

입 법 정 보

- ◆ 법률 제정·개정 주요사항 및 타 시·도 조례 입법동향, 자치법규 입법의견 해석례 등을 정리한 자료입니다.
- ◆ 법령 입법예고 사항은 [법제처\(입법예고\)](#), [국민참여입법센터](#)에서 확인 가능합니다.
 - 법제처(입법예고) : <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingList.mo?mid=a10104010000>
 - 국민참여입법센터 : <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp?isOgYn=Y>



목 차



I. 법령 제정·개정 동향	3
1. 공동주택관리법 (개정).....	4
2. 친환경농어업법 시행령(개정).....	7
3. 필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률(제정)...	8
4. 소득세법 (개정).....	10
5. 여성농어업인 육성법 (개정).....	11
6. 자동차등록령 (개정).....	12
7. 지방교육재정교부금법 시행령 (개정).....	13
8. 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 (개정).....	14
II. 다른 시·도 조례 입법동향	15
1. 경상북도 직장 내 괴롭힘 근절에 관한 조례안	16
2. 전라남도 가정 밖 청소년 발생 예방 및 보호·지원 조례안	17
3. 경상남도 지역종합유선방송 발전 지원 조례안	18
III. 자치법규 입법의견 해석례(법제처)	19

I

법령 제정 · 개정 동향

공동주택관리법

1 [일부개정 `21. 8. 10. 시행 `21. 11. 11.]

소관부서 : 국토교통부[주택건설공급과], 044-201-3371

■ 개정이유

- 현행법은 관리사무소장의 업무에 대한 부당 간섭 배제 조항을 두고 있으나, 입주민 등으로부터 갑을관계를 이용한 위력 행사에 의한 부당 간섭 혹은 법령을 위반한 업무 지시 등이 계속해서 벌어지고 있는 실정인바, 부당한 간섭을 금지하기 위하여 입주자대표회의와 입주자 등으로부터 발생하는 관리사무소장의 업무에 대한 부당한 간섭과 업무방해 등 금지행위 유형을 구체화하고,
- 해당 행위가 발생했을 경우 즉각적인 중단을 요청하거나 거부할 권한을 갖도록 하고, 지방자치단체의 장에게 사실조사를 의뢰하는 경우 지체 없이 조사하도록 하고 필요한 경우 수사기관에 고발할 수 있도록 하며, 그 결과를 통보할 대상을 확대하려는 것임.
- 그리고, 공동주택 위탁관리의 경우, 위탁을 받은 주택관리업자가 주택관리사 등을 채용하고 있으나, 입주자대표회의가 사실상 인사권을 행사하여 부당 간섭을 한다는 지적이 있으므로 이를 개선하려는 것임.
- 행법상 하자심사·분쟁조정위원회는 공동주택의 하자담보책임 및 하자 보수 등에 대한 사업주체와 입주자대표회의·임차인 간의 분쟁을 조정하고 하자 여부에 관한 판정 등의 사무를 수행하고 있으나, 위원회 위원이 속한 법인 등이 해당 사건에 관하여 설계, 시공 등 공사를

수행하였거나 위원이 해당 사건의 당사자인 법인 등이 발주한 설계·감리·자문 등을 수행한 경우 또는 위원이 해당 사건의 당사자인 법인 또는 단체에 재직한 경우 등에도 해당 위원을 제척할 법적 근거가 없어 공정한 하자 심사가 담보되지 못하고 있음.

- 이에 위원 제척 사유를 확대하여 보다 공정한 심사가 이루어지도록 하고, 하자분쟁조정위원회가 기피신청에 대한 결정을 할 때까지 조정 등의 절차를 중지하며, 기피 결정을 한 경우에는 지체 없이 당사자에게 통지하도록 하는 등 현행 위원회의 구성·운영 및 절차상 문제점을 개선하여 공정한 하자 심사를 담보하려는 것임.
- 그리고, 국민생활 및 기업활동과 밀접하게 관련되어 있는 신고 민원의 처리절차를 법령에서 명확하게 규정함으로써 관련 민원의 투명하고 신속한 처리와 일선 행정기관의 적극행정을 유도하기 위하여 의무관리 대상 공동주택 전환신고 또는 제외신고 등을 받은 경우 일정 기간 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하도록 하고, 그 기간 내에 신고수리 여부나 처리기간의 연장을 통지하지 아니한 경우에는 신고를 수리한 것으로 간주(看做)하는 제도를 도입하는 한편,
- 주택관리업 등록증 및 주택관리사 자격증을 빌리거나 빌려주는 행위 또는 알선하는 행위를 금지하는 등의 제도개선을 하려는 것임.

주요내용

가. 시장·군수·구청장은 의무관리대상 전환 공동주택 신고, 공동주택의 관리방법 결정 신고, 관리규약의 제정 및 개정 등 신고에 대하여 신고수리가 필요한 경우 일정한 기간 내에 수리여부나 처리기간 연장을

통보하지 않으면 신고가 수리된 것으로 간주하고, 공동주택의 용도변경, 철거, 증축·증설 등 신고에 대하여 신고수리를 받은 경우 그 내용을 검토하여 적합하면 신고를 수리하도록 함(제10조의2제5항·제6항, 제11조제4항·제5항, 제19조제2항·제3항 및 제35조제2항 신설).

나. 국토교통부장관은 의무관리대상 공동주택 회계서류에 필요한 사항을 정하여 고시할 수 있도록 함(제27조제2항 신설).

다. 하자·심사분쟁조정위원회 위원 제척 사유를 확대하고, 위원 기피신청 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(제41조제1항제6호부터 제8호까지 신설, 제46조제4항).

라. 주택관리업자에게 영업정지를 갈음하여 부과하는 과징금을 1천만원에서 2천만원으로 상향함(제53조제2항).

마. 법령에 위반되는 지시 등 부당한 간섭과 폭행·협박 등 업무방해 행위를 유형화하고, 해당 행위가 발생했을 경우 중단 요청 및 거부, 사실조사 의뢰와 사실조사 의뢰를 받은 지방자치단체의 장이 지체 없이 조사를 마치고 통보하도록 하며, 조사 결과를 통보해야 할 대상을 입주자대표회의, 해당 입주자등과 주택관리업자로 확대함(제65조).

바. 입주자대표회의가 관리사무소장 및 근로자에게 부당한 간섭을 할 목적으로 주택관리업자에게 인사권을 이용할 것을 요구할 수 없도록 함(제65조의3 신설).

사. 공동주택 분쟁조정을 신청하는 경우 수수료 납부 근거를 법률에 명시함(제74조제8항 신설).

아. 주택관리업 등록증 또는 주택관리사등 자격증을 대여받거나 대여를 알선하는 행위를 금지하고, 이를 위반 시 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함

(제90조제5항·제6항 신설, 제99조제6호).

2

친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행령

[일부개정 `21. 11. 2. 시행 `21. 11. 2.]

소관부서 : 농림축산식품부(친환경농업과), 044-201-2436

■ 개정이유 및 주요내용

농림축산식품부장관·해양수산부장관이나 지방자치단체의 장이 친환경 농어업에 필요한 자재를 사용하는 농어업인에게 자재 구입에 필요한 비용을 지원하기 위하여 불가피한 경우 주민등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있는 근거를 마련함으로써 비용 지원 사무를 원활하게 수행할 수 있도록 하려는 것임.

필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률

[제정 `21. 5. 18. 시행 `21. 11. 19.]

소관부서 : 고용노동부(근로기준정책과), 044-202-7527

제정이유

- 코로나19라는 전 세계적인 재난에도 사회기능 및 일상생활 유지를 위해 의료·돌봄·물류·교통 등을 수행하는 필수업무 종사자의 역할이 새롭게 조명받고 있음.
- 그러나 현재 의료·돌봄·대중교통 종사자는 서비스를 중단없이 제공함에 따라 감염위험에 크게 노출되어 있고, 이륜배달차·환경미화원 등은 취약한 근무환경으로 업무상 재해 가능성이 높으며, 택배기사 등은 인력부족과 불명확한 업무범위 등으로 상시적으로 장시간 근로 위험에 노출되어 있음.
- 이와 같이 필수업무의 취약한 여건 및 고용불안 등이 지속되어 국민 안전 및 사회기능 유지에 위협요인으로 작용하고 있어 미국·캐나다 등과 일부 지방자치단체는 지원 규정을 마련하였음.
- 이에 향후 코로나19와 같은 재난 발생 시 신속하게 대응할 수 있도록 다양한 재난의 유형과 규모에 맞추어 필수업무와 종사자의 범위를 지정하고, 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회 설치 및 지원계획 수립 등을 통해 보호대책을 시행할 수 있도록 추진체계를 제도화하려는 것임.

■ 주요내용

- 가. “필수업무“를 재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무로서 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 업무로 정의함(제2조제2호).
- 나. “필수업무 종사자“를 필수업무를 수행하는 과정에서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 사람으로서 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람으로 정의함(제2조제3호).
- 다. 필수업무 및 종사자의 범위, 지원계획의 수립, 실태조사 및 평가 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 고용노동부 소속으로 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회를 두도록 함(제6조 및 제7조).
- 라. 고용노동부장관은 대규모 재난이 발생한 경우 등에 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회를 소집할 수 있고, 위원회의 위원은 기획재정부 등 관계 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원, 전국 시도지사 협의회 회장 등이 추천하는 사람, 전국적 규모의 총연합단체인 노동단체 및 전국적 규모의 사용자 단체가 추천하는 사람 등으로 구성하도록 함(제8조).
- 마. 지역별 필수업무 종사자 지원계획 및 주요 정책사항을 심의하기 위하여 시·도 및 시·군·구에 지역위원회를 둘 수 있도록 함(제9조 및 제10조).
- 바. 고용노동부장관은 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 필수업무 종사자의 보호와 지원을 위한 지원계획을 수립하도록 하고, 지원계획에는 필수업무 및 필수업무 종사자의 지정, 종사자 보호·지원을 위한 사항 등을 포함하도록 함(제11조).

소득세법

4 [일부개정 `21. 8. 10. 시행 `21. 11. 11.]

소관부서 : 기획재정부(소득세제과), 044-215-4217

■ 개정이유 및 주요내용

- 최근 코로나바이러스감염증-19의 확산에 따른 고용위기 상황에서 지속 가능한 고용안전망 마련에 대한 사회적 요구가 높아진 가운데 고용보험 제도 운영 등에 필요한 소득정보를 적기에 파악할 필요가 있음.
- 이에 따라, 최근 일용근로소득에 대한 지급명세서와 원천징수대상 사업 소득에 대한 간이지급명세서의 제출주기를 분기와 반기에서 월별로 단축하는 내용으로 「소득세법」이 개정(법률 제17925호, 2021. 3. 16. 공포, 7. 1. 시행)되었음.
- 이에 대리운전, 소포배달 등의 용역을 제공하는 자에게 사업장을 제공하거나 용역을 알선·중개하는 자가 관할 세무서장 등에게 제출하여야 하는 용역제공자에 관한 과세자료의 제출주기도 현행 연별(年別)에서 월별(月別)로 변경하고, 과세자료 제출의무를 성실하게 이행하는 자에게는 국가 및 지방자치단체가 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하며, 과세자료 제출의무를 위반하는 자에게는 과태료를 부과·징수하도록 함으로써 용역제공자의 소득 파악 및 과세자료의 원활한 수집에 기여하려는 것임.

■ 개정이유

- 현행법이 제정된 이후 정부와 지방자치단체는 여성농어업인의 삶의 질 제고와 역량 강화를 위하여 정책 및 지원사업을 추진하고 있으나, 농어촌 내 양성평등 실현 및 농작업·생활환경에서의 안전 보장에 대한 법적 근거가 미흡함.
- 또한, 농어촌 사회에서 여성농어업인의 역할이 증가하고 그 구성이 다변화됨에 따라 다양한 정책 수요가 발생하고 있음에도 현행법에는 여성농어업인 육성정책 및 사업 추진을 위한 법적 근거가 미약한 상황임.
- 이에 현행법의 목표, 책무, 기본계획 등에 양성평등의 증진과 여성농어업인의 농작업 여건 개선과 관련된 내용을 추가하고, 여성농어업인의 날을 지정하는 근거를 마련하려는 것임.
- 아울러 여성농어업인의 지위 향상 등에 공로가 있는 자에 대한 포상 근거를 마련하는 등 농어촌사회의 양성평등 확대와 여성농어업인의 삶의 질 향상에 만전을 기하려는 것임.

■ 주요내용

가. “양성평등“의 개념을 정의하고, 목적, 국가와 지방자치단체의 책무 등에 농어촌지역의 양성평등 확대와 관련된 내용을 추가함(안 제2조제6호 신설 등).

나. 10월 15일을 여성농업인의 날로, 10월 10일을 여성어업인의 날로 각각 지정함(안 제3조의2 신설).

다. 여성농어업인육성정책자문회의를 심의기구로 변경함(안 제7조).

라. 농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관이 여성농어업인의 삶의 질 향상 등에 공로가 뚜렷한 자를 선정하여 포상할 수 있는 법적 근거를 마련함(안 제10조제3항 신설).

마. 국가와 지방자치단체는 여성농어업인의 생애주기별 건강 증진을 위한 지원 및 농작업여건 개선과 안전한 생활환경 조성을 위한 시책을 수립·시행하도록 함(안 제11조제5호 및 제6호 신설).

6

자동차등록령

[일부개정 `21. 11. 16. 시행 `21. 11. 16.]

소관부서 : 국토교통부(자동차운영보험과), 044-201-3861

개정이유 및 주요내용

- 시·도지사가 자동차의 차령, 보험가입 유무 등을 고려하여 멸실된 것으로 인정한 자동차의 소유자가 말소등록을 신청한 경우에는 등록관청이 자동차의 이해관계인에게 말소등록 신청이 접수된 사실과 함께 이의를 제기하지 않으면 자동차를 말소등록하겠다는 뜻을 알리도록 하고,
- 시·도지사가 멸실된 것으로 인정한 자동차에 대해서는 이해관계인의 승낙서나 그에 대항할 수 있는 판결문 등본을 첨부하지 않아도 말소등록을 신청할 수 있도록 하려는 것임.

지방교육재정교부금법 시행령

[일부개정 `21. 11. 16. 시행 `21. 11. 16.]

소관부서 : 교육부(지방교육재정과), 044-203-6997

■ 개정이유 및 주요내용

- 올해부터 고등학교 무상교육이 전면 시행됨에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하는 고교무상교육 비용과 관련된 사항을 기준재정수요액 및 수입예상액의 측정항목에 반영하고, 고교학점제의 안정적인 운영을 지원하기 위하여 기준재정수요액의 측정항목인 학교운영비의 지원 대상에 학점제를 운영하는 고등학교를 추가하며,
- 학교재배치 활성화를 통해 교육수요에 원활하게 대응하기 위하여 공립 학교나 사립학교가 동일한 시·도가 아닌 지역으로 학교를 이전하는 경우에도 이전비를 지원할 수 있도록 기준재정수요액의 측정항목인 학교 이전비의 산정기준을 조정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

8 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률

8 [일부개정 `21. 11. 30. 시행 `22. 3. 1.]

소관부서 : 해양수산부(해양공간정책과), 044-200-5265

■ 개정이유 및 주요내용

- 현행법에 따르면 공유수면관리청은 공익목적의 비영리사업을 위하여 공유수면을 직접 점용·사용하는 경우 등에 해당하는 때에는 점용료·사용료를 감면할 수 있도록 규정하고 있음.
- 그러나 최근 코로나바이러스감염증-19의 확산으로 인한 어려운 경제 여건으로 인해 공유수면의 점용허가를 받고도 점용료 납부에 대한 부담으로 이를 제대로 납부하지 못하는 경우가 발생하고 있음.
- 유사한 취지의 입법례로서 「하천법」은 재해나 그 밖의 특별한 사정으로 본래의 하천점용 목적을 달성할 수 없는 경우 점용료를 감면할 수 있도록 규정하고 있음.
- 이에 재해나 그 밖의 특별한 사정으로 본래의 공유수면 점용·사용 목적을 달성할 수 없는 경우 점용료·사용료를 감면할 수 있도록 하고, 해양수산부장관이 관리하는 공유수면을 제외한 공유수면의 경우는 대통령령으로 정하는 범위에서 지방자치단체의 조례로 점용료·사용료를 정할 수 있게 함으로써 보다 효율적인 공유수면 관리에 기여하려는 것임.

Ⅱ

다른 시·도 조례 입법동향

경상북도 직장 내 괴롭힘 근절에 관한 조례안

[공포일 `21. 11. 1.]

■ 제정이유

경상북도 소속 직원들의 직장 내 괴롭힘을 예방하고, 직장 내 괴롭힘 신고자 및 피해자를 지원하고 보호하는데 필요한 사항을 정함으로써 직장 내 괴롭힘을 근절하고 상호 존중하는 직장 분위기를 조성하는데 기여하고자 함.

■ 주요내용

- 가. 직장 내 괴롭힘 근절 대책 수립 및 시행에 관한 사항(안 제6조)
- 나. 직장 내 괴롭힘 실태조사 및 교육·홍보에 관한 사항(안 제7조~제8조)
- 다. 직장 내 괴롭힘 신고센터 설치 및 운영에 관한 사항(안 제9조)
- 라. 직장 내 괴롭힘 발생 시 조치에 관한 사항(안 제10조)
- 마. 직장 내 괴롭힘 피해자·신고자의 보호에 관한 사항(안 제11조)
- 바. 공무원이 아닌 소속 직원에 대한 취업규칙의 작성 및 공고에 관한 사항(안 제12조)
- 사. 「지방공기업법」에 따라 도가 설립한 공사 및 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 도가 지정한 출자·출연기관에 대한 직장 내 괴롭힘 근절 대책 수립·시행 권고에 관한 사항(안 제13조)

제정이유

가정 내 갈등·학대·폭력·방임, 가정해체 등의 사유로 발생하는 가정 밖 청소년의 보호와 지원 등에 필요한 사항을 정하여 청소년이 건강하게 성장할 수 있는 환경조성에 기여하기 위함.

주요내용

- 가. 가정 밖 청소년의 가정·사회 복귀 지원을 위한 도지사의 책무(안 제3조)
- 나. 가정 밖 청소년 보호 및 지원을 위한 계획수립(안 제4조)
- 다. 가정 밖 청소년 현황 등에 대한 실태조사 실시(안 제5조)
- 라. 가정 밖 청소년의 보호 및 지원을 위한 사업(안 제6조)
- 마. 청소년 쉼터 설치·운영(안 제7조)

제정이유

도민들의 지역에 대한 요구사항과 관심사항을 밀착 취재할 수 있는 지역 종합유선방송사에 대한 지원근거를 마련하여 지역방송의 지역성, 다양성을 실현하고 지역사회의 균형발전에 이바지하고자 함.

주요내용

- 가. 도지사 및 지역종합유선방송사업자의 책무를 규정함(안 제3조 및 제4조)
- 나. 지원대상을 지역종합유선방송사업자로 규정함(안 제5조)
- 다. 지원사업 및 지원경비 환수 등을 규정함(안 제6조 및 제7조)
- 라. 지역종합유선방송발전위원회 설치를 규정함(안 제8조)

Ⅲ

자치법규 입법의견 해석례 [법제처]

「지방자치법」 제4조의2제4항에 따라 지방자치단체에 두는 행정리 주민으로 구성된 마을회에 마을자립 기반 조성, 정주여건 개선, 문화복지 개선 등에 필요한 마을자산 형성을 위해 지원할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 (「옥천군 마을자립을 위한 기본 자산 형성 촉진에 관한 조례안」 제7조 등 관련)

[의견21-0337] 충청북도 옥천군

■ 질의요지 및 의견

○ 질의요지

「지방자치법」 제4조의2제4항에 따라 지방자치단체에 두는 행정리 주민으로 구성된 마을회(각주: 「옥천군 마을자립을 위한 기본 자산 형성 촉진에 관한 조례안」 제2조제1호에서는 마을을 「옥천군 행정리 및 반 설치·운영 조례」의 각 행정리를 의미한다고 규정하고 있으므로, 여기서의 마을회는 리회를 의미하며, 이하 같음.)에 마을자립 기반 조성, 정주여건 개선, 문화복지 개선 등에 필요한(각주: 「옥천군 마을자립을 위한 기본 자산 형성 촉진에 관한 조례안」 제7조 참조) 마을자산 형성을 위해 지원할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

○ 의견

아래 이유를 참조하시기 바랍니다.

이유

「지방자치법」 제22조 본문에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안 즉, 법령에 위반되지 않는 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며, 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그의 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 보아야 할 것입니다(각주: 대법원 2009. 10. 15. 선고 2008추32 판결 참조).

먼저 「지방자치법」 제9조제2항에서는 주민의 복지증진에 관한 사무(제2호), 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무(제4호), 지방문화·예술의 진흥(제5호라목) 등을 자치사무의 하나로 예시하고 있으므로 지방자치단체가 마을자립 기반 사업, 정주여건 개선 사업, 문화복지 개선 사업을 수행할 수 있도록 지원하는 것은 자치사무에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것입니다.

그리고 「지방재정법」 제17조제1항에서는 법률에 규정이 있는 경우(제1호), 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등에 한하여 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다고 규정하고 있는바, 행정리는 「지방자치법」 제4조의2에 따라 행정능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 두는 행정구역으로서 그 자체로는 법인이나 단체로 볼 수 없으나, 일반적으로 행정리에 거주하는 주민들로 구성된 마을회는 법인 아닌 사단

으로서 행정구역과 같은 명칭을 사용하는 주민공동체를 가리킨다고 보아야 할 것이고, 이러한 주민공동체는 그 주민 전부가 구성원이 되어서 다른 지역으로부터 입주하는 사람은 입주와 동시에 당연히 그 회원이 되고 다른 지역으로 이주하는 사람은 이주와 동시에 당연히 회원의 자격을 상실하는 불특정 다수인으로 조직된 영속적 단체라고 할 것이므로(각주: 대법원 2012. 10. 25. 선고 2010다75723 판결 참조) 「지방재정법」 제17조제1항에 따라 기부·보조 등 지원을 받을 수 있는 단체로 보아야 할 것입니다.

다음으로 지방자치단체가 질의요지와 같은 재정지원에 관한 내용을 조례로 제정하는 것이 「지방재정법」 제17조제1항제1호 및 제4호에 해당하는지를 살펴보면 우선 같은 조 제1호의 “법률의 규정이 있는 경우”에 해당하기 위해서는 개별적인 법률상 근거가 필요하고(각주: 법제처 2018. 7. 23. 의견제시 18-0140 참조), 해당 사무가 자치사무에 해당하더라도 그것만으로는 “법률에 규정이 있는 경우”에 해당하는 것으로 보기는 어렵다고 할 것인데(각주: 대법원 2012. 5. 24. 선고 2011추117 판결 참조) 마을회에 지원하는 내용을 조례로 규정할 수 있도록 하는 개별적인 법률상 근거는 없어 보입니다.

그렇다면 지방자치단체는 질의요지와 같은 비용지원을 하는 것이 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당되는지 여부를 보조금 지출 대상의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방 재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 지방자치단체 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적인 요소를 종합적으로 고려하여(각주: 대법원 2012. 5. 4. 선고

2011추117 판결 참조) 판단한 뒤 조례 제정 여부를 결정하여야 할 것으로 보입니다.

관계법령

「지방자치법」

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)

③ 특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

제4조의2(자치구가 아닌 구와 읍·면·동 등의 명칭과 구역)

② 리의 구역은 자연 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 변경하거나 리를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ (생략)

④ 동·리에서는 행정 능률과 주민의 편의를 위하여 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하나의 동·리를 2개 이상의 동·리로 운영하거나 2개 이상의 동·리를 하나의 동·리로 운영하는 등 행정 운영상 동·리(이하 “행정동·리”라 한다)를 따로 둘 수 있다.

⑤ (생략)

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만,

법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. (생략)

2. 주민의 복지증진에 관한 사무

가. ~ 차. (생략)

3. (생략)

4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무

가. ~ 거. (생략)

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

가. ~ 다. (생략)

라. 지방문화·예술의 진흥

마. (생략)

6. (생략)

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

「지방재정법」

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

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

2

점포별 보증금 및 사용료가 정해진 지방자치단체 소유의 전통시장의 경우 수익계약에 의해 사용·수익허가할 수 있다는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 (「장흥군 공유재산 관리 조례」 등 관련)

[의견21-0308] 전라남도 장흥군

질의요지 및 의견

○ 질의요지

점포별 보증금 및 사용료가 정해진 지방자치단체 소유의 전통시장(이하 “공설시장”이라 함)의 경우 수익계약에 의해 사용·수익허가할 수 있다는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

○ 의견

아래 이유 부분을 참고하시기 바랍니다.

■ 이유

「지방자치법」 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 “법령의 범위 안”이란 “법령에 위반되지 않는 범위 내”를 의미하고, “그 사무”란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미하므로, (각주: 대법원 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 판결) 자치사무에 대해서는 상위 법령에 반하지 않는 범위에서 조례로 정할 수 있습니다.

그런데 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(이하 “전통시장법”이라 한다) 제17조의2에서는 지방자치단체 소유의 토지 등에서 직접 사업을 하고자 하는 자에 대하여 「공유재산 및 물품 관리법」(이하 “공유재산법”이라 한다)에서 규정하는 사용·수익허가기간의 특례를 규정하고 있고(제1항), 수익계약의 방법으로 사용·수익허가 또는 대부한 경우 갱신기간 및 조건 등에 대해 조례로 정하도록 규정(제3항)하고 있으나, 공설시장의 점포를 수익의 방법으로 사용·수익허가할 수 있는 사유를 직접 규정하고 있지는 않습니다.

그리고 공유재산법 제20조에서는 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다(제1항)고 규정하면서, 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 원칙적으로 일반입찰로 하여야 하지만 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는

경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의(隨意)의 방법으로 허가할 수 있다고 규정(제2항)하고 있고, 해당 규정의 위임에 따른 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」(이하 “공유재산법 시행령”이라 함) 제13조제3항제1호부터 제23호까지는 수의의 방법으로 허가할 수 있는 경우를 열거하고 있으며, 같은 항 제24호에서는 제1호부터 제23호까지에서 규정한 사항 외에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우에 수의의 방법으로 허가할 수 있다고 규정하고 있습니다.

이처럼 전통시장법령 및 공유재산법령에서는 공설시장 점포의 경우 수의의 방법으로 사용·수익허가할 수 있는 사유로 직접 규정하고 있지는 않지만, 공유재산법시행령 제13조제3항제24호에서 “행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우”에 수의의 방법으로 사용·수익허가할 수 있도록 규정하고 있으므로, 지방자치단체에서 공설시장의 점포별 보증금 및 사용료를 일정금액으로 정해서 관리·운영할 필요가 있어 공설시장 개별 점포에 대한 사용·수익을 허가하면서 공유재산법시행령 제13조제2항에 따라 최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 하는 일반입찰에 부치기 곤란하다고 판단한다면 질의요지와 같은 내용을 조례로 규정하는 것은 가능하다고 할 것입니다.

다만 공유재산법령은 행정재산의 사용·수익을 허가할 경우 모든 사람들이 제한 없이 참여할 수 있는 일반입찰로 하는 것을 원칙으로 규정하고 있다는 점을 고려하면, 공유재산법시행령 제13조제3항제24호에서 규정하는 수의의 방법으로 사용·수익을 허가할 수 있는 사유에 해당하는지는 엄격히 판단할 필요가 있으므로 공설시장의 운영 형태, 주민들의 인식 등을 종합적으로 고려하여 일반입찰에 부치기 곤란한 경우에 해당하는지 여부에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것이며, 수의계약으로 공설시장 점포의 사용·수익을 허가할 때 특혜 또는 차별이 발생하지 않도록 해당 조례에서 수의의 방법으로 사용·수익을 허가하고자 하는 내용과 범위를 명확하고 합리적으로 규정할 필요가 있을 것입니다.

■ 관계법령 및 자치법규 등

「지방자치법」

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 전통시장과 상점가의 시설 및 경영의 현대화와 시장 정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형 있는 성장을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “전통시장”이란 자연발생적으로 또는 사회적·경제적 필요에 의하여 조성되고, 상품이나 용역의 거래가 상호신뢰에 기초하여 주로 전통적 방식으로 이루어지는 장소로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족한다고 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)이 인정하는 곳을 말한다.

가. 해당 구역 및 건물에 대통령령으로 정하는 수 이상의 점포가 밀집한 곳일 것

나. 「유통산업발전법 시행령」 제2조에 따른 용역제공장소의 범위에 해당하는 점포수가 전체 점포수의 2분의 1 미만일 것

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것

2. “상점가”란 「유통산업발전법」 제2조제7호에 따른 상점가를 말한다.

「공유재산 및 물품 관리법」

제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의(隨意)의 방법으로 허가할 수 있다.

1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게

무상으로 사용·수익을 허가하는 경우

③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 제3항 단서에 따른 사용·수익이 그 목적 또는 용도에 장애가 되거나 행정재산의 원상(原狀) 회복에 어려움이 있다고 인정하는 경우에는 그 사용·수익을 승인하여서는 아니 된다.

⑤ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 허가기간이 끝나거나 제25조에 따라 사용·수익허가가 취소된 경우에는 그 행정재산을 원상대로 반환하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 미리 원상의 변경을 승인한 경우에는 변경된 상태로 반환할 수 있다.

「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

제13조(사용·수익허가의 방법) ① 법 제20조제2항에 따라 일반입찰에 부치는 경우에는 행정안전부장관이 지정·고시하는 정보처리장치(이하 “지정정보처리장치”라 한다)를 이용하여 입찰공고 및 개찰·낙찰 선언을 하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되면 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있다.

② 법 제20조제2항 본문에 따른 일반입찰 및 같은 항 단서에 따른 지명경쟁은 사용료 예정가격 이상으로 입찰한 1개 이상의 유효한 입찰이 있는 경우에

최고가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 한다.

③ 법 제20조제2항제1호에 따라 수의(隨意)의 방법으로 행정재산의 사용·수익을 허가할 수 있는 경우는 다음과 같다.

1. 국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 경우
2. 일단(一團)의 면적이 1만제곱미터 이하인 농경지를 경작의 목적으로 해당 지방자치단체에 거주하는 농업인(「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인을 말한다. 이하 같다)에게 사용·수익하도록 허가하는 경우
3. 청사(廳舍)의 구내재산을 공무원 후생 목적으로 사용하기 위하여 그 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
4. 법률에 따라 해당 재산을 무상으로 사용하도록 허가할 수 있는 자에게 그 재산을 유상으로 사용하도록 허가하는 경우
5. 법 제24조제1항 또는 그 밖의 다른 법률에 따라 사용료 면제의 대상이 되는 자에게 사용을 허가하는 경우
6. 사용·수익허가의 신청 당시 제31조제2항 각 호의 방법을 적용해서 산출한 가격(행정재산 중 일부를 사용·수익허가하려는 경우에는 해당 행정재산 전체의 가격을 말한다)이 1천만원(특별시·광역시의 자치구에 소재하는 재산인 경우에는 3천만원) 이하인 재산의 사용·수익을 허가하는 경우
7. 2회에 걸쳐 유효한 일반입찰이 성립되지 아니한 경우
8. 지역경제활성화에 기여할 수 있는 해당지역특산품 또는 해당지역생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요하다고 지방자치단체의 조례로 정하는 경우
9. 지방자치단체가 시행하는 사업을 위하여 이전하는 공익시설의 소유자가 그

공익시설과 직접 관련된 재산을 그 공익시설을 이전하는 기간 동안 사용하려는 경우

10. 건물 등을 신축하여 기부하려는 자가 신축기간 동안 그 부지를 사용하는 경우

11. 천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 임시로 사용을 허가하는 경우

12. 공익사업을 위하여 자진철거를 전제로 하여 임시로 사용하는 경우

13. 다른 법률에 따라 공유재산을 우선 임대할 수 있는 자에게 그 재산의 사용을 허가하는 경우

14. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관, 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관(이하 “정부출연연구기관등”이라 한다) 또는 「산업기술혁신 촉진법」 제42조제1항에 따른 전문생산기술연구소에 사용을 허가하는 경우

15. 지방자치단체와 재산을 공유하는 자에게 지방자치단체의 지분에 해당하는 부분을 사용·수익하도록 허가하는 경우

16. 지방자치단체의 현재의 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중·지하에 건물이 아닌 공작물을 설치하는 경우

17. 공유재산을 「중소기업창업 지원법」 제2조 및 제3조에 해당하는 창업자에게 창업을 위한 사무실 또는 사업장 등 창업 공간(창업보육센터는 제외하며, 이하 “창업공간”이라 한다)으로 사용·수익하도록 허가하는 경우

18. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기구 또는 단체로서 지방자치단체의 조례로 정하는 기구 또는 단체가 사용하도록 허가하는 경우

가. 국제기구(국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부 간 기구, 준정부 간

기구를 말한다)

나. 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리민간단체

19. 이동용 음식판매 용도의 자동차를 이용하여 「식품위생법 시행령」 제21조 제8호가목의 휴게음식점영업 또는 같은 호 바목의 제과점영업을 하려는 사람에게 사용·수익하도록 허가하는 경우

20. 해당 지방자치단체가 출자 또는 출연한 비영리 공공법인 또는 공법인의 비영리사업을 위하여 사용·수익하도록 허가하는 경우

21. 지방자치단체의 장이 수립한 일자리정책에 따라 미취업 청년 등 미취업자가 창업을 위해 행정재산을 사용·수익하도록 허가하는 경우

22. 행정안전부장관이 정하여 고시하는 취약계층 고용비율을 충족하는 다음 각 목의 기업 또는 조합이 사용·수익하도록 허가하는 경우

가. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업

나. 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합

다. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업

라. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을기업으로서 행정안전부장관이 정하여 고시하는 기준에 적합한 기업

23. 「고용보험법」 제19조제2항에 따른 우선지원 대상기업으로서 청년 친화적 근로조건을 갖추고 있다고 고용노동부장관이 정하여 공고하는 기업이 사용·수익하도록 허가하는 경우

24. 제1호부터 제23호까지에서 규정한 사항 외에 행정재산의 위치·형태·용도 등이나 계약의 목적·성질 등으로 보아 일반입찰에 부치기 곤란한 경우로서 지방자치단체의 조례로 그 내용 및 범위를 정한 경우

「장흥군 공유재산 관리 조례」

제20조의2(수익의 방법으로 사용·수익 허가 할 수 있는 경우) ① 지역경제 활성화에 이바지할 수 있는 군 특산품 또는 군 생산제품 등을 생산·전시 및 판매하는데 필요한 단체나 법인에게 사용·수익허가 하는 경우. 다만, 일시적인 판매·생산·전시를 위한 경우는 제외한다.

② 「부동산 거래신고 등에 관한 법률 시행령」 제2조에 따른 국제기구 또는 50개국 이상의 서로 다른 국가의 회원을 보유한 비영리 민간단체가 사용하도록 허가하는 경우

③ 영 제13조제3항제23호에 따른 경우는 영 제29조제2항에 해당하는 재산을 사용·수익허가 하는 경우로 한다.

3

목포시가 인구정책의 일환으로 전입대학생 지원시책을 실시하면서 지원금 지원 대상에 목포시에 소재한 대학 외에 목포시 근처에 소재한 대학에 재학 중인 학생으로서 목포시로 전입신고를 한 학생까지 포함하여 조례에 규정할 수 있는지 등〔「목포시 인구증가 지원에 관한 조례」 제8조 등 관련〕

[의견21-0368] 전라남도 목포시

■ 질의요지

가. 목포시가 인구정책의 일환으로 전입대학생 지원시책을 실시하면서 지원금 지원 대상에 목포시에 소재한 대학 외에 목포시 근처에 소재한 대학에 재학 중인 학생으로서 목포시로 전입신고를 한 학생까지 포함하여 조례에 규정할 수 있는지?

나. (질의 가에서 조례로 규정할 수 있다면) 전입대학생 지원금 지원 대상 범위를 조례로 정하면서 “목포권 소재 대학”이라는 용어를 사용할 수 있는지?

■ 의견

가. 질의 가에 대하여

아래의 이유를 참고하시기 바랍니다.

나. 질의 나에 대하여

이 사안의 경우 목포권에 포함하려는 범위를 특정하여 조례에서 명시적으로 규정할 필요가 있다고 할 것입니다.

이유

가. 질의 가에 대하여

「지방자치법」 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는바, 「저출산·고령사회 기본법」 제7조에서는 지방자치단체는 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행해야 한다고 규정하고 있는 점을 고려하면 지방자치단체의 인구 증가를 위하여 필요한 정책을 수립·시행하는 것은 지방자치단체의 소관 사무에 속한다고 할 것입니다.

한편 「지방재정법」 제17조제1항에서는 법률에 규정이 있는 경우(제1호), 보조금을 지출하지 않으면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등 예외적인 경우 외에는 지방자치단체가 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의公款 지출을 하지 못하도록 규정하고 있는바, 지방자치단체에서 인구 증가를 위해 일정한 요건을 갖춘 개인 등에게 직접 보조금 등을 지원하는 것이 필요하다고 인정한다면 그 내용을 조례로 정하는 것은 가능하다고 할 것입니다.

그리고 인구 증가를 위한 보조금 지급 등을 조례로 규정하면서 지원 대상자의 범위를 어떻게 규정할 것인지는 보조사업의 내용 및 성격, 해당 보조가 지방자치단체의 재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 지방자치단체 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적인 요소를 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다고 할 것입니다.

이와 관련하여 「목포시 인구증가 지원에 관한 조례 일부개정안」(이하 “목포시조례안”이라 한다)에서는 종전에 “목포시 관내에 소재한 대학교”에 재학 중인 학생으로서 목포시에 전입신고를 한 학생을 대상으로 60만원의 생활 안정자금을 3회에 나누어 지급(이하 “전입대학생 지원시책”이라 한다) 하되, 전입신고 시 20만원, 전입신고 이후 1년 주소 유지 시 20만원, 전입신고 이후 2년 주소 유지 시 20만원씩을 각각 지급하도록 규정(제8 조제2호 및 별표)하고 있던 것을 “목포권에 소재한 대학교”에 재학 중인 학생으로서 목포시에 전입신고를 한 학생으로 그 대상을 확대하고 있습니다.

그런데 「지방자치법」 제12조에서는 그 구역 안에 주소를 가진 자가 지방자치단체의 주민이 되도록 규정하고 있는바, 전입대학생 지원시책 대상자가 목포시로 주소지를 이전하는 한 해당 학생이 재학 중인 학교의 소재지에 따라 주민 여부가 달라지는 것은 아니라는 점을 고려하면 조례로 전입대학생 지원시책 적용 대상자를 규정하면서 질의 내용과 같이 목포시 근처에 소재한 대학에 재학 중인 학생으로서 목포시로 전입신고를 한 학생까지 포함하여 규정하는 것이 「지방자치법」 제22조의 규율 범위를 벗어났다고 보기는

어려워 보입니다.

다만 목포시조례안에서는 전입대학생에게 생활안정자금을 지급하는 요건으로 목포시로의 전입신고라는 요건 외에 대학교 재학이라는 요건을 추가로 요구하고 있는 점을 고려하면 전입대학생 지원시책은 지방자치단체가 소재한 대학의 입학 축진을 통한 인구증가를 고려한 측면도 있어 보이는바, 비록 목포시 인근에 소재하고 있어 목포시에서 등하교가 가능한 거리라 하더라도 목포시가 아닌 다른 지방자치단체에 소재한 대학에 재학 중이면서 목포시로 주소지를 이전한 대학생에게 생활안정자금을 지급하는 것이 전입대학생 지원시책의 취지에 부합한지, 다른 지원 대상에 비추어 형평에 반하는 측면은 없는지 등을 고려할 필요가 있다고 할 것입니다.

나. 질의 내에 대하여

「행정기본법」 제38조제2항에서는 조례·규칙을 포함한 법령 등을 제정·개정·폐지하거나 그와 관련된 활동을 할 때 따라야 할 기준을 규정하면서 법령 등은 일반 국민이 그 내용을 쉽고 명확하게 이해할 수 있도록 알기 쉽게 만들어져야 한다(제3호)고 규정하고 있는바, 입법 내용의 의미가 확실하게 이해될 수 있고, 입법의도가 오해되지 않도록 하기 위해서는 정확한 표현을 사용하는 것이 필요하고, 해석상의 논란의 소지를 가능하면 최소화하도록 하여야 할 것입니다.

이와 관련하여 ‘목포권’은 일반적으로 목포를 중심으로 생활이 가능한

영역으로 이해될 수 있으나, 법령이나 관련 조례 상 그 범위가 특정된 것은 없어 보이고, 다만 「전라남도 병원선운용 조례 시행규칙」 제5조제2항에서 목포권 진료구역을 ‘목포시, 무안군, 영광군, 진도군, 신안군 관내 도서지역’으로 한다고 규정하여 목포권에 대해 규정하고 있는 것으로 보이나, 일반적으로 개별 법령에서 사용하고 있는 표현이 다른 법령에서 당연히 적용되는 것은 아니고, 전라남도의 규칙이 목포시에 바로 적용될 수 있는 것도 아니며, 규정 형식 상 조례에서 하위 법령인 규칙을 바로 적용할 수도 없다는 점을 고려하면 「전라남도 병원선운용 조례 시행규칙」의 내용을 근거로 목포권의 범위를 특정할 수는 없다고 할 것입니다.

그리고 목포시조례안에 따르면 목포시로 주소지를 이전한 대학생이 재학 중인 대학이 어디 소재하느냐에 따라 생활안정자금의 지원 대상자에 해당하는지 여부가 달라질 수 있다는 점을 고려하면 목포시조례안에서 ‘목포권’이라는 단어를 사용할 경우 생활안정자금 지원 대상 범위에 혼란을 야기할 수 있으므로 질의요지와 같이 “목포권 소재 대학”이라는 용어를 사용하기 보다는 목포권에 포함하려는 범위를 특정하여 조례에서 명시적으로 규정할 필요가 있다고 할 것입니다.

관련법령

「지방자치법」

제12조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역 안에 주소로 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

「저출산·고령사회 기본법」

제7조(인구정책) 국가 및 지방자치단체는 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 국가 및 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행하여야 한다.

제10조(경제적 부담의 경감) ① 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 시책의 강구 및 지원을 위하여 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 비용의 통계조사를 실시할 수 있다.

「행정기본법」

제38조(행정의 입법활동) ① 국가나 지방자치단체가 법령등을 제정·개정·폐지하고자 하거나 그와 관련된 활동(법률안의 국회 제출과 조례안의 지방의회 제출을 포함하며, 이하 이 장에서 “행정의 입법활동”이라 한다)을 할 때에는 헌법과 상위 법령을 위반해서는 아니 되며, 헌법과 법령등에서 정한 절차를 준수하여야 한다.

② 행정의 입법활동은 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. ~ 2. 삭제

3. 법령등은 일반 국민이 그 내용을 쉽고 명확하게 이해할 수 있도록 알기 쉽게 만들어져야 한다.

③ ~ ④ 삭제

「지방재정법」

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

1. 법률에 규정이 있는 경우

2. ~ 3. 삭제

4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

② ~ ③ 삭제