 지역사회 위험분석을 통한 안전환경 개선방안 연구 ○전남의 홍수 위험 특성 분석 및 정책 방향 ○지역상권법에 따른 활성화구역의 효과적 지정·운영 방안 연구
	정무	○인구구조 변화가 가계부채에 미치는 영향
	환경노동	○돌봄서비스 외국인력 정책 전망 ○기후위기 대응을 위한 하천사업의 환경평가 방안
	보건복지	○OECD국가의 법정 유급병가 및 상병수당 최근 개혁 동향과 시사점 ○응급안전안심 서비스 고도화를 위한 경량 엣지 컴퓨팅 기반 플랫폼 설계 전략 ○경기도 중장년의 사회적 고립 특성과 정책 과제
	외교통일	○이스라엘-이란 분쟁 이후 대이스라엘 협력 시사점 ○트럼프 2기 행정부와 2025년 헤이그 NATO 정상회의
	교육	○일본의 교원 정신건강 지원 및 관리 대책
8월 셋째주	산업통상자원 중소벤처기업	○첨단산업의 한·중 경쟁력 비교와 시사점 ○일본 지적재산추진계획 2025의 주요내용과 시사점 ○한-러 교역구조 변화와 향후 수출 전략 ○한·미 관세 협상 타결, 평가와 남은 과제 ○최근 중국의 대한국 투자 증가 배경 및 시사점
	국토교통	○환율 변동이 주택시장에 미치는 영향과 정책적 시사점 ○K-패스를 통한 교통요금제도 전환과 공공교통 확대 연구

주 간	상 임 위	주 요 정 책 정 보
8월 셋째주	여성가족	○AI시대, 아동기 사회정서역량 발달의 쟁점과 대응 방안
	과학기술정보 방송통신	○통신·유료방송 공공성-노동권 강화를 위한 정부 정책과제 ○일본, "디지털 공간의 불법·유해 정보에 대한 제도적 대응 방향"
	환경노동	○AI 시대의 일자리 변화와 정책 대응 전략 : 해외의 재교육·AI 인재양성 정책을 중심으로
	외교통일	○(2025년 상반기) 북한의 대내외 정책 동향 평가 및 시사점
	농립축산식품 해양수산	○해외 스마트축산 정책 및 기술 동향 분석 : 2025 해외축산정보
	문화체육관광	○미국 콘텐츠 특화보고서. 2025년 03호, 미국 AI 관련 정책과 콘텐츠 산업에 미치는 영향 ○서울시 예술관광 도입방안
	보건복지	○독거노인 돌봄기술 실효성 증대 위한 돌봄 플랫폼 구축방안

Ⅴ. 자치법규 의견제시 사례

Ⅴ. 자치법규 의견제시 사례

1 도지사가 도 소재 시설에 설치된 노후 전기설비의 수리 또는 교체에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

(전북특별자치도, 의견25-0246, 2025. 7. 16.)

□ 질의요지

가. 도지사가 **도 소재 시설에 설치된 노후 전기설비의 수리 또는 교체에 필요한 비용을 지원**할 수 있도록 하는 내용을 **조례에 규정**할 수 있는지?

나. 도지사가 **주민에게 전기재해 예방에 관한 교육**을 할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

□ 의견

가. 질의 가에 대하여

질의요지와 같은 내용을 <u>조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.</u>

나. 질의 나에 대하여

질의요지와 같은 내용을 <u>조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.</u>

□ 이유

가. 질의 가 및 질의 나의 공통사항

「지방자치법」 제28조제1항에서는 **지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정**할 수 있다고 규정하고 있는데, **“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 사이에 모순·저촉이 있는지 여부에 따라서 개별적·구체적으로 판단해야 할 것입니다.

나. 질의 가에 대하여

먼저 전기재해 예방에 관한 사항을 규정하고 있는 법령을 살펴보면, **「전기안전관리법」에서는 전기설비의 소유자 또는 점유자 등**(이하 "소유자등"이라 한다)으로 하여금 **산업통상자원부장관 또는 시·도지사로부터 전기설비에 대한 점검**을 받도록 하거나(제11조제1항), **산업통장원부장관으로 하여금 소유자등이 관리하는 전기설비를 점검하도록 규정**하고 있고(제12조제1항, 제14조제1항, 제15조제1항 및 제16조제1항), 산업통상자원부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 한국전기안전공사는 그 **점검결과 「전기사업법」 제67조에 따른 기술기준**(이하 "기술기준"이라 한다)에 **적합하지 아니한 경우에는 소유자등에게 전기설비의 수리·개조·이전 또는 사용정지나 사용제한 등을 내용으로 하는 개선명령**을 하여야 하고[제12조제8항(제14조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제16조제3항 및 제20조], **한국전기안전공사는 경미한 수리가 필요한 경우로서 소유자등의 요청이 있는 경우에는 직접 이를 수리**할 수 있다고 규정하고 있습니다(제12조제6항).

그런데, 이러한 규정들에 따르면 **「전기안전관리법」에서는** 전기설비의 안전성에 대한 정기적 또는 비정기적 검사·점검에 관한 사항과 전기설비가 일정한 기술기준에 부합하게 유지되도록 하는 데 **필요한 이행명령의 부과 등의 조치에 관한 사항을 규정**하고 있을 뿐, **소유자등이 전기설비를 수리 또는 교체하는 경우 필요한 지원에 관하여는 별도로 규정하고 있지 않은 것**으로 보이고, **지방자치단체가** 그 지역의 실정에

맞게 **전기설비의 수리 또는 교체 등에 필요한 비용을 지원하는 것을 배제하려는 취지라고 보기도 어렵습니다.**

또한, 이 사안에서 **도 소재 시설에 설치된 노후 전기설비의 수리·교체 비용을 지원하는 것은** 전기화재, 감전사고 등으로 인해 **주민의 생명과 재산에 피해가 발생하는 것을 예방하고 안전한 생활환경을 조성**하기 위한 것으로, 이는 **「지방자치법」 제13조제2항제2호가목**에서 지방자치단체의 자치사무로 예시하고 있는 **'주민복지에 관한 사업'에 해당하는 것**으로 보입니다.

따라서, **질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있을 것**으로 보입니다.

다. 질의 나에 대하여

「전기안전관리법」 제22조제1항에서는 전기사업자나 자가용전기설비의 소유자 또는 점유자로 하여금 **전기안전관리자를 선임**하도록 규정하고 있고, **「전기공사업법」 제17조제1항에서는 공사업자로 하여금 시공관리책임자를 지정**하도록 규정하고 있습니다. 또한, **「전기안전관리법」 제25조**에 따르면 전기안전관리자 및 시공관리책임자는 '산업통상자원부장관'이 실시하는 **전기안전교육**을 받아야 하고(제1항), 전기안전관리자 또는 시공관리책임자가 정당한 사유 없이 **전기안전교육을 받지 않은 경우 그 전기안전관리자를 해임하거나 그 시공관리책임자의 지정을 취소**해야 합니다(제4항 및 제5항).

그런데, 이러한 규정들에 따르면 **「전기안전관리법」에서는 법령상 선임·지정이 의무화**되어 있는 **전기안전관리자 및 시공관리책임자로 하여금 반드시 전기안전교육을 받도록 강제**하면서, 해당 교육을 **산업**

통상자원부장관이 실시하도록 권한을 부여하고 있을 뿐, **전기안전관리자 및 시공관리책임자 외의 사람**에게 실시하는 **전기안전 등의 교육에 관하여는 별도로 규정하고 있지 않은 것**으로 보이고, 지방자치단체가 그 지역의 실정에 맞게 **주민에게 전기재해 예방에 관한 교육을 실시하는 것을 배제하려는 취지라고 보기도 어렵습니다.**

또한, 이 사안에서 주민에게 **전기재해 예방 교육을 실시**하는 것은 **주민의 안전의식을 높이고 안전문화를 확산**하여 **전기재해로 인해 주민의 생명과 재산에 피해가 발생하는 것을 예방**하기 위한 것으로, 이는 「지방자치법」 제13조제2항제2호가목에서 **지방자치단체의 자치사무로 예시하고 있는 '주민복지에 관한 사업'에 해당하는 것**으로 보입니다.

따라서, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① (생 략)

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

1. (생 략)

2. 주민의 복지증진

가. 주민복지에 관한 사업

나. ~ 차. (생 략)

3. ~ 7. (생 략)

「전기안전관리법」

제12조(일반용전기설비의 점검) ① ~ ⑦ (생 략)

⑧ 안전공사는 제5항에 따라 통지한 사항의 조치 이행 여부를 점검한 결과 그 소유자 또는 점유자가 통지를 받고도 같은 항 제1호의 조치를 하지 아니한 경우에는 특별자치도지사·특별자치시장·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말한다. 이하 "시장·군수·구청장"이라 한다)에게 그 조치 불이행 사실을 통보하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 그 소유자 또는 점유자에게 그 전기설비의 수리·개조 또는 이전에 관한 명령(이하 "개선명령"이라 한다)을 하여야 하되, 전기설비가 기술기준에 적합하지 아니한 사항이 중대하여 시장·군수·구청장의 개선명령을 기다릴 여유가 없다고 인정되는 경우로서 산업통상자원부령으로 정하는 경우에는 안전공사가 직접 개선명령을 한 후 이를 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

⑨ (생 략)

제20조(적합명령) 산업통상자원부장관 또는 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 전기사업자, 자가용전기설비·일반용전기설비의 소유자 또는 점유자에게 전기설비의 수리·개조·이전 또는 사용정지나 사용제한을 명할 수 있다.

1. 제9조 또는 제11조에 따른 검사 결과 기술기준에 적합하지 아니한 경우
2. 제15조에 따른 특별안전점검 결과 기술기준에 적합하지 아니한 경우

제25조(전기안전관리자의 교육 등) ① 전기안전관리자 및 「전기공사업법」 제17조에 따른 시공관리책임자(이하 "시공관리책임자"라 한다)는 산업통상자원부장관이 실시하는 다음 각 호에 따라 교육(이하 "전기안전교육"이라 한다)을 받아야 한다.

1. 전기안전관리자: 전기설비의 유지 및 운용에 관한 안전관리교육
2. 시공관리책임자: 전기설비의 공사 및 시공관리에 관한 안전시공교육

② ~ ③ (생 략)

④ 전기안전관리자를 선임한 자는 정당한 사유 없이 전기안전교육을 받지 아니한 전기안전관리자를 해임하여야 한다.

⑤ 「전기공사업법」 제2조제3호에 따른 공사업자는 정당한 사유 없이 안전시공교육을 받지 아니한 시공관리책임자의 지정을 취소하여야 한다.

⑥ (생 략)

2 영어회화 전문강사를 공개전형으로 임용할 때, 임용하려는 학교에서 현재 근무하고 있는 영어회화 전문강사에게 임용권자가 가점을 부여할 수 있는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

[「초·중등교육법」 제22조 관련] (단양군, 의견25-0146. 2025. 7. 11.)

□ 질의요지

가. 「초·중등교육법」 제22조 및 같은 법 시행령 제42조에 따라 **영어회화 전문강사를 공개전형으로 임용**할 때, 임용하려는 학교에서 **현재 근무하고 있는 영어회화 전문강사에게 임용권자가 가점을 부여할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정**할 수 있는지?

나. 「초·중등교육법」 제22조 및 같은 법 시행령 제42조에 따라 **영어회화 전문강사를 공개전형으로 임용**할 때, **임용하려는 학교에서 현재 근무하고 있는 영어회화 전문강사에 대해서는 임용권자가 임용절차 중 채용시험의 방법을 달리 적용**할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

□ 의견

가. 질의 가에 대하여

질의와 같은 내용을 조례에 규정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이므로 자치법규 입안 시 신중하시기 바랍니다.

나. 질의 나에 대하여

헌법상 평등의 원칙이나 직업선택의 자유를 침해할 소지가 있으므로, 자치법규 입안 시 신중하시기 바랍니다..

□ 이유

가. 질의 가 및 질의 나의 공통사항

「지방자치법」 제28조제1항 본문에 따르면 **지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정**할 수 있는데, **“법령의 범위”란 법령에 위반되지 않는 범위**를 의미합니다.

「초·중등교육법」 제22조제1항 전단에서는 교육과정을 운영하기 위하여 필요하면 **학교에 교원 외에 산학겸임교사·명예교사 또는 강사 등(이하 “산학겸임교사등”이라 한다)을 두어** 학생의 교육을 담당하게 할 수 있도록 규정하고 있고, **같은 조 제2항**에서는 **산학겸임교사등의 종류·자격기준 및 임용 등에 필요한 사항은 대통령령**으로 정하도록 위임하고 있습니다.

그 위임에 따라 마련된 **「초·중등교육법 시행령」 제42조제1항**에서는 **‘영어회화 전문강사’를 산학겸임교사등의 하나로 규정**하고 있고, **별표 2에서는 영어회화 전문강사의 자격**을 **‘초등학교 2급 정교사 이상 자격증 소지자(제1호)’, ‘표시과목이 영어인 중등학교 2급 정교사 이상 자격증 소지자(제2호)’** 또는 **‘학사학위 소지자 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있는 자 중 영어능력을 고려**하여 **교육감이 따로 정하는 자격기준에 해당하는 자**(제3호)’로 규정하고 있습니다. 그리고 **같은 시행령 제42조제2항·제3항 및 제5항**에 따르면 **산학겸임교사등은 국·공립학교의 경우**에는 **학교의 장이, 사립학교의 경우에는 학교법인 또는 사립학교 경영자가 각각 임용**하는데, 임용할 때에는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 **학교운영위원회의 심의**를 거쳐야 하며, **영어회화 전문강사를 기간을 정하여 임용**할 때에는 **그 기간은 1년 이내**로 하되, 필요한 경우 **계속 근무한 기간이 4년을 초과하지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장**할 수 있습니다.

나. 질의 가에 대하여

먼저, **영어회화 전문강사의 임용과 관련**하여 **초·중등교육법령**에서는 **영어회화 전문강사의 '자격기준', '임용권자', 임용절차로서 '학교운영위원회의 심의' 및 '임용기간'에 관하여만 규정**하고 있는 점에 비추어 볼 때, 그 외에 임용에 필요한 사항에 관하여는 **임용권자인 공립학교의 장이나 사립학교 법인 또는 사립학교 경영자가 합리적인 재량의 범위에서 자율적으로 정할 수 있을 것으로 보입니다.** 따라서, 이 사안에서 임용권자가 해당 학교에 현재 근무하고 있는 **영어회화 전문강사에게 가점을 부여**하는 등의 우대조치를 취할 수 있도록 하는 것이 **초·중등교육법령에 의해 제한되는 것으로 보이지 않습니다.**

다만, 영어회화 전문강사로서의 객관적인 능력을 갖췄는지와 무관하게 **해당 학교에서 현재 근무하고 있다는 사실을 이유로 임용 시 가점을 부여할 수 있도록 하는 것**은 현직 영어회화 전문강사의 전문성이나 교수(敎授) 능력 등이 우월하다고 인정할 만한 합리적 이유가 없음에도 불구하고 **현직자에게 특혜를 부여해 헌법상 평등의 원칙에 위배될 소지**가 있어 보입니다. 또한, **현직에 있지 않는 사람이 영어회화 전문강사로 임용될 기회를 사실상 제한하는 불합리한 결과를 초래**할 수 있어 **헌법상 직업선택의 자유를 침해할 소지**도 있어 보입니다

따라서, 질의요지와 같은 내용을 **조례에 규정하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이므로 자치법규 입안 시 신중**하시기 바랍니다.

다. 질의 나에 대하여

먼저, 앞서 질의 가에서 살펴본 것과 같이 영어회화 전문강사의 임용과 관련하여 초·중등교육법령에서 규정하고 있는 사항 외에 임용에 필요한

사항에 관하여는 **임용권자인 공립학교의 장이나 사립학교 법인 또는 사립학교 경영자가 합리적인 재량의 범위에서 자율적으로 정할 수 있을 것**으로 보입니다. 따라서, 이 사안에서 임용권자가 해당 학교에 현재 근무하고 있는 영어회화 전문강사에 대해서 **임용절차 중 채용시험의 방법을 달리 적용**할 수 있도록 하는 것이 **초·중등교육법령에 의해 제한되는 것으로 보이지 않습니다.**

그러나, 현재 근무하고 있는 영어회화 전문강사에 대하여 임용절차를 다르게 적용시키는 경우 그 차이의 내용과 정도에 따라 질의 가에서 살펴본 것과 동일한 점에서 **헌법상 평등의 원칙이나 직업선택의 자유를 침해할 소지가 있으므로, 자치법규 입안 시 신중하시기 바랍니다.**

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「초·중등교육법」

제22조(산학겸임교사 등) ① 교육과정을 운영하기 위하여 필요하면 학교에 제19조제1항에 따른 교원 외에 산학겸임교사·명예교사 또는 강사 등을 두어 학생의 교육을 담당하게 할 수 있다. 이 경우 국립·공립 학교는 「교육공무원법」 제10조의3제1항 및 제10조의4를, 사립학교는 「사립학교법」 제54조의3제4항 및 제5항을 각각 준용한다

② 제1항에 따라 학교에 두는 산학겸임교사 등의 종류·자격기준 및 임용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「초·중등교육법 시행령」

제42조(산학겸임교사 등) ① 법 제22조에 따른 산학겸임교사 등의 종류는 산학겸임교사, 명예교사, 영어회화 전문강사, 다문화언어 강사, 강사로 하고 그 자격기준은 별표 2와 같다.

② 제1항에 따른 산학겸임교사 등은 국·공립학교의 경우에는 학교의 장이, 사립학교의 경우에는 학교법인 또는 사립학교 경영자가 각각 임용한다. 다만, 사립학교의 경우에는 학교법인의 정관 등에서 정하는 바에 따라 그 임용권한을 학교의 장에게 위임할 수 있다.

③제2항에 따라 산학겸임교사 등을 임용하고자 하는 때에는 법 제31조에 따른 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 학교운영위원회가 구성되지 아니한 학교의 경우에는 그러하지 아니하다.

④산학겸임교사 등에 대하여는 예산의 범위안에서 수당 등을 지급할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 영어회화 전문강사를 기간을 정하여 임용할 때 그 기간은 1년 이내로 하되, 필요한 경우 계속 근무한 기간이 4년을 초과하지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교의 장은 해당 학교 교사 정원의 3분의 1 범위에 해당하는 수의 교사를 법 제22조제1항에 따른 산학겸임교사 등으로 대체할 수 있다.

1. 제76조에 따른 특성화중학교
2. 제91조에 따른 특성화고등학교
3. 제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교
4. 제91조의4에 따른 자율형 공립고등학교
5. 제105조에 따른 자율학교

Ⅵ. 법령 해석 사례

Ⅵ. 법령 해석 사례

1 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 미만인 경우 「도시개발법」 제7조에 따른 공청회를 개최할 수 있는지 여부?

〔「도시개발법 시행령」 제13조제1항 등 관련〕【법제처 25-0365, 2025. 7. 7., 민원인】

□ 질의요지

「도시개발법」 **제7조제1항**에서는 같은 법 제3조에 따라 국토교통부장관, **시·도지사** 또는 대도시 시장이 도시개발구역을 지정하고자 하거나 대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장이 **도시개발구역의 지정을 요청하려고 하는 경우에는 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공람이나 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 이를 반영**하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항에서는 같은 조 제1항에 따른 공람의 대상 또는 공청회의 개최 대상 및 주민의 의견청취 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 마련된 **같은 법 시행령 제13조제1항**에서는 국토교통부장관, **시·도지사**, 시장·군수 또는 구청장은 도시개발사업을 시행하려는 구역의 **면적이 100만 제곱미터 이상인 경우에는 공람기간이 끝난 후에 같은 법 제7조에 따른 공청회를 개최**하여야 한다고 규정하고 있는바,

국토교통부장관, **시·도지사**, 시장·군수 또는 구청장은 **도시개발 사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 미만인 경우 「도시개발법」 제7조에 따른 공청회를 개최**할 수 있는지?

□ **회답**

국토교통부장관, **시·도지사,** 시장·군수 또는 구청장은 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 **100만 제곱미터 미만인 경우 「도시개발법」 제7조에 따른 공청회를 개최할 수 있습니다.**

□ **이유**

먼저 **「도시개발법」 제7조제1항**에 따르면 국토교통부장관, **시·도지사**, 시장·군수 또는 구청장이 **도시개발구역을 지정**하고자 하거나 **지정을 요청**하려고 하는 경우에는 **공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣도록** 하고 있고, **같은 법 시행령 제11조에 따르면** 시장·군수 또는 구청장은 **같은 법 제7조**에 따라 주민의 의견을 청취하려는 경우에는 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 개요, 시행자 및 도시개발사업의 시행방식에 관한 사항 등을 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 **둘 이상의 일간신문**과 해당 **시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고**하고 **14일 이상 일반인에게 공람**시키도록 하되, **도시개발구역의 면적이 10만 제곱미터 미만인 경우**에는 **일간신문에 공고하지 아니하고 공보와 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고**할 수 있도록 하여, **도시개발법령**에서는 **도시개발구역의 지정**과 관련하여 **주민 등의 의견청취 절차**를 거치도록 하면서, **도시개발구역의 면적에 관계없이 공람을 실시**하도록 하고 있습니다.

그런데 **「도시개발법 시행령」 제13조제1항**에서는 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 **100만 제곱미터 이상인 경우**에는 **공람 기간이 끝난 후에 「도시개발법」 제7조에 따른 공청회를 개최**하도록 하고 있어, **도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 이상인 경우 공람과 공청회를 모두 실시**하도록 하되, 도시개발구역의

면적이 100만 제곱미터 미만인 경우 공청회의 개최 여부에 관하여는 명문의 규정을 두고 있지 않은바, 이러한 도시개발법령의 규정을 종합해 보면, 「도시개발법」 제7조에 따라 주민의 의견청취 방법 등에 대해 정하면서, 같은 법 시행령 제13조제1항에서는 의무적으로 공청회를 개최해야 하는 대상으로 도시개발구역의 면적이 100만 제곱미터 이상인 경우를 정하고 있는 것이고, 도시개발구역의 면적이 100만 제곱미터 미만인 경우 공청회의 개최를 금지하려는 취지로 보기는 어렵다고 할 것이므로, 국토교통부장관, 시·도지사 등은 해당 도시개발사업의 규모나 성격, 내용, 유형 등을 고려하여 공청회 개최의 필요성이 있다고 인정되면 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 미만인 경우에도 공청회를 개최할 수 있다고 해석하는 것이 도시개발법령의 문언 및 규정 체계에 부합하는 해석입니다.

그리고 도시개발계획은 입안권자나 결정권자에게 비교적 광범위한 재량권을 부여하고 있어 행정소송 등 사후적인 통제방법으로 그 실효성을 담보하기가 부족하고, 그 내용에 따라 건축물의 건축행위, 토지의 형질변경 등 토지의 이용행위가 제한되거나, 해당 토지가 강제적으로 수용되기도 하는 등 재산권 행사가 제한되어 주민 등 이해관계인이 사전적인 통제방법을 통해 개발계획 입안 과정에 참여하는 것이 중요하다고 할 것이므로, 다수 이해관계인들의 이해 대립을 합리적으로 조정하여 국민의 자유와 권리에 대한 부당한 침해를 방지하고 행정의 민주화 및 신뢰를 확보하기 위하여 「도시개발법」 제7조제1항에서는 도시개발구역 지정과 관련하여 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣도록 하면서, 공람이나 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하도록 규정하고 있다고 할 것인바, 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 미만인 경우에도 공청회를 개최할 수 있다고 해석하는 것이

도시개발구역의 지정과 관련하여 주민 등의 의견청취 규정을 둔 취지에도 부합합니다.

아울러 **「행정절차법」 제22조**에서는 행정청의 의견청취에 대하여 규정하고 있는데, 같은 조 제2항에서는 행정청이 처분을 할 때 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다고 규정하면서, 공청회 개최 대상으로 **같은 항 제1호**에서는 **다른 법령 또는 자치법규에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우를**, **같은 항 제2**호에서는 **해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우**를 규정하고 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

따라서 국토교통부장관, **시·도지사**, 시장·군수 또는 구청장은 도시개발사업을 시행하려는 구역의 **면적이 100만 제곱미터 미만인 경우 「도시개발법」 제7조에 따른 공청회를 개최**할 수 있습니다.

<관계 법령>

도시개발법

제7조(주민 등의 의견청취) ① 제3조에 따라 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장이 도시개발구역을 지정(대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장의 요청에 의하여 지정하는 경우는 제외한다)하고자 하거나 대도시 시장이 아닌 시장·군수 또는 구청장이 도시개발구역의 지정을 요청하려고 하는 경우에는 공람이나 공청회를 통하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 하며, 공람이나 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되면 이를 반영하여야 한다. 도시개발구역을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 공람의 대상 또는 공청회의 개최 대상 및 주민의 의견청취 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

도시개발법 시행령

제11조(주민의 의견청취) ① (생 략)

② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 관계 서류 사본을 송부받거나 법 제7조에 따라 주민의 의견을 청취하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 전국 또는 해당 지방을 주된 보급지역으로 하는 둘 이상의 일간신문과 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고하고 14일(토요일과 「관공서의 공휴일에 관한 규정」에 따른 공휴일을 제외하고 계산한다) 이상 일반인에게 공람시켜야 한다. 다만, 도시개발구역의 면적이 10만 제곱미터 미만인 경우에는 일간신문에 공고하지 아니하고 공보와 해당 시·군 또는 구의 인터넷 홈페이지에 공고할 수 있다.

1. 입안할 도시개발구역의 지정 및 개발계획의 개요
2. 시행자 및 도시개발사업의 시행방식에 관한 사항
3. 공람기간
4. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항

③ ~ ⑤ (생 략)

제13조(공청회) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장은 도시개발사업을 시행하려는 구역의 면적이 100만 제곱미터 이상인 경우(법 제4조제3항에 따른 도시개발계획의 변경 후의 면적이 100만 제곱미터 이상인 경우를 포함한다)에는 공람기간이 끝난 후에 법 제7조에 따른 공청회를 개최하여야 한다.

② ~ ④ (생 략)

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 공청회의 개최에 필요한 사항은 그 공청회를 개최하는 주체에 따라 국토교통부장관이 정하거나 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.

2 산지전용신고대상인 농축수산물의 창고·집하장·가공시설의 범위에 해당 시설에 진입하기 위하여 영구적으로 설치하는 도로가 포함되는지?(「산지관리법 시행령」 제17조제3항 등 관련) 【법제처 25-0357, 2025. 7. 1., 민원인】

□ 질의요지

「산지관리법」 **제14조제1항 본문**에서는 산지전용을 하려는 자는 그 용도를 정하여 **대통령령으로 정하는 산지의 종류 및 면적 등의 구분에 따라 산림청장등의 허가**를 받아야 한다고 규정하고 있고, **같은 법 제15조제1항 전단**에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 **산지전용을 하려는 자는 같은 법 제14조제1항에도 불구하고 국유림의 산지에 대하여는 산림청장에게, 국유림이 아닌 산림의 산지에 대하여는 시장·군수·구청장에게 신고**하여야 한다고 규정하면서, **같은 법 제15조제1항제3호**에서는 같은 항에 따른 산지전용신고대상으로 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상이 되는 농림수산물의 창고·집하장·가공시설 등 대통령령으로 정하는 시설의 설치를 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 마련된 **「산지관리법 시행령」 제17조제3항제1호**에서 그 구체적인 시설 중 하나로 **농축수산물의 창고·집하장·가공시설(이하 "농축수산물창고등"이라 함)을 규정**하고 있는바,

준보전산지에서 **「산지관리법」 제15조제1항제3호 및 같은 법 시행령 제17조제3항제1호에 따라 농축수산물창고등을 설치하는 경우**로서 기존 **도로에서 해당 시설에 진입하기 위한 도로를 영구적으로 설치하기 위해 산지전용이 필요한 경우**, 해당 도로는 같은 법 제14조제1항에 따른 **산지전용허가대상**에 해당하는지, 아니면 같은 법 제15조제1항제3호 및 같은 법 시행령 제17조제3항제1호에 따른 **농축수산물창고등에 관한 산지전용신고대상에 해당**하는지?

□ **회답**

이 사안의 도로는 「산지관리법」 제14조제1항에 따른 **산지전용허가 대상에 해당합니다.**

□ **이유**

먼저 **「산지관리법」 제14조제1항**에서는 산지전용을 하려는 자는 그 용도를 정하여 **원칙적으로 산지전용허가**를 받아야 한다고 규정하고 있고, **같은 법 제15조제1항**에서는 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상이 되는 **농림수산물의 창고·집하장·가공시설 등 대통령령으로 정하는 시설의 설치(제3호) 등의 용도**로 **산지전용을 하려는 자**는 **같은 법 제14조제1항에도 불구하고 산지전용신고를 해야 한다**고 하여 **산지전용허가에 대한 예외**로서 **산지전용신고를 해야 하는 대상을 제한적으로 규정**하고 있는데, 특히 **산지전용신고대상은 산지전용 허가 대상에 비하여 그 요건이 완화되어 규정**되어 있고, **같은 법 제19조제1항에 따른 대체산림자원조성비 부과대상에서 제외**되는 점 등을 고려할 때, **산지전용허가의 예외규정인 산지전용신고대상의 범위를 해석할 때**에는 **합리적인 이유 없이 문언의 의미를 확대하여 해석해서는 안 된다고 할 것**입니다.

그리고 **「산지관리법 시행령」 제17조제3항**에서는 **산지전용신고 대상인 "농림수산물의 창고·집하장·가공시설 등 대통령령**으로 정하는 시설"을 **농축수산물의 창고·집하장·가공시설(제1호), 농기계수리시설 및 농기계 창고(제2호), 누에 등 곤충사육시설 및 관리시설(제3호)로 한정하여 규정**하고 있고, 이 중 같은 항 제1호에 해당하는 **구체적인 신고대상 시설 및 행위의 범위**에 대해서는 **같은 영 제18조 및 별표 3 제6호**에서 농림축수산물의 창고·집하장·가공시설(가목)과 **그 부대시설을 정하고 있으므로**, 이러한 산지관리법령의 체계에 비추어 보면, **농축수산물**

창고등에 관한 산지전용신고대상은 농림축수산물의 창고·집하장·가공시설과 그 부대시설에 한정된다고 할 것입니다.

그런데 「산지관리법」에 따르면 **산지전용(山地轉用)은 산지를 조림(造林), 숲 가꾸기, 입목의 벌채·굴취 등에 해당하는 용도 외로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것**을 말하고(법 제2조제2호), 이에 따라 **산지전용을 위한 인허가절차**는 원칙적으로 **그 산지를 전용하려는 용도(목적사업)에 따라 산지전용허가대상과 산지전용신고대상으로 구분**되는바(법 제14조제1항 본문 및 제15조제1항 전단), 이 사안의 도로가 농축수산물창고등에 관한 산지전용신고대상에 포함되기 위해서는 **해당 도로가 농축수산물창고등의 부대시설에 해당할 뿐만 아니라, 해당 도로의 설치를 위하여 산지를 전용하려는 주된 용도(목적사업)가 농축수산물창고등의 설치에 한정**되어야 할 것인데, 이 사안의 도로가 농축수산물창고등의 부대시설에 해당하는지 여부는 별론으로 하더라도, 농축수산물창고등의 이용·관리 등을 위하여 **영구적으로 설치하는 도로의 경우** 그 설치 부지에 대한 산지전용의 용도(목적사업)는 **사람이나 차량 등의 출입에 활용되는 도로의 설치에 있는 것**으로서, **건축물인 농축수산물창고등의 설치에 있다**고 볼 수는 없으며, 덧붙여 **산지전용에 따라 변경되는 토지의 지목도 이 사안의 도로 부지의 지목은 도로가 될 것**인데 반해 **농축수산물창고등의 부지의 지목**은 **창고용지 등이 될 것이라는 점 등을 고려**하면, 이 사안의 도로는 그 설치를 위한 산지전용의 목적사업이 농축수산물창고등의 설치를 위한 **산지전용의 목적사업과 달라** 농축수산물창고등에 관한 **산지전용신고대상에 포함된다고 보기 어렵고, 산지전용이 필요한 진입로**에 대해서는 **그 설치를 위한 인허가절차에 관하여 별도로 정하고 있는 예외규정도 없으므로 산지전용허가대상에 해당한다고 보는 것이 타당**할 것입니다.

아울러 **「산지관리법」은** 산지의 **종합적이고 체계적인 관리**를 통하여 **산지의 난개발을 방지**하고 **친환경적인 산지이용체계를 구축**하기 위하여 **산지의 관리제도를 개선·보완하기 위해 제정된 법률**로, **같은 법 제14조·제15조의 입법취지**는 **산지전용 관련 인허가체계를 산지전용허가로 일원화**하되 예외적으로 산림의 보호·경영관리와 관련된 시설 및 농림어업용시설의 설치 등 **경미한 경우에는 산지전용신고대상으로 분류**함으로써 **산지를 효과적으로 보전**하려는 데 있고, 특히 이 사안과 같이 **영구적으로 설치되는 도로는** 일단 설치된 이후에는 최초의 설치 목적에 관계없이 **일반 공중의 통행에 제공**되거나 **사실상 그 통행을 용인하게 될 가능성이 높아**, 산지의 무분별한 난개발을 방지하려는 **「산지관리법」의 입법취지상 도로 설치를 위한 산지전용**은 **신중하게 검토되어야 할 필요성**이 있다는 점 등에 비추어 볼 때, **영구적인 도로 설치를 위한 산지전용**은 별도의 **산지전용허가대상에 해당한다고 보는 것이 산지관리법령의 입법취지에 부합한다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려**할 필요가 있습니다.

따라서, 이 사안의 도로는 **「산지관리법」 제14조제1항에 따른 산지전용허가대상에 해당**합니다.

<관계 법령>

산지관리법

제15조(산지전용신고) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도로 산지전용을 하려는 자는 제14조제1항에도 불구하고 국유림(「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 산림청장이 경영하고 관리하는 국유림을 말한다. 이하 같다)의 산지에 대하여는 산림청장에게, 국유림이 아닌 산림의 산지에 대하여는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항 중 농림축산식품부령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

1.·2. (생 략)

3. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상이 되는 농림수산물의 창고·집하장·가공시설 등 대통령령으로 정하는 시설의 설치

② 제1항에 따른 산지전용신고의 절차, 신고대상 시설 및 행위의 범위, 설치지역, 설치조건 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ ~ ⑤ (생 략)

산지관리법 시행령

제17조(산지전용신고) ①·② (생 략)

③ 법 제15조제1항제3호에서 "농림수산물의 창고·집하장·가공시설 등 대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

1. 농축수산물의 창고·집하장·가공시설
2. 농기계수리시설 및 농기계 창고
3. 누에 등 곤충사육시설 및 관리시설

제18조(산지전용신고의 대상시설·행위의 범위 등) 법 제15조제2항에 따른 산지전용신고의 대상시설·행위의 범위, 설치지역 및 설치조건은 별표 3과 같다.

[별표 3]

산지전용신고의 대상시설·행위의 범위, 설치지역 및 설치조건(제18조 관련)

1. ~ 5. (생 략)

6. 「건축법」에 따른 건축허가 또는 건축신고 대상이 되는 영구시설과 그 부대시설의 경우

대상시설·행위의 범위	설치지역	설치조건
가. 농림축수산물의 창고·집하장·가공시설	공익용산지가 아닌 산지	농림어업인등이 농림어업의 경영을 목적으로 설치하는 시설일 것. 이 경우 부지면적은 다음의 구분에 따른다. 1) 5천제곱미터 이상의 농지에 농업경영을 하거나 3만제곱미터 이상의 산지에 산림경영을 하는 경우: 3천제곱미터 미만 2) 5천제곱미터 미만의 농지에

		농업경영을 하거나 3만제곱미터 미만의 산지에 산림경영을 하는 경우: 1천제곱미터 미만 3) 수산물의 창고·집하장 또는 그 가공시설인 경우: 1천제곱미터 미만
나.·다. (생 략)		

※ 비고

(생 략)



전국특별자치도의회

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