

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	1
1. 국유재산법(개정)	1
2. 남북관계 발전에 관한 법률(개정)	3
3. 노인장기요양보험법(개정)	4
4. 보조금 관리에 관한 법률(개정)	6
5. 아동복지법(개정)	7
6. 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법(개정)	9
7. 전기사업법(개정)	11
8. 축산물 위생관리법(개정)	13
II. 다른 시·도 조례 입법동향	16
1. 울산광역시 전통무예 진흥 및 지원 조례	16
2. 서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례	17
3. 대구광역시 전시컨벤션 시설 관리·운영에 관한 조례	18
4. 경기도 플랫폼 노동자 지원 조례	19
III. 자치법규 입법의견 해석례(법제처)	21
IV. 국외 입법례(포스트 코로나: 대학 원격수업 관련)	54

국유재산법

1

[개정 `20. 3. 31. 시행 `20. 10. 1.]

소관부서 : 기획재정부(국유재산정책과-국유재산법 총괄, 044-215-5165)

■ 개정이유

- 국유재산이 효율적으로 활용될 수 있도록 하고, 국민생활의 편익을 증진시키는 생활밀착형 사회기반시설의 확충을 지원하며, 국유재산 관리의 유연성을 높이는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

■ 주요내용

- 가. 국유재산을 무상으로 관리전환할 수 있는 요건을 확대함(제17조제2호 다목 신설).
- 나. 국유재산에 지방자치단체나 지방공기업이 주민생활을 위한 문화시설, 생활체육시설 등의 사회기반시설을 축조하는 행위와 일정한 요건에 해당하는 학교시설을 증축 또는 개축하는 행위를 허용함(제18조제1항 제3호 및 제5호 신설).
- 다. 행정재산의 사용허가를 받은 자가 그 재산을 다른 사람에게 사용·수익하게 할 수 있는 경우에 지방자치단체나 지방공기업이 행정재산에 대하여 사회기반시설로 사용·수익하기 위한 사용허가를 받은 후 이를 지방공기업 등에게 사용·수익하게 하는 경우를 추가함 (제30조제2항제2호 신설).

라. 중앙관서의 장은 행정재산이 용도폐지된 경우 장래의 행정수요에 대비하기 위하여 해당 재산에 대하여 사용승인을 우선적으로 해 줄 것을 용도폐지된 날부터 1개월 이내에 총괄청에 신청할 수 있도록 함 (제40조의2 신설).

마. 총괄청이 일반재산의 관리·처분에 관하여 위탁받은 사무를 특별법에 따라 설립된 법인에 재위탁할 수 있는 근거를 마련함(제42조제2항).

바. 벌금 상한액이 징역 1년당 1천만원 수준이 되도록 벌금액을 상향함 (제82조).

■ 개정이유 및 주요내용

- 남북관계발전 및 남북교류와 관련된 주요 의사결정 과정에서 관계 부처 및 관련 단체의 의견 수렴이 충실히 이루어질 수 있도록 현행 25인 이내인 남북관계발전위원회의 위원 수를 30인 이내로 확대하고, 국회의장이 추천하는 위원 수를 7인에서 10인으로 증원하는 한편, 북한에 파견된 공무원이 파견 기간 동안의 업무공백을 이유로 불이익을 당하는 것을 방지하기 위하여 공무원을 파견한 국가기관 또는 지방자치단체의 장은 북한에 파견된 사람에게 인사 및 처우에서 불리한 조치를 하지 못하도록 하는 내용을 신설하려는 것임.

■ 개정이유

- 장기요양급여비용을 부정청구·부정수급한 장기요양기관이 위반사실을 숨기기 위하여 행정조사를 기피하는 행위를 방지하고, 장기요양급여비용 부정청구·부정수급에 대한 제재의 실효성을 높이는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

■ 주요내용

- 가. 등급판정위원회는 부정한 방법 등으로 장기요양인정을 받은 자에 대하여 장기요양등급 조정뿐만 아니라 장기요양 수급자 여부도 다시 판정할 수 있음을 명확히 규정함(제15조제5항).
- 나. 국민건강보험공단은 장기요양급여를 받고 있거나 받을 수 있는 자가 장기요양기관이 부정한 방법으로 장기요양급여비용을 받는 데에 가담한 경우 장기요양급여를 중단하거나 1년의 범위에서 장기요양급여의 횟수 또는 제공 기간을 제한할 수 있도록 함 (제29조제2항 및 제3항 신설).
- 다. 「국민건강보험법」상 보험료를 체납한 지역가입자 외국인에 대한 보험급여 중단 규정을 이 법에도 준용하도록 함(제30조).
- 라. 장기요양기관으로 지정받으려면 「노인복지법」상 노인복지시설이어야 함을 법률로 명확히 함(제31조제2항).
- 마. 장기요양기관이 거짓으로 재가·시설 급여비용을 청구하였다는 이유로 지정 취소 등의 처분이 확정된 경우 위반사실 등의 공표를 할 수

있도록 재량으로 규정하고 있는 것을 의무화하되, 장기요양기관의 폐업 등으로 공표의 실효성이 없는 경우에는 공표를 하지 않을 수 있도록 함 (제37조의3제1항).

바. 보건복지부장관 등은 장기요양기관이 자료제출 명령에 따르지 않는 등의 이유로 지정 취소 등의 처분이 확정된 경우 위반사실 등을 공표하도록 하되, 공표의 실효성이 없거나 공표 전에 장기요양기관이 자료 제출 등에 응하는 경우에는 공표를 하지 않을 수 있도록 함 (제37조의3제2항 신설).

사. 국민건강보험공단은 장기요양기관이 정당한 사유 없이 자료제출 명령에 따르지 아니하거나 질문·검사를 거부·방해·기피하는 경우 이에 응할 때까지 장기요양급여비용의 지급을 보류할 수 있도록 함 (제38조제7항 신설).

아. 장기요양보험가입자 등에게 보수·소득 등의 보고 또는 자료 제출을 명하거나 질문·검사를 할 수 있는 주체에 특별시장·광역시장·도지사를 추가하고, 보건복지부장관 등이 보고·검사 등을 효율적으로 수행하기 위하여 국민건강보험공단에 행정응원을 요청할 수 있는 근거를 마련함(제61조).

자. 장기요양기관이 자료제출 명령을 따르지 않는 경우 등에 대하여 현재 500만원 이하의 과태료를 부과하던 것을, 앞으로는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 벌칙을 상향함(제67조제3항 신설, 제69조제1항제7호).

■ 개정이유 및 주요내용

- 현행법은 중앙관서의 장이 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금 예산을 요구하려는 경우 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하도록 하고 있는데, 그 과정에서 지방자치단체의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있는 실정인바, 행정안전부장관은 보조사업계획 협의 요청에 대한 의견서를 제출할 때 지방자치단체의 의견을 포함하도록 명시하는 한편, 현행법은 보조사업자 등이 보조사업 등을 완료하였을 때, 폐지 승인을 받았을 때, 회계연도가 끝났을 때 정해진 기한까지 그 보조사업실적보고서 등을 작성하여 중앙관서의 장 등에게 제출하도록 하고 있는바, 그 실효성을 확보함으로써 보조사업 등의 정산이 원활하게 이루어질 수 있도록 보조사업실적보고서 등을 지연 제출하는 경우에 지연 기간을 고려하여 보조금을 삭감할 수 있는 근거를 법률에 직접 규정하려는 것임.

■ 개정이유

- 아동학대로 인한 중상해, 사망 등 심각한 아동학대 사건이 지속적으로 발생·증가하고 있는 추세인데, 아동학대 조사업무를 비영리법인인 아동보호전문기관이 담당함에 따라 조사 거부와 조사자 위협이 빈번하게 발생하는 등 효과적인 조사업무를 수행하기에 한계가 있었음.

이에 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아동학대전담공무원을 두고 아동학대 조사업무 등을 수행하게 하며, 조사 후에는 피해아동보호계획을 수립하도록 하는 등 아동학대 조사체계를 공공 중심으로 개편하여 조사의 내실을 기하고 아동보호를 강화하는 한편, 아동학대 관련 범죄로 형 또는 치료감호를 선고받은 자의 취업제한대상기관을 추가하고, 아동학대 예방 등을 위한 홍보영상 송출범위를 확대하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

■ 주요내용

- 가. 아동학대전담공무원은 법원의 학대아동사건 심리에 있어서 보조인이 될 수 있도록 함(제21조제1항).
- 나. 아동보호전문기관의 업무 중 일부를 이관하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아동학대 신고접수, 현장조사, 응급보호, 피해아동과 그 가족 및 아동학대행위자에 대한 상담·조사 업무 등을 수행하도록

하고, 이를 위하여 아동학대전담공무원을 두도록 함(제22조제3항부터 제5항까지 신설, 제46조).

다. 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 피해아동에 대한 조사 후 피해아동보호계획을 수립하도록 하고, 전문적인 판단이 필요한 경우에는 보건복지부에 두는 아동학대사례전문위원회의 의견을 들어 피해아동보호계획을 수립할 수 있도록 함(제22조의4 및 제22조의5 신설).

라. 보건복지부장관은 「방송법」 제2조제3호의 방송사업자에게 비상업적 공익광고 편성비율의 범위에서 홍보영상을 채널별로 송출하도록 요청할 수 있도록 함(제24조).

마. 법원이 아동학대관련범죄로 형 또는 치료감호를 선고하는 경우 판결과 동시에 선고하도록 되어 있는 취업제한명령의 대상기관으로 다함께돌봄센터, 육아종합지원센터, 시간제보육서비스지정기관, 「아이돌봄지원법」에 따른 서비스제공기관을 추가함(제29조의3제1항).

바. 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 대한법률구조공단 등에 아동학대에 대한 법률상담 등을 요청할 수 있도록 함(제29조의6 제2항).

사. 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 아동학대 전담의료기관에 피해아동에 대한 상담, 신체적·정신적 치료 등을 하도록 요청할 수 있도록 함(제29조의7제2항).

아. 국가와 지방자치단체는 범죄의 위협으로부터 아동을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 육아종합지원센터 및 시간제보육서비스 지정기관의 주변구역을 아동보호구역으로 지정할 수 있도록 함(제32조 제1항).

아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법

[개정 `20. 3. 24. 시행 `20. 10. 1]

소관부서 : 법무부(여성아동인권과), 02-2110-3139

■ 개정이유

- 아동학대로 인한 중상해, 사망 등 아동학대 사건의 발생건수가 점차 증가하고 있는데, 현행법은 아동학대행위자에 대한 통제, 피해아동보호명령의 연장 기간 및 신고의무자의 범위 등에서 아동보호에 미흡한 모습을 보이고 있음.

이에 아동학대행위를 예방하기 위한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 역할을 확대하고, 아동학대사건에 대한 대응을 철저히 하도록 하며, 아동학대범죄사건의 발생부터 사례관리의 종료까지 아동보호의 공백이 발생하지 않도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

■ 주요내용

가. 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 친권상실청구, 아동학대범죄 신고 접수, 현장출동, 응급조치 등 각종 조치의 주체 또는 청구권자가 되도록 하고, 아동학대전담공무원이 아동학대 신고접수 및 조사를 수행하도록 함(제9조부터 제11조까지, 제12조 등).

나. 아동의 학대피해가 학대현장 이외의 장소에서 확인되고 재학대가 발생할 위험이 급박·현저한 경우에 응급조치가 가능하도록 하고, 응급조치, 임시조치를 통해 피해아동뿐만 아니라 피해아동의

형제자매인 아동 및 피해아동과 동거하는 아동의 보호가 가능하도록 함(제12조, 제13조 등).

다. 피해아동보호명령의 기간을 3개월 단위로 연장할 수 있도록 하던 것을 6개월 단위로 연장할 수 있도록 하고, 총 기간의 상한을 4년으로 하던 것을 성년에 도달하는 때까지로 함(제51조).

라. 아동학대전담공무원과 아동보호전문기관의 종사자에 대하여 관계 행정기관의 장이 실시하는 교육에 사례관리에 필요한 지식, 이 법에서 정한 절차, 관련 법제도 등을 추가함(제55조).

마. 아동학대 현장조사를 거부하는 자에게 과태료를 부과할 수 있도록 함 (제63조제1항제3호 신설).

■ 개정이유

- 태양광, 풍력, 연료전지 발전사업에 대한 지역주민의 수용성(受容性)을 제고하기 위하여 발전사업 허가 전 사전고지를 통한 주민 의견수렴 절차를 마련하고, 발전사업 허가 신청인의 행정부담을 완화하기 위하여 3천킬로와트 이하 소규모 태양광 발전사업의 인허가 절차를 간소화하며, 시세차익을 노린 투기행위를 방지하기 위하여 태양광 발전사업의 양도·양수를 사업 개시 전에는 할 수 없도록 하는 한편, 산지에 재생에너지 설비를 설치하여 전력거래를 하려는 발전사업자가 산림청장 등의 중간복구를 완료하지 아니한 경우 산업통상자원부장관이 사업정지를 명할 수 있는 근거를 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

■ 주요내용

- 가. 태양광, 풍력, 연료전지를 이용하는 발전사업의 허가를 받으려는 경우 발전사업 내용에 대한 사전고지를 통해 주민 의견수렴 절차를 거치도록 함(제7조제5항제5호 신설).
- 나. 발전용량이 3천킬로와트 이하인 소규모 태양광 발전사업에 대하여 전기사업의 허가 또는 변경허가를 할 때에 시·도지사는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 개발행위의 허가 등에 관하여

미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 그 허가 등을 받은 것으로 보도록 함(제7조의3 신설).

다. 발전사업자의 경우 전기설비 설치 후 사업개시 신고기한을 최초전력 거래일부터 30일 이내로 함(제9조제4항 단서 신설).

라. 산업통상자원부장관은 태양광 발전사업의 양수 등을 인가하려는 경우에 사업 개시 완료 여부를 심사하도록 함(제10조제2항제3호 신설).

마. 산지에 재생에너지설비를 설치하여 전력거래를 하려는 발전사업자는 「산지관리법」에 따른 중간복구명령이 있는 경우에는 이를 전력거래 전에 완료하도록 하고, 산업통상자원부장관은 중간복구를 완료하지 아니하고 전력거래를 한 경우로서 산림청장 등이 사업정지를 요청하는 경우에는 중간복구준공이 완료될 때까지 사업정지를 명할 수 있도록 함(제31조의2 신설).

■ 개정이유

- 축산물가공업 및 식용란선별포장업에 대한 관리를 강화하기 위하여 자체 안전관리인증기준의 작성·운용 대신 인증을 받도록 하고, 안전관리인증 기준(HACCP) 제도를 활성화하기 위하여 안전관리인증기준 조사·평가 결과 우수업체에 대해 조사·평가 면제, 출입·검사 주기 연장 등의 인센티브를 제공하는 한편, 영업자의 부담을 경감하기 위하여 식용란에 대하여 시험·검사기관이 검사한 경우에는 영업자가 식용란 검사를 추가적으로 실시하지 아니할 수 있도록 하고, 축산물의 생산단계에 대한 안전관리를 강화하기 위하여 가축사육시설에 대한 출입·검사, 가축사육업자의 위반행위 등에 대한 공표, 공중위생상 위해발생 우려가 있는 가축·축산물의 출하·판매 일시중지 명령 등을 할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

■ 주요내용

- 가. 안전관리인증작업장 또는 안전관리인증업소로 인증을 받거나 받은 것으로 보는 경우에는 영업자가 위생관리기준에 따라 해당 작업장 또는 업소에서 영업자 및 종업원이 지켜야 할 자체위생관리기준을 작성·운영할 의무를 면제함(제8조제2항 단서 신설).
- 나. 축산물가공업의 영업자 중 총리령으로 정하는 영업자와 식용란선별포장업의 영업자에 대하여 자체안전관리인증기준의 작성·운용 대신 안전관리인증작업장

인증 등을 받도록 함(제9조).

다. 식품의약품안전처장은 안전관리인증기준의 준수 여부에 대한 조사·평가 결과 일정 기준 이상인 안전관리인증작업장 등에 대하여 조사·평가를 면제하는 등 행정적·재정적 지원을 할 수 있음(제9조의3제3항 신설).

라. 식용란에 대하여 시험·검사기관이 검사한 경우에는 이를 수집하여 판매한 식용란수집판매업 영업자가 식용란의 성분규격 적합 여부에 대한 검사를 실시하지 아니할 수 있도록 함(제12조제4항 단서 신설).

마. 식품의약품안전처장 또는 시·도지사는 안전관리인증작업장 등이 자가품질 검사 항목이 포함된 안전관리인증기준을 준수하거나 안전관리인증기준의 준수 여부에 대한 조사·평가 결과가 일정 기준 이상인 경우에 해당하면 자가품질 검사를 면제할 수 있도록 함(제12조제5항 신설).

바. 식품의약품안전처장 또는 시·도지사는 축산물을 검사한 결과를 가축사육 업자에게도 미리 통보하도록 하고, 통보를 받은 가축사육업자는 그 검사 결과에 이의가 있으면 재검사를 요청하고 그 결과도 통보받을 수 있도록 함(제12조의3).

사. 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 필요한 경우 가축사육시설에 출입하여 검사·수거를 할 수 있도록 함(제19조 제1항 및 제4항).

아. 안전관리인증기준의 준수 여부에 대한 조사·평가 결과 일정 기준 이상인 영업장에 대해서는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 연 1회 이상 실시하는 검사의 주기를 2년의 범위에서 늘릴 수 있도록 함(제19조제3항 신설).

자. 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 가축사육 업자가 법을 위반한 것으로 판명되거나 위해 평가 결과 해당 축산물이

위해하다고 결정되는 경우 가축사육업자에 관한 정보를 공표할 수 있도록 함(제37조제2항 및 제3항).

차. 식품의약품안전처장은 공중위생상 위해가 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우 영업자, 가축사육업자 또는 가축을 도축장으로 출하하려는 자에게 가축 또는 축산물의 출하·판매 일시중지 등을 명할 수 있도록 함(제42조).

카. 축산물가공업 영업자 중 총리령으로 정하는 영업자와 식용란선별포장업 영업자가 HACCP 인증 취득 의무를 이행하지 않은 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(제45조제4항).

타. 자체안전관리인증기준을 작성·운용하지 아니한 자가 이를 작성·운용하고 있다는 내용의 표시·광고를 하거나 인증 또는 변경인증을 받지 않은 안전관리인증작업장 등이 그 명칭을 사용한 경우 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 함(제47조제2항제1호 및 제1호의2 신설).

1

울산광역시 전통무예 진흥 및 지원 조례

[제정 및 시행 `20.09.24.]



제정이유

- 「전통무예진흥법」에 따라 울산광역시의 전통무예 진흥 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 전통무예의 체계적 보존·발전과 시민의 건강 증진 및 무예의 가치를 확산시키려는 것임

주요내용

- 가. 시장은 전통무예의 진흥을 위하여 전통무예단체를 육성·지원하여야 하고, 울산광역시 전통무예 진흥 및 지원 종합계획을 수립·시행할 수 있음 (안 제4조 및 제5조)
- 나. 시장은 전통무예 진흥을 위한 전시체험관 건립 및 운영, 지도자 양성, 종목복원 및 학술 교류활동, 시 지정 전통무예 선정 및 지원 등에 관한 사업을 추진할 수 있으며, 그 사업을 추진하는 기관·단체 등에 경비의 일부를 지원할 수 있음(제6조)
- 다. 시장은 전통무예 진흥사업의 전문적 추진을 위하여 관련 기관·단체 등에 사무를 위탁할 수 있음(안 제7조)



■ 제정이유

- 「서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례안」은 청년자율예산제도의 조례상 근거를 마련하고 그동안 사업상으로만 운영되어 왔던 청년참여기구의 구성·운영 등에 관한 사항을 규정하여 서울특별시 청년들의 참여활동을 활성화하기 위해 제안함.

■ 주요내용

- 가. 이 조례는 “청년”의 정의를 「청년기본법」 제3조 1호를 따르며 “청년참여”, “청년참여기구”, “청년자율예산” 등의 용어를 정의함 (안 제3조).
- 나. 청년참여기구의 운영에 대한 사항을 규정함(안 제7조).
- 다. 회의에 출석한 위원과 관계자에 대하여 수당·여비 등의 실비를 지급함. (안 제14조).
- 라. 청년 참여자문회의를 청년 정책 전문가, 청년 단체 활동가, 청년참여기구의 추천자 등으로 구성하여 자문회의를 할 수 있게 함. (안 제16조).



■ 제정이유

- 대구광역시가 전시·컨벤션 산업의 육성을 위하여 설치하는 전시·컨벤션 시설 (엑스코 제2전시장)의 효율적인 관리 및 운영에 필요한 사항을 규정하기 위함.

■ 주요내용

- 가. 조례제정의 목적(안 제1조)
- 나. 전시컨벤션 시설의 명칭과 소재지(안 제2조)
- 다. 전시컨벤션시설의 주요 사업(안 제3조)
- 라. 위탁 및 지도감독에 관한 사항(안 제4조에서 제6조)



제정이유

- 가. 4차 산업혁명의 출현과 디지털 기술의 발전으로 온라인 플랫폼을 기반으로 한 새로운 노동형태인 플랫폼 노동이 등장하게 되었음.
- 나. 플랫폼을 통한 노무의 수요와 공급은 노무제공자(플랫폼 노동자)-플랫폼 중개인-노무수령자(고객)이라는 구조를 가짐.
- 다. 따라서 노동이 작은 단위의 일거리(tasks)로 분화되어 온라인 플랫폼의 중개를 통해 거래되는 것이 가능해지면서 플랫폼 노동자라는 새로운 고용형태가 확산되고 있음.
- 라. 플랫폼 노동자는 일반적인 노동자가 아니라 아르바이트와 자영업자의 성격을 모두 가지는 특정 서비스 공급자로 간주되는 등 현행법상 정의가 어려워 기존의 사회안전망에서 배제되고 근로자성을 인정받지 못하는 등 여러 문제에 노출되어 있음.
- 마. 이에 노동관계 법률을 적용받지 못하는 플랫폼 노동자의 권리를 보호하고 노동자로서의 지위를 향상시키기 위한 필요성이 있어 이 조례를 제정하려는 것임.

주요내용

- 가. 플랫폼 노동자 지원 목적 및 정의, 적용대상을 규정함 (안 제1조~ 제3조).
- 나. 도지사의 책무 및 실태조사, 종합계획을 규정함 (안 제4조, 제6조, 제7조).

다. 플랫폼 노동자 지원 및 사업을 위한 전담부서 설치를 규정함 (안 제5조).

라. 플랫폼 노동자 지원 사업 자문을 위한 운영협의회 설치를 규정함 (안 제8조).

마. 플랫폼 노동자 모범거래 기준 개발에 관한 사항을 규정함 (안 제9조).

바. 법률 지원에 관한 사항을 규정함 (안 제10조).

Ⅲ

자치법규 입법의견 해석례 [법제처]

1

도에서 도의 관할 구역 안에 있는 시·군을 대상으로 “교통안전사업”을 공모·선정하여 보조금을 지원하려는 경우 지원 대상을 「국가통합교통체계효율화법」 제110조 및 「교통위원회 구성 및 운영 및 운영 등에 관한 조례」에 따른 “지방자치단체 교통위원회”의 심의를 거쳐 선정하도록 조례로 정할 수 있는지 등(「지방재정법」 제32조의2제4항 관련)

[의견20-0161, 경기도]

■ 질의요지

○ 가. 도에서 도의 관할 구역 안에 있는 시·군을 대상으로 교통안전을 위한 사업(이하 “교통안전사업”이라 한다)을 공모·선정하여 보조금을 지원하려는 경우 지원 대상을 「국가통합교통체계 효율화법」 제110조 및 「교통위원회 구성 및 운영 및 운영 등에 관한 조례」에 따른 “지방자치단체 교통위원회”의 심의를 거쳐 선정하도록 조례로 정할 수 있는지?

나. 도에서 도의 관할 구역 안에 있는 시·군을 대상으로 교통안전사업을 공모·선정하여 보조금을 지원하는 경우 보조금을 지원받은 시장·군수에게 보조금 지원 대상 교통안전사업의 추진결과를 도지사에게 보고하도록 하면서 보고주기를 ‘분기별’로 확정하여 조례에 규정할 수 있는지?

■ 의견 및 이유

○ 가. 질의 가에 대하여

「지방자치법」 제22조 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서, 즉 “법령에 위반되지 않는 범위”에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 바(각주: 대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29판결 참조) 법령에서 지방자치단체에 특정 사항을 심의하는 자문기관을 설치하도록 정하고 있는 경우 이러한 법령의 규정은 그 자문기관의 명칭·구성 및 심의사항에 대하여 지방자치단체의 권한에 일정한 제한을 부과하고 있다고 볼 것이므로, 해당 지방자치단체는 명시적인 규정이 없는 한 법령에 따른 심의사항을 해당 자문기관에서 심의하여야 할 것입니다.(각주: 법제처 2010. 2. 1. 09-0395 법령해석례 참조)

그리고 「지방재정법」 제32조의3에서는 지방보조금에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 지방보조금심의위원회를 두도록 하고 있으며, 같은 법 제32조의2제4항에서는 법령이나 법령의 명시적 위임에 따른 조례에 지원 대상자 선정방법이 다르게 규정된 경우(제1호) 등 해당 규정에 명시된 사유가 아니면 지방보조금은 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 지방보조금 심의위원회의 심의를 거쳐 교부한다고 규정하고 있습니다.

이처럼 지방보조금심의위원회는 지방자치단체의 재정에서 지원하는 보조금을 교부함에 있어서 지방자치단체장의 의사결정을 보좌하는 기능을 수행하는 법령에 따라 필수적으로 설치되는 자문기관으로 보조금 지급 대상자 선정을 지방보조금심의위원회 심의대상으로 명시하고 있으므로 보조금 지원대상자

선정 등에 있어 지방보조금심의위원회의 심의를 거치는 외에 다른 방법을 조례로 규정하려면 「지방재정법」 제32조의2제4항제1호에 따라 해당 보조금 지원 대상자 선정 절차와 관련하여 법령의 명시적인 위임이 있어야 하며 질의내용과 같이 같은 법 제23조제2항에 따라 시·도가 정책상 필요하다고 인정하여 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 경우에도 마찬가지로 지원대상자를 선정하는데 있어 원칙적으로 지방보조금 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다고 보아야 할 것입니다.

그런데 「국가통합교통체계효율화법」 제110조에서는 지방자치단체 소관 주요 교통정책 등을 심의하기 위하여 시·도지사(각주: 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사)를 말하며(국가통합교통체계효율화법 제37조제1항 각호 외의 부분 참조), 이하 같음.) 소속으로 지방교통위원회를 두도록 하면서(제1항), 지방교통위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정(제2항)하고 있고, 그 위임을 받은 같은 법 시행령 제113조에서는 지방교통위원회 위원에 대해 규정하면서 해당 사항 외에 지방교통위원회의 구성 및 운영에 필요한 세부적인 사항을 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하고 있을 뿐이고 「교통안전법」 제13조에서도 지역별 교통안전에 대한 주요 정책과 지역교통안전기본계획은 해당 지방교통위원회에서 심의한다고 하면서(제1항), 시·군·구 교통안전위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록(제3항) 위임하고 있을 뿐 교통안전사업 보조금 지급 대상자 선정에 관한 사항을 지방교통위원회의 심의사항으로 명시하거나 관련 내용을 특정적으로 명시하여 조례로 위임하고 있지 않습니다.

따라서 「교통안전 증진을 위한 조례안」 제6조제2항의 취지가 교통안전사업 보조금 지급 대상자 선정 시 지방보조금심의위원회의 심의를 배제하고, 지방교통위원회의 심의만을 거치도록 하려는 취지라면 해당 조례안은 「지방재정법」 및 지방자치법령에 위배될 소지가 있는 것으로 보이는 바, 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

만약 보조금 지원 대상인 교통안전사업 선정과 관련하여 지방교통위원회의 심의를 거치도록 하는 것이 지방보조금심의위원회의 심의를 대체하는 것이 아니라 지방보조금심의위원회의 심의와 별도로 교통안전사업의 내용에 대한 전문적인 심의를 별도로 실시하도록 하려는 것이라면 조례의 내용에 오해의 소지가 없도록 그 점을 명확하게 규정할 필요가 있다고 할 것입니다.

나. 질의 나에 대하여

「지방재정법」 제23조제2항에서는 시·도는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 법 제32조의4에서는 지방보조사업자는 법령, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 지방자치단체의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 지방보조사업을 수행해야 하며(제1항), 사정의 변경으로 그 지방보조사업의 내용을 변경하거나 지방보조사업에 드는 경비의 배분을 변경하려는 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아야 한다(제2항)고 규정하고 있는바, 이 사안과 같이 시·도로부터 지방보조금을 교부받는 시·군 및 자치구는 같은 법 제32조의2제1항에 따라 지방보조사업자에 해당(각주: 법제처 2020. 6. 25. 법제처 20-0170 참조)하므로 지방보조사업을 수행함에

있어 지방보조사업자로서의 법령상 의무를 준수해야 합니다.

한편 「지방자치법」 제22조에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으나, 「지방자치법」은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적인 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무 감사권 및 조사권(제41조) 등을 통해 지방자치단체장의 사무집행을 감시·통제할 수 있게 하고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권(제26조제3항) 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체장의 고유권한에 관하여는 조례로 이를 침해할 수 없고, 고유권한이 아닌 사항에 대해서도 그 사무집행에 관한 집행권을 본질적으로 침해하는 것은 허용되지 않는 바(각주: 대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57판결 등 참조), 법령에서 지방자치단체장에게 직접 권한을 부여하고 있는 사항에 대하여 구체적인 집행 방법을 조례로 규정함으로써 지방자치단체의 재량권을 침해하는 것은 적정하지 않다고 할 것입니다.

그런데 「지방재정법」 제2장의2(제32조의2부터 제32조의11까지)에서는 지방보조금의 관리에 관한 사항을 규정하면서 지방보조금 예산의 편성 및 교부 신청과 교부 결정(제32조의2), 지방보조금심의위원회 구성·운영(제32조의3), 지방보조금 교부결정 취소 사유(제32조의8) 등에 관하여는 조례로 규정할 수 있도록 위임하고 있으나, 지방보조사업(보조금을 지출 또는 교부받는 사무 또는 사업)의 수행상황 점검 등과 관련하여서는 제32조의5에서 지방보조사업자(지방보조사업을 수행하는 자)는 ‘지방자치단체의 장이 정하는 바’에 따라 지방보조사업의 수행 상황을

지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다고 규정하면서 달리 그 구체적인 내용을 조례로 정할 수 있도록 위임하고 있지 않습니다.

그렇다면 지방보조사업의 수행상황 점검을 위하여 지방보조사업자에게 어떤 방법으로 보고하도록 할 것인지에 대해서는 지방자치단체의 장이 지방보조사업 또는 지방보조사업자의 종류나 성격 등을 고려하여 구체적으로 정하여 집행할 사항이라고 할 것이므로, 교통안전사업과 관련하여 보조금을 받은 시장·군수로 하여금 도지사에게 ‘분기별’로 추진결과를 보고하도록 규정하는 것이 보고주기나 보고방법을 구체적으로 한정하려는 의도라면 해당 내용을 조례로 정하는 것은 바람직하지 않다고 할 것입니다.(각주: 법제처 2018. 10. 26. 18-0207 의견제시 참조)

■ 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.

「지방재정법」

제23조(보조금의 교부) ② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 (이하 “시·도”라 한다)는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.

제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) ① 지방보조금(제17조제1항 및 제23조제2항에 따른 보조금을 말한다. 이하 같다)은 해당 지방보조사업 (제17조제1항 및 제23조제2항에 따라 보조금을 지출 또는 교부받는 사무 또는 사업을 말한다. 이하 같다)의 성격, 지방보조사업자 (지방보조사업을 수행하는 자를 말한다. 이하 같다)의 비용부담능력 등에 따라 적정한 수준으로 책정되어야 한다.

④ 지방보조금은 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 제32조의3에 따른 지방보조금심의위원회의 심의를 거쳐 교부한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 법령이나 법령의 명시적 위임에 따른 조례에 지원 대상자 선정방법이 다르게 규정된 경우
2. 국고보조사업으로서 대상자가 지정되어 있는 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 지방보조사업을 수행하려는 자의 신청에 따라 예산에 반영된 사업으로서 그 신청자가 수행하지 아니하고는 해당 지방보조사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우

제32조의3(지방보조금심의위원회) ① 지방보조금에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 지방보조금심의위원회를 둔다.

제32조의5(지방보조사업 수행상황 점검 등) ① 지방보조사업자는 지방자치단체의 장이 정하는 바에 따라 지방보조사업의 수행 상황을 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.

제32조의8(법령 위반 등에 따른 교부결정의 취소 등) ① 지방자치단체의

장은 지방보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지방보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 지방보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령, 지방보조금 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분을 위반한 경우
3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 지방보조금을 교부받은 경우
4. 그 밖에 지방보조사업의 수행이 곤란한 경우로서 조례로 정하는 사유에 해당하는 경우

② 지방자치단체의 장은 지방보조금의 교부결정을 취소한 경우 그 취소된 부분의 지방보조사업에 대하여 이미 지방보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소된 부분에 해당하는 지방보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 지방보조사업자에게 교부하여야 할 지방보조금의 금액을 제32조의6제3항에 따라 확정된 결과 이미 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 제2항 또는 제3항에 따라 지방보조사업자가 반환하여야 할 지방보조금을 지방세 징수의 예에 따라 징수할 수 있다. 이 경우 반환금 징수는 국세와 지방세를 제외하고는 다른 공과금에 우선한다.

⑤ 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 제2항 또는 제3항에 따른 보조금 및 이자의 반환 명령을 받고 반환하지 아니하는 경우 그 지방보조사업자에게 동종(同種)의 사무 또는 사업에 대하여 교부하여야 할 지방보조금이 있을 때에는 그 교부를 일시 정지하거나 그 지방보조금과 지방보조사업자가 반환하지 아니한 금액을 상계(相計)할 수 있다.

⑥ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 지방보조금의 교부결정을 취소하였을 때에는 그 교부결정 취소의 내용을 지체 없이 지방보조사업자에게 통지하여야 한다.

⑦ 지방자치단체의 장은 제1항제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하여 지방보조금 교부결정이 취소된 자에 대해서는 5년의 범위에서 지방보조금 교부를 제한할 수 있다.

⑧ 지방보조사업의 사후평가 등 보조금 지출을 건전하고 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「국가통합교통체계효율화법」

제110조(지방교통위원회) ① 지방자치단체 소관 주요 교통정책 등을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 지방교통위원회를 둔다.

② 지방교통위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

「국가통합교통체계효율화법 시행령」

제113조(지방교통위원회 구성·운영) ① 법 제110조제1항에 따른 지방교통위원회(이하 “지방교통위원회”라 한다)는 각각 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 지방교통위원회의 위원장은 교통정책 관련 업무를 관장하고 있는 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 부시장 또는 부지사가 되고, 부위원장은 교통정책 업무를 담당하고 있는 시·도의 국장이 된다.

③ 지방교통위원회의 위원은 교통 관련 행정기관의 소속 공무원 및 교통정책에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 시·도지사가 임명하거나 위촉하는 사람을 위원으로 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 지방교통위원회의 구성 및 운영에 필요한 세부적인 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

「교통안전법」

제13조(지역별 교통안전에 관한 주요 정책 심의) ① 지역별 교통안전에 관한 주요 정책과 제17조에 따른 지역교통안전기본계획은 「국가통합교통체계 효율화법」 제110조에 따른 지방교통위원회(이하 “지방교통위원회”라 한다) 및 시장·군수·구청장 소속으로 설치하는 시·군·구 교통안전정책 심의위원회(이하 “시·군·구교통안전위원회”라 한다)에서 심의한다.

② 시·군·구교통안전위원회의 위원장은 시장·군수·구청장이 된다.

③ 시·군·구교통안전위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

2

지방자치단체장의 권한에 속하는 사무를 민간위탁 받은 수탁기관의 처분에 대하여 이의가 있는 경우 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내 또는 처분이 있는 날로부터 180일 이내에 지방자치단체장에게 이의신청을 할 수 있고 이의신청을 받은 지방자치단체장이 이의신청에 대한 재결을 할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 여부[「민원처리에 관한 법률」 등 관련]

[의견20-0173, 대구광역시 남구]

■ 질의요지

- 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무를 「지방자치법」 제104조제3항 및 지방자치단체의 조례에 따라 민간위탁 받은 수탁기관의 처분에 대하여 이의가 있는 경우 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내 또는 처분이 있는 날로부터 180일 이내에 지방자치단체장에게 이의신청을 할 수 있고 이의신청을 받은 지방자치단체장이 이의신청에 대한 재결을 할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

■ 의견

- 이 사안의 경우 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.

■ 이유

- 「지방자치법」 제22조 본문에서는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서

그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는데 여기서 말하는 “법령의 범위 안에서”란 “법령에 위반되지 않는 범위 내에서”를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없습니다.(각주: 대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결, 대법원 2002. 4. 26. 선고 2002추23 판결 등 참조)

일반적으로 이의신청이란 행정기관의 행위에 대하여 불복하여 재검토를 청구하는 간이불복절차를 의미하는 것이라고 할 수 있을 것인데, 만약 조례에서 질의요지와 같이 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무를 민간위탁 받은 수탁기관의 처분에 대하여 이의가 있는 경우 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내 또는 처분이 있는 날로부터 180일 이내에 지방자치단체장에게 이의신청을 할 수 있고 이의신청을 받은 지방자치단체장이 이의신청에 대한 재결을 할 수 있도록 하는 내용을 규정하면서도 같은 조례에서 사용된 처분, 이의신청 및 재결에 대하여 정의규정을 두고 있지 않는 등 그 규정의 의미가 명확하지 않은 경우라면, 해당 조례가 법령에 위반되는지 여부는 해당 조례와 관련 법령 각각의 규정 취지, 규정의 목적과 내용 및 효과 등을 비교하여 양자 사이에 모순·저촉이 있는지의 여부에 따라서 개별적·구체적으로 결정하여야 할 것입니다.

위의 법리에 따라 살펴건대 만약 질의요지와 같은 조례의 규정취지가 지방자치단체장 소관 사무를 위탁받은 수탁기관의 수탁 업무 집행과 관련하여 민원이 제기되었을 경우의 민원처리절차에 대하여 규정하려는 것이라면 같은 조례와 「민원 처리에 관한 법률」(이하 “민원처리법”

이라 함)과의 관계를 살펴보아야 할 것입니다.

그런데 민원처리법에서는 “민원”을 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것이라고 정의하면서(제2조제1호), 지방자치단체와 그 소속 기관, 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한이 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 같은 법에 따른 행정기관에 포함시키고 있고(제2조제3호가목 및 다목), 원칙적으로 행정기관의 장이 소관 사무에 대하여 접수된 민원을 처리하도록 하면서 민원의 신청 및 접수, 민원의 처리기간·처리방법, 민원 처리결과의 통지 등 행정기관의 민원의 처리에 관한 사항 등을 상세히 규율하고 있으며, 민원처리에 관한 일반법으로서(각주: 민원처리법 제3조제1항 및 1997. 8. 22. 법률 제5369호로 제정되어 1997. 12. 31. 시행된 구 「민원사무처리에관한법률」 제정이유 참조) 지방자치단체에서 소관 사무의 민원처리에 관하여 조례로 달리 정할 수 있도록 위임하고 있는 규정을 두고 있지 않은바, 위와 같은 민원처리법의 규정 및 체계에 비추어 볼 때 같은 법의 규정은 민원처리에 관하여 전국적으로 통일된 규율을 하기 위한 것이라 할 것이므로, 질의요지와 같이 지방자치단체의 조례로 민원의 처리에 관하여 민원처리법과 다른 규정을 둘 수는 없다고 할 것입니다.

한편 만약 질의요지와 같은 내용의 조례에서 “처분”, “재결” 등의 용어를 사용하여 이의신청 제기기간을 “처분이 있는 것을 안 날로부터 90일 이내, 그 처분이 있는 날로부터 180일 이내”로 규정함으로써 「행정심판법」 제2조제1호에 따른 “처분”(각주: 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부, 그

밖에 이에 준하는 행정작용을 말하며, 이하 같음)에 대한 불복절차를 규정하려는 것이라면 같은 조례와 「행정심판법」과의 관계를 살펴보아야 할 것입니다.

그런데 「행정심판법」에서는 같은 법 제2조제1호의 처분을 행하는 기관인 “행정청”의 개념에 “법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위탁을 받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)”을 포함시키면서(제2조제4호), 처분에 대한 행정쟁송(行政爭訟)절차 중 행정기관이 심판하는 준사법(準司法)절차로서 행정심판의 절차를 법률로 정하도록 한 헌법 제107조제3항에 따라 행정심판의 대상과 종류, 심판기관인 행정심판위원회의 설치 및 구성, 행정심판의 청구 및 심리 절차, 행정심판위원회의 재결(裁決)의 효력 등에 대하여 상세히 규정하고 있고, 시·도지사 소속으로 두는 행정심판위원회의 구성에 관한 일부 규정(각주: 「행정심판법」 제7조제3항 및 제5항 참조)을 제외하고서는 이상의 내용에 대하여 조례로 달리 정할 수 있도록 위임하는 규정을 두고 있지 않은바, 행정기관에 의한 불복절차에 대하여 조례로 「행정심판법」과 다른 별도의 규정을 둘 수는 없다고 할 것입니다.

나아가 민원처리법이 아닌 개별법에 따른 이의신청 또는 「행정심판법」상의 행정심판이 아닌 개별법에서 규정하고 있는 특별행정심판절차(각주: 「행정심판법」 제4조 참조)에 대해서는 해당 개별법의 규정에 따라야 할 것이고(각주: 다만 「행정심판법」이 아닌 개별 법률에서 특별행정심판이나 「행정심판법」에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 정한 경우에도 그 개별 법률에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는

「행정심판법」에서 정하는 바에 따라야 함(「행정심판법」 제4조제2항 참조)), 이 경우에도 역시 개별법에서 조례에서 달리 정할 수 있다고 규정하고 있는 경우가 아닌 한 조례로 개별법에서 정한 이의신청 또는 특별행정심판절차와 다른 규정을 정할 수는 없다고 할 것입니다.

이상과 같은 점을 종합해볼 때, 질의요지와 같은 내용을 조례에서 규정하는 것은 상위법령에 위반될 소지가 있다고 할 것입니다.

■ 관계법령 및 자치법규 등

「대한민국 헌법」

제107조 ① · ② (생략)

③ 재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.

「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.

제104조(사무의 위임 등) ① · ② (생략)

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

④ (생략)

「민원 처리에 관한 법률」

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 민원 처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 민원의 공정하고 적법한 처리와 민원행정제도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민원”이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 말하며, 그 종류는 다음 각 목과 같다.

가. 일반민원

- 1) 법정민원: 법령·훈령·예규·고시·자치법규 등(이하 “관계법령등”이라 한다)에서 정한 일정 요건에 따라 인가·허가·승인·특허·면허 등을 신청하거나 장부·대장 등에 등록·등재를 신청 또는 신고하거나 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명을 신청하는 민원
- 2) 질의민원: 법령·제도·절차 등 행정업무에 관하여 행정기관의 설명이나 해석을 요구하는 민원
- 3) 건의민원: 행정제도 및 운영의 개선을 요구하는 민원
- 4) 기타민원: 법정민원, 질의민원, 건의민원 및 고충민원 외에 행정기관에 단순한 행정절차 또는 형식요건 등에 대한 상담·설명을 요구하거나 일상생활에서 발생하는 불편사항에 대하여 알리는 등 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원

나. 고충민원: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 고충민원

2. “민원인”이란 행정기관에 민원을 제기하는 개인·법인 또는 단체를 말한다. 다만, 행정기관(사경제의 주체로서 제기하는 경우는 제외한다), 행정기관과

사법(私法)상 계약관계(민원과 직접 관련된 계약관계만 해당한다)에 있는 자, 성명·주소 등이 불명확한 자 등 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.

3. “행정기관”이란 다음 각 목의 자를 말한다.

가. 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다. 이하 같다)과 그 소속 기관, 지방자치단체와 그 소속 기관

나. 공공기관

1) ~ 5) (생략)

다. 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한이 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인

4. “처분”이란 「행정절차법」 제2조제2호의 처분을 말한다.

5. ~ 8. (생략)

제3조(적용 범위) ① 민원에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

② 제2조제3호가목의 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관에 대해서는 제36조제3항, 제37조, 제38조, 제39조제2항부터 제6항까지 및 제42조를 적용하지 아니한다.

「행정심판법」

제1장 총칙

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “처분”이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부, 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말한다.

2. “부작위“란 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간 내에 일정한 처분을 하여야 할 법률상 의무가 있는데도 처분을 하지 아니하는 것을 말한다.
3. “재결(裁決)“이란 행정심판의 청구에 대하여 제6조에 따른 행정심판위원회가 행하는 판단을 말한다.
4. “행정청“이란 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관, 그 밖에 법령 또는 자치법규에 따라 행정권한을 가지고 있거나 위탁을 받은 공공단체나 그 기관 또는 사인(私人)을 말한다.

제3조(행정심판의 대상) ① 행정청의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에 따라 행정심판을 청구할 수 있다.

② 대통령의 처분 또는 부작위에 대하여는 다른 법률에서 행정심판을 청구할 수 있도록 정한 경우 외에는 행정심판을 청구할 수 없다.

제4조(특별행정심판 등) ① 사안(事案)의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특히 필요한 경우 외에는 이 법에 따른 행정심판을 갈음하는 특별한 행정불복절차(이하 “특별행정심판“이라 한다)나 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 다른 법률로 정할 수 없다.

② 다른 법률에서 특별행정심판이나 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 정한 경우에도 그 법률에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

③ 관계 행정기관의 장이 특별행정심판 또는 이 법에 따른 행정심판 절차에 대한 특례를 신설하거나 변경하는 법령을 제정·개정할 때에는 미리 중앙행정심판위원회와 협의하여야 한다.

제5조(행정심판의 종류) 행정심판의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 취소심판: 행정청의 위법 또는 부당한 처분을 취소하거나 변경하는 행정심판
2. 무효등확인심판: 행정청의 처분의 효력 유무 또는 존재 여부를 확인하는 행정심판
3. 의무이행심판: 당사자의 신청에 대한 행정청의 위법 또는 부당한 거부처분이나 부작위에 대하여 일정한 처분을 하도록 하는 행정심판

인천광역시 계양구는 향교의 정신문화 및 전통문화 진흥 등을 위해 관할구역에 소재한 향교에서 직접 추진하는 전통문화예술 교육사업, 전통문화 행사사업 및 전통의례사업에 소요되는 비용을 지원하도록 하는 보조금 지출 근거를 조례에 규정할 수 있는지[「지방재정법」 제17조 등 관련]

[의견20-0177, 인천광역시 계양구]

■ 질의요지

- 인천광역시 계양구는 향교의 정신문화 및 전통문화 진흥 등을 위해 관할구역에 소재한 향교에서 직접 추진하는 전통문화예술 교육사업, 전통문화 행사사업 및 전통의례사업에 소요되는 비용을 지원하도록 하는 보조금 지출 근거를 조례에 규정할 수 있는지?

■ 의견 및 이유

- 「지방자치법」 제22조 본문에 따르면 지방자치단체는 “법령의 범위 안”에서 “그 사무”에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 “법령의 범위 안”이란 “법령에 위반되지 않는 범위 내”를 의미하고(각주: 대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추103 판결 참조), “그 사무”란 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무를 의미하므로(각주: 대법원 2013. 4. 11. 선고 2011두12153 판결 참조), 이 사안과 같이 인천광역시 계양구에 소재하는 향교(이하 “향교”라 함)에서 직접 추진하는 전통문화 관련 사업에 소요되는 비용을 지원하도록 하는 보조금 지출 근거를 조례에 규정하기 위해서는 이러한 지원 사무가 계양구의

소관사무에 해당하고 그 내용이 법령에 위반되지 않아야 할 것입니다.

먼저 「지방자치법」 제9조제2항에서는 주민의 복지증진에 관한 사무(제2호) 및 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 중 지방문화·예술의 진흥(제5호라목)의 사무를 지방자치단체의 소관사무의 하나로 예시하고 있고, 「지역문화진흥법」 제4조에서는 국가와 지방자치단체는 지역문화3)3) 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 말함(「지역문화진흥법」 제2조제1호))의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다고 규정하면서(제1항), 지방자치단체는 이 법의 시행을 위하여 재원의 확보 등 필요한 사항이 있을 경우 해당 지역문화 실정에 맞게 조례를 제정하는 등 각종 시책을 적극 추진하여야 한다고 규정(제2항)하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 계양구가 해당 지역의 문화유산인 향교의 역사적 의미와 전통문화를 주민들과 공유하기 위하여 향교에서 직접 추진하는 전통문화예술 교육사업, 전통문화 행사사업 및 전통의례사업에 대하여 그 소요 비용을 지원하는 것은 계양구의 자치사무의 범위에 해당된다고 할 것입니다.

다음으로 지방자치단체의 보조금 지급 요건을 정하고 있는 「지방재정법」 제17조제1항에서 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 있다고 규정하면서(본문), 다만 제4호에 따른 지출은 해당

사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다고 규정하고 있는바, 이 사안과 같이 향교가 추진하는 전통문화 관련 사업에 대한 보조금 지출근거를 조례에 직접 규정하기 위해서는 그 전통문화 관련 사업이 「지방재정법」 제17조제1항제4호에서 명시하고 있는 “보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”에 해당되어야 할 것입니다.

우선 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당하는지 여부에 대하여 같은 법 시행령 제29조제3항에서는 “법 제17조제1항제4호에서 ‘지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우’라 함은 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우를 말한다”고 규정하고 있는바, 구체적으로 지방자치단체가 해당 사업을 수행하지 않는다면 민간으로서는 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 된다거나(각주: 대법원 2009. 12. 24. 선고, 2008추87 판결 참조), 주민들이 일상생활을 영위하는 데 있어 필수불가결한 시설을 민간에 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 되는 경우(각주: 청주지법 2010. 2. 4. 선고, 2009구합1285 판결 참조) 등이 이에 해당하는 것으로 볼 수 있습니다.

아울러 「지방재정법」 제17조에서 지방자치단체의 개인 또는 단체에 대한 보조나 공금 지출 등을 원칙적으로 금지하면서 같은 조 제1항 단서

등에서 예외적으로 이를 허용하고 있는 취지는, 지방자치단체의 재정운용에 대한 자율적 권한 행사의 영역을 존중하되, 그 권한 행사는 주민의 복리에 어긋나거나 재정의 건전성 및 효율성을 해치지 않아야 한다는 한계를 설정하려는 데에 있다고 할 것인바, 지방자치단체가 권장하는 사업인지의 여부는 보조금 지출 대상의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방 재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 지방자치단체 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적 요소를 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것입니다.(각주: 대법원 2013. 5. 23. 선고, 2012추176 판결 참조)

그렇다면 계양구가 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있는지는 「지방재정법」 및 같은 법 시행령의 규정, 판결례 등을 참고하여 계양구의 재정 상황, 해당 보조금 지출에 대한 계양구 주민들의 일반적 인식, 향교의 전통문화 관련 사업에 대한 지원이 국가 또는 다른 지방자치단체의 지원과 중복되는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 검토한 후, 귀 구의 정책적 판단에 따라 그 여부를 결정하여야 할 것으로 보입니다.

한편 「지방재정법」 제17조제1항제1호에서는 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 “법률에 규정이 있는 경우”에 개인 또는 법인 · 단체에 기부 · 보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다고 규정하고 있으므로, 만약 개별 법률에서 향교가 추진하는 전통문화 관련 사업에 대하여 비용을 지원할 수 있다는 명시적인 근거 규정이 있다면 질의요지와 같은 내용을 별도로 조례에 규정할 필요는 없다고 할

것입니다.

이와 관련하여 「지역문화진흥법」 제4조 및 제21조에서는 지역문화진흥을 위해 필요한 시책 등을 추진해야 할 지방자치단체의 일반적인 책무를 명시하고 있을 뿐 달리 향교와 관련된 전통문화사업의 지원에 대한 별도의 규정은 두고 있지는 않으나, 「문화예술진흥법」 제3조제1항에서 국가와 지방자치단체는 문화예술(각주: 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판 및 만화를 말함(「문화예술진흥법」 제2조제1호)) 진흥에 관한 시책을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다고 규정하면서, 같은 법 제39조에서는 국가와 지방자치단체는 예산의 범위에서 문화예술진흥을 목적으로 하는 사업 또는 활동(제1호), 문화예술 기관·법인 또는 단체의 운영(제2호), 문화시설의 설치 및 관리(제3호), 이 법에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업(제4호)에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 규정하고 있습니다.

그렇다면 계양구에서 지원하려는 향교의 전통문화 관련 사업이 「문화예술진흥법」 제39조제1호에 따른 문화예술진흥을 목적으로 하는 사업 또는 활동에 해당된다면, 향교가 추진하는 전통문화 관련 사업에 대한 비용 지원은 「지방재정법」 제17조제1항제1호의 법률에 규정이 있는 경우에 해당한다고 볼 수 있으므로 질의요지와 같은 내용의 보조금 지출 근거를 반드시 조례에 규정할 필요는 없다고 할 것인바, 이러한 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

■ 관계법령 및 자치법규 등

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

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

「지방재정법 시행령」

제29조(기부·보조의 제한) ② 법 제17조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 그 밖의 공금 지출은 법 제18조에 따른 출자 및 출연을 제외한 해당 지방자치단체의 보조 등 모든 재정지출로 한다.

③ 법 제17조제1항제4호에서 “지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”라 함은 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우를 말한다.

④ (삭 제)

⑤ 법 제17조제1항에 따른 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부장관이 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

「지역문화진흥법」

제1조(목적) 이 법은 지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지역문화”란 「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.
2. “생활문화”란 지역의 주민이 문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이거나 일상적으로 참여하여 행하는 유형·무형의 문화적 활동을 말한다.
3. “문화예술”이란 「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호에 따른 문화예술을 말한다.

4. ~ 8. (생략)

제3조(지역문화진흥의 기본원칙) 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 기본원칙에 따라 지역문화진흥 정책을 추진하여야 한다.

1. 지역 간의 문화격차 해소와 지역문화 다양성의 균형 있는 조화
2. 지역주민의 삶의 질 향상 추구
3. 생활문화가 활성화될 수 있는 여건 조성
4. 지역문화의 고유한 원형의 우선적 보존

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 지역문화의 진흥을 위한 정책을 수립하고 그에 필요한 지원을 하여야 한다.

② 지방자치단체는 이 법의 시행을 위하여 재원의 확보 등 필요한 사항이 있을 경우 해당 지역문화 실정에 맞게 조례를 제정하는 등 각종 시책을 적극 추진하여야 한다.

제21조(지역문화진흥 재정의 확충) ① 지방자치단체는 지역문화진흥 재정의 확충에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따른 지역문화진흥 재정 확충을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있다.

「문화예술진흥법」

제1조(목적) 이 법은 문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원함으로써 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “문화예술”이란 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화,

연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), 출판 및 만화를 말한다.

2. “문화산업”이란 문화예술의 창작물 또는 문화예술 용품을 산업 수단에 의하여 기획·제작·공연·전시·판매하는 것을 업(業)으로 하는 것을 말한다.

3. 4. (생략)

- ② 문화시설의 종류는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다.

제3조(시책과 권장) ① 국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다.

- ③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 시책을 수립하려면 미리 문화예술 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다.

- ④ 제1항에 따른 문화예술 진흥에 관한 시책과 계획의 시행에 관하여 문화체육관광부장관 또는 지방자치단체의 장이 요청하면 관련 기관 및 단체는 이에 협조하여야 한다.

제39조(국고보조 등) 국가와 지방자치단체는 예산의 범위에서 다음 각 호의 사항에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

1. 문화예술진흥을 목적으로 하는 사업 또는 활동
2. 문화예술 기관·법인 또는 단체의 운영
3. 문화시설의 설치 및 관리
4. 이 법에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사업

4

남동구청장이 남동구 청사 부설주차장의 이용을 제한할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등(「지방자치법」 제144조 등 관련)

[의견20-0197, 인천광역시 남동구]

■ 질의요지

- 가. 남동구청장이 주차장의 구조 및 설비를 파손할 우려가 있는 경우 또는 인화물질 등 위험물을 실은 경우 남동구 청사 부설주차장의 이용을 제한할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?
- 나. 남동구청장이 남동구 청사 부설주차장의 관리에 관한 내용을 조례가 아닌 규칙으로 정할 수 있는지?

■ 의견

○가. 질의 가에 대하여

남동구청장이 주차장의 구조 및 설비를 파손할 우려가 있는 경우 또는 인화물질 등 위험물을 실은 경우 남동구 청사 부설주차장의 이용을 제한할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

나. 질의 나에 대하여

아래 이유를 참조하시기 바랍니다.

■ 이유

○ 가. 질의 가에 대하여

「주차장법」 제2조제1호다목에서는 주차수요를 유발하는 시설에 부대

(附帶)하여 설치되어 해당 건축물·시설의 이용자 또는 일반의 이용에 제공되는 것을 부대시설로 규정하고 있는바, 지방자치단체 청사 부설주차장은 해당 지방자치단체의 공공시설이자 행정재산에 해당하는 것으로, 「지방자치법」 제144조제2항에서 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다고 규정하고 있고, 「주차장법」 제19조의3에서 부설주차장의 관리와 관련하여 제17조에서는 주차장관리자에게 조례로 정하는 바에 따라 주차장을 성실히 관리·운영하여야 하며 주차장 이용자의 안전과 시설의 적정한 유지관리를 위하여 노력하도록 규정하여, 부설주차장의 관리에 필요한 내용을 조례로 정하도록 위임하고 있습니다.

이처럼 「주차장법」 및 「지방자치법」에 따르면 지방자치단체에서는 청사 부설주차장의 관리에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있는바, 지방자치단체가 설치 목적에 맞게 부설주차장이 유지되도록 하고, 이용자가 안전하고 불편함 없이 해당 시설을 이용할 수 있도록 관리하는 것은 해당 지방자치단체의 책무라 할 것이므로 청사 부설주차장의 관리에 필요한 사항을 조례로 정하면서 주민 일반의 공공시설 이용에 방해가 되거나 위험을 야기하는 대상을 이용 대상에서 제한하거나 배제하는 것은 가능하다고 할 것입니다.

따라서 주차장의 구조 및 설비를 파손할 우려가 있는 경우나 인화물질 등 위험물을 싣고 있는 경우 등 다른 이용자의 안전과 부설주차장 시설의 적정한 유지관리를 위해 제한이 필요한 경우를 청사 부설주차장 이용 제한 사유로 조례에 규정하는 것은 가능하다고 할 것입니다.

나. 질의 나에 대하여

일반적으로 상위 법령에서 조례로 정하도록 위임한 경우에는 그 위임 취지를 존중하여 조례로 정해야 하고 규칙으로 정하지 않는 것이 원칙이라고 할 것인바, 「주차장법」 제19조의4제2항에 따라 부설주차장의 관리에 대하여 준용하고 있는 같은 법 제17조제1항에서는 주차장관리자는 “조례”로 정하는 바에 따라 주차장을 성실히 관리·운영하여야 한다고 규정하여 주차장의 관리·운영에 관한 사항을 조례로 위임하고 있고, 「지방자치법」 제144조제2항에서도 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 “조례”로 정한다고 규정하고 있습니다.

다만 조례로 정하도록 한 사항이 전문적이고 기술적이거나 수시로 변경할 수밖에 없는 성질의 것인 경우 등에는 규칙 등 하위법규로 재위임할 수 있을 것인데, 이 경우에도 그 구체적인 기준이나 범위 등 핵심적인 사항은 조례로 정한 후 하위법규로 재위임하도록 해야 할 것입니다.

따라서 남동구 부설주차장의 관리에 관한 내용을 조례로 정해야 할 것이고, 부설주차장의 관리에 있어 전문적이고 기술적이거나 수시로 변경할 수밖에 없어 규칙으로 제정할 필요가 있는 경우라도 그 구체적인 기준이나 범위 등 핵심적인 사항을 조례로 정한 후 규칙으로 재위임한 경우에 한하여 그 내용을 규칙으로 정할 수 있다고 할 것입니다.

■ 관계법령 및 자치법규 등

「주차장법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “주차장”이란 자동차의 주차를 위한 시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 종류의 것을 말한다.

가. 노상주차장(路上駐車場): 도로의 노면 또는 교통광장(교차점광장 만 해당한다. 이하 같다)의 일정한 구역에 설치된 주차장으로서 일반(一般)의 이용에 제공되는 것

나. 노외주차장(路外駐車場): 도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치된 주차장으로서 일반의 이용에 제공되는 것

다. 부설주차장: 제19조에 따라 건축물, 골프연습장, 그 밖에 주차 수요를 유발하는 시설에 부대(附帶)하여 설치된 주차장으로서 해당 건축물·시설의 이용자 또는 일반의 이용에 제공되는 것

2. ~ 13. (생략)

제17조(노외주차장관리자의 책임 등) ① 노외주차장관리자는 조례로 정하는 바에 따라 주차장을 성실히 관리·운영하여야 하며, 주차장 이용자의 안전과 시설의 적정한 유지관리를 위하여 노력하여야 한다.

② ~ ③ (생략)

제19조의3(부설주차장의 관리방법 등) ① 부설주차장을 관리하는 자는 주차장에 자동차를 주차하는 사람으로부터 주차요금을 받을 수 있다.

② 제1항에 따른 부설주차장의 관리자에 대하여는 제17조를 준용한다.

③ 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제8조의2제2항에 따른 조치를 취할 수 있다.

1. 개방주차장의 지정된 주차구획 외의 곳에 주차하는 경우
2. 개방주차장의 지정된 개방시간을 위반하여 주차하는 경우

「지방자치법」

제144조(공공시설) ① 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다.

② 제1항의 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다.

③ 제1항의 공공시설은 관계 지방자치단체의 동의를 받아 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치할 수 있다.

「남동구 청사 부설주차장 관리 규칙안」

제13조(주차의 제한 등) ① 구청장은 민원인의 주차 편의를 위하여 필요하다고 인정될 경우에는 공무원 등의 소유차량에 대하여 주차를 제한하거나 금지시킬 수 있다.

② 구청장은 이용자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 주차를 거부할 수 있다.

1. 이용자가 주차장 관리규정을 지키지 않을 때
2. 이용자 또는 그 관련자가 주차장 질서를 어지럽힐 때
3. 자동차를 이용하여 주차장 안에서 영업행위를 하는 경우
4. 주차장 구조 및 설비를 파손할 우려가 있을 경우
5. 인화물질 등 위험물을 실은 경우
6. 그 밖에 주차장 관리에 지장을 주는 차량을 주차하려고 할 때

1. 우리나라 교육부의 대학 원격수업에 대한 정책

- 교육부는 지난 9월 9일에 ‘제15차 사회관계장관회의 겸 제5차 사람투자인재양성협의회’를 개최하면서 ‘디지털 기반 고등교육 혁신 지원방안’을 발표하였다. 동 지원방안은 공유성장형 고등교육생태계 구축, 디지털 신기술 분야 인재 10만 명 양성, 원격/대면 수업운영을 위한 대학의 질관리체계 마련 지원을 목표로 한다.
- 특히 교육부는 원격수업의 내실화를 위하여 올 하반기에 ‘일반대학의 원격수업 운영에 관한 훈령’을 제정하고, 내년에는 비대면 교육활동 실적을 역량진단에 반영함과 동시에 대학 원격수업 인증제 도입연구에 착수할 예정이다.

2. 국외 입법례 (미국)

① 미국 교육부의 원격수업과 혁신 규정(안)의 도입 배경

- 미국 교육부에서는 올해 4월 1일에 고등교육의 ‘원격수업 및 혁신 규정’ (안)(Proposed Distance Education and Innovation Regulation)을 발표하였고, 의견수렴 기간을 거쳐서 올해 11월 1일에 최종 확정할 예정이다.
- 이번 규정(안)은 코로나19 감염병 대유행으로 인하여 발표된 것이지만, 미국 교육부와 교육계에서는 이미 몇 년 전부터 디지털 시대에 걸맞은 교육 혁신방안을 모색하면서 다양한 의견을 수렴하고 정리한 규정(안)을 준비하고 있었고 이를 반영하였다. 따라서 동 규정(안)은 원격수업에 대하여 합리적인 규제제도를 마련함으로써 정규 교육의 일부분으로

정착시키는 것에 중점을 두었다. 또한 교육기관들이 새로운 교육 방식 도입, 학생들의 지식과 이해도 평가에 걸림돌이 되는 장애물을 제거하고 이와 관련된 교육부 규정상 모호함을 해소하려는 취지도 있다.

- 미국 교육부가 발표한 ‘원격수업 및 혁신 규정’ (안)에서는 연방규정집 제34편 제600.2조(34 C.F.R. §600.2)를 개정하여 원격수업(Distance education), 학습(Academic engagement), 수업시간(Clock hour) 등에 대한 새로운 정의 규정을 도입할 예정이다.
- 이 외에도 동 규정(안)은 학점(Credit hour) 등에 관하여 새로운 정의 규정을 도입하고, 학생들에 대한 학습 이후의 즉각적 평가 등 다양한 내용을 담고 있다.

② 미국 원격수업과 혁신 규정(안)의 주요 내용

○ 원격수업과 상호작용

- 동 규정(안)에서 원격수업은 인터넷 외에 다양한 기술을 사용하더라도 강사와 학생들 사이 ‘정규적이며 실질적인 상호작용’ (regular and substantive interaction)은 반드시 이루어져야 한다. ‘정규적이며 실질적인 상호작용’은 ① 강사의 직접적인 강의, ② 학생의 학습에 대한 평가, ③ 학생의 질의에 대한 답변, ④ 교과 내용에 대한 그룹 토론 등으로 구체화되어 있으며, 강사는 이 중 최소 2가지 이상을 활용하여 학생들이 학습에 몰두하도록 해야 한다.

○ 강사의 책임과 학생의 참여

- 원격수업에서 강사는 별도의 인증기관과 대학에 의해 마련된 강의 자격을 갖추어야 하고 수업 내용에 대해서 개별적으로 책임을

져야한다. 한편 대학은 학생의 학습과 성취를 모니터하고 필요에 따라서 강사가 즉각적이고 사전적으로 대응하여 강사와 학생 사이에 상호작용의 기회를 보장하여야 한다.

- 학생은 원격수업에서 다양한 방법으로 학습에 참여할 수 있다. 강사와 학생 사이에 상호작용 기회가 있는 경우라면 강의, 토론, 연구 활동 등 수업의 형식을 가리지 않고 참여할 수 있고, 과제 제출, 시험 등에 응시할 수 있다. 하지만 참여 활동 없이 온라인 수업에 로그인하는 것만으로는 학습이 인정되지 않는다.

○ 수업시간

- 원격수업의 수업시간은 60분 이내를 기준으로 하여 50분에서 60분으로 구성된다. 학생들은 수업시간 60분 중 50분 비율에 해당하는 시간만큼 수업에 참여해야 학점으로 인정받을 수 있다. 이를 위해 대학은 학생들이 해당 시간 동안 수업시간에 상호작용하며 참석한 것인지 여부를 모니터할 수 있는 여건을 갖추어야 한다.

3. 시사점

- 미국 교육부가 발표한 고등교육의 ‘원격수업 및 혁신 규정’ (안)에서는 원격수업(Distance education), 학습(Academic engagement), 수업시간(Clock hour), 학점(Credit hour) 등에 관하여 새로운 정의 규정을 도입하고, 학생들에 대한 학습 이후의 즉각적 평가 등 다양한 내용을 담고 있다.

- 원격수업 등에 대한 새로운 정의 규정을 도입하는 이유는 학습의 개념을 학생이 교실에 앉아 있는 시간(seat time)에서 실질적으로 학습이 이루어진 시간(credit time)으로 바꾸려는 취지로, 일시적으로

코로나19 감염병 대유행에 대응하기보다는 장기적으로 디지털 시대에 걸맞은 교육 혁신방안을 수용했기 때문이다.

- 같은 취지로 동 규정(안)에서 원격수업은 인터넷 외에도 위성통신 등 다양한 기술을 사용해서 가능하지만, 강사와 학생들 사이 ‘정규적이며 실질적인 상호작용’은 반드시 이루어져야 한다는 점을 여러 부분에서 강조하고 있다.
- 이는 단순히 물리적으로 같은 공간에서 수업에 참여해야 한다는 기존의 교육방식에서 탈피하여 학생들이 실질적으로 학습을 하였는가에 중점을 둔 것이라고 평가할 수 있다. 원격수업의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 학생들의 집중력 저하를 막기 위한 방편으로도 생각된다.
- 또한 대학은 학습과정이 종료되기 전에 강사와 학생 사이에 상호작용의 기회를 보장하도록 하고, 강사는 별도의 자격을 갖춘 후 수업 내용에 대해 개별적으로 책임을 지도록 규정하고 있다.
- 하지만 강사와 학생 사이에 상호작용만 명문화되어 있을 뿐이며, 대학이 어떤 기준으로 상호작용을 확인하고 강사가 어떤 기준으로 학생을 평가할 것인지는 동 규정(안)을 통해서 알기 어렵다. 더불어 강사가 수업 내용에 책임자임을 명문화하고 있지만 법적 책임의 범위도 모호하다. 이러한 점들은 향후 실무와 판례를 통해서 구체화되려면 상당한 시간이 필요해 보인다.