【통권 제2호】 2026. 10.

하나된 힘, 더큰 미래!

입 법 정 보

CONTENTS

* 법령 입법 동향
* 타 시·도 자치법규 입법 동향
* 법령 해석 사례
* 자치법규 의견제시 사례
* 공직선거법 관련 질의 회답
* 주요 판례

전남광주통합특별시의회

목 차

■ 법령 입법동향 ····· 3

1 제정_「사회연대경제기본법」

2 제정_「기후위기 적응 및 회복력 강화에 관한 법률」

■ 타 시·도자치법규 입법동향 ····· 15

1 「서울특별시 대규모 지하공간의 화재 예방 및 대응 조례」

2 「강원특별자치도 지능형교통체계 활성화 조례」

■ 법령 해석 사례 ····· 17

■ 자치법규 의견제시 사례 ····· 22

■ 공직선거법 관련 질의 회답 ····· 30

■ 주요 판례 ····· 31

법령 입법 동향

1 「사회연대경제기본법」

[시행 2027. 3. 16.] [법률 제21921호, 2026. 9. 15., 제정]

■ 제안이유 및 주요내용

◆ 제안이유

▹ 호혜협력과 연대에 기반한 사회연대경제는 다양한 사회 문제를 해결하고 사회적 가치를 실현하는데 기여하고 있으나, 사회적기업이나 협동조합 등 사회연대경제조직에 대한 지원 정책은 개별법에 근거하여 통합적이고 효율적인 지원이 부족하다는 한계가 있음.

▹ 이에 개별 부처 중심의 분절적인 지원체계를 극복하여 통합적인 지원체계를 구축하고, 사회연대경제조직에 대한 실질적인 지원 근거를 마련함으로써 지속가능한 사회연대경제 생태계를 조성하고자 함.

◆ 주요내용

가. 이 법은 사회연대경제의 정의·범위 등에 관한 기본적인 사항을 규정하는 공통의 법적 토대를 마련하여 사회연대경제 발전 정책이 통합적이고 효율적으로 추진되도록 함으로써 지속가능한 사회연대경제 생태계를 조성하고, 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 함(제1조)

나. “사회연대경제”란 호혜 협력과 연대를 바탕으로 공동체 구성원의 공동 이익과 사회적 가치의 실현을 위하여 수행하는 모든 경제적 활동을 말하고 “사회연대금융”이란 사회문제를 개선하고 사회적 가치를 증진시키기 위하여 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동을 말함(제2조)

다. 사회연대경제조직의 기본원칙, 국가와 지방자치단체의 책무를 정함(제3조부터 제4조까지)

라. 행정안전부장관은 5년마다 사회연대경제 발전 기본계획을 수립하고 시·도는 해당 시·도의 특성과 여건에 맞는 시·도 기본계획을 수립하며, 매년 부문별 시행계획과 시·도시행계획을 수립·시행함(제6조부터 제8조까지)

마. 행정안전부장관은 기본계획 등 사회연대경제 정책을 효율적으로 수립하기 위하여 5년마다 사회연대 경제의 현황 및 실태 등에 대한 조사를 실시하고 그 결과를 공표하도록 함(제10조)

바. 사회연대경제 발전을 위한 주요 정책을 심의하기 위하여 대통령소속으로 사회연대경제발전위원회를, 시·도지사 소속으로 시·도 지역위원회를 두며,

시장 · 군수 · 구청장 소속으로 시 · 군 · 구 지역위원회를 둘 수 있도록 함(제11조부터 제13까지)

사. 사회연대금융 기반을 조성하고 활성화하기 위하여 행정안전부장관은 사회연대금융 중개기관 및 전담기관을 지정할 수 있도록 함(제16조부터 제18조까지)

아. 사회연대경제조직을 육성 · 지원하기 위해 공공기관의 우선구매, 공공서비스 위탁시 우선 고려, 시설비 등 지원 및 국유 · 공유재산 특례, 교육 · 훈련 및 성장 지원, 사회연대경제 통합플랫폼 등을 규정함(제19조부터 제27조까지)

■ 자치법규 입법 시사점

◆ 배경

▹「사회연대경제기본법」 제정 배경으로 첫째, 기존 사회적경제 정책은 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 조직 유형과 개별 지원제도를 중심으로 추진되어 정책 간 연계와 종합적인 육성 체계를 구축하는 데 한계가 있었음.

▹둘째, 지역소멸과 인구 고령화, 돌봄 공백, 사회적 양극화 등 복합적인 사회문제를 정부 재정과 시장의 기능만으로 해결하기 어려워지면서, 지역 주민과 사회적 조직이 상호 협력하여 문제를 해결하려는 연대와 협력경제 모델의 필요성이 점차 중요해지게 되었음.

▹셋째, 사회적경제 조직이 공공서비스 제공, 지역 일자리 창출, 지역자원의 활용 및 공동체 회복에 기여하고 있음에도 지속적인 경영과 자금조달, 판로 확보를 위한 제도적 기반을 강화할 필요가 있었으며, 이러한 문제를 해결하기 위하여 국가 차원에서 기본법이 제정되었음.

▹「사회연대경제기본법」의 제정으로 기존의 개별적 지원제도를 연계하여 정책의 체계를 마련하였고, 사회연대경제 기업뿐 아니라 중간지원조직, 연합조직, 사회연대금융중개기관까지 조직 범위를 확대하였으며, 공공기관 우선구매, 공공서비스 위탁시 고려, 금융 및 시설 지원 등을 통해 시장 기반 강화, 시·도별 기본계획과 지역위원회, 지원센터를 통해 지역 특성에 맞는 정책을 추진할 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 입법 의의가 있음.

▹주요 내용으로 사회연대경제조직의 기본원칙, 국가와 지방자치단체의 책무, 기본계획 및 시도별 기본계획 수립, 사회연대경제 현황 및 실태조사, 국가위원회 및 시도지역사회연대경제발전위원회 설치, 지원 조직, 금융지원 등을 명시

▹법은 공포 후 6개월이 경과한 2027. 3. 16. 시행하도록 하고 있으며, 다만 제26조(경영정보 등의 공시)와 제27조(사회연대경제통합플랫폼)는 공포 후 3년이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있음.

◆ **자치법규 관련 조문**

▹ 법 제4조에서 따르면, 지방자치단체는 지역의 특성을 고려하여 시책을 수립하고 사회연대경제조직과의 협력을 강화하며, 해당 조직의 자립성과 협동정신이 증진될 수 있도록 제반 여건을 조성하여 사회연대경제의 지속가능한 발전이 이루어질 수 있도록 재원을 안정적으로 확보하고 사회연대경제에 대한 이해를 높이고 확산시키기 위하여 교육 · 홍보하도록 명시하고 있음.

▹ 또한, 제9조에서 시장은 해당 시 · 도의 특성과 여건에 맞는 사회연대경제 정책 추진을 위해 기본계획을 바탕으로 관할 시장 · 군수 · 구청장의 의견을 수렴하여 5년마다 시 · 도별 사회연대경제 기본계획을 수립 · 시행하도록 규정함.

▹ 법 제15조에서 시 · 도지사는 지역의 특성을 고려한 사회연대경제 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 사회연대경제 정책의 안내 및 홍보, 지역 사회연대경제조직과의 연계 및 협력체계 구축 등의 업무를 수행하는 시 · 도별 사회연대경제지원센터를 설치 · 운영하고 시 · 도지원센터는 지역 실정에 맞게 법인의 형태로 운영하거나 비영리법인 등에 위탁하여 운영할 수 있으며, 사회연대경제가 민간을 중심으로 발전할 수 있도록 필요한 여건을 조성하도록 규정

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① (생 략)

② 지방자치단체는 제1항에 따른 시책과 지역의 특성을 고려하여 그 지역의 시책을 수립 · 시행하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 사회연대경제조직과의 협력을 강화하고, 해당 조직의 자립성과 협동정신이 증진될 수 있도록 제반 여건을 조성하여 사회연대경제의 지속가능한 발전이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 사회연대경제 발전에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

⑤ 국가와 지방자치단체는 국민의 사회연대경제에 대한 이해를 높이고 확산시키기 위하여 교육 · 홍보에 힘써야 한다.

제9조(시 · 도기본계획 및 시 · 도시행계획의 수립 · 시행 등) ① 특별시장 · 통합특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사(이하 “시 · 도지사”라 한다)는 해당 시 · 도의 특성과 여건에 맞는 사회연대경제 정책을 추진하기 위하여 기본계획을 바탕으로 관할 시장 · 군수 · 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 의견을 수렴하여 5년마다 시 · 도별 사회연대경제 기본계획(이하 “시 · 도기본계획”이라 한다)을 수립 · 시행하여야 한다.

② ~ ⑥ (생 략)

⑦ 시장 · 군수 · 구청장은 해당 시 · 군 · 구의 특성과 여건에 맞는 사회연대경제 정책을 추진하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 시 · 군 · 구별 사회연대경제 계획을 수립 · 시행할 수 있다.

제15조(시 · 도지원센터의 설치 등) ① 시 · 도지사는 지역의 특성을 고려한 사회연대경

제 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하는 시·도별 사회연대경제지원센터(이하 “시·도지원센터”라 한다)를 설치·운영하여야 한다.

1. 사회연대경제 정책의 안내 및 홍보
2. 지역 사회연대경제조직과의 연계 및 협력체계 구축
3. 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사회연대경제조직 지원사업

② 시·도지원센터는 지역 실정에 맞게 법인의 형태로 운영하거나 비영리법인 등에 위탁하여 운영할 수 있으며, 사회연대경제가 민간을 중심으로 발전할 수 있도록 필요한 여건을 조성하여야 한다.

③ (생 략)

④ 시·도지원센터의 설치·운영 절차 등에 필요한 사항은 시·도조례로 정한다.

제20조(공공서비스 위탁 시 우선고려) ① 국가와 지방자치단체는 공공서비스 제공 업무의 일부를 민간에 위탁하는 경우 사회연대경제기업을 우선적으로 고려하도록 노력하여야 한다.

② 제1항에 따른 공공서비스 위탁 시 우선고려의 기준과 절차 등에 필요한 사항은 관계 법령이 정하는 범위에서 대통령령으로 정한다.

③ 지방자치단체는 제2항에 따른 대통령령이 정하는 범위에서 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.

◆통합특별시 관련 조례 분석

가. 「사회연대경제기본법」 제2조에서 “사회연대경제”란 호혜협력과 연대를 바탕으로 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위하여 수행하는 모든 경제적 활동으로 정의하고 있는데, 법이 제정되기 전에는 “사회적 경제”와 유사한 개념으로 이해할 수 있음.

나. 유사한 조례로 「광주광역시 사회적경제활동 지원 조례」가 있으며, 조례 제2조제1호에서 “사회적경제활동”이란 공공의 이익이라는 사회적가치 실현을 위해 사회적경제활 동 조직들의 생산, 분배, 교환, 소비가 이루어지는 경제활동으로 정의하고 있음.

다. 「광주광역시 사회적경제활동 지원 조례」는 사회적경제활동과 사회적경제 조직의 설립 및 운영을 지원하여 사회적경제의 건강한 생태계 조성을 통해 양질의 일자리를 창출하고 사회양극화 해소, 경제민주화 실현에 기여하는 지역사회 구성원의 공동체적 삶의 복원과 삶의 질 향상에 이바지하고자 2013. 8. 1. 제정되었고 이번에 제정된 「사회연대경제기본법」과 입법 취지가 유사함.

라. 또한, 「전라남도 사회적경제 육성과 지원에 관한 조례」는 전라남도 사회적경제 조직의 설립·운영을 지원하고 사회적경제 생태계를 조성하여 새로운 일자리를 창출하고 사회서비스를 확충함으로써 사회통합과 지역경제 발전에 이바지하고자 2014. 10. 10. 제정되어 마찬가지로 이번에 제정된 「사회연대경제기본법」과 입법 취지가 유사함.

마. 「전라남도 사회적경제 육성과 지원에 관한 조례」의 주요 내용을 보면, 사회적 가치의 실현을 위해 사회적경제와 시장경제 및 공공경제가 조화를 이루도록 하는 것을 기본이념으로 정하고 지방자치단체장 및 사회적경제 기업의 책무, 사회적경제 육성계획 수립, 실태조사, 사회적경제 육성위원회 설치, 사회적경제 통합지원센터 설치 및 운영 지원, 교육훈련 및 경영 지원, 시설비 등의 지원, 기금의 설치, 우선구매 및 사회적경제 한마당 행사 등 지원, 홍보 지원 등으로 구성되어 있음.

바. 「전라남도교육청 사회적경제기업 제품 구매촉진 등에 관한 조례」는 사회적경제기업의 제품에 대한 구매촉진 및 판로지원에 관한 사항을 정함으로써 사회적경제기업의 활성화를 도모하고 학생 및 교직원이 그 사회적 가치를 인식하는데 이바지하고자 2016. 10. 27. 제정되었고 유사한 내용으로 「광주광역시교육청 사회적경제 활성화 지원 조례」가 2012. 5. 4. 제정되었음.

사. 전남교육청의 조례는 사회적경제기업 제품을 이용할 수 있도록 하는 교육감의 책무를 규정하고 본청, 직속기관 및 교육지원청, 각 학교 등을 적용대상으로 하며, 교육감은 사회적경제기업의 구매촉진계획을 수립하고 재화나 용역 등을 구매할 경우 총구매액의 100분의 5 이상을 사회적경제기업 제품으로 우선구매 촉진하도록 하며, 사회적경제기업에 대한 교육훈련 등을 규정

법규명	제정일(개정일)	목 적
광주광역시 사회적경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례	2017-11-01 제정 (2025-02-28 일부)	사회적경제기업이 생산·공급하는 재화와 서비스 등의 구매를 촉진하고 판로를 지원하는 데 필요한 사항을 규정하여 사회적경제기업의 경쟁력을 강화하고 지속가능한 사회적 가치를 실현
광주광역시 사회적경제활동 지원 조례	2013-08-01 제정 (2020-11-13 일부)	사회적경제활동과 사회적경제 조직의 설립 및 운영을 적극 지원함으로써 사회적경제의 건강한 생태계 조성을 통해 양질의 일자리를 창출하고, 사회양극화 해소, 경제 민주화 실현에 기여하는 등 지역사회 구성원의 공동체적 삶의 복원과 삶의 질 향상에 이바지
전라남도 사회적경제 육성과 지원에 관한 조례	2014-10-10 제정 (2024-06-13 일부)	사회적경제 조직의 설립·운영을 지원하고 사회적경제 생태계를 조성하여 새로운 일자리를 창출하고 사회서비스를 확충함으로써 사회통합과 지역경제 발전에 이바지
광주광역시교육청 사회적경제 활성화 지원 조례	2012-05-04 제정 (2017-12-15 전부)	사회양극화 해소, 건강한 공동체 조성, 경제민주화 실현에 기여하는 사회적경제기업을 지원하고, 학생과 교직원이 사회적 가치를 인식하는데 이바지함으로써 사회적경제가 활성화 되도록 지원하는 것
전라남도교육청 사회적경제기업 제품 구매촉진 등에 관한 조례	2016-10-27 제정 (2021-07-01 일부)	사회적경제기업의 제품에 대한 구매촉진 및 판로지원에 관한 사항을 정함으로써 사회적경제기업의 활성화를 도모하고 학생 및 교직원이 그 사회적 가치를 인식하는데 이바지

◆ **종합의견**

▹ 통합특별시의 출범 이전에 전남과 광주광역시에서 개별적으로 시행되고 있는 「사회적경제(활동) 육성 및 지원 조례」에 대하여 정책의 일관성, 연속성을 확보하기 위하여 통합특별시 조례로 정비하는 게 필요하며, 조례 제정시 사회적 경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원 조례에서 정하고 있는 내용을 포함하여 하나의 조례로 통폐합하는 방안도 검토

▹ 또한, 교육청에서 시행되고 있는 「전라남도교육청 사회적경제기업 제품 구매촉진 등에 관한 조례」와 「광주광역시교육청 사회적경제 활성화 지원 조례」를 통합하여 통합특별시교육청의 여건에 맞춰 제정하는 방안 검토

▹ 한편, 2027. 3. 16. 시행을 앞두고 있는 「사회연대경제기본법」의 입법 취지와 위임 조항, 사회연대경제 지원 내용 등을 종합적으로 참고하여 가칭)「전남광주통합특별시교육청 사회연대경제교육 활성화 지원 조례」를 제정하는 것도 검토할 수 있음.

2 「기후위기 적응 및 회복력 강화에 관한 법률」

[시행 2027. 9. 23.] [법률 제21964호, 2026. 9. 22., 제정]

■ 제안이유 및 주요내용

◆제안이유

▹현행 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」은 기후위기 대응을 위한 여러 시책을 규정하고 있는 기본법으로, 기후위기 적응대책에 관한 실효성을 확보하고 효과적인 기후위기 대응사업의 추진과 기후위기 취약계층 보호를 위해서는 별도의 법률이 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

▹이에 기후위기 취약성, 기후위험 및 기후회복력 등의 개념을 명확하게 정의하여 기후위기 관련 개념을 구체화하고, 기후변화의 영향에 대한 조사·예측 및 평가에 필요한 구체적 수단과 방안을 제시하여 기후 적응역량을 높이며 기후위기에 대한 취약성을 줄임으로써 기후회복력 및 국민의 안전 강화에 기여하려는 것임.

◆주요내용

가. 기후위기와 기후위험에 효과적으로 대응하기 위하여 기후변화의 영향에 대한 조사·예측 및 평가에 필요한 구체적 수단과 방안을 제시하여 기후 적응역량을 높이고 기후위기에 대한 취약성을 줄여 기후회복력 및 국민의 안전 강화에 기여하는 것을 목적으로 함(제1조).

나. 기후위기 취약성, 기후위험, 기후영향, 기후회복력 등의 개념을 정의하여 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 등 기존의 다른 법률에 정의되어 있지 않은 개념들을 명확히 정의함(제2조).

다. 기후영향에 대한 과학적 조사·분석과 예측에 기초한 기후위험 평가, 기후위기로 인한 생명과 재산의 손실을 최소화하기 위해 사전에 대비할 수 있는 기후위기 적응시책의 수립·추진, 기후위기에 취약한 분야·계층·지역에 대한 대책 추진 등의 기본 원칙을 규정함(제3조).

라. 기후영향을 지속적으로 조사·분석하고, 기후위험에 대한 장기 전망을 예측하며, 그 예측 결과를 관계 법령 등에 반영하고 필요한 연구·개발을 지원하며 인력을 양성하는 것을 국가의 책무로 정함(제4조제1항부터 제3항까지).

마. 정부는 기후위기적응정보통합플랫폼의 구축·운영 등을 포함하여 기후위기 적응정보관리체계를 구축·운영하고, 이에 필요한 기후위기 적응정보를 수집·생산·관리 및 활용하며, 기후위기 적응정보를 국민에게 공개하도록 함(제7조부터 제9조까지).

바. 정부는 분야별 · 지역별 기후영향 및 기후위기 취약성에 대하여 주기적으로 조사 · 분석하고, 그 결과를 기반으로 분야별 기후위험을 주기적으로 평가하며, 기후위험 평가 결과를 종합하여 기후위험 종합평가보고서를 5년마다 작성하여 공개하도록 함(제10조 및 제11조).

사. 기후에너지환경부장관은 적응정보, 기후영향 및 취약성 조사·분석결과 및 기후위험 평가 결과를 바탕으로 공간 정보를 구축하고 시각화하여 나타낼 수 있음(제12조).

아. 기후위기 적응정책 수립 · 추진에 관하여 관계 중앙행정기관과 협의 · 조정하기 위하여 기후에너지환경부에 기후위기 적응 정책협의회를 둠(제15조).

자. 시 · 도지사 등은 관할 구역의 기후위기 적응에 관한 대책을 5년마다 수립 · 시행하고, 그 추진 상황을 매년 점검하고 결과 보고서를 작성하여 기후에너지환경부장관 등에게 제출하도록 하며, 기후에너지환경부장관은 각 시 · 도별 기후위기 적응 지방협의회를 구성 · 운영할 수 있도록 함(제16조 및 제17조).

차. 정부는 기후위기 적응지표를 개발 · 보급하고, 그에 따라 2년마다 기후위기 적응성과 등을 점검 · 평가하고 그 결과를 공개할 수 있도록 함(제19조).

카. 기후위기 취약계층 실태조사 및 그 경비에 대한 보조, 기후위기 취약계층 · 지역 지원사업의 시행 및 기후보험 등 기후회복력 증진을 위한 기반을 마련함(제21조부터 제25조까지).

타. 기후위기적응대책의 수립 · 시행을 지원하기 위한 국가 기후위기 적응센터와 기후영향 및 취약성 조사 · 분석 등에 필요한 전문인력 양성기관의 지정 근거를 마련함(제26조 및 제29조).

파. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」에 따른 기후대응기금, 「환경정책기본법」에 따른 환경개선특별회계 등 자금지원을 위한 재원을 명시함(제32조).

■ 자치법규 입법 시사점

◆ 제정 배경

▹ 최근 유례없이 장기간 높은 강도로 지속되는 폭염 · 한파로 인한 ‘쪽방촌’ 주민이나 옥외근로자의 사망 사고 등의 사례를 살펴보면, 자연재해에 따른 피해도 취약계층에 집중되는 경우가 많으며, 기상이변으로 인한 낮은 예측가능성과 높은 변동성으로 인해 피해의 정도가 심해지는 경향이 있음.

▹ 특히, 노인, 아동, 저소득층, 야외노동자, 농업 · 어업 종사자, 취약 시설 · 지역 거주자 등의 경우 생물학적 및 사회적 · 경제적 · 지리적 여건으로 인하여 기후위기에 대한 취약성이 상대적으로 높을 뿐만 아니라 기후 회복력은 낮은 것으로 알려져 있음.

▹ 기후위기에 대한 취약성*을 줄이고 기후위기로 인한 건강 피해와 자연재해에 대한 적응역량과 기후회복력**을 높이는 등 현재 나타나고 있거나 미래에 나타날 것으로 예상되는 기후위기의 파급효과와 영향을 최소화하거나 유익한 기회로 촉진하는 기후위기 대응 활동이 필요함.

*<u>**기후위기 취약성**</u>이란 기후변화에 노출된 대상의 민감성과 적응역량 수준에 따라 기후변화의 부정적 영향에 대한 대응력이 약하여 기후위기에 대처하기 어려운 상태나 정도를 말한다.

<u>기후회복력**</u>이란 기후위기 적응과 온실가스 감축을 통하여 사회 전 분야의 기능과 구조를 유지하거나 더 나은 상태로 개선하여 기후위기에 따른 영향과 파급효과에 대응하는 능력을 말한다.

▹ 이에 기후위기와 기후위험에 효과적으로 대응하기 위하여 기후변화의 영향에 대한 조사 · 예측 및 평가에 필요한 구체적 수단과 방안을 제시하여 기후 적응역량을 높이고 기후위기에 대한 취약성을 줄여 기후회복력 및 국민의 안전 강화에 기여하고자 제정되었음.

▹ 기존에 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」(약칭: 탄소중립기본법)에서 시행되고 있던 제37조(기후위기의 감시 · 예측 등), 제37조의2(분야별 기후변화 영향 예측), 제39조(적응대책 추진상황 점검), 제40조(지방 기후위기 적응대책) 등 일부 조문을 기후적응법으로 이관하여 시행하도록 함.

▹ 기후적응법은 국가, 지방, 공공기관별 기후위기적응대책을 수립하도록 하고 기후위기정책협의회 운영, 기후위기 적응 진척도를 개발 · 보급하여 장기적인 진척도를 객관적으로 평가하도록 하며, 기후위기 취약계층 실태조사를 통해 기후변화로 인한 피해가 반복적으로 발생하는 기후위기 취약지역에 대하여 맞춤형 지원사업을 추진할 기반을 구축하고 기후위기 적응대책, 기후회복력 증진, 적응정책 기반 조성 등 총 5장 33조로 구성되어 있음.

◆ 자치법규 관련 조문

▹ 기후적응법 제4조에서 지방자치단체는 관할지역의 기후위기 취약성을 줄이고 지역주민의 피해를 최소화하기 위한 적응대책을 수립하고 이행하여야 하며 적응대책의 추진현황을 주기적으로 점검하고 그 결과를 반영하여 적응대책을 수정 · 보완하도록 명시하고 있음.

▹ 기후적응법 제20조에서 지방자치단체는 소관 행정계획을 수립 · 시행하는 경우 기후영향 및 취약성, 기후위험 등을 고려하고 기후회복력을 높이기 위한 조치를 포함하는 등 기후위기 적응에 관한 사항이 확산되도록 노력하여야 하고 제21조에서 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장은 관할 지역의 기후위기 취약계층에게 이상기후 등이 초래하는 기후영향 및 취약성에 대한 실태를 조사하도록 규정하고 있음.

▹법 제22조에서 지방자치단체는 기후위기 취약계층과 기후변화로 인한 피해가 반복적으로 발생하거나 발생 위험이 높은 기후위기 취약지역을 중점적으로 보호·지원하기 위하여 기후위기 취약계층 및 취약지역 지원사업을 시행할 수 있음.

제4조(국가, 지방자치단체 및 공공기관의 책무) ① ~ ③ (생 략)

④ 지방자치단체는 관할 지역의 기후위기 취약성을 줄이고 지역주민의 피해를 최소화하기 위한 적응대책을 수립하고 이를 이행하여야 한다.

⑤ 국가와 지방자치단체는 적응대책의 추진현황을 주기적으로 점검하고 그 결과를 반영하여 적응대책을 수정·보완하여야 한다.

⑥ (생 략)

⑦ 국가, 지방자치단체 및 공공기관은 국민이 기후위기 적응정보를 편리하게 이용할 수 있도록 각종 정보를 체계적으로 관리·제공하기 위하여 협력하여야 한다.

제20조(기후위기 적응 확산) ① 정부와 지방자치단체는 소관 행정계획을 수립·시행하는 경우 기후영향 및 취약성, 기후위험 등을 고려하고 기후회복력을 높이기 위한 조치를 포함하는 등 기후위기 적응에 관한 사항이 확산되도록 노력하여야 한다.

② ~ ⑥ (생 략)

제21조(기후위기 취약계층 실태조사) ① 기후에너지환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 관할 지역의 기후위기 취약계층에게 이상기후 등이 초래하는 기후영향 및 취약성에 대한 실태를 조사하여야 한다.

② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 실태조사 결과를 기후에너지환경부장관에게 제출하여야 한다.

③ 정부와 지방자치단체는 제1항에 따른 실태조사 결과를 지방기후위기적응대책 및 제22조제1항에 따른 취약계층·지역지원사업에 반영하도록 하여야 한다.

④ ~ ⑥ (생 략)

제22조(기후위기 취약계층 및 취약지역 지원사업의 시행) ① 정부 또는 지방자치단체는 기후위기 취약계층과 기후변화로 인한 피해(기후변화로 심화되는 환경오염·훼손, 자연환경의 변화 등을 포함한다)가 반복적으로 발생하거나 발생 위험이 높은 기후위기 취약지역을 중점적으로 보호·지원하기 위하여 기후위기 취약계층 및 취약지역 지원사업(이하 “취약계층·지역지원사업”이라 한다)을 시행할 수 있다.

② ~ ⑥ (생 략)

제23조(기후보험) ① 정부 또는 지방자치단체는 국민과 기업이 기후위기로 인하여 발생하는 재난과 피해에 대비하여 경제적 손실을 줄이고 신속한 생활 안정을 위한 보험(이하 “기후보험”이라 한다)의 개발 및 운영이 활성화되도록 노력하여야 한다.

② 정부는 기후보험의 취지와 목적 등을 고려하여 기후재난 발생 시 손해액 산정 및 지급절차 등을 간소화하여 달리 정할 수 있다.

③ 정부 또는 지방자치단체는 기후위기 취약계층에 대하여 예산의 범위에서 보험료의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ ~ ⑤ (생 략)

◆ **통합특별시 관련 조례 분석**

가. 유사한 조례로 「전라남도 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본 조례」와 「광주광역시 기후위기 대응 기본 조례」가 시행되고 있음.

나. 전남의 탄소중립 기본 조례는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」과 같은 법 시행령에서 위임된 사항을 정함으로써 온실가스 감축 및 기후위기 적응 대책을 강화하고, 탄소중립 사회로의 이행을 촉진하며 녹색성장을 활성화하고자 2022. 5. 29. 제정되었음.

다. 「전라남도 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본 조례」의 주요 내용으로는 도지사의 책무, 온실가스 감축 목표 및 탄소중립 녹색성장 기본계획수립, 2050 탄소중립녹색성장위원회 설치, 온실가스 감축 및 적응 시책, 탄소중립 사회 이행과 확산 등 총 5장 33조로 구성되어 있으며, 기후대응기금에 대하여 별도로 「전라남도 기후대응기금 설치 및 운용 조례」가 2022. 3. 31. 제정되어 시행되고 있음.

다. 「광주광역시 기후위기 대응 기본 조례」는 온실가스 감축 및 기후위기 적응력을 강화하고 환경·사회적 불평등을 해소하며 경제와 환경의 조화로운 발전을 도모하는 데 필요 사항을 정해 삶의 질 향상 및 지속가능발전에 기여하고자 2022. 4. 26. 제정

라. 광주 기본 조례의 주요 내용으로는 시장의 책무, 온실가스 감축 목표 및 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립, 기후위기 대응 추진 체계, 온실가스 감축 시책, 기후위기 적응 시책 추진, 정의로운 전환, 탄소중립 지역사회 이행과 확산, 기후위기 대응기금 등으로 총 8장 56조로 구성되어 있음.

마. 한편, 교육청에서도 기후위기 환경교육의 필요성을 파악하고 기후환경문제에 대한 학생의 관심을 제고하고 올바른 지식과 가치관을 배양하여 사회적으로 책임 있는 행동을 실천함으로써 지역사회의 지속가능한 발전에 이바지하고자 「광주광역시교육청 기후환경교육 활성화 조례」를 2021. 11. 1. 제정하였고, 교육감의 책무, 기후환경교육 기본계획 수립, 활성화 사업, 협력체계 구축, 지원 등에 대하여 규정하고 있음.

바. 통합 이전 전남교육청도 학생이 기후변화 등 다양한 환경문제를 예방하고 해결할 수 있는 소양과 역량을 갖추게 함으로써 환경보전 및 탄소중립 사회로의 이행에 이바지하는 것을 목적으로 한 「전라남도교육청 기후변화 대응 탄소중립 환경교육 활성화 조례」를 2018. 12. 20. 제정하였으며, 탄소중립 환경교육 활성화에 대한 교육감 및 학교장의 책무, 환경교육 연구, 협력체계 구축, 환경교육 기본계획 수립, 환경교육협의회 설치 및 구성 등에 대하여 규정하고 있음.

법규명	제정일(개정일)	목적
광주광역시 기후위기 대응 기본 조례	2022-04-22 제정 (2025-12-10 일부)	기후위기의 심각한 영향을 예방하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질 향상 및 지속가능발전에 이바지
전라남도 기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본 조례	2022-05-29 제정 (2025-06-26 일부)	「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하고, 전라남도의 온실가스 감축 및 기후위기 적응대책을 강화하며 탄소중립 사회로의 이행을 촉진하고 녹색성장 활성화
전라남도 기후대응기금 설치 및 운용 조례	2022-03-31 제정	「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」 제69조제4항에 따라 전라남도의 기후위기 대응 정책을 추진하기 위하여 전라남도 기후대응기금을 설치하고, 그 운용에 필요한 사항을 규정
전라남도교육청 기후변화 대응 탄소중립 환경교육 활성화 조례	2018-12-20 제정 (2023-08-03 일부)	학교 환경교육 활성화에 필요한 사항을 정하여 학생이 기후변화 등 다양한 환경문제를 예방하고 해결할 수 있는 소양과 역량을 갖추게 함으로써 환경보전 및 탄소중립 사회로의 이행에 이바지
광주광역시교육청 기후환경교육 활성화 조례	2021-11-01 제정	기후환경교육의 활성화에 필요한 사항을 규정하여 기후환경문제에 대한 학생의 관심을 제고하고 올바른 지식과 가치관을 배양하여 사회적으로 책임 있는 행동을 실천함으로써 지역사회의 지속가능한 발전에 이바지

◆ 종합의견

▹ 노인, 아동, 저소득층, 야외노동자, 농어업 종사자, 취약시설 · 지역 거주자 등 생물학적 · 사회적 · 경제적 · 지리적 여건으로 인하여 기후위기에 대한 취약성이 상대적으로 높고 기후 회복력이 낮은 집단을 대상으로 한 기후위기 재해 또는 피해에 대비할 수 있도록 기후위기 대응책을 마련하고 기후위기 취약계층 등을 지원하는 입법을 검토할 수 있을 것으로 보임.

▹ 나아가 제정된 기후적응법의 입법 취지를 반영하여 기후환경 문제에 대한 학생과 교직원 등의 관심도를 높이고 기후환경에 대한 올바른 지식과 기후위기 적응역량을 배양하고 지속가능한 사회발전에 이바지할 수 있도록 지원하는 「전남광주통합특별시교육청 기후환경교육 활성화 조례」의 입법을 검토할 수 있을 것으로 보임.

타 시·도 자치법규 입법 동향

1 「서울특별시 대규모 지하공간의 화재 예방 및 대응 조례」

[시행 2027. 1. 1.] [서울특별시조례 제10179호, 2026. 10. 1. 제정]

◆ 제정이유

▹ 서울의 지하공간은 지난 수십 년간 지하철 역사, 지하상가, 대심도 자동차 전용 지하도로 등의 대규모 지하공간으로 확장되면서 도시를 입체적으로 활용하는 핵심 인프라 기능을 수행하고 있으나 공간의 밀집도와 상호 연계성이 커짐으로 인해 화재로부터의 새로운 위협 환경이 되고 있음.

▹ 또한, 지하공간은 구조적 밀폐성과 복잡한 연결성으로 인해 화재 발생 시 연기·유독가스 확산과 제한된 진입로 및 긴 피난 거리, 낮은 가시성 등으로 소방대의 화재 진압을 어렵게 할 뿐만 아니라 전기·가스·통신 등 도시인프라의 2차 피해로 이어질 가능성도 높음.

▹ 이에 서울특별시 관내 대규모 지하공간을 대상으로 효과적인 화재 예방과 신속한 화재 대응체계를 제도적으로 확립함으로써 화재로부터 공공의 안전에 이바지하고자 하는 것임.

◆ 주요내용

가. “대규모 지하공간”과 “관계인” 용어를 정의함(제2조)

나. 대규모 지하공간에 대한 효과적인 화재 예방 및 신속한 화재 대응 방안 마련·시행 등을 시장의 책무로 규정함(제3조)

다. 대규모 지하공간의 관계인에게 관계 법령에 따른 대규모 지하공간의 관계인에게 관계 법령에 따른 소방시설을 유지·관리 의무 및 화재예방·피해 경감을 위해 노력할 의무를 규정함(제4조)

라. 시장에게 대규모 지하공간의 화재예방 및 대응 계획을 수립하도록 함(제6조)

마. 대규모 지하공간의 3차원 디지털 지도 제작과 관계인을 비롯한 유관기관과 통합 정보체계를 구축할 수 있도록 하며, 대규모 화재 발생에 대비한 소방대의 화재대응 교육·훈련 실시 근거를 마련하고 관계인 및 화재대응 관련 기관·단체 등은 이에 적극 협조하도록 함(제7조 ~ 제8조)

◆ 관계법령

▹ 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」 제2조, 제4조

▹ 「화재의 예방 및 안전관리에 관한 법률」 제3조

2 「강원특별자치도 지능형교통체계 활성화 조례」

[시행 2026. 10. 2.] [강원특별자치도조례 제5840호, 2026. 10. 2., 제정]

◆ 제정이유

▹ 지능형교통체계(ITS)는 교통수단 및 교통시설에 전자·제어·통신 등 첨단교통기술과 교통정보를 활용하여 교통체계의 운영·관리를 과학화·자동화하고 교통의 효율성과 안전성을 높이는 교통체계로, 교통정보 제공, 교통관리, 대중교통 및 도로관리 등 다양한 분야에서 활용되고 있음.

▹ 관광객 유입과 계절·기상에 따라 큰 변동성을 갖는 강원특별자치도의 교통특성을 고려하여, 첨단 교통정보통신기술을 기반으로 교통 관리를 과학화·자동화하는 지능형교통체계(ITS)를 구축·활성화하는 데 필요한 사항을 규정하고자 조례를 제정하려는 것임.

◆ 주요내용

가. 지능형교통체계 활성화를 통해 교통체계의 효율성 및 안정성을 향상시키는 제정 목적 및 지능형교통체계의 정의에 관한 사항(제1조~제2조)

나. 도 차원의 지능형교통체계 발전 및 활성화를 위한 도지사의 책무(제3조)

다. 지능형교통체계의 구축 목표 및 방향, 교통서비스·교통 분야별 지능형교통체계의 구축·운영을 위한 전략 및 추진 체계, 재원 확보 및 지원 방안 등이 포함된 기본계획 수립(제4조)

라. 지능형교통체계 활성화를 위하여 공공기관, 관련 법인·단체 등에 대해 ITS 구축·운영, 교육·컨설팅, 국내외 선진기술 습득 등 지능형교통체계 활성화 사업 지원에 관한 사항(제5조)

마. 지원사업을 수행한 시군 등이 사업 추진 결과 및 예산 사용내역 등을 보고하고, 도지사가 사업 수행의 적정성을 점검할 수 있도록 사후관리 규정을 마련(제6조)

바. 지능형교통체계 발전 및 활성화에 대한 포상에 관한 사항(제7조)

◆ 관계법령

▹ 「국가통합교통체계효율화법」 제2조, 제74조, 제76조

▹ 「지방자치법」 제13조

법령 해석 사례

1 민원인 – 국립공업고등학교의 교장을 ‘교육공무원이 아닌 임기제공무원’으로 임용할 수 있는지 여부 (「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제16조제3항 등 관련)

[법제처 26-1688, 2026. 10. 01., 민원인]

【질의요지】

「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제16조제2항 및 별표 6에서는 중소벤처기업부장관이 설립·운영하는 구미전자공업고등학교, 부산기계공업고등학교 및 전북기계공업고등학교(이하 “국립공업고등학교”라 함)에 두는 교육공무원의 정원으로 교장 3명을 규정하고 있고, 같은 규칙 제16조제3항에서는 국립공업고등학교에 두는 공무원의 정원 중 3명(교장 3명)은 임기제 공무원으로 임용할 수 있다고 규정하고 있는바,

국립공업고등학교에 두는 교장 3명을 ‘교육공무원이 아닌 공무원으로서 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원’(이하 “교육공무원이 아닌 임기제공무원”이라 함)으로 임용할 수 있는지?

【회 답】

국립공업고등학교에 두는 교장 3명을 교육공무원이 아닌 임기제공무원으로 임용할 수는 없습니다.

【이 유】

먼저 「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제16조제2항 및 별표 6에서는 국립공업고등학교에 두는 공무원의 정원을 특정직인 교육공무원과 일반직 공무원으로 구분하면서 교장 3명을 교육공무원 정원으로 규정하고 있고, 같은 규칙 제16조제3항에서는 국립공업고등학교에 두는 공무원의 정원 중 3명(교장 3명)은 임기제 공무원으로 임용할 수 있다고 규정하고 있습니다.

그런데 「국가공무원법」 제2조제2항제2호에서는 교육공무원을 경력직공무원 중 특정직공무원으로 분류하고 있고, 같은 법 제26조의5에서는 경력직공무원을 임용할 때 일정한 기간을 정하여 근무하는 공무원, 즉 ‘임기제공무원’을 임용할 수 있도록 규정하고 있는바, 여기서 임기제공무원으로 임용할 수 있다는 것은 그 근무 기간을 정하여 임용할 수 있다는 의미일 뿐, 해당 직위에 관하여 정해진 공무원의 종류까지 달리할 수 있다는 의미로 볼 수는 없습니다.

또한 「교육공무원법」 제2조제1항제1호 및 같은 조 제3항제1호에 따르면 교육기관인 국립 또는 공립의 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에 근무하는 교원은 교육공무원에 해당하는데, 국립공업고등학교는 「초·중등교육법」 제2조제3호에 따른 고등학교 중 특수목적고등학교(각주: 이 사안의 국립공업고등학교는 「초·중등교육법 시행령」 제90조제1항에 따라 교육부장관이 지정·고시하는 특수목적고등학교 중 '산업수요 맞춤형 고등학교'에 해당함.)로서 교육기관에 해당하고, 같은 법 제19조제1항제1호에서는 고등학교에 두는 교원의 하나로 교장을 규정하고 있으므로, 국립공업고등학교의 교장은 교육기관에 근무하는 교원으로서 교육공무원에 해당합니다.

나아가 「국립공업고등학교 설치령」 제4조제2항에서도 「교육공무원법」 제33조제2항에 따라 국립공업고등학교의 교장을 중소벤처기업부장관의 제청으로 대통령이 임용하도록 규정하고 있는바, 이처럼 교장의 임용에 관하여도 교육공무원 관계 법령의 체계를 따르고 있다는 점을 고려하면, 단지 「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제 시행규칙」에서 임기제 공무원의 임용을 허용하였다는 이유만으로 교장을 교육공무원이 아닌 다른 종류의 공무원으로 임용할 수 있다고 보기는 어렵습니다.

따라서 국립공업고등학교에 두는 교장 3명을 교육공무원이 아닌 임기제공무원으로 임용할 수는 없습니다.

【관계법령】

「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제 시행규칙」

제16조(소속기관에 두는 공무원의 정원) ① 지방중소벤처기업청 및 사무소에 두는 공무원의 정원(「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제25조제1항에 따른 한시정원은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)은 별표 5와 같다. 다만, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제29조제2항 및 「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제」 제27조제1항 단서에 따라 별표 5에 따른 총정원의 10퍼센트를 넘지 아니하는 범위에서 따로 정하는 공무원의 정원은 별표 5의2와 같다.

② 구미전자공업고등학교·부산기계공업고등학교 및 전북기계공업고등학교에 두는 공무원의 정원은 별표 6과 같다. 다만, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제29조제2항 및 「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제」 제27조제1항 단서에 따라 별표 6에 따른 총정원의 10퍼센트를 넘지 아니하는 범위에서 따로 정하는 공무원의 정원은 별표 6의2와 같다.

③ 지방중소벤처기업청 및 사무소에 두는 공무원의 정원 중 2명(4급 2명), 구미전자공업고등학교·부산기계공업고등학교 및 전북기계공업고등학교에 두는 공무원의 정원 중 3명(교장 3명)은 임기제 공무원으로 임용할 수 있다.

2 민원인 – 가로주택정비사업의 토지등소유자가 조합을 설립하는 경우 공동주택 각 동별 구분소유자 과반수의 동의를 받아야 하는 시기 (「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제23조제1항 등 관련)

[법제처 26-0586, 2026. 10. 1., 민원인]

【질의요지】

「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」(이하 "소규모주택정비법"이라 함) 제23조제1항 전단에서는 가로주택정비사업의 토지등소유자(각주: 소규모주택정비법 제2조제1항제6호가목에 따른 토지등소유자를 말하며, 이하 같음.)는 조합을 설립하는 경우 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받은 후 조합설립을 위한 창립총회를 개최하고 시장·군수등(각주: 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장을 말하며, 이하 같음.)의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 후단에서는 이 경우 사업시행구역의 공동주택은 각 동별 구분소유자의 과반수 동의를 받아야 한다고 규정하고 있는바,

가로주택정비사업의 토지등소유자가 소규모주택정비법 제23조제1항에 따라 조합을 설립하는 경우로서 해당 사업시행구역에 공동주택이 있는 경우(각주: 사업시행구역에 공동주택만 있는 경우를 전제함.), 같은 항 후단에 따른 공동주택의 각 동별 구분소유자의 과반수 동의는 창립총회 개최 전까지 받아야 하는지 아니면 조합설립인가 신청 전까지만 받으면 되는지?

【회 답】

이 사안의 경우, 해당 동의는 창립총회 개최 전까지 받아야 합니다.

【이 유】

먼저 소규모주택정비법 제23조제1항 전단에서는 가로주택정비사업의 토지등 소유자는 조합을 설립하는 경우 토지등 소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받은 후 창립총회를 개최하도록 규정하여 조합 설립에 관한 동의를 받아야 하는 시점을 창립총회 개최 전으로 명시하고 있고, 같은 항 후단에서는 이 경우 공동주택은 각 동별 구분소유자의 과반수 동의를 받도록 규정하고 있는바, 여기서 '이 경우'가 ① 조합 설립을 위한 동의를 받는 경우, ② 창립총회를 개최하는 경우, ③ 인가를 받는 경우 중 어느 경우를 가리키는지 명확하지 않은 측면이 있으나, 통상 후단은 전단의 내용을 전제로 하면서 부수적인 사항 등을 정할 필요가 있는 경우에 사용하는 입법방식임에 비추어 볼 때(각주: 법제처 2022.

10. 28. 회신 22-0409 해석례 참조), 같은 항 후단의 동의는 전단에 따른 '조합 설립을 위한 동의를 받는 경우'를 전제로 사업시행구역 내 공동주택 등에 대한 추가적인 동의 요건을 구체화한 규정으로 보는 것이 합리적입니다.

그렇다면 소규모주택정비법 제23조제1항 후단에 따른 공동주택의 각 동별 구분소유자의 과반수 동의 역시 조합설립에 필요한 동의의 일부를 이루므로, 같은 항 전단에 따른 동의와 마찬가지로 창립총회 개최 전까지 받아야 한다고 해석하는 것이 해당 규정의 문언과 체계에 부합합니다.

그리고 소규모주택정비법 제23조제2항에서는 소규모재건축사업의 조합을 설립하는 경우 주택단지의 전체 구분소유자의 10분의 7 이상 및 토지면적의 10분의 7 이상의 토지소유자 동의뿐만 아니라, 주택단지의 공동주택 각 동별 구분소유자의 과반수 동의도 창립총회 개최 전까지 받도록 규정하고 있는바, 이처럼 공동주택을 대상으로 하는 소규모재건축사업에서 각 동별 구분소유자의 동의를 창립총회 개최 전까지 갖추도록 하고 있는 점에 비추어 볼 때, 공동주택이 있는 가로주택정비사업의 경우에도 이와 마찬가지로 각 동별 동의를 창립총회 개최 전까지 받아야 한다고 보는 것이 관련 규정의 체계에 부합합니다.

한편, 소규모주택정비법 제23조제2항에서는 각 동별 동의를 받은 후 창립총회를 개최하도록 명시한 것과 달리 같은 조 제1항 후단에서는 이를 명시하고 있지 않으므로 해당 동의를 창립총회 개최 전까지 받지 않아도 된다는 의견이 있을 수 있으나, 같은 항 후단에서 동의시점을 명시하지 않은 것은 같은 항 전단에서 이미 동의를 받은 후 창립총회를 개최하도록 명시하고 있으므로 후단에서는 입법의 간결성을 고려하여 동일한 내용을 중복규정하지 않은 것일 뿐, 후단에서 이를 다시 규정하지 않았다는 이유로 동의 시점을 전단과 달리 정하려는 입법의도가 있었다고 보기는 어렵다는 점에서 그러한 의견은 타당하지 않습니다.

아울러 소규모주택정비법 제23조제1항 전단에서 가로주택정비사업의 사업시행구역 전체를 기준으로 조합설립에 대한 동의 요건을 규정하면서, 같은 항 후단에서 공동주택의 경우와 그 외의 건축물의 경우에 대해 동의 요건을 달리 규정한 취지는 건축물의 유형별 특성을 고려하여 세부적인 동의율이 반영되도록 함으로써 향후 주민분쟁의 소지를 최소화하고 사업의 원활한 추진을 도모하기 위한 것(각주: 법제처 2022. 3. 3. 회신 21-0736 해석례 참조)인바, 이러한 취지는 각 동별 구분소유자의 동의 요건까지 창립총회에 앞서 갖추어질 때 실효적으로 달성될 수 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

따라서 이 사안의 경우, 해당 동의는 창립총회 개최 전까지 받아야 합니다.

【관계법령】

「 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」

제23조(조합설립인가 등) ① 가로주택정비사업의 토지등소유자는 조합을 설립하는 경우 토지등소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 3분의 2 이상의 토지소유자 동의를 받은 후 조합설립을 위한 창립총회(이하 “창립총회”라 한다)를 개최하고 다음 각 호의 사항을 첨부하여 시장·군수등의 인가를 받아야 한다. 이 경우 사업시행구역의 공동주택은 각 동(복리시설의 경우에는 주택단지의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자의 과반수 동의(공동주택의 각 동별 구분소유자가 5명 이하인 경우는 제외한다)를, 그 외의 토지 또는 건축물은 해당 토지 또는 건축물이 소재하는 전체 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자 동의를 받아야 한다.

1. 정관

2. 공사비 등 소규모주택정비사업에 드는 비용(이하 “정비사업비”라 한다)과 관련된 자료 등 국토교통부령으로 정하는 서류

3. 그 밖에 시·도조례로 정하는 서류

② ~ ⑨ (생 략)

⑩ 제1항부터 제6항까지에 따른 토지등소유자에 대한 동의의 대상 및 절차, 창립총회의 방법 및 절차, 조합설립인가 및 그 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자치법규 의견제시 사례

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

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

【질의요지】

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

【이 유】

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

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

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

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

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

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

이와 같이 분임기금운용관의 지정과 기금출납원의 지정과 관련한 지방기금법 제6조제2항, 같은 법 시행령 제4조제1항(지방자치단체의 장이 필요한 경우 분임기금운용관을 둘 수 있도록 하는 사항), 「지방회계법」 제47조, 회계관리훈령 제3조제2항 본문,

기금운용계획수립기준 등의 규정을 종합해 보면, 지방정부는 기금 등의 집행에 관한 회계관계공무원의 지정과 관련하여 지방기금법이나 「지방회계법」 등에서 정한 의무사항의 범위에서 기금의 성격 등을 고려하여 분임기금운용관을 둘 수 있거나 기금과 관련한 회계관직을 추가 설치 또는 달리 정할 수 있는 재량이 있는 것으로 볼 수 있습니다. 이에 따라 지방정부는 기금으로 집행되는 사업의 성격이나 내용 등이 각각 구분되어 효율적인 관리·운용을 위해 기금을 각각의 계정으로 구분하여 관리·운용할 필요가 있는 경우에는 기금에 기금운용관을 두면서 계정별로 각각 분임기금운용관과 기금출납원을 둘 수 있을 것으로 보이므로, 질의요지와 같은 사항을 규정하는 것이 상위법령에 위배되는 것으로 보기는 어렵습니다.

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

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

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

【관계법령】

「전남광주통합지원금 관리기금 설치 및 운용 조례안」

제2조(기금의 설치) ① 전남광주특별시장은 통합지원금의 효율적인 관리 및 운용을 위하여 전남광주통합지원금 관리기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다. ② (생 략)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

② · ③ (생 략)

「지방자치단체 기금관리기본법」

제6조(기금의 관리 및 운용) ① (생 략)

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 (생 략)

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

「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」

제4조(기금의 지출 등) ① 지방자치단체의 장은 법 제8조에 따른 기금운용계획의 집행과 기금의 지출을 위하여 기금의 종류별로 기금운용관과 기금출납원을 두어야 하며, 필요한 경우 분임기금운용관을 둘 수 있다. ② · ③ (생 략)

2 부산광역시 수영구 관광벨트 거점특구 조성 및 활성화에 관한 조례안」 제2조제1호의 “관광벨트”를 일반적인 용어의 의미와 다르게 구역을 특정해서 조례에 규정할 수 있는지 등(「부산광역시 수영구 관광벨트 거점특구 조성 및 활성화에 관한 조례안」 관련)

[안건번호: 의견26-0293 /요청기관: 부산광역시 수영구 /2026. 9. 30. 회신]

【질의요지】

가. “관광벨트”의 의미를 일반적인 의미와 다르게 구역을 특정해서 조례에 규정할 수 있는지?

나. 특정 지역만 관광산업 거점특구로 지정하여 운영하는 내용의 조례가 관할구역 내 다른 지역과의 관계에서 형평성에 반하는 것은 아닌지?

다. 구청장에게 「관광진흥법」 제70조의 관광특구로 지정되기 위한 노력 의무를 부과하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

【이 유】

가. 질의 가에 대하여

일반적으로 법령의 위임에 따라 제정되는 위임조례가 아니라 지방자치단체의 소관 사무에 대하여 규율하는 자치조례는 필요하다면 다른 법령에서 사용하는 용어와 다르게 용어를 정의해서 사용할 수 있을 것입니다. 다만, 이 경우에도 규율 목적이나 내용이 유사한 법령의 용어를 사용하는 경우이거나, 법령과 조례에서 사용하는 용어의 의미가 서로 달라 실제 집행 과정에서 혼란이 발생할 수 있는 경우라면, 법령에서 사용된 용어를 조례에서 달리 정의하여 사용하는 것은 바람직하지 않습니다(각주: 법제처 2024. 8. 29. 의견제시 24-0293, 법제처 2024. 3. 15. 의견제시 24-0051 등 참조). 반면 상위법령에서 해당 용어를 정의하고 있지 않은 경우에도, 조례에 사회통념상 확립된 의미와 동떨어진 용어를 정의하는 것은 자치법규의 의미를 알기 어렵게 할 우려가 있으므로 가능한 한 일반적으로 사용되는 용어의 용법에 맞게 용어정의를 해야 합니다(각주: 법제처 2022년 『자치법규 입안 길라잡이』, 2022, 91쪽 참조).

부산광역시 수영구 관광벨트 거점특구 조성 및 활성화에 관한 조례안」(이하 “조례안”이라 한다)은 관광산업 및 지역경제 활성화를 위해 필요한 사항을 규정하려는 조례로서, 「관광진흥법」 등 관계 법령의 위임에 따라 제정하려는 조례가 아니라 자치조례에 해당하는 것으로 보입니다. 그러므로 필요하다면 다른 법령에서 사용하는 용어와 다르게 용어를 정의해서 사용할 수 있을 것입니다.

그런데 「관광진흥법」과 같이 수영구 조례안과 규율 목적이나 내용이 유사한 법령이나 그 외 다른 법령에서 “관광 벨트”를 정의하는 규정이 없으므로, 상위법령과 자치법규에서 용어의 의미가 서로 달라 실제 집행 과정에서 혼란이 발생할 수 있는 경우에 해당할 여지가 없는 것으로 보입니다. 다음으로 수영구 조례안에서 정의하는 “관광벨트”가 사회통념상 확립된 의미와 동떨어진 용어정의가 아닌지를 살펴보는 것이 필요합니다.

“관광 벨트”의 의미에 관하여 국립국어원 표준국어대사전에서는 이에 관해 별도로 정의하고 있지 않으나, 통상적으로는 ‘관광할 수 있는 영역 혹은 관광지로 개발할 수 있는 영역을 일정하게 구분해 놓은 지역’의 의미로 사용하는 것으로 보입니다(각주: 국립국어원 우리말 샘 참조).

수영구 조례안 제2조제1호는 “관광벨트”를 ‘광안리해변, 경상좌수영성지, 수영강변 및 민락수변공원 일원을 유기적으로 연결하여 관광·문화·해양·생태·역사·상권 등의 기능을 연계하는 관광축을 말한다’라고 규정하고 있는데, ‘광안리해변, 경상좌수영성지, 수영 강변 및 민락수변공원 일원’은 부산광역시 수영구 내에서 관광산업 활성화가 필요한 일부 지역을 수영구 실정에 맞게 선정한 것이고, ‘관광·문화·해양 등의 기능을 연계’한다는 것은 해당 지역의 관광자원 개발 및 관광객 유치 등 수영구 조례안의 목적을 달성하기 위한 수단을 보충 설명하는 것으로 보이므로, 조례안에서 정의하는 관광벨트가 사회통념상 확립된 의미의 관광 벨트와 동떨어진 용어 정의라고는 볼 수 없을 것입니다.

따라서 수영구 조례안 제2조제1호의 “관광벨트”의 정의는 상위법령에 위반되거나 사회통념상 확립된 의미와 동떨어진 것이 아니어서 그와 같이 정의하는 것은 가능할 것으로 보입니다. 다만, 수영구 내에 일정 지역에 한정하여 관광 벨트를 설정하려는 것이므로, 입안 시 “관광벨트”가 아닌 “수영구 관광 벨트”와 같은 용어를 사용하는 것도 고려하는 것이 필요해 보입니다.

나. 질의 나에 대하여

질의 나는, 광안리해변, 경상좌수영성지 등 특정지역만을 대상으로 관광자원의 연계·개발 및 관광객 유치 등을 집중적으로 추진하는 내용의 수영구 조례안이 수영구 관할구역 내 다른 지역과 비교할 때 형평성 문제를 야기하여 평등의 원칙에 반하는 것이 아닌지에 관한 것으로 이해됩니다.(중 략)

그리고 「헌법」 제11조제1항이 규정하고 있는 평등원칙이란, 본질적으로 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게 취급하는 것을 의미하고, 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 불합리한 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적·실질적 평등을 뜻하므로, 합리적 근거 없이 차별하는 경우에 한하여 평등원칙에 위배될 뿐입니다.

먼저 자치사무에 해당하여 조례로 제정할 수 있는 사항인지 여부를 살펴보면, (중 략) 「지방자치법」 제13조제2항제3호차목 및 제4호파목, 더목에서 자치사무의 하나로 예시하고 있는 ‘지역산업의 육성·지원’ 또는 ‘관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리’ 또는 ‘지역경제의 육성 및 지원’에 해당하므로, 자치사무에 해당하여 조례로 제정할 수 있는 사항에 해당하는 것으로 보입니다.

다음으로 조례안의 내용이 형평성에 반하여 평등의 원칙에 위반되는지에 대해 살펴보면, 수영구 조례안은 수영구의 관광산업 및 지역경제 활성화라는 목적을 달성하기 위해 특히 유리하거나 필요한 지역을 설정하여 효율적으로 관광산업을 운영하겠다는 수영구의 정책 판단에 따른 것이고, 해당 지역 외 수영구의 다른 지역을 수영구의 관광산업 정책에서 전적으로 배제하겠다는 취지는 아닌 것으로 보입니다. 또한 「관광진흥법」 제70조에서도 최근 1년간 외국인 관광객 수가 10만 명 이상일 것 등 일정 요건을 갖춘 '특정' 지역만을 관광특구로 지정할 수 있도록 규정하고 있는 점을 고려해 보면, 해당 규정은 관광산업과 다소 거리가 있는 수영구 내 다른 지역을 그 성격에 따라 다르게 취급하는 것으로서 합리적 이유 없이 평등원칙에 위반되는 경우라고 보기는 어렵습니다.

따라서, 지방자치단체 관할구역 안에서 어떤 지역을 거점특구로 지정하여 지역경제 활성화에 이바지하게 할 것인지 여부는 주민이 갖는 그 지역에 대한 일반적 인식, 지역의 산업 구조, 관광지 수요 등 여러 객관적 사정을 종합적으로 고려하여 지방자치단체가 정책적으로 판단해야 할 사항으로 보이고, 이러한 정책적 판단에 따라 특정 지역을 선정했다고 하더라도 평등의 원칙을 위반했다고 보기는 어려울 것입니다.

다. 질의 다에 대하여

수영구 조례안 제3조제3항은 수영구청장에게 거점특구의 조성 및 활성화를 통하여 「관광진흥법」 제70조에 따른 관광특구로 지정될 수 있도록 필요한 노력을 하도록 의무를 부과하고 있는데, 이러한 규정이 구청장의 권한을 침해하는지가 문제 됩니다.

「지방자치법」은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체의 장의 사무집행을 감시·통제할 수 있게 하고 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 할 것입니다.(중 략)

지방자치단체의 관할구역을 「관광진흥법」상 관광특구로 지정되도록 노력하는 것은 「지방자치법」 제12조제3호 및 제4호에 따른 지역 경제 활성화에 관한 사항으로서 지방자치단체의 사무 범위에 속하고, 자치사무를 관리하고 집행하는 지방자치단체장의 권한 범위 내의 것입니다(「지방자치법」 제116조). 아울러, 관광특구로 지정되기 위한 요건은 「관광진흥법」 및 같은 법 시행령에서 명확히 규정하고 있습니다.

따라서 수영구 조례안 제3조제3항에 의해 구청장에게 관광특구 지정을 강제할 수 있는 것이 아니라 법에 따른 요건을 갖추어 관광특구로 지정될 수 있도록 필요한 '노력'을 하도록 규정한 것이어서, 이는 구청장에게 추상적 책무를 요청한 것에 불과하므로 이와 같은 규정이 구청장의 권한을 본질적으로 침해하는 것으로서 위법하다고 보기는 어려울 것입니다.

【관계법령】

「부산광역시 수영구 관광벨트 거점특구 조성 및 활성화에 관한 조례안」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “관광벨트”란 광안리해변, 경상좌수영성지, 수영강변 및 민락수변공원 일원을 유기적으로 연결하여 관광·문화·해양·생태·역사·상권 등의 기능을 연계하는 관광축을 말한다.
2. “관광벨트 거점특구”(이하 “거점특구”라 한다)란 제1호의 관광벨트 중 관광자원의 연계·개발 및 관광객 유치 등을 집중적으로 추진하기 위하여 부산광역시 수영구청장(이하“구청장”이라 한다)이 지정·관리하는 지역을 말한다.
3. “관광콘텐츠”란 관광객의 방문과 체류를 촉진하기 위하여 관광자원과 문화·예술·축제·공연·미식·해양레저·야간관광 등을 결합하여 개발한 프로그램, 상품 및 서비스를 말한다.
4. “관광사업자 등”이란 「관광진흥법」 제2조에 따른 관광사업자와 관광 관련 법인·단체, 소상공인 및 지역공동체 등을 말한다.

제5조(거점특구 조성사업) ① 구청장은 거점특구의 조성과 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 광안리해변, 경상좌수영성지, 수영강변 및 민락수변공원 등 관광콘텐츠의 개발 및 운영
2. 관광기반시설 및 관광객 편의·안전시설의 확충 및 정비
3. 관광객 유치 및 숙박·관광·문화·상업시설 연계사업
4. 지역상권 및 관광사업자 등에 대한 지원
5. 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정하는 사업

「관광진흥법」

제70조(관광특구의 지정) ① 관광특구는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역 중에서 시장·군수·구청장의 신청(특별자치시 및 특별자치도의 경우는 제외한다)에 따라 시·도지사가 지정한다. 이 경우 관광특구로 지정하려는 대상지역이 같은 시·도 내에서 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하여야 하고, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하고 해당 시·도지사가 공동으로 지정하여야 한다. ② · ③ (생 략)

제72조(관광특구에 대한 지원) ① 국가나 지방자치단체는 관광특구를 방문하는 외국인 관광객의 관광 활동을 위한 편의 증진 등 관광특구 진흥을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 관광특구를 방문하는 관광객의 편리한 관광 활동을 위하여 관광특구 안의 문화·체육·숙박·상가·교통·주차시설로서 관광객 유치를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 시설에 대하여 「관광진흥개발기금법」에 따라 관광진흥개발기금을 대여하거나 보조할 수 있다.

제74조(다른 법률에 대한 특례) ①관광특구 안에서는 「식품위생법」 제43조에 따른 영업제한에 관한 규정을 적용하지 아니한다. ② · ③ (생 략)

「관광진흥법 시행령」

제58조(관광특구의 지정요건) ① 법 제70조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 문화체육관광부장관이 고시하는 기준을 갖춘 통계전문기관의 통계결과 해당 지역의 최근 1년간 외국인 관광객 수가 10만명(서울특별시는 50만 명)인 것을 말한다.

② 법 제70조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 관광특구 전체 면적 중 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지가 차지하는 비율이 10퍼센트인 것을 말한다.

공직선거법 관련 질의 회답

정당의 당원협의회 사무소 간판 설치 등에 관한 운용기준 결정

【문】 ① 「정당법」 제37조제3항 후단에 따라 두는 정당의 당원협의회 사무소(이하 '당원협의회 사무소') 간판 설치 가능 여부

【답】 정당명을 포함한 당원협의회 명칭이 표시된 통상적인 간판을 설치하는 것은 가능함.

【문】 ② 국회의원 지역사무소와 당원협의회 사무소 공동사용 여부

【답】 국회의원 지역사무소와 소속 정당의 당원협의회 사무소를 공동 사용하는 것은 「공직선거법」 및 「정당법」상 제한되지 아니할 것이나, 이 경우 공동사용에 소요되는 임대료 등의 운영경비는 공동사무실 사용 정도에 따른 당사자 간 사전약정에 따라 분담하고 「정치자금법」에 따라 각각 회계처리 하여야 할 것임.

【문】 ③ 국회의원 지역사무소와 당원협의회 사무소 공동사용 시 공동간판 게시 여부

【답】 국회의원 직·성명, 당원협의회 명칭이 게시된 통상적인 내용의 간판을 공동으로 제작·게시하는 것만으로 「공직선거법」상 제한되지 않을 것이며, 간판의 사용 정도에 따른 당사자 간 사전약정에 따라 분담하고 「정치자금법」에 따라 각각 회계처리 하여야 할 것임.

【문】 ④ 당원협의회 사무소에서 다과류 제공 가능 여부

【답】 당원협의회를 방문한 사람에게 통상적인 범위의 차·커피 등 음료(1천원 이하, 주류 제외)를 제공하는 것은 가능할 것이나, 선거구민 또는 선거구민과 연고가 있는 자에게 다과류의 음식물을 제공하는 경우 행위 주체 및 양태에 따라 「공직선거법」 제113조, 제114조에 위반될 수 있음.

(2026. 7. 27. 중앙선거관리위원회 의결)

【참조조문】

「공직선거법」

제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.

② 누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한) ② 제1항에서 "후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사 등을 말한다.

1. 후보자가 임·직원 또는 구성원으로 있거나 기금을 출연하여 설립하고 운영에 참여하고 있거나 관계법규나 규약에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사할 수 있는 회사 기타 법인·단체

2. ~ 3. (생 략)

주요 판례

【대법원 2026. 7. 16. 선고 2026도1036 판결】

[업무상과실치상] 〈어린이집 입소를 위해 보호자와 함께 어린이집을 방문한 피해아동이 어린이집에서 다친 사고와 관련하여 어린이집 원장의 업무상과실치상죄 성립 여부가 문제된 사건〉 [공2026하, 1819]

【판시사항】

[1] 어린이집의 원장이 직접 또는 보육교사 등을 지도·감독하여 해당 어린이집 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위해 필요한 조치를 취할 업무상 주의의무를 부담하는지 여부(적극) / 이때 구체적으로 어떤 영유아가 어린이집의 보호대상이 되는지를 판단하는 기준 및 영유아의 생명·안전보호 및 위험 방지를 위해 필요한 조치의 범위를 결정하는 방법

[2] 어린이집 원장인 피고인이 원장실에서 영유아 갑(1세 남아)의 보호자와 갑의 입소를 위한 상담을 하던 중 갑이 계속해서 원장실에서 나가려고 시도하자 갑을 데리고 나온 다음 거실에서 수업 중인 불특정 보육교사들에게 '아이 좀 봐주세요.'라고 말한 뒤 상담을 위해 원장실로 다시 들어갔고, 이후 갑은 혼자서 약 25분 동안 어린이집 내부를 탐색하며 돌아다니다가 문이 잠겨 있지 않은 조리실 내부로 들어가 그곳 바닥에 놓여 있던 뜨거운 육개장이 담긴 냄비 부근에서 넘어져 냄비에 빠지는 사고를 당함으로써 피고인 등이 공동하여 갑에게 상해를 입게 하였다는 업무상과실치상의 공소사실로 기소된 사안에서, 피고인에게 무죄를 선고한 원심판결에 법리오해의 잘못이 있다고 한 사례

【판결요지】

[1] 구 영유아보육법(2023. 8. 8. 법률 제19606호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제2조는 제2호에서 '보육'을 '영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 사회복지서비스'로 정의하고, 제5호에서 '보육교직원'을 '어린이집 영유아의 보육, 건강관리 및 보호자와의 상담, 그 밖에 어린이집의 관리·운영 등의 업무를 담당하는 자로서 어린이집의 원장 및 보육교사와 그 밖의 직원'으로 정의하고 있다.

구 영유아보육법에 따르면, 보육은 영유아의 이익을 최우선적으로 고려하여 제공되어야 하고, 영유아가 안전하고 쾌적한 환경에서 건강하게 성장할 수 있도록 하여야 한다(제3조 제1항, 제2항). 어린이집의 원장은 어린이집을 총괄하고 보육교사와 그 밖의 직원을 지도·감독하며 영유아를 보육하고(제18조 제1항), 보육교직원은 업무를 수행함에 있어 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위하여 주의의무를 다하여야 한다(제18조의2 제2항).

이러한 관련 규정의 내용과 취지를 종합하면, 어린이집의 원장은 영유아의 보육 등 어린이집 업무를 총괄하는 보육교직원으로서 직접 또는 보육교사 등을 지도·감독하여 해당 어린이집 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위해 필요한 조치를 취할 업무상 주의의무를 부담한다.

이때 구체적으로 어떤 영유아가 어린이집의 보호대상이 되는지는 어린이집이 그 영유아에 대한 보호의무를 실질적으로 인수하였는지 여부를 기준으로 판단해야 하고, 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위해 필요한 조치의 범위는 영유아의 나이와 발육상태 등을 종합적으로 고려하여 합리적으로 결정해야 한다.

[2] 어린이집 원장인 피고인이 원장실에서 영유아 갑(1세 남아)의 보호자와 갑의 입소를 위한 상담을 하던 중 갑이 계속해서 원장실에서 나가려고 시도하자 갑을 데리고 나온 다음 거실에서 수업 중인 불특정 보육교사들에게 '아이 좀 봐주세요.'라고 말한 뒤 상담을 위해 원장실로 다시 들어갔고,

이후 갑은 혼자서 약 25분 동안 어린이집 내부를 탐색하며 돌아다니다가 문이 잠겨 있지 않은 조리실 내부로 들어가 그곳 바닥에 놓여 있던 뜨거운 육개장이 담긴 냄비 부근에서 넘어져 엉덩이부터 몸 전체가 냄비에 빠지는 사고를 당함으로써 피고인 등이 공동하여 갑에게 신체 표면의 40~49%를 침범한 열탕 화상 등의 상해를 입게 하였다는 업무상과실치상의 공소사실로 기소된 사안에서,

구 영유아보육법(2023. 8. 8. 법률 제19606호로 개정되기 전의 것) 제2조제2호, 제5호, 제3조제1항, 제2항, 제18조제1항, 제18조의2제2항의 내용과 취지를 종합하면, 사고 당시 갑이 아직 어린이집에 입소한 상태가 아니었더라도, 어린이집 관리·운영 업무를 총괄하는 피고인이 어린이집 입소를 위해 보호자와 함께 방문한 갑을 보호자에게서 분리하여 인계받음으로써 적어도 그 어린이집의 보육 영역 안에서 갑에 대한 보호의무를 적극적·실질적으로 인수하였으므로 갑은 어린이집의 보호대상이 되었고,

갑의 나이와 발육상태 등을 종합적으로 고려할 때 어린이집 원장인 피고인으로서는 1세에 불과한 갑을 어린이집 거실로 내보낼 당시 특정 보육교사 등을 지정·배치하는 등으로 갑에 대한 보호·관찰이 현실적·실효적으로 이루어질 수 있도록 할 업무상 주의의무가 있었음에도 이를 위반하였으며,

이렇듯 피고인의 업무상 주의의무 위반으로 말미암아 사고가 발생하였다고 인정되는 이상, 그와 관련하여 조리사와 보육교사의 업무상 과실이 경합하였다고 하여 피고인의 업무상 과실과 사고 사이의 상당인과관계가 단절된다고 볼 수 없다는 이유로,

이와 달리 보아 피고인에게 무죄를 선고한 원심판결에 어린이집의 보호대상인 영유아에 해당하는지를 판단하는 기준, 보호대상 영유아의 생명·안전보호 및 위험방지를 위한 업무상 주의의무 유무와 그에 필요한 조치의 범위, 업무상과실치상죄에서 상당인과관계 등에 관한 법리오해의 잘못이 있다고 한 사례.

【참조조문】

「형법」

제17조(인과관계) 어떤 행위라도 죄의 요소되는 위험발생에 연결되지 아니한 때에는 그 결과로 인하여 벌하지 아니한다.

제268조(업무상과실·중과실 치사상) 업무상과실 또는 중대한 과실로 사람을 사망이나 상해에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

「형사 소송법」

제307조(증거재판주의) ① 사실의 인정은 증거에 의하여야 한다.

② 범죄사실의 인정은 합리적인 의심이 없는 정도의 증명에 이르러야 한다.

제308조(자유심증주의) 증거의 증명력은 법관의 자유판단에 의한다.

【참조판례】

[1] 대법원 2018. 5. 11. 선고 2018도2844 판결(공2018상, 1121)

[2] 대법원 2008. 8. 21. 선고 2008도3090 판결

[4] 대법원 2011. 4. 28. 선고 2010도14102 판결

대법원 2023. 1. 12. 선고 2022도11163 판결(공2023상, 463)

대법원 2023. 8. 31. 선고 2021도1833 판결(공2023하, 1764)