

지방분권 강화를 위한  
「자치입법권 확대」 방안

2009. 9



# 목 차

제1장 서 론 .....	1
1. 과제의 목적 .....	1
2. 과제의 주요 연구내용 .....	1
3. 과제의 범위 및 연구방법 .....	2
제2장 자치입법권 제약에 관한 실태분석 .....	3
1. 실태 .....	3
2. 문제점 .....	5
3. 외국의 자치입법권 보장 사례 .....	9
4. 최근 동향 : 영국 스코틀랜드 지역정부 자치입법권 및 사무배분 체계 .....	12
제3장 자치입법권 개선방안 .....	21
1. 자치입법권 개선을 위한 법령 개정 방향 .....	21
가. 헌법 개정의 필요성 .....	21
나. 지방자치법 개정 방안 .....	24
다. 법제정비(안) .....	24
2. 자치입법권 확대를 위한 입법권(지방이양) 배분 방향 .....	28
가. 지방자치단체와 국가 간 입법권 배분 방안 .....	28
나. 입법 배분을 위한 지방이양사무 관별 기준(안) .....	29
3. 자치입법권 확대를 위한 지방이양 대상사무 발굴사례 .....	38
가. 국가사무 중 도에서 추진하는 것이 효율적인 사무 .....	39
나. 국가사무 중 시군에서 추진하는 것이 효율적인 사무 .....	45
4. 현행 법령상 자치입법권 제약 사례 조사 및 결과 .....	46
개별 법령상 자치입법권 사례 및 개선안 1, 2 .....	47

# 제1장 서론

## 1. 과제의 목적

### ○ 추진배경

- 지방자치 실시 이후 자치입법권 확대를 위한 다양한 시도와 노력에도 불구하고 현행법상 제약으로 그 실효성이 부족하게 나타났음
- 중요사항은 법령 등에서 규정하고 단순 집행절차만 조례로 위임하거나, 자치사무로 처리하는 것이 합리적인 사무도 법령에서 선점한 후 조례로 위임
- 정부는 지방자치단체의 자치입법권 강화를 위하여 필요한 조치를 하도록 지방분권특별법에 규정하고 있음

### ○ 연구목적

- 이에 실질적인 조례 제정범위 확대 등 자치입법권 확대를 위한 개선방안 마련으로 지방분권을 강화하고자 함
- 특히 지방자치 발전과 자치역량 제고를 저해하는 현행법상의 자치입법권 제한 규정 및 제도에 대한 개선이 필요함
- 관계법령의 개정 및 제도 개선을 위한 타당성 및 대응논리 개발로 범정부적인 추진 분위기 조성 및 추동력 확보

## 2. 과제의 주요 연구내용

### ○ 주요연구

- 현행 자치입법권은 중요사항은 법령에서 정하고 단순 집행절차만 조례로 위임하거나, 자치사무로 처리하는 것이 합리적인 사무도 법령에서 선점한 후 조례로 위임하고 있음
- 따라서 현행 법령에서 과도하게 국가가 선점하고 있는 권한에 대한 실태 분석. 즉, 법령상 규정이 매우 구체적이어서 조례제정 범위를 제한하는 사례를 조사 분석하고 개선방안을 제안함
- 주민생활과 밀접한 규정은 조례로 정하도록 하는 자치입법 재량권의 확대 방안 제안

### 3. 과제의 범위 및 연구방법

#### ○ 기존 연구용역의 범위는 배제

- 이미 2007년도에 한국지방자치법학회에서 자치입법권에 관한 법령 실태분석에 관한 연구를 진행한 바 있음
- 이 연구에서도 연구 대상인 조례의 제정 대상이 되는 자치사무의 현황이 명확하지 않고, 모든 중앙부처의 소관법령을 분석 대상으로 하기에 너무 범위가 넓어, 지방자치단체와 가장 밀접한 중앙행정기관인 행정안전부, 건설교통부, 보건복지부, 환경부 4개 부처의 소관법령 약 100개를 분석 대상으로 하였음

#### ○ 본 과제의 연구대상

- 기존연구와 마찬가지로 개별 법령상 조례 제정권을 제약하는 실태를 개별적으로 점검하여 자치입법권 확대를 도모하기 위한 구체적인 논증자료를 확보하고, 자치입법권의 근본적인 확대를 위한 제도개선 방향을 모색하고자 하였음
- 구체적으로 자치입법권을 제약하는 조사 대상으로는 다음의 법령을 대상으로 조사하였음 (873개 법령)
- 교육과학기술부 소관법령 306건 (법률 89건, 124건, 부령 93건)
- 행정안전부 소관법령 338건 (법률 105건, 대통령령 161건, 부령 72건)
- 농림수산물식품부 소관법령 230건 (법률 72건, 대통령령 73건, 부령 85건)

#### ○ 연구의 방법

- 본 연구는 주로 문헌연구, 비교연구, 조사연구 등의 방법을 활용하였음. 조사연구는 앞서 언급한 바와 같이 현행 법령 800여 개를 대상으로, 한국지방자치법학회 등이 활용한 연구시각과 동일하게 자치입법권을 제약하는 법령 내용을 조사 발굴
- 보다 구체적으로는 지방자치 기본법인 지방자치법상 지방의회의 권한을 제약하고 있는 규정에 대한 연구를 통해서 자치입법권 및 지방의회의 권한 확대를 위한 개선안을 도출
- 이를 위하여 기존의 논문, 관련문헌, 그리고 현행 헌법상 지방자치제도의 보장 내용과 보장 수준을 여러 국가들의 법제와 비교법적으로 고찰하였고, 주요 선진국의 법제와 정책도 함께 비교 검토하였음

## 제2장 자치입법권 제약에 관한 실태 및 외국사례 분석

### 1. 실태

#### ○ 소극적 자치입법권의 보장 실태

- 헌법 제117조 제1항 규정에 의해 “법령의 범위 안에서” 한정적으로 자치입법권을 부여하고 있음. 그리고 헌법 제117조 제2항에서 “지방자치단체의 종류는 법률로 정한다”라 규정하여 지방자치의 기본단위 또는 종류에 대하여는 입법에 맡기고 있음
- 지방자치법 제22조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고, 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 하여 헌법상 보장된 자치입법권을 구체화하면서도 제약하고 있음
- 또 지방자치법 제27조에서는 조례 위반 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있게 하고 있음
- 이에 대하여 관련 판례(대법원 2000. 11.24)는 “지방자치법제15조에서 말하는 「법령의 범위 안」이라는 의미는 「법령에 위반되지 아니하는 범위 안」이라는 의미로 풀이되는 것으로 …… 조례가 국가법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수 없다”라고 판시함

#### ○ 지방자치법 제22조: 침해조례에 대한 법률유보 요건

- 지방자치법 제22조 단서에서는 조례로 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률유보 원칙에 따라야 한다고 하고 있음. 이 규정은 지방자치단체의 전권한성 및 자기책임성을 보장한 헌법원리에 어긋날 뿐만 아니라 주민의 기본권을 보장하고 지방의 고유한 미풍양속을 보존하기 위한 자율적 규제행정도 제한하게 되어 법령의 공백

을 스스로 보완할 기회를 박탈하는 것이므로 지방자치의 본질을 침해할 수 있다는 문제점이 지적되고 있음<sup>1)</sup>

- 지방자치법 제22조 단서가 헌법 위반으로서 폐지되어야 하는 것이 아닌가 하는 문제에 대하여 폐지론의 주된 논거는 단서에서 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하는 것은 헌법상 보장된 자치입법권의 범위를 법률에서 더 제한한 것이므로 헌법 제117조 제1항에 위배된다는 것임<sup>2)</sup>. 한편 기본권 제한에 대하여 법률유보를 요구하는 헌법 제37조 제2항, 죄형법정주의에 관한 헌법 제13조, 조세법률주의에 관한 헌법 제59조의 취지에 비추어 볼 때 지방자치법 제22조 단서는 이러한 헌법조항의 취지를 확인한 것에 불과하므로 헌법에 합치하는 것이라는 합헌론이 이에 대립하고 있음<sup>3)</sup>.
- 지방자치법 제22조 단서는 조례의 법률 하위적 효력에 기하여 헌법상 법률유보사항의 조례에 대한 적용의 요건을 분명히 하고 있는 것으로 보임<sup>4)</sup> 단, 판례는 구체적 위임 법리가 엄격히 적용되는 행정입법과는 달리 민주적 정당성을 확보하고 있는 지방의회에 의한 자치입법에 대한 법률위임은 포괄적 위임에 의한 것도 허용되는 것으로 해석하고 있음<sup>5)</sup>

○ 지방자치단체 사무에 관한 법적 제약 근거

- 지방자치단체의 사무와 관련해서는 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체의 기능으로 “주민의 복리에 관한 사무”를 규정하고 있을 뿐, 그 이상의 구체적인 사무배분 기준에 대한 언급이 없음.

---

1) 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12, 8쪽

2) 합헌론의 견해에 대하여 조례제정권이 국가행정기관의 위임입법의 하나로 전락하게 되고, 헌법 제117조가 보장하는 자치권 자체가 무의미하게 될 수 있다고 하여 반대하는 견해로 박윤흔, 행정법강의(하), 박영사, 2004, 130쪽 이하 참조.

3) 김홍대, 지방자치입법론, 박영사, 2002, 103쪽 이하

4) 지방자치법 제22조 (구 지방자치법 제15조) 단서는 지방자치단체가 갖는 조례제정권의 한계와 관련된 규정으로, 특정영역에 대한 법률유보 원칙의 적용에 의해 법령이 직접 규율하는 경우에, 조례가 이에 대해 독자적으로 규율해서는 안되며, 법령의 위임을 받거나, 법령에 의한 규율이 없는 때에만 법령의 위임이 없이도 직접 규율할 수 있는 것이라 해석해야 한다는 견해로 류지태, 지방자치의 제도적 보장론 소고, 법학논집(제29집), 고려대학교 법학연구원, 1993, 462쪽 이하 참조.

5) 헌재 1995.4.20. 92헌마264, 279; 대법원 1991.8.27.선고 90누6613판결

- 이는 지방자치단체의 관할에 속하는 사무를 일일이 법률에 규정하여 결정하는 것이 아니라 반대로 법률에 특별한 규정이 없는 한 주민의 복리에 관한 모든 사무에 대해 포괄적으로 관할권을 갖는 것이라는<sup>6)</sup> 전권한성의 원칙을 나타내는 것으로 보고 있음<sup>7)</sup>. 그러나 무엇이 주민의 복리에 관한 사무인지에 대하여는 해석을 통해 구체화되어야 하기 때문에<sup>8)</sup>, 지방자치법 제9조와 개별 법률에서 지방자치단체의 권한에 대한 규정을 두고 이에 따라 지방자치단체의 사무 범위가 이해됨

## 2. 문제점

### ○ 조례의 법체계상 효력 순위를 제약

- 지방자치단체의 조례는 국가의 입법인 국회의 법률뿐만 아니라 행정입법보다도 법체계적으로 하위의 효력을 갖는 실정임. 즉, 조례입법권은 국가의 권력인 입법권을 지방자치단체에 배분한 것이 아니라 행정 사무 처리를 위하여 제한된 범위의 행정입법권한만 행정권 분립의 일환으로서 배분한 것으로 간주되고 있는 실정임
- 따라서 자치입법을 행정입법의 일부로서 행정입법인 법규명령보다도 법체계상 하위로 보는 것은 자치입법의 고유성·특수성, (지방차원이지만) 민주적 정당성 등을 고려할 때 적절하지 않음

### ○ 법령 선점에 의한 자치입법권 제한

- 전통적 시각의 판례 견해에 따를 때 조례에 대한 법령우위의 원칙이 인정되며, 법령우위 원칙에 대한 한계는 별도로 규정하고 있지 않으므로, 국가가 법령으로 지방자치와 관련된 사항을 직접 규율하는 것이 가능함

6) 이기우, 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정, 한국지방자치학회보(제17권 제4호), 한국지방자치학회, 2005.12, 9쪽

7) 홍정선, 지방자치법학, 법영사, 2000, 35, 36쪽; 정재황/선정원/김명연/김수진/전훈, 지방자치의 헌법적 보장 - 지방자치와 입법권의 한계, 헌법재판연구(제17권), 2006, 헌법재판소, 230-231쪽

8) 이기우, 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정, 한국지방자치학회보(제17권 제4호), 한국지방자치학회, 2005.12, 9쪽

- 이에 따라서 국가 법령이 먼저 입법되는 경우 자치입법권은 자치사무에 관하여서도 이를 위반하지 않는 범위에서만 규율할 수 있어 결과적으로 자치사무에 대한 국가 법령의 선점이 과도하게 일어나 자치입법권이 침해되고 있음<sup>9)</sup>

○ 자치입법의 강제력 확보 수단

- 현재 조례 위반에 대하여 경범죄처벌법상의 형벌에도 미치지 못하는 질서벌로서의 벌칙만 부과하게 하는 것은 일정한 지역에서의 민주적 정당성을 확보하고 있는 자치입법권의 자율성을 과도하게 제한한다는 문제가 지속적으로 제기되고 있음
- 현행법상 조례 위반사항에 대하여는 행정벌의 일종인 과태료를 부과할 수 있음. 조례 위반에 대하여 경범죄처벌법상의 형벌에도 미치지 못하는 질서벌로서의 벌칙만 부과하게 하는 것은 일정한 지역에서의 민주적 정당성을 확보하고 있는 조례의 특성과 조례의 제재수단 확보의 현실적 필요성을 간과한 것이며, 자치입법의 자율성을 과도하게 제한하는 것이라는 문제점이 지적되고 있음<sup>10)</sup>.
- 또한 지방자치법 제22조에 따라 지방자치단체가 벌칙을 제정하는 경우 법률의 위임이 필요하나, 개별 지방자치단체가 조례입법에 필요한 근거법률을 제안할 수 있는 제도적 절차가 마련되어 있지 않으므로 결국 침해조례에 대하여는 자치입법의 실효성을 확보할 방법이 없다는 점도 문제로 지적됨<sup>11)</sup>

○ 사무배분 원칙과 기준에 관한 제한

- 사무배분 기준인 “주민의 복리에 대한”규정의 불명확성 : 현행 헌법 규정은 지방자치단체의 사무배분 기준으로서 “주민의 복리에 대한” 사무를 지나치게 포괄적이고 불명확하여 항시 재해석이 요구됨

9) 유사한 지적으로 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12, 8쪽 참조

10) 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12., 8쪽 참조

11) 김성호, 국가권력의 수직적 분권을 위한 헌법개정안 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 2007.12., 8-9쪽 참조



- 사무배분 기준의 법률 의존 : 헌법은 “주민의 복리에 대한” 사무를 지방자치단체의 수행권한에 맡기고 있어 그 내용이 실질적인 기준의 역할을 하지 못함으로써 결국 지방자치단체의 사무인지 국가의 사무인지를 법률 규정에 의존하여 해결하도록 하고 있는 실정임. 지방자치단체의 독립성과 자율성을 보장하기 위해서는 국회 법률에 의하여 지방자치단체의 권한 범위가 좌우되지 않고 일정한 헌법적 기준 하에 운영되도록 할 필요가 있음. 결과적으로 법률로써 사무배분의 기준을 정하고 있을 뿐 아니라, 지방자치법 제9조 제2항에 의해 개별법령이 우선되므로 사실상 국가의 개별법령에 의한 지방자치단체의 사무 범위의 축소가 일어나고 있음<sup>12)</sup>

○ 위임사무로 인한 자치권의 폐해

- 지방자치법에서는 지방자치단체의 사무를 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무 등으로 구분하고 있지만, 사무구분의 명확한 기준을 제시하지 못하고 있어 지방자치단체의 사무배분 원칙이 지켜지지 않는 문제점이 있고, 또한 지방자치단체의 사무의 하나로 위임사무가 존재하고 이를 법령의 제정을 통해서, 지방재정법상의 재정지원에 관한 구체적인 지원대책이 없이 실질적으로 자치권의 제약을 하는 경우가 빈번함

○ 법령선점의 과잉과 조례의 위상·기능 저하

- 법령은 중요사항 내지 핵심적 사항을 대부분 직접 정하고 조례에 위임하는 경우에도 단순 집행사항 등 비교적 경미한 사항을 위임하거나 법령에 매우 상세한 내용(요건이나 기준 등)까지 직접 규정함으로써, 그에 위반되지 않도록 정하여야 할 조례의 입법 여지를 매우 축소시키는 결과를 초래

12) 이에 대하여 “일본헌법 제95조의 경우 일정한 사항에 대해서는 국회가 입의로 법률을 제정할 수 없고 해당 지방자치단체 주민의 과반수 이상의 동의를 얻지 않으면 안 된다고 규정하고 있다. 즉 어떤 지방공공단체에만 적용되는 특별법을 제정하는 경우에 국회는 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 않으면 안 된다고 규정하고 있는 것이다. 하지만 한국에서는 지방자치영역에 대한 법률의 제정에 한계를 가하는 명확한 규정을 찾아볼 수 없다. 주민의 복리에 관한 사무라는 기준은 너무 막연해서 각 자치단체의 핵심적 사무의 한계를 판단하기 어렵다. 법률과 법규명령이 규율할 수 있는 한계로서 기능하지도 못한다.” 고 하여 사무기준을 법률에 의존하는 것의 문제점을 지적하는 견해로 정재황/선정원/김명연/김수진/전훈, 지방자치의 헌법적 보장 -지방자치와 입법권의 한계, 헌법재판연구(제17권), 헌법재판소, 2006.

하는 경우가 많음

- 조례에 대한 법령의 우위를 인정하는 것은 타당하지만 상위법인 법령의 선점이 과도하게 될 경우에는 조례로 규정할 사항이 거의 없어지게 되는 등 결과적으로 자치입법으로서의 조례의 위상과 그 실질적 기능이 저하되는 것을 면할 수 없게 됨
- 법령선점의 과잉은 정부의 입법성향과도 무관하지 않음. 즉 일정한 사무를 자치사무화하여 지방자치단체로 하여금 조례 제정 등을 통해 자율적으로 처리하는 것이 바람직한 사무의 경우에도, 이를 근거법령에서 국가사무로 한 후 기관위임하여 사무에 관한 통제권을 유지하거나, 자치사무로 했음에도 불구하고 법령상 일단 과도한 규정을 두어 직접 규율한 뒤 그 나머지를 조례에 위임함으로써, 법령이 제·개정되면 조례도 그 법령에 위반되지 않도록 제·개정되지 않을 수 없게 되는 등, 조례가 법령의 하위 시행규칙적 법규로 위상이 저하되는 결과를 초래하고 있음

○ 표준조례와 자치입법의 창의성 저해

- 조례에 일정한 사항을 위임하는 법령이 제·개정되면, 중앙정부의 소관부처는 지방자치단체가 해당 조례를 입법하는 데 편의를 제공하고 일정한 오류를 방지하기 위하여, 요청되는 조례의 모델형태인 표준조례를 제시하는 경우가 상당히 많음. 이러한 표준조례는 해당 법령의 소관부처가 근거 법령의 위임의 취지와 범위 등을 명확히 함으로써 법령에 반하는 조례가 만들어지지 않도록 예방하는 한편 아직 자치입법능력이 부족한 지방자치단체의 입법활동을 조력하는 긍정적 기능을 수행하기도 함
- 그러나 표준조례를 제시함으로써 개별 지방자치단체가 지역적 특성과 필요성을 반영한 창의적이고 자율적인 조례를 구상·입안하는 데에 오히려 방해가 됨. 지방자치단체에 비하여 상대적으로 입법능력이 있는 중앙부처가 나름대로의 세련된 표준조례를 제시하게 되면, 개별 지방자치단체가 그 소관부처의 입법능력 및 전문성을 초월하기 어렵고 표준조례에 숨어있는 해당 기관의 입법의사를 무시하기도 어려워지기 때문에, 결과적으로는 (구속력은 없다고 하여도) 제시된 표준조례를 거의 그대로 모방하여 조례를 만들게 되어 자율권을 저해하는 결과를 가져옴

### 3. 외국의 자치입법권 보장 사례

#### ○ 독일

- 독일기본법 제70조 제1항은 “주는 이 기본법이 연방에 입법권한을 부여하지 않는 경우에는 입법권을 갖는다.”라고 하여 주의 포괄적 입법권을 보장하고 있음
- 헌법 제72조에는 “1. 경합적 입법영역에 있어서는 연방이 법률로써 입법권을 행사하고 있지 않을 때 그 범위 내에서 주가 입법권을 갖는다.”, “2. 이 영역에서 연방은 연방영역에서의 동등한 생활관계의 확립 또는 국가전체의 이해에서 법적 동일성의 유지를 위하여 연방법으로 규율할 필요가 있는 경우에 그 범위 내에서 입법권을 갖는다.”, “3. 제2항의 필요성이 존재하지 아니하는 한 연방법은 연방법상의 규정을 주법으로 대체할 수 있음을 규정할 수 있다”라고 하고, 제73조에서 “연방은 다음 사항<sup>13)</sup>에 관하여 전속적 입법권을 갖는다.”, 제74조에 “경합적 입법은 다음 분야를 그 대상으로 한다”라고 하여 구체적인 내용을 명시하고 있음
- 연방은 법 제정 시에 해당 규정이 모든 주에 통일적으로 적용될 것인지, 또는 규정 제정을 각 주에 맡겨야 하는지를 고려하도록 하고 있으며, 연방상원은 주의 대표들로 구성되어 주의 이익을 대변하여 입법에 대응하도록 하고 있다. 즉 연방 차원의 법은 주의 개별적 상황을 고려하여 제정하고 이 과정에서 연방상원이 그 조정자 내지 중재자의 역할을 하고 그 밖의 입법은 주가 행사할 수 있도록 하고 있음<sup>14)</sup>

13) 1. 외교문제와 민간인 보호를 포함한 국방; 2. 연방에서의 국적; 3. 이전의 자유, 여권제도, 국내외로의 이민 및 범인인도; 4. 통화, 화폐 및 주화제도, 표준도량형과 표준시간; 5. 관세구역과 통상구역의 통일, 통상조약과 항해조약, 상품교역의 자유, 관세와 국경보호를 포함한 외국과의 상품교역과 지불거래; 6. 항공교통; 6a. 연방철도의 노선건설 유지와 경영 그리고 철도노선의 이용에 대한 요금의 징수; 7. 우편제도와 장거리 통신; 8. 연방과 연방식속의 공법상의 단체에 근무하는 자의 법적 관계; 9. 영업상의 권리보호, 저작권 및 출판; 10. 다음 사항에 있어서의 연방과 주의 협력 a) 범죄수사경찰 b) 자유민주적 기본질서, 연방 또는 주의 존립과 안전의 보호(헌법보장) c) 폭력의 사용이나 그것을 목적으로 하는 표준행위로서 독일연방공화국의 대외적 이익을 위태롭게 하는 연방영역에서의 기도의 방지 그리고 연방범죄수사경찰관서의 설치와 국제적인 범죄진압; 11. 연방용 통계

14) EAI분권화센터, 국가-지방정부 관계 재정립을 위한 헌법개정안 연구, EAI분권화프로젝트 최종보고서, 2006.12., EAI분권화센터, 120쪽.

○ 일본

- 헌법 제94조에 “지방공공단체는..., 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다”는 규정을 두고 있음. 이는 자치입법인 조례가 법률에 위반하지 않고 자치권의 범위 내에서는 개개의 법률의 위임 없이 지방의회의 의결을 거쳐 제정될 수 있다는 의미임<sup>15)</sup>
- 일본의 경우 조례 제정의 가능 범위를 우리 헌법상의 “법령의 범위 안에서”와는 달리 “법률의 범위 내에서” 라고 규정함으로써 행정입법에 의한 조례입법권의 형해화에 대처하고 있는 것으로 보임

○ 프랑스

- 헌법 제72조에 “법률 규정에 의해 지방자치단체는 ...자치법규를 제정할 수 있다”라고 규정하여 지방자치단체의 자치입법은 법률유보에 의함을 명확히 밝힘

○ 이탈리아

- 총강 제5조에 “단일하고 불가분인 이탈리아 공화국은 지방자치를 인정하고 이를 발전시켜야 한다. 국가 행정은 행정의 완전한 분권을 채택하고 지방자치와 지방분권의 요구에 부합하는 입법원칙과 입법방식을 채택한다.”라고 하여 지방자치를 국가적 차원의 기본 운영원리로 규정하고 지방분권에 부합하도록 입법권을 행사하도록 하고 있음
- 헌법 제117조 제1항에서는 “주의 입법권은 헌법에 따라 주와 지역에 귀속하며 국제의무와 유럽연합법의 제한된 범위 내에서 전속한다.”는 원칙을 밝히고, 동조 제3항에서 “다음의 사안들은 법률제정을 위해 주와 지역에 공동으로 위임된 것들이다”라고 밝힘으로써 경합(입법권)의 원칙을 규정하고 있음
- 동조 제4항에서 “지역은 주법에서 명시되지 않은 모든 사항에 대해 배타적인 입법권을 갖는다.”라 하여 전속(입법권)의 원칙을 규정하고 있음. 이와 함께 규제권의 범위도 동조 제6항을 통하여 “법이 부여한 권력은 주가

15) EAI분권화센터, 국가-지방정부 관계 재정립을 위한 헌법개정안 연구, EAI분권화프로젝트 최종보고서, 2006.12. EAI분권화센터, 94쪽 참조.

배타적 입법권을 가지는 모든 분야에 미친다. 해당권력을 지역에 수권하지 않는 한 법이 부여한 권력은 다른 모든 분야에서 지역에 미친다. 시, 도 그리고 광역시는 기능수행과 조직과 관련한 규제권을 갖는다.”고 제시하고 있음

○ 스페인

- 스페인은 자치기본조례를 제정·공포하게 하고 있는데, 헌법 제146조에 “자치기본조례 초안은 관련 도의 기관과 대표단을 구성한 도의회 혹은 상·하원의 의원들이 작성하며 의회가 비준한다”라고 규정하고 있음
- 헌법 제147조 제1항에서는 “현행 헌법에서 자치기본조례는 자치공동체의 제도적 기본규범이 되며, 국가는 이를 인정해야 하고, 사법질서의 본질적인 구성요소로서 보호해야 한다.”라고 명시하여 자치기본조례의 보장을 규정하고 있다.
- 또한 헌법 제147조 제2항에 “자치기본조례는 다음을 포함해야 한다. a) 공동체의 역사적 정체성과 가장 부합되는 이름, b) 영토의 구분, c) 공동체의 자치체도와 이름, 조직”이라고 규정하고, 동조 제3항에서는 개정과 관련하여 “자치법령의 개정은 정해진 절차에 따라 행해져야 하며, 정부조직법에 의한 국회의 승인을 필수로 한다.”라고 명시하고 있음

○ 미국

- 연방의회가 할 수 있는 권한과 할 수 없는 권한을 헌법에 규정하고 있음. 주의 입법권은 연방헌법이 규정한 사항 이외의 것에 대하여 전속적으로 행사할 수 있음이 인정되고 있음<sup>16)</sup>

○ 스위스

- 헌법 제51조 제1항에 “모든 주는 민주적인 헌법을 가져야 한다.”, 제2항 “주의 헌법은 연방에 의해 보장되어야 한다. 연방은 주 헌법이 연방에 반하지 아니하는 한 이를 보장한다.”라고 규정하고 있음

---

16) EAI분권화센터, 국가-지방정부 관계 재정립을 위한 헌법개정안 연구, EAI분권화프로젝트 최종보고서, 2006.12., EAI분권화센터, 113쪽.

○ 러시아

- 헌법 제5조 제2항의 2에 “공화국은 자체의 헌법과 법률을 가진다. 지방·주·연방직할시·자치주·자치관구는 자체의 법률과 법규를 가진다.”고 규정하고 있음

○ 대만

- 헌법 제109조 제1항에 “성 정부는 이하에<sup>17)</sup> 관한 법을 제정하고 집행할 수 있으며 현 정부에 행정권을 위임할 수 있다”라고 하며, 제110조 제1항에 “현 정부는 이하<sup>18)</sup>에 관한 법을 제정하고 집행할 수 있다”라고 하여 입법권의 구체적 내용을 열거하고 있음

#### 4. 최근 동향 : 영국 중앙정부와 스코틀랜드 지역정부간 자치입법권 및 사무배분 체계

○ 중앙-지방간 사무배분체계 및 근거

- 영국의 지방분권에 기초한 중앙-지방간 정부간 관계 하의 사무배분 체계는 다음과 같음
- 즉, 모든 종류의 지방정부가 법인격을 갖고 있으므로 중앙정부와 지방정부 및 지방정부 상호 간의 관계는 일방적인 명령, 지시, 통제에 의한 것이 아닌 평등한 법적 지위 하에 권한배분 체계를 가짐
- 잉글랜드, 웨일즈 지방정부들이 갖는 사무배분은 국회가 정한 지방정부법에 기초하고 있는데 특히 1972년 지방정부법에 명시되어 있음<sup>19)</sup>. 이 법에

---

17) 성의 교육, 공공보건, 산업, 통신; 정 재산의 운영 및 처분; 성의 사법권 하에 놓여 있는 도시의 행정; 성의 공기업; 성의 협동기업; 성의 농업, 조림, 수자원보호, 어업, 낙농업 및 공익활동; 성의 재정과 조세; 성의 부채; 성의 은행; 성의 경찰행정; 성의 박애 및 공공복지 활동; 국법에 의해 중앙정부에 위임된 다른 활동.

18) 현의 교육, 공공의료, 산업, 통신, 현의 재산운영과 처분; 현의 공기업; 현의 협동기업; 현의 농업, 조림, 수자원보호, 어업, 낙농업; 공익활동; 현의 재정과 조세; 현의 부채; 현의 은행; 현의 경찰행정; 현의 박애 및 공공복지 업무; 국법과 주의 자치법령에 따라 현에 위임된 다른 일들.

는 각 계층 지방정부들이 부여받은 권한이 명시됨. 다만, 대륙법계 국가와 달리 전권한성의 원칙(종합행정 수행원칙)이 인정되지 않기 때문에, 지역 주민을 위한 일반행정 전반에 관한 사무권한을 포괄적으로 갖지 못함. 또 중앙정부의 장관, 고위공무원들의 지방정부에 대한 행정행위의 능력도 법률에 의해 정해진 감독 범위 내에서 직접적인 통제권을 행사하는데 제한이 있음. 이 모두가 월권행위 금지의 원리(*ultra vires*)에 구속을 받고 있음

○ 지방정부가 수행하는 사무의 구분

- 영국에서 지방정부의 기능을 분류한다는 것은 쉽지 않음. 어떤 지방정부의 경우에는 쓰레기처리사무를 민간위탁 하거나, 다른 서비스의 경우는 민간 기업 또는 자원단체 등과 합동으로 공급하고 있는 바, 이것은 정형적인 일반화가 불가능 하다는 것을 의미함
- 학자 Hollis의 경우 지방정부의 기능을 크게 4가지의 주요 그룹으로 분류하고 있어서 유용한 기준을 제시함<sup>20</sup>. 즉, 필요적 서비스(*Need services*), 보호적 서비스(*Protective services*), 삶의 질을 위한 서비스(정주환경 서비스, *Amenity services*), 공공생활기초서비스(*Facility services*) 등임
- 각 지방정부마다 문화와 교육, 기호 등 여러 가지로 차별성을 갖고 있으므로 위의 분류는 다만 기본적인 출발점임. 특히 위의 기능 중 교육과 주택에 관한 분야가 지금까지 법률의 영향을 가장 많이 받은 것으로 나타나고 있음. 이러한 영향을 끼친 요인들을 보면 입법을 통하여 세수입을 징세하는 방법을 변화시키기도 하였으며, 지방정부 기능의 집행방법과 기능범위를 변화시켰기 때문임<sup>21</sup>)

---

19) Local government Act 1972, Part IV discharge of functions (지방정부가 사무수행에 있어서 필요한 기본적인 기관구성 원칙을 규정) ; Part IX Functions (지방정부의 기능수행 내용 및 절차에 대하여 규정): 제179조~제215조까지: 일반 수행규정(제179조), 공중보건(제180조), 상하수도(제181조) ~ 장례장묘 관리(제214조), 교회부속 묘지관리(제215조) 등.

20) G. Hollis et al., Alternatives to the Community charge, York, Joseph Rowntree Trust/Coopers and Lybrand Deloitte, 1990, p.12 참조.

21) Audit commission, The competitive council, London, HMSO, 1988 p.1.

○ 사무수행 주체별로 구분한 사무구분 체계

- 영국과 미국 등 영미법계 국가는 우리나라 지방자치법에서와 같은 사무구분을 하지 않고, 사무수행 행위주체별로 구분하고 있음. 그 이유는 주로 사무수행에 있어서 사무를 단순한 기능으로만 보지 않고, 지방정부에 법적으로 부여된 책임과 권한으로 규정하고 있기 때문임.
- 또한 지방정부의 사무수행 주체에 대해서 단체장, 지방의회를 구분하는 형태의 기관위임사무, 단체위임사무 등의 구별도 없음. 지방의회가 위임사무에 대하여 관여하지 못하는 규제사항도 없음. 이미 영국의 지방정부는 기관통합형으로 출발한 것에 하나의 원인이 존재하기도 하지만 법조문에서도 별도로 규정하기 보다는 집행권을 가진 집행부(1인이 아닌 합의제)의 권한으로 규정함

○ 사례

- 예컨대 2000년 지방정부법(Local Government Act 2000) 제22장 중 집행부의 사무수행 권한(Executive functions)에 관한 조항 제13조 : 13. - (1) This section has effect for the purposes of determining the functions of a local authority which are the responsibility of an executive of the authority under executive arrangements. 또한 제14조의 경우도 집행부의 권한을 별도로 명기하고 있다. : Provisions with respect to executive arrangements : 14조. Discharge of functions: mayor and cabinet executive 등이 사례임

○ 법상 자유재량적 사무와 의무수행사무 2가지로 구분

- 영국의 의무적 사무(statutory duties or mandatory powers)는 하원의회법에 의해서 지방정부가 의무적으로 행해야 할 행정사무를 각각 열거하여 법류로 규정한 일종의 국가위임사무임
- 예를 들면, 1944년 교육법(Education Act), 1972년 만성병자와 지체부자유 급여법(Chronically sick and disabled persons Act), 1977년의 무거주자법(homeless persons Act), 1992년 주민보건의료법(community care Act) 등에서 지방정부에 대한 의무적 사무수행을 규정한 내용들임



- 지방정부는 또한 법률에 의해서 지방정부가 임의적으로 집행하는 임의적 사무(discretionary powers)를 부여받는데, 이에 대해서는 일단 하원의회가 법률에 의해서 기본 테두리를 정하게 되면 지방정부가 선택적으로 제공해야 하는 서비스는 재정적 능력을 고려한 지방정부의 자율적 결정권에 따른 사무수행이 됨(월권행위 금지의 원칙에 근거하여 제한적 범위가 결정된다). 때로는 이러한 자치사무의 수행에 있어서 중앙의 재정적인 원조가 부족하기 때문에 사무집행에 많은 어려움이 있음
- 지방정부가 개별적으로 제안한 국회개별법안(Private Bill) 제도에 의한 차등배분
  - 지방정부는 개별적으로 그리고 부수적으로 국회에 개별사무법안(Private Bill)을 제출하여 지방정부의 사무범위를 확대할 수 있다. 이러한 방식은 복잡하고 비용이 많이 들기는 하지만 여러 개별 지방정부들이 이 방식을 통해서 권한 범위를 확대하였음
  - 예를 들면 Kensington, Chelsea 지방정부는 특정건물의 외관장식을 유지관리 하는 권한에 대하여, 버밍햄 지방정부의 경우는 지방정부 은행(municipal bank)을 운영하는 것 등에 대하여 개별사무권한을 승인받았음. 그리고 레이체스터 시정부의 경우도 자치단체 사무수행에 관한 개별법을 제정 받아 사무권한을 부여받았음<sup>22)</sup>
- 정치적 분권(devolution)에 의한 스코틀랜드 지역의회의 자치입법권 확대
  - 영국의 스코틀랜드 지역정부에 대한 사무배분 개념은 사실상 정치적 지방분권(Political decentralisation or devolution) 또는 이양(transfer, deputing)으로서 헌법의 범위에서 이루어지는 정치적 입법권 이양이 포함됨
  - 이는 권력의 분점 내지 입법권의 배분 의미를 포함하여 중앙정부의 정책 결정(policy-making)의 책임을 지역적 정당성을 대표하는 지방정부에 자율

---

22) 예) 레이체스터 시정부법(Leicester City Council Act 2006) 중 Chapter ii 이하 규정 (for the better control of street trading in the City of Leicester)에서 사무권한을 부여받고 있다.

결정권을 부여한 경우임. 즉, 정치적 분권이란 지역주민에 의해 선출된 대표자가 해당 지역의 정책적 우선권을 먼저 고려하여 자율적인 정책결정을 보장하는 제도로써 자신의 고장을 자율적으로 통치(to govern their locality)하는 진정한 지방자치의 의미에 한발 다가선 실천방법이기도 함

- 이러한 통치를 위해서 국가의 입법부인 하원의회가 스코틀랜드 지역의회 및 웨일즈 지역의회(Regional Parliament) 등에 2차적 법률제정권(Secondary legislation)을 이양한 것임
- 특히 스코틀랜드 '지역국회'(Scottish Parliament)는 런던의 하원의회 권한에 속하는 국가주권 유지에 관한 권한인 "국가 구성에 관한 것(영국의 국회, 왕권 등), 외교문제와 유럽연합과의 관계, 중앙공무원, 국방, 세제제도, 경제제도, 화폐제도, 고용분야와 사회복지분야의 입법사항 등 국가 전체적인 통제와 운영에 속하는 국가적 사무분야"들을 제외하고, 조세권을 포함한 폭 넓은 자치입법권을 행사할 수 있게 되었음(1998년 Scottish Act 이후)

○ 정치적 분권에 따른 사무권한의 새로운 배분체계

- 영국 국회가 법적 근거(Scotland Act 1998, Wales Act 1998)를 마련하여 국가사무와 지역정부 사무에 대한 사무배분 관계를 규정하고 있음
- 예를 들면, 1998년 스코틀랜드법에서 국가사무와 지역정부 사무를 구분한 법체계를 보면 다음과 같음. 즉, 스코틀랜드 지역议회의 법적 권한을 명기하지 않은 대신, 영국 국회의 입법권으로 유보되어 있는 국가 권한을 명기하고 있고(1998년 스코틀랜드법 Schedule 5), 또 스코틀랜드 지역议회의 임의결정으로 수정할 수 없는 사무분야도 규정하고 있다(1998년 스코틀랜드법 Schedule 4). 이것이 일종의 국회의 유보권에 속하는 사무들임

따라서 새로운 중앙-지방정부간 사무구분 및 배분 체계는 다음과 같음

- ① 일반적으로 국회에 입법권이 있는 사무(국회에 유보된 국가의 권한= 국가주권)
- ② 특정분야에만 한정되어 국회에 입법권이 유보된 사무(제한적 범위의 국가사무)
- ③ 스코틀랜드 지역의회 개정법령의 대상에서 제외된 법령(국회유보 법령 제정권)

- ④ 스코틀랜드 지역의회 개정법령 대상에서 제외된 권한의 예외규정(국회  
유보 예외사무로 스코틀랜드 자치사무로 입법이 가능한 사무)
- ⑤ 스코틀랜드 지역의회의 사무입법권(스코틀랜드 자치사무)

사무내용별로 설명하면 다음과 같음

- ① 일반적으로 국회에 입법권이 있는 사무(권한)(General reservations) : The constitution, Political parties, Foreign affairs, Public service, Defence, Treason
  - 헌법적 사항 (constitutional matters)
  - 영국 외교정책 (UK foreign policy)
  - 영국 국방 및 안보정책 (UK defence and national security)
  - 재정 및 경제정책 (fiscal and economic policy)
  - 이민 및 국적정책 (immigration and nationality)
  - 에너지 (전기, 석탄, 오일, 가솔린 및 핵에너지) 정책
  - 공동시장 (common markets)
  - 상호경쟁 및 소비자 보호를 위한 상업 및 산업정책
  - 마약 분야
  - 방송 분야
  - 선거, 등록 및 정당의 재정적 지원
  - 교통 (항공, 철도, 교통안전 및 규제)과 관련된 분야
  - 사회보장 분야
  - 도박 및 로토 분야
  - 자료 보호 (data protection)
  - 무기, 범인인도, 긴급 분야
  - 의약, 낙태, 인공수정, 태생, 유전, 기관이식, 생체해부 등 의약분야
  - 기회균등 등의 사회적 안전망
  - 국가에 대한 반역죄, 국사범, 국사범 은닉
  - 시간대와 서머타임제 등
  - 스코틀랜드 영역 이외의 해양 어업 (어업선에 대해서는 예외)
  - 도량형 기준 (weights and measures)
  - 국가 공무원제도

② 국회에 입법권이 있는 11개 특정분야(Specific reservations)를 규정하였으나 보다 세부적인 내용을 하부 section에서 명기하고 있음

- Head A - Financial and Economic Matters:
- Head B - Home Affairs
- Head C - Trade and Industry
- Head D - Energy
- Head E - Transport
- Head F - Social Security
- Head G - Regulation of the Professions
- Head H - Employment
- Head J - Health and Medicines
- Head K - Media and Culture
- Head L - Miscellaneous

③ 스코틀랜드 지역의회가 개정 가능한 법령 대상에서 제외된 법령(권한)(Enactments protected from modification by the Scottish Parliament) :

- Private Legislation Procedure (Scotland) Act 1936 (private Bill procedure)
- European Communities Act 1972, part (key aspects of EC membership)
- Local Government Planning and Land Act 1980, sch 32 (designation of enterprise zones)
- Social Security Administration Act 1992, ss140A-G (rent rebate/rent allowance subsidy and council tax benefit)

④ 스코틀랜드 지역의회가 개정 가능한 법령 대상에서 제외된 권한에 대한 일반적 예외규정(General exceptions to protection against modification by the Scottish Parliament)

⑤ 스코틀랜드 지역의회 입법권(사무권한, Devolved Areas)

- 보건(Health)

- 교육(Education)
  - 훈련정책과 평생교육(Training and lifelong learning)
  - 지방정부 (Local Government)
  - 공적부조사업(Social Work)
  - 주택(Housing)
  - 도시계획(Planning)
  - 경제발전(Economic Development)
  - 산업에 대한 경제지원(Financial Assistance to Industry)
  - 관광(Tourism)
  - 스코틀랜드 도로망(Road Network)
  - 버스 정책(Bus Policy)
  - 항구 등의 교통분야
  - 형사 및 민사법 (Criminal and Civil Law)
  - 검찰 및 기소체제(Criminal Justice and prosecution system)
  - 사법(Courts)
  - 경찰 및 소방(Police and fire)
  - 환경(Environment)
  - 자연(문화)유산(Natural heritage)
  - 유형문화재(Built heritage)
  - 농업(Agriculture)
  - 농업기준(Food standards), 산림(Forestry), 수산(Fisheries)
  - 스포츠, 예술(Arts),
  - 통계, 공공기록 및 보존 (Statistics, public registers and records)
- 스코틀랜드 지역의회는 1파운드 중 3펜스 이내에서 소득세 세율을 변경할 수 있는 권한을 갖고 있음. 제한적이지는 하지만 스코틀랜드 의회는 유럽 의회에 대표를 파견하는 부분적인 외교권을 행사함. 스코틀랜드 의회는 앞에서 언급하였듯이 독자적인 행정체제와 사법체제를 유지한다는 차원에서 자율성을 확보하고 있음. 스코틀랜드 의회에 이양된 정치적 권한 내에서의 행정은 당연히 스코틀랜드 정부에 의하여 수행되며 영국 국회에 유보된

권한 중에서도 집행은 스코틀랜드 정부에 위임하여 행사할 수 있음. 스코틀랜드 지역의회는 대표적으로 자율적인 사법제도를 구성할 권한도 갖고 있음

○ 정부간 관계

- 영국 중앙정부와 국회는 여전히 의회 주권을 행사하고 있음. 언제든지 영국 국회는 법률로 기존의 체제를 변경할 수 있는 권한을 갖고 있음. 아울러 스코틀랜드에서 제정된 법률안도 국왕의 승인을 얻어야 발효됨. 국회는 소웰협약(Sewel Convention)을 통하여 스코틀랜드 지역의 자치권을 최대한 보장하고 있음
- 소웰협약이란 영국 국회가 스코틀랜드 지역의회에 이양된 정치·행정권한을 침해하는 법률 제정을 하지 않겠다는 약속으로서 스코틀랜드 지역정부의 권한을 침해하는 법률을 제정하게 될 경우에는 반드시 스코틀랜드 지역의회에 동의를 받도록 하였음. 그리고 행재정의 이양에 대해서는 중앙정부와 스코틀랜드 지역정부간 동의협정(Concordat)을 통해서 정부간 이양 절차를 추진하고 있음

# 제3장 자치입법권 개선방안

## 1. 자치입법권 개선을 위한 법령 개정 방향

### 가. 헌법 개정의 필요성

#### ○ 입법권 배분의 필요성

- 입법권의 배분 정도에 대하여 실질적인 지방분권화의 실현을 위하여 행정권 뿐만 아니라 입법권을 배분하고<sup>23)</sup>, 이 때 법률에 위반되지 않는 범위에서 입법권을 인정하며, 지방자치단체의 사무범위 내에서는 자치입법의 효력체계상의 지위를 법률과 같은 정도까지 높이려는 취지의 개정 방안이 제안된 바 있음<sup>24)25)</sup>
- 자치입법권 보장을 위해서는 헌법의 적극적 해석이 요구되지만, 자치입법권의 확대를 명확히 하기 위해서는 자치입법권을 확대하는 방향으로 헌법 규정을 일부 개정할 필요가 있음

23) 국가의 입법권을 배타적 입법권과 지방정부와의 경합적 입법권으로 구분하여 각각의 입법권을 재배분하고, 지방정부의 법률제정권은 시도를 중심으로 배분하되, 시·군·자치구는 현재와 같이 조례제정권을 통해 입법권을 행사하게 하는 방안을 제안하는 것으로 오동석, 지방자치의 필요충분조건으로서 지방분권과 참여민주주의, 법과사회(제23권), 법과사회이론학회, 2003, 33쪽 참조.

24) 조례제정권의 근거를 명시하고, (조례를 일정한 지역의 주민에게 적용되는 규율로써 자기 책임 하에 결정하는 자기 의사의 표현으로 보아) 법률에 준하는 지위를 갖는 독자적인 자주법으로 이해해야 한다. 따라서 국회 전속적 입법사항과 조례의 병립적 지위를 인정해야 하며, 헌법 제117조 제1항 후단의 법령을 법률로 개정하는 안이 제안된다. 차상봉, 자치권의 규범력 제고, 공법학연구(제7권 제1호), 한국비교공법학회, 2006, 507-508쪽.

25) 구체적으로는 헌법 제117조 제3항에 “지방자치단체는 법률에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다. 헌법 제37조 제2항, 제12조 제1항, 제13조 제1항, 제23조 제1항, 제24조 내지 제26조 제1항, 제59조의 법률에는 지방자치단체의 사무와 관련되는 경우에는 조례를 포함하는 것으로 본다.”라 규정하는 안 등이 제안된다. EAI분권화센터, 국가-지방정부 관계 재정립을 위한 헌법개정안 연구, EAI분권화프로젝트 최종보고서, 2006.12., EAI분권화센터, 339-341쪽 참조.

○ 자치입법기관으로서의 지방의회의 위상 제고 필요

- 자치입법의 핵심인 조례 제정권을 보유한 지방의회의 위상을 보다 명확히 하는 헌법개정이 필요
- 헌법은 제118조에서 지방자치단체에 의회를 둔다고 하면서도 국회의 구성과는 달리 지방의회에 관하여는 전적으로 법률에 유보하고 있는데, 이러한 입법태도는 민주적 정당성의 관점에서는 바람직하지 않음. 따라서 지방의회의 대표성을 보다 명확히 하기 위하여 헌법 자체에서 주민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거에 의한 지방의회의 구성을 명문으로 규정 필요

○ 자치법규 형식의 명시와 자치기본조례의 근거 설정

- 핵심적 자치법규형식인 조례나 규칙(교육규칙 포함)이 대통령령, 총리령, 부령이나 규칙과는 달리 헌법에 그 법형식이 규정되어 있지 않고 지방자치법 내지 지방교육 자치에 관한 법률에 가서야 비로소 나타나고 있는데, 이에 관해서는 헌법상 지방자치단체에 자치입법권을 보장하는 데 그칠 뿐 아니라 그 자치법규의 형식을 명확히 하는 것이 바람직함
- 향후 자치입법권의 확대를 고려하여 미국의 Home rule Charter, 영국의 Local constitution, 일본의 자치기본조례 등 개별 지방자치단체의 기본조례의 설정 근거를 헌법상 명시하도록 하고, 지방자치단체가 자치기본조례를 통해서 자치의 기본원칙, 각 주체별 역할 분담과 책무, 자치조직의 구성과 운영·입법 및 행정활동의 기본원리와 절차 그리고 주민의 권리나 지위, 주민참여 등에 관한 기본적 사항을 민주적 논의과정과 자주적인 결단으로 자치법(조례) 형식으로 제시하여 지역 내에서의 헌법 내지는 정부조직법과 유사한 법효력을 갖도록 활용함

○ 자치입법의 범위 및 한계 명확화

- 헌법은 자치입법권과 관련하여 그 제117조에서 “지방자치단체는...(중략)...법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고만 규정하고 있다. 그런데 이러한 규정은 그 의미가 명확하지 않아 해석상으로 헌법 제37조나 제40조, 제59조 등과 관련하여 그 관계가 불분명함



- 따라서 지방자치단체의 자치권의 범위가 불명료하고 특히 자치입법권이 법률유보의 엄격한 적용대상이 되는 것으로 해석되므로 향후 자치입법권을 근본적으로 확대·보장하기 위해서는 헌법 개정을 통하여 조례의 한계와 범위를 명확히 할 필요가 있음
- 그 핵심적 내용으로는 먼저 자치법규를 ‘법률에 반하는 않는 범위 안에서’ 제정할 수 있는 것으로 하고, 조례를 법률에 준하는 자주법으로서 헌법 제40조의 국회입법의 원칙의 중대한 예외가 되고, 제37조 제2항의 기본권 제한의 법률유보원칙의 적용대상에서 제외되며, 제13조 제1항의 죄형법정주의, 제59조의 조세법률주의 등의 적용에서도 일정한 예외가 될 수 있다는 점을 명시하는 방안이 검토될 필요가 있음. 이러한 방향으로 헌법 개정이 이루어진다면 현행 지방자치법 제22조 단서의 삭제 또는 개정의 추진, 제27조의 개정, 지방세법 제3조의 개정 등이 보다 용이해질 수 있음

○ 자기규율로서의 입법권

- 지방자치의 본질은 각 지역이 자기의 현실에 적합하게 자기 문제에 대하여 자율적으로 결정하고 이를 수행하도록 하는 것임. 지방자치의 수행을 위해 자기규율로서의 입법권의 행사는 필수적임. 전통적 견해에서는 현행의 법체계가 지방자치단체에 대하여 행정권의 일환으로서의 행정입법권을 제한된 범위에서 부여하는 것으로 이해하고 있음. 그러나 지방자치단체의 조례입법권은 제정 주체가 주민 직선으로 구성되는 지방의회라는 점, 그 장소적 적용범위가 해당지방자치단체의 구역에 국한된다는 점을 고려할 때 국가의 행정입법권과는 질적인 차이가 있는 것으로 보임. 여기에서 조례입법권이 단순히 행정권이라기보다는 주민의 권리·의무에 관한 일정한 규제를 행하고 위반시에 일정한 제재를 과함으로써 그 실효성을 확보하게 하여 입법권에 접근하도록 할 필요가 있음을 알 수 있음

## 나. 지방자치법 개정 방안

### ○ 지방자치법 제22조 본문의 개정

- “법령의 범위 안”을 “법령에 위반되지 않는 범위 안에서”로 : 이 조항의 해석에 대하여는 이미 학설 뿐 아니라 법원의 판례상으로 인정되므로 현재의 “법령의 범위 안에서”를 상징적 차원에서라도 “법령에 위반되지 않는 범위 안에서”로 개정하고 동시에 법령상의 부재에 대한 조례제정 가능성도 명시할 필요가 있음

### ○ 지방자치법 제22조 단서의 삭제

- 헌법이 행정입법과는 달리 굳이 명시하지도 않은 자치입법권에 대한 법률유보원리를 하위법인 지방자치법(제22조 단서)이 창설하여 자치입법권을 제약할 필요는 없다고 보기 때문에 이의 삭제가 필요

## 다. 법제정비(안)

### ○ 자치입법에 관한 헌법개정안

현행	개정안	(개정) 이유
대한민국 헌법 제117조 ① 地方自治團體는 住民의 福利에  관한 事務를  처리하고 財産을  관리하며, 法令의  범위  안에서 自治에  관한 規定을 制定할  수  있다. ② 地方自治團體의  종류는 法律로  정한다.	① 지방자치단체는 주민의 복리 및 질서 유지에 관한 사무를 비롯한 일반적 행정 사무를 처리하고 재산을 관리한다.  ② 지방자치단체의 종류는 특별시·광역시·도·특별자치도와 시·군·구로 한다. 기타 지방자치단체의 종류를 신설하고자 하는 경우에는 법률로 정한다.	주민의 복리사무 외에 지방자치단체가 지역에 있어서의 일반적 행정사무를 처리하는 종합적 행정주체임을 명확히 하기 위함.  현재의 지방자치단체의 종류를 헌법에도 규정함으로써, 입법자가 편의에 따라 지방자치단체의 종류를 자의적으로 변경하는 것을 방지하고, 기타 새로운 지방자치단체의 창설이 필요할 경우에는 법률로써 신설할 수 있도록 함.

현행	개정안	(개정) 이유
	<p>③ 지방자치단체에 의회를 둔다. 의회는 주민의 보통, 직접, 비밀, 평등선거에 의하여 선출되는 의원으로 구성된다.</p>	<p>지방의회가 주민대표기관으로서의 강한 민주적 정당성을 갖는 기관임을 확인하기 위해, 주민의 직접선거 등으로 선출되는 의원으로 구성됨을 분명히 함.</p>
	<p>④ 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 총괄한다. 지방자치단체의 장은 주민의 보통, 직접, 비밀, 평등선거에 의하여 선출한다.</p>	<p>지방자치단체의 장의 지위와 역할을 헌법상 명확히 하고, 지방자치단체의 대표가 주민의 직접선거 등으로 선출된다고 하는 점을 명확히 함으로써 입법자에 의한 선임방법의 자의적 변경을 방지함.</p>
	<p>⑤ 지방의회의 조직·관한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선거, 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 기본적 사항은 법률로 정한다.</p>	
<p>대한민국 헌법 제118조 ①地方自治團體에 議會를 둔다. ②地方議會의 組織·權限·議員選舉와 地方自治團體의 長의 選任方法 기타 地方自治團體의 組織과 운영에 관한 사항은 法律로 정한다</p>	<p>① 지방자치단체는 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 자치에 관한 규정으로서 조례와 규칙을 정할 수 있다. 지방자치단체는 그 조직과 운영에 관한 기본적 사항에 관하여 일반 조례에 우선하는 자치기본조례를 정할 수 있다.</p>	<p>지방자치단체의 자치입법권의 한계와 자치에 관한 규정의 형식을 헌법상 명확히 하고, 일반 조례에 우선하는 자치기본조례의 제정근거를 설정함.</p>
<p>대한민국 헌법 제59조 租稅의 種目과 稅率은 法律로 정한다.</p>	<p>租稅의 種目과 稅率은 法律로 정한다. 다만 지방세에 관하여는 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 조례로써 정할 수 있다.</p>	<p>조세법률주의의 적용을 국세와지방세에 적용토록 하고 지방세에 관해서는 지방자치단체가 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 조례로써 지방세의 총목과 세율을 정할 수 있도록 함으로써, 지방세조례주의를 관철하여 지방자치단체의 재정고권을 확대 보장함.</p>

○ 자치입법에 관한 법률개정안

- 제1안 : 헌법 개정 하에서의 지방자치법(제22조, 제27조) 개정안

현행	개정안	(개정) 이유
<p>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.</p>	<p>(조례) <u>지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.</u></p>	<p>조례를 비롯한 자치법규의 한계를 법률과의 관계에서 확인하고(법률우위원칙의 적용), 규제조례·벌칙조례의 경우에도 법률에 위반하지 않는 범위에서는 법률의 위임이 없이도 조례로써 정할 수 있도록 함</p>
<p>지방자치법 제27조 (조례 위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.</p>	<p>(조례 위반에 대한 형벌과 과태료) ① <u>특별시·광역시·도·특별자치도는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1년 이하의 징역 또는 금고, 1,000만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료, 500만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.</u> ② <u>시·군·구는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 500만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.</u></p>	<p>조례의 실효성 확보를 위하여, 광역자치단체의 경우 그 조례로써 과태료 외에 일정한 범위의 형벌을 규정할 수 있도록 하고, 기초자치단체의 경우에는 형벌을 제외한 과태료만을 규정할 수 있게 함.</p>

- 제2안 : 현행 헌법 하에서 지방자치법(제22조, 제27조) 및 지방세법 개정안

현행	개정안	(개정) 이유
<p>지방자치법 제22조 (조례)</p> <p>지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.</p> <p>다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.</p>	<p>(조례)</p> <p>지방자치단체는 <u>법률에 위반되지 않는 범위 안에서</u> 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.</p> <p>(제1안) 단서의 삭제</p> <p>(제2안) 지방자치단체가 주민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하거나 벌칙을 정하고자 하는 때에는, <u>법률의 위임이 있는 경우 외에 정부에 대하여 당해 법률의 제정을 요청할 수 있다.</u></p>	<p>중전의 “법령의 범위 안에서”를 “<u>법률에 위반되지 않는 범위 안에서</u>”로 바꿈으로써 조례의 제정 한계를 보다 명확히 함.</p> <p>단서와 관련하여서는, (제1안)으로 아예 기존의 단서규정을 삭제하는 방안(앞에서 살펴본대로 현행법의 해석에 있어서도 조례의 법률유보는 반드시 헌법적 요구는 아닌 것으로 해석할 수 있다는 입장에 기함)과 (제2안)으로 단서를 삭제할 경우에도 헌법 제37조 제2항(법률유보의 원칙)이 적용되어 법률의 위임 없는 규제조례 내지 벌칙조례는 위헌의 소지가 있음이 주장될 가능성이 있으므로, 이에 대한 대응책으로서 법률의 위임이 없는 경우에는 정부에 대하여 위임 법률의 제정을 요청할 수 있는 권리를 보장하도록 함.</p>
<p>지방자치법 제27조 (조례 위반에 대한 과태료)</p> <p>① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.</p>	<p>(조례 위반에 대한 형벌과 과태료)</p> <p>① <u>특별시·광역시·도·특별자치도는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1년 이하의 징역 또는 금고, 1,000만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료, 500만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.</u></p> <p>② <u>시·군·구는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 500만원 이하의 과태료를 정할 수 있다.</u></p>	<p>조례의 실효성 확보를 위하여, 광역자치단체의 경우 그 조례로써 과태료 외에 일정한 범위의 형벌을 규정할 수 있도록 하고, 기초자치단체의 경우에는 형벌을 제외한 과태료만을 규정할 수 있게 함.</p>
<p>지방세법 제3조 1항 (지방세의 부과·징수에 관한 조례)</p> <p>① 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다.”</p>	<p>(지방세의 부과·징수에 관한 조례)</p> <p>① <u>지방자치단체는 법률에 위반되지 않는 범위 안에서 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 조례로써 정할 수 있다.</u></p>	<p>지방자치단체의 재정고권의 신장을 도모하기 위하여, 종래의 조세법률주의에 대하여 국세법률주의·지방세조례주의를 확립함으로써, 법률에서 정하는 이외에도 지방세의 종목·세율과 그 부과·징수에 대하여는 지방자치단체가 법률에 위반하지 않는 범위 안에서 조례로써 정할 수 있다고 하는 점을 명확히 선언함.</p>

## 2. 자치입법권 확대를 위한 입법권(지방이양) 배분 방향

### 가. 지방자치단체와 국가 간 입법권 배분 방안

#### ○ 입법권 배분(사무배분) 방식

- 현행 헌법 규정만으로는 자치입법의 범위를 헌법을 기준으로 정하기 어렵고 이에 따라 자치입법권이 국가입법권(국회법률과 행정입법)에 의하여 제약될 수 있음
- 따라서 헌법에 국가입법권과 자치입법권의 배분의 기준을 어느 정도 정해 놓을 필요가 있음. 배분 방식으로는 크게 (i) 헌법에 국가입법사항이나 자치입법사항의 기준을 보다 명확하게 규정하는 방식과 (ii) 국가입법사항 및 자치입법사항의 구체적인 내용을 나열하는 방식, (iii) 국가의 입법사항을 열거하고, 그 외에는 지방자치단체의 입법사항으로 하는 방식 등이 가능함
- 이러한 입법권한 배분을 헌법에 정하여 두더라도 법률과의 관계에 있어서 법률선점에 의한 사실상의 자치입법권한 축소 현상을 방지하기 위하여 국가입법의 한계를 예컨대, 자치입법사항에 대하여는 국가 입법의 밀도를 느슨하게 하여야 한다거나 또는 자치입법사항의 일정한 부분에 대하여는 국가의 입법에 의한 선점을 어렵게 하는 등의 한계를 설정하는 것을 고려해 볼 수 있음

#### ○ 자치입법의 준법률적 성격 인정 여부

- 자치입법의 범위와 관련하여 문제되는 헌법조항들로는 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한에 대한 법률유보, 헌법 제13조의 죄형법정주의, 헌법 제59조의 조세법률주의를 들 수 있음. 이들 규정의 “법률”의 범위에 조례를 포함시킬 수 있다고 보는 견해도 있음
- 민주주의 원칙, 예측가능성과 계산가능성을 보장하려는 취지, 입법권과 집행권을 구분하려는 권력분립의 취지, 공권력행사의 내용적 타당성을 확보하려는 취지 등의 측면에서 검토하여 지방자치사무에 관한 한 이들 법률

유보가 조례유보로도 족하다는 것임<sup>26)</sup>. 그러나 헌법에서 명문으로 법률이라는 형식을 요구하고 있음에도 불구하고 이를 조례의 형식으로 갈음할 수 있다고 주장하는 것은 해석론상 무리라고 볼 수 있음<sup>27)</sup>

- 현행 헌법은 법률, 법령, 조례 등의 용어를 구분하여 사용하고 있으므로 헌법문언상 법률의 형식을 요하는 기본권제한, 범죄에 대한 형벌권 행사, 과세를 조례유보로 갈음할 수는 없을 것으로 보임. 또한 이러한 침해적 성격의 권력행사에 특히 법률의 형식을 요구하는 것은 국회를 개입시킴으로써 국민적 정당성을 확보하고, 국가전체에 통일적으로 효력을 갖는 법률에 의함으로써 공정성을 확보하려는 데 기한 것이므로, 비록 지방의회에 의해 제정되어 지방단위에서의 민주적 정당성을 확보한 자치입법이라 할지라도 이것이 법률의 성격을 대신할 수는 없다고 보아야 할 것임
- 다만 조례제정이 행정입법과 질적 차이가 있다는 점을 고려하여, 권리제한, 의무부과, 벌칙규정, 지방세 부과 등에 있어서 행정입법과는 다른 완화된 요건을 부과하는 방안을 적극적으로 검토하고, 경우에 따라서는 이러한 사정을 헌법에도 반영하는 방안을 검토해볼 필요는 있다고 봄

## 나. 입법 배분을 위한 지방이양사무 판별 기준(안)

○ 국가와 지방자치단체간 합리적 사무배분의 지향 필요

- 이상적인 정부 기능의 네 가지 기본목표는 경제적 능률성, 재정적 형평성, 정치적 책임성 그리고 행정적 효과성의 관점에서 설명될 수 있고<sup>28)</sup>,

---

26) 조례제정권과 법률유보와의 관계는 결국 국가법질서 전반에 대한 헌법규범의 일반적 원리와 지방자치에

대한 헌법규범의 특수한 원리 사이의 충돌에서 비롯된 것으로 보고, 헌법적 결단이 필요한 것이며, 지방자치권을 강화하고 조례의 준법률성을 존중하는 관점에서 법률유보를 요하는 위 헌법규정들의 의미와 내용에 대한 검토와 개정이 필요하다는 내용으로 조성규, 지방자치의 보장과 헌법개정, 공법연구(제34집 제1호), 한국공법학회, 2005.11., 140쪽

27) 이기우, 지방자치 기반강화를 위한 헌법개정, 한국지방자치학회보(제17권 제4호), 한국지방자치학회, 2005.12., 11-12쪽.

28) Advisory commission on Intergovernment relation, «Governmental functions and processes: Local and Areawide», in Harlon Hagn and Charles Levine (ed.), Urban politics: Past, present & Future, N.Y. & London, Longman, 1980.

이의 실천을 위한 정부간 사무배분의 기본방향은 지방자치 입법권의 확대와 발전을 위하여, 1) 최소의 비용으로 공공서비스를 제공하고, 2) 최대한의 재정형평화를 통하여 재원을 조달하며, 3) 공공서비스에 대한 적절한 시민의 정치적 통제를 수반하며, 4) 정부기능의 기술적 상호협력의 방법을 도모하는데 있음

- 그러므로 국가와 지방자치단체간(정부간) 합리적인 사무배분은 이러한 기본목표를 바탕으로 이루어지도록 유도해야 하며, 동시에 정부간 갈등, 마찰, 분쟁의 사전방지와 문제발생시 해결방법, 절차를 올바르게 유도할 수 있는 장치를 함께 갖출 필요가 있음

○ 자치입법권 확대를 위한 합리적인 사무배분 발굴기준

- 지역주민의 생활과 밀접한 기능에 대해서 지방이양 대상사무로 발굴
- 중앙정부와 지방자치단체가 중복적으로 수행하는 기능에 대하여 지방이양
- 집행적 사무로서 지방자치단체가 수행하는 것이 지역주민에게 편리한 기능을 지방이양
- 사무의 성격상 현지성과 지역의 종합적인 기능이 요구되는 사무에 대한 지방이양
- 지역주민의 접근성이 중요하고, 주민참여와 신속한 대응이 요구되는 기능을 지방이양
- 사무의 상당부분이 현실적으로 지방자치단체를 통해서 수행되는 기관위임, 단체위임사무 등의 경우에 가능하면 자율적인 행정권을 부여하여(자치사무화) 지방이양

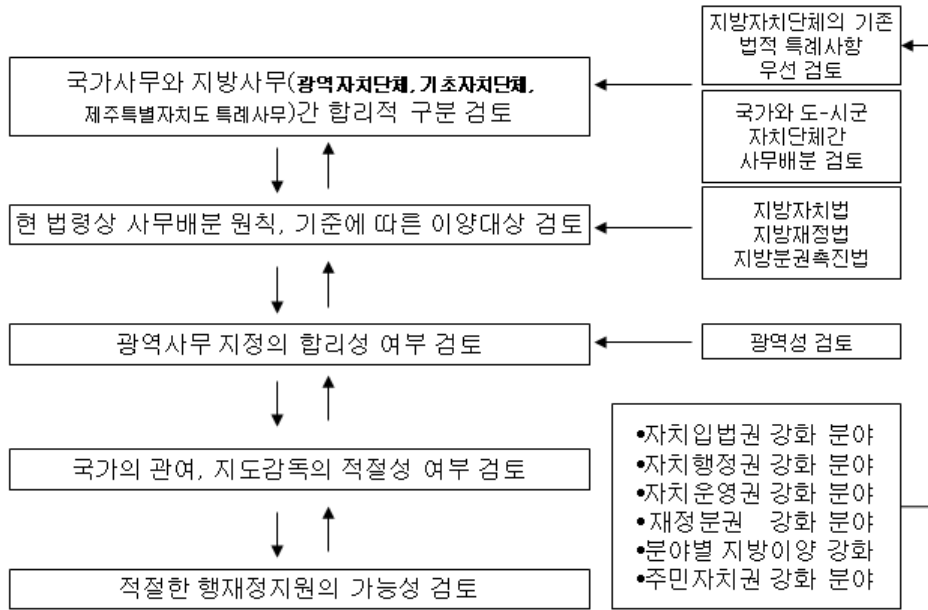
○ 효과적 사무배분을 위한 기본원칙

- 중앙사무의 지방이양을 위한 사무배분시 자치사무 또는 위임사무에 대하여 자치단체가 자율적으로 행정권한을 집행할 수 있도록 필요한 자원, 인력의 이양도 반드시 동시에 함께 이루어져야 할 것임
- 행정권한의 사무배분에 따른 재원이전은 균형적인 형태로 이루어져 국가가 책임지고 있던 사무를 아무런 문제없이 지방자치단체들이 이양 받아 집행할 수 있도록 보장해야 함



- 지방이양을 위한 사무배분을 할 경우 지방자치단체에게 반드시 혜택이 될 수 있는 방향으로 결정되어야 함
  
- 지방이양 대상사무 선정 절차 및 기준
- 국가사무의 대상은 주로 국방, 외교 등 국가의 존립에 필요한 국가주권적인 임무와 관련해서 최종적인 책임을 갖는 사무들이 되어야 하고,
- 기초자치단체는 민주주의의 최하위 단위로서 시민의 직접적인 참여가 중심이 되는 사무를 수행해야 하며, 항상 주민과 가장 가까이 위치해 있기 때문에 주민접촉이 편리한 인접사무를 중심으로 사무처리권을 행사하여야 함. 특히 행정객체인 주민들의 개인적 지위와 관련된 사무들, 즉 도시개발 관련 인허가 등과 같이 개인소유자 자격 등 주민의 일상생활 관련 사무들에 대하여 책임을 지도록 함
- 광역자치단체는 기초자치단체보다 재정여건, 인력의 전문성 정도가 높은 사무와 하나 이상의 여러 기초자치단체가 함께 관련된 광역적 사무를 수행하도록 권한을 부여할 필요가 있음. 이러한 사무의 범위는 지역개발, 지역경제활성화, 지역교통, 지역환경보호, 보건위생, 복지 및 문화 분야 등 기초자치단체 영역을 넘어서서 지역의 연대감과 지역적 형평성을 보장할 수 있는 분야를 중심으로 지역공동체의 삶과 관련된 지역적 사무로서 규모가 비교적 큰 예산과 인력 등이 소요되는 사무를 중심으로 집행권을 부여하도록 함

<그림 1> 지방이양 대상사무 선정 절차



○ 보충성원칙을 적용한 사무배분

- 우리나라의 경우 아직까지 헌법에서 지방자치와 관련된 보충성원칙을 제시하고 있지 않지만 중앙-지방정부간 사무배분 원칙은 가능하면 헌법 또는 법률에 명시적으로 규정한 뒤, 보충성원칙에 근거하여 주민과 가까이서 수행이 가능한 사무의 경우에는 일차적인 관할권, 결정권을 기초자치단체에 우선 부여하도록 사무배분을 체계화해야 할 것임
- 지방자치의 기본적 명제인 주민 가까이서 사무를 수행할 수 있도록 보충성의 원칙에 근거하여 사무배분이 이루어지도록 해야 함. 즉, 국가 및 상급지방자치단체는 기초자치단체에 대하여 기술적인 지원, 재정적인 지원을 충분히 보장하는 차원에서 광역적 기능에 대한 사무배분이 이루어지도록 각 중앙부처의 법령 제·개정 방향이 정립되어야 함
- 기초자치단체가 행·재정적 능력으로 사무수행을 감당하지 못할 경우에만 제한적으로 광역자치단체와 국가가 사무를 대신 수행하고, 광역자치단체와 국가는 기초자치단체에 대한 지도·감독 수준을 최소한으로 관여하도록

사무배분체계를 개선하고 그러한 내용을 법령사전심사 대상법안에서 구현될 수 있도록 점검이 필요함

○ 자치사무의 권한 범위를 침해하지 않는 사무배분

- 자치사무는 지방자치단체가 수행하는 사무가 다양하기 때문에 적극적인 개념으로 규정하지 않고 소극적으로 그 범위를 결정하게 됨
- 즉, 새로운 행정사무를 신설할 경우에는 국가사무로 할 것인지, 자치사무로 할 것인지부터 검토하고, 가능하다면 사무배분 원칙과 기준에 근거하여 광역자치단체에 배분하기 보다, 기초자치단체의 자치사무화 될 수 있도록 하여 국가의 관여가 요구되는 위임사무화 최소의 원칙을 준수하는 것이 바람직 함
- 이외에도 이미 위임사무로 되어 있는 사무에 대해서는 일본에서 개선한 바와 같이 폐기가 가능한 사무, 자치단체의 자치사무로 이양이 가능한 사무, 위임사무로 남을 사무, 국가사무로 환원할 사무 등으로 구분해서 법령사전심사에 반영할 필요가 있음

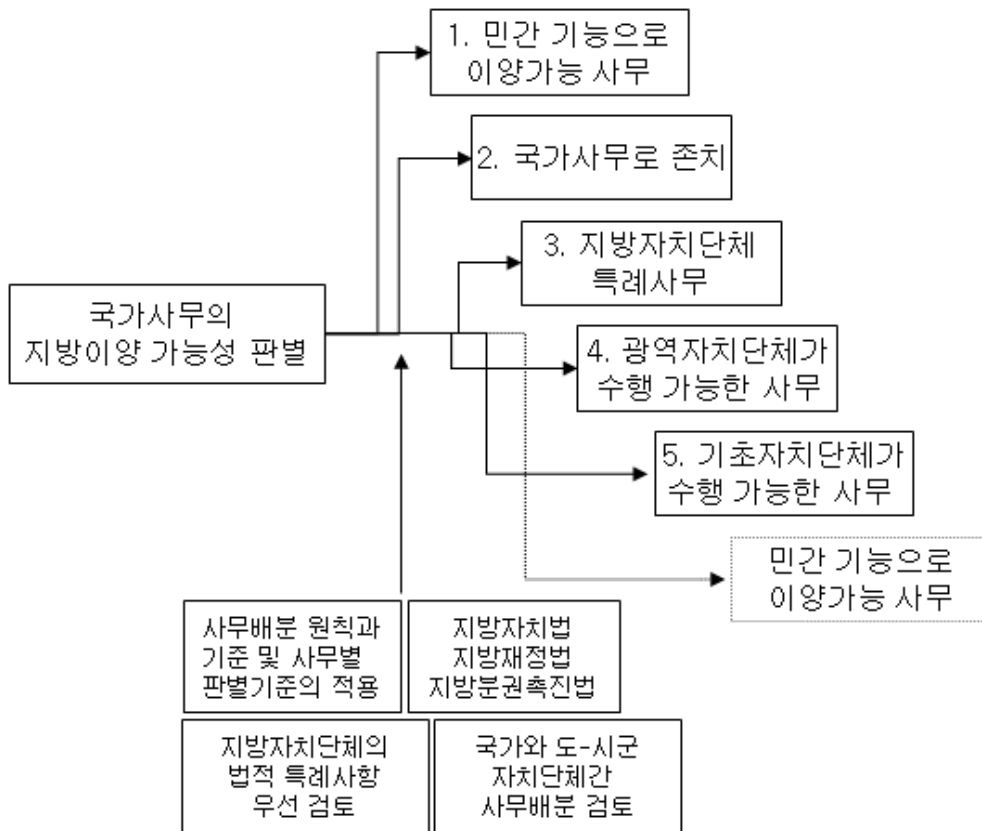
○ 자치사무 판결 절차 및 기준

- 국가사무의 기준 판별 후 지방자치단체가 수행하는 (자치사무)로 판별
- 지방이양 대상사무의 기준을 적용함에 있어서는 지방자치법상 국가사무의 배타적 기준이 법률적으로 분명하게 제시되어 있으므로 이에 근거하여 국가사무를 우선 선정, 판별하고 난 후 자치단체의 사무(지방자치법 제9조)로 규정함
- 기초자치단체 우선의 원칙에 따라서 또한 기초자치단체의 기능과 사무를 분류한 뒤, 두 가지 본질적인 기능 내지 사무에 해당하는 것이라 판단하기 힘든 잔여범주에 대해서는 지방자치법상 광역자치단체 기능으로 분류하는 방향으로 추진할 수도 있음
- 이상의 지방자치법상 기준은 지방이양대상사무를 발굴할 수 있는 근거가 되는 바, 먼저 지방정부 조직의 기본적인 동기가 바로 지방수준에서 주민이 원하는 서비스를 제공하는데 있다는 점에 근거하여 중앙정부와 지방자치단체간 효율적인 기능분석 연구에 유용한 기초가 되므로 이를 판단근거

로 지방자치권 확대를 위한 「합리적인 사무배분판별」을 위한 기준표를 작성한 판별도 가능함

- 국가-지방간 지방이양 대상사무 선정을 위한 사무배분 판별절차(안)
- 첫째, 국가사무를 판별하는 주요기준으로서 국가통합성은 이를 구성하는 하위범주인 국가존립성과 전국적 통일성, 고도전문성 및 기타 항목에 대하여 각각의 코드번호를 기입케 하여 명목변수로서 측정함(국가사무의 시도위임사무는 판별에서 제외)

<그림 2> 지방이양 판별 절차



- 둘째, 기존 지방자치단체별로 개별법 또는 특별법(예: 제주특별자치도 특별법)에 근거한 지방분권 강화 목적의 관련사무에 대해서는 총괄이양원칙 등에 근거하여 지방자치단체로 이양하도록 함
- 셋째, 지방자치단체의 시도 및 시군구사무 관별의 주요기준(주민편의성, 현지성, 대응성 및 기타)에 따라 기초자치단체의 사무, 광역자치단체의 사무로 관별
- 넷째, 광역성의 정도를 평가하는 주요기준으로써 사무집행의 영향력범위(과급의 효과)와 집행의 효율성 및 전문성(기술 및 정보처리능력) 등에 근거하여 일반적으로 광역자치단체가 수행해야 할 사무에 대한 이양관별
- 다섯째, 국가통합성을 비롯한 주민편의성 및 광역성의 세 가지 평가를 고려하여 각 단위사무에 대한 종합적 판단으로 이양관별하면 될 것임

○ 관별기준

제 1단계 : 국가사무로의 관별	사무의 성격상 국가존립과 전국적 통일성, 전국적 형평성, 영향력의 전국 범위, 국가 기획적인 성격과 범위를 가진 사무 등을 지방자치법의 정신에 입각하여 우선 적용해 1차적으로 국가사무로 존치할 것을 관별함
제2단계 : 기초자치단체가 수행할 사무로 관별	국가사무로 분류되지 않는 것은 원칙적으로 모두 지방자치단체의 자치사무로 봄. 사무의 성격상 주민복지와 일상 생활관련사무(현지성)와 주민의 욕구에 대한 적극적인 주민대응성(편의성) 및 주민자치성(민주성)에 부합되는 것은 모두 기초(행정시)사무로 관별함
제 3단계 : 광역자치단체가 수행할 사무로 관별	국가고유사무와 기초(행정시)사무를 순차적으로 규정한 뒤 잔여범주를 광역자치단체의 사무로 분류함. 배분 기준에 적용해 나가는 단계로 실질적인 사무이양의 중요한 평가기준을 마련하여 적용하게 되는 단계임

<표 1> 국가사무로 결정 가능한 판별기준

국가 통합성	세부기능	개념 및 기준
국가 존립성	국가존립 및 재정운영	국방, 외교, 병무, 남북교류, 조폐, 중앙선거, 국가재정·조직, 사법·행형, 국가경찰 등
전국적 통일성	국가적 계획	국토종합계획, 전국적 경제개발계획, 전국주요간선도로계획 등
	국가적 이익이 담보된 전국규모사업	공항·항만·간척·철도 등 대규모 사업 등
	통일적 사무	도량형 기준설정, 의·약사 시험·면허, 통계조사, 측량, 근로기준설정 등
	국가적 환경 사무	국유산림, 하천 등
	사회복지	전국적 실업대책, 사회보장, 생활보호 전국적 기준설정
지방자치	국가적 지방자치정책, 전국적 지방재정기준운영, 시도자치단체간 분쟁조정, 사무배분·기관설치 기준설정 적용	
고도전문성	지식 및 기술 분야	원자력, 국가적 차원의 지식정보화 사업 등

○ 주민편의성 중심의 기초사무 판별기준

- 주민편의성은 지역사회(communitiy)나 일상생활현장에서 자치적으로 처리되는 것이 효율적인 사무(현지성)와 주민편의를 도모하는 서비스나 생업관련 사무 등 주민의 욕구에 적극적으로 행정의 대응해야하는 사무(대응성)임
- 기초자치단체 우선 원칙에 의거하여 국가사무로 분류되지 않는 것은 원칙적으로 모두 지방자치단체의 자치사무로 간주함
- 주민편의성을 기초사무 판별기준으로 삼은 것은 주민들의 일상적인 생활과 관련된 현지성이 강한 사무가 주민에게 가장 가까이 있는 자치단체인 기초자치단체가 처리하는 것이 보다 효율적이며, 주민 참여적 자율성과 주민자치라는 지방자치의 민주주의원리를 포괄한다는데 있음
- 지표로써 주민편의성은 하위범주으로써 현지성과 대응성을 포함. 이는 지방자치법의 정신에 근거하여 주민의 요구에 가장 신속하고 적극적으로 대응하여야 할 사무는 시군구 지위로서 주민과 가까운 행정의 현장에서 집행하는 것이 행정 대응성을 높인다는 점에서 주민편의성의 주요 개념으로 판단

<표 2> 주민편의성에 따른 기초사무로의 관별기준

주민편의성	세부기능	개념 및 기준
현지성	주민 생활 복지	사회복지시설, 노인/아동/심신장애자/청소년/부녀보호, 생활보호자치원, 보건진료기관, 전염병 예방·방역, 묘지·화장, 위생, 청소·오물 등
	교육·문화·체육·예술 진흥	유아원 ~ 고등학교 설치, 공공교육·체육·문화시설, 지방문화재관리, 지방문화예술 육성 등
대응성	농림·상공 등 산업 진흥	산업용수 시설, 농축수산물 생산·유통, 복합영농 지도·관리, 가축전염병 예방, 지역(특화)산업 개발·육성, 소비자보호, 공유림 관리 등
	지역개발·생활환경 시설	지역개발사업, 지방도목·건설사업, 도시계획, 지방도로, 주거환경개선, 자연보호, 하천관리, 상·하수도·간이급수시설, 공원·녹지, 교통편의시설, 재해대책, 지역정제 등
	지역민방위·소방	지역·직장 민방위, 화재예방·소방 등
	기관운영의 자율성	지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등

※ 참고: 지방이양 대상사무 관별을 위한 계량척도 방법(안)

사무구분	국가사무	자치단체에 부여 기존 특례사항	기초사무	광역사무	이양단계
주요개념	국가통합성	(예: 제주특별자치도)	주민편의성	광역성	년도별 이양순서
관별기준	①국가 존립성 ②전국 통일성 ③고도 전문성 ④기타	①자치입법권 강화 ②자치조직, 운영권강화 ③재정분권 강화 ④특례분야별 이양	①현지성 ②대응성 ③기타	①영향력 범위 ②집행의 효율성 ③광역적 전문성 ④광역수준 빈도	① 1년 이내 ② 2~3년 이내 ③ 5년 이내 ④ 기타
	존치대상(존치)	기이양, 이양대상	이양대상		① ~ ③ 3점 척도

### 3. 자치입법권 확대를 위한 지방이양 대상사무 발굴사례

- 경기도 사무를 사례대상으로 하여 중앙권한의 지방이양을 통한 자치입법권 확대가 필요한 사무를 조사 및 발굴한 것임

<표 3> 종합표

분야	계	국가사무 중 도에서 추진하는 것이 효율적인 사무	국가사무 중 시군에서 추진하는 것이 효율적인 사무
총 계	39	36	3
계획수립 및 결정	5	4	1
토지 이용	4	4	
산업진흥	4	4	
도시 및 지역개발	4	4	
문화·관광개발	2		2
인프라 정비	2	2	
환경보전 및 자원관리	13	13	
인적자원개발	3	3	
기타	2	2	



가. 국가사무 중 도에서 추진하는 것이 효율적인 사무

분야	사무명	개선
계획수립 및 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 공사원가 사전 검토 (추정가격 100억 원 이상)</li> <li>- 시/군간 행정구역 경계 조정</li> <li>- 개발제한구역 관리계획 승인</li> <li>- 광역도시계획 승인</li> </ul>	중앙 → 광역
토지 이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업진흥지역 해제</li> <li>- 농지전용허가(협의)</li> <li>- 농지분야협의</li> <li>- 산림청 소관 국유림에 대한 산지관리 협의(허가)</li> </ul>	중앙 → 광역
산업 진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업단지 물량공급</li> <li>- 경기지방중기청 수행사무(별첨)</li> <li>- 산업혁신클러스터협의회(IICC) 육성</li> <li>- 시외(고속형)버스운송사업 인/면허</li> </ul>	중앙 → 광역
도시 및 지역개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공원독자기본계획 승인</li> <li>- 택지개발예정지구 지정, 실시계획 승인</li> <li>- 100만㎡ 이상의 도시개발구역지정 승인</li> <li>- 공공기관 이전부지 활용방안 수립</li> </ul>	중앙 → 광역
인프라정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 항만개발/운영(무역항 관련)</li> <li>- 국가지원지방도 기본 및 실시설계</li> </ul>	중앙 → 광역
환경보전 및 자원관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경산업 육성 및 해외진출 지원</li> <li>- 사전환경성검토 협의 기능</li> <li>- 대기오염물질 총량관리사업장 설치허가 등</li> <li>- 배출시설 관리</li> <li>- 기타 수질오염원 관리</li> <li>- 잔류성유기오염물질 관리</li> <li>- 배출가스 전문정비사업자 관리</li> <li>- 운행차 정밀검사사업자 관리</li> <li>- 저공해자동차 보급사업 추진</li> <li>- 천연가스자동차 보급사업 추진</li> <li>- 특정경유자동차 관리</li> <li>- 저공해자동차 등의 표지의 부착</li> <li>- 지정폐기물 관리에 관한 사무</li> </ul>	중앙 → 광역
인적자원 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후계농업경영인 육성 및 농업인 교육 훈련</li> <li>- 감정평가사 자격등록 및 갱신등록</li> <li>- 감정평가사사무소 개설신고</li> </ul>	중앙 → 광역
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족위생방역지원본부 지도감독권</li> <li>- 수산물원산지표시 명예감시원 위촉</li> </ul>	중앙 → 광역

○ 지방이양 판단 사유

사무명	관련근거	관련부처	지방이양 사유
산업단지 물량공급	수도권정 비계획법 제8조 2항 수도권정 비계획	국토 해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 기업투자를 위한 산업단지 물량공급과 관련해서 도 수준에서의 업무처리 능력이 가능한 전문성에 문제가 없는 사무임</li> <li>· 광역적 전문성: 시군의 범위를 넘어, 도 지역 내에서 기업투자 활성화 정책을 위한 물량 배정 및 관리를 필요로 하는 사무</li> <li>· 빈도: 기업투자 관련 산업단지 물량공급 업무는 시도 단위에서 사무처리를 요구하는 일상적인 업무처리 수준은 아님               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제품성능 기술업무 등은 분담체제가 유리함</li> </ul> </li> </ul> <p>⇒ 시도사무로 이양</p>
경기지방 중기청 수행사무 (별첨)	지방자치 법 11조 (중앙행정 권한의 지방이양 촉진 등에 관한법률 제4조 1항)	중소 기업청	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 지역단위 사무의 특성을 지닌 중소기업 등에 관한 조정협력사무, 공동구매 및 수출지원 사무 등은 도에서 처리할 수 있으나, 첨단기술 및 고도의 전문성 등이 관련된 중소기업 관련 업무는 국가가 부분적으로 관여가 필요한 사항이므로 공동협력체제에 의한 사무수행을 필요로 함</li> <li>· 광역적 전문성: 도 수준에서 사무수행이 기본이 될 수 있으나 전국적 차원에서 국가의 지원이 필요한 업무적 성격을 포함하고 있음</li> <li>· 빈도: 일상적인 업무처리 수준은 아니지만 반드시 도 수준에서만 처리되어야 할 것도 아닌 사무처리 빈도를 나타냄</li> </ul> <p>⇒ 국가사무와 시도사무로 각각 배분이 필요</p>
산업혁신 클러스터 협의회(II CC) 육성	경기도과 학기술 진흥조례 제9조 제2항 제2호  경기도산 업혁신 클러스터 협의회 육성및지 원에관한 규칙		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 산업클러스터는 운영특성상 재정과 전문기술과 지식이 시도 수준에서 처리가 효과적이고 가능한 사무임</li> <li>· 광역적 전문성: 경기도 수준에서는 시군을 넘어선 도 차원에서 “협의회 육성”이 효과적인 결과를 가져올 수 있음</li> <li>· 빈도: 산학연과의 연계를 특징으로 하는 산업클러스터는, 업종의 분포가 시군을 넘어서 광역적으로 산재해 있기 때문에, 시군에서 처리하는 빈도보다는 높지 않으나 시도 차원에서 중요시점 등을 고려해서 처리가 필요한 사무임</li> </ul> <p>⇒ 시도사무로 이양</p>

사무명	관련근거	관련부처	지방이양 사유
환경산업육성 및 해외진출 지원	환경기술 개발 및 지원에 관한 법률 제6조	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 경기도는 그 동안 중국과 직접적 경제교류도 해왔던 업무로서 역량이 충분하다</li> <li>· 광역적 전문성: 시군을 넘는 도 단위의 광역적 업무임</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 많이 발생할 것 임</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
사전환경성검토 협의 기능	환경정책 기본법 제25조의3 , 제25조의4 , 제25조의6	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 최종적인 개발 허가가 아닌 사전협의 기능이므로 도(道)에서 가능</li> <li>· 광역적 전문성: 시군 단위보다는 도(道) 정도의 광역성</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 많음</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
대기오염 물질 총량관리 사업장 설치허가 등	수도권 대기환경 개선에 관한 특별법 제14조 등	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 총량관리 업무는 도(道)마다 다르고 도에서 처리가 가능</li> <li>· 광역적 전문성: 도(道) 정도임</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 많이 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
배출시설 관리	대기환경보전법 23조 등 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제33조 등	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 배출시설 관리는 전문성이 크게 요구되지 않고 도(道)에서 처리가 가능함</li> <li>· 광역적 전문성: 도(道)의 범위를 넘어가지는 않지만 시군 단위는 넘어가는 업무</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 많이 발생함</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
기타 수질오염원 관리	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제60조 등	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 수질오염원 관리 정도는 도(道)에서 수행이 충분히 가능함</li> <li>· 광역적 전문성: 시군단위를 넘어가는 도(道) 단위임</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 처리하는 정도의 업무빈도임</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
잔류성 유기오염물질 관리	잔류성유기오염물질관리법 제16조 등	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 역량은 충분</li> <li>· 광역적 전문성: 전국적이라기보다는 배출시설 관리와 함께 하여야 함</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양

사무명	관련근거	관련부처	지방이양 사유
배출가스 전문정비 사업자 관리	대기환경보전법 제68조	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 역량은 충분</li> <li>· 광역적 전문성: 전국적이라기보다는 배출시설 관리와 함께 하여야 함</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
운행차 정밀검사 사업자 관리	대기환경보전법 제64조, 82조	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 역량은 충분</li> <li>· 광역적 전문성: 전국적이라기보다는 도의 업무</li> <li>· 빈도: 도(道)에서 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
저공해자동차 보급 사업 추진	수도권대기환경개선에 관한 특별법 제24조	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 기술개발이 아닌 지원사업이므로 도가 수행하기에 충분함</li> <li>· 광역적 전문성: 국가 전체적인 업무임</li> <li>· 빈도: 시군에서 주로 이루어지고 있으나 도가 조정을 하여야 하므로 도에서 업무가 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
천연가스 자동차 보급사업 추진	대기환경보전법 제58조	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 기술개발이 아닌 지원사업이므로 도가 수행하기에 충분함</li> <li>· 광역적 전문성: 국가 전체적인 업무임</li> <li>· 빈도: 시군에서 주로 이루어지고 있으나 도가 조정을 하여야 하므로 도에서 업무가 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
특정경유 자동차 관리	수도권대기환경개선에 관한 특별법 제25조	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 역량은 충분</li> <li>· 광역적 전문성: 전국적이라기보다는 도 단위의 관리가 필요</li> <li>· 빈도: 도에서 주로 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
저공해자동차 등의 표지의 부착	" 제28조	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 역량은 충분</li> <li>· 광역적 전문성: 전국적이라기보다는 도 단위의 관리가 필요</li> <li>· 빈도: 도에서 주로 발생</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
지정폐기물 관리에 관한 사무	폐기물관리법	환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 역량은 충분</li> <li>· 광역적 전문성: 전국적임</li> <li>· 빈도: 시군에서 주로 발생하는 시군단위를 넘는 광역적 관리가 필요</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양

사무명	관련근거	관련부처	지방이양 사유
시외(고속형) 버스운송 사업 인·면허	여객자동차운수사업법제4조 및 제10조	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 인·면허업무는 자치단체에서도 충분히 수행할 수 있는 역량이 있음</li> <li>· 광역적 전문성: 시외(고속형)버스 관련업무로서 시군의 경계를 벗어나 도 단위로 이뤄지는 것이 바람직함</li> <li>· 빈도: 주로 시도단위로 업무가 이뤄짐</li> </ul> <p>⇒ 시도사무로 이양</p>
항만개발·운영 (무역항 관련)	항만법 제9조 제1항 등	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 항만업무는 지역 배후도 시와의 유기적 협력이 중요하며 현재도 항만 인프라 구축 등에 지자체가 참여하고 있어 광역자치단체가 운영역량은 보유하고 있다고 보여짐</li> <li>· 광역적 전문성: 무역항의 특성상 시군보다는 도 단위로 수행되는 것이 바람직함</li> <li>· 빈도: 도 단위에서의 발생빈도가 높음</li> </ul> <p>⇒ 국가가 항만(무역항) 개발은 계속 담당 ⇒ 항만운영 업무는 시도사무로 이양</p>
국가지원 지방도 기본 및 실시설계	도로법 제23조	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 지방도로 설계역량은 지자체도 보유하고 있음</li> <li>· 광역적 전문성: 지방도간의 효율적 연계를 위해 도로관리청인 광역지자체에서 담당하는 것이 바람직함</li> <li>· 빈도: 도단위에서 주로 발생</li> </ul> <p>⇒ 시도사무로 이양</p>
개발제한구역 관리계획 승인	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 시도는 지역현안 사업에 대한 개발계획을 수립·이행할 수 있는 역량을 갖추고</li> <li>· 광역적 전문성: 시도범위의 광역성과 주민현장 행정을 고려한 개발제한과 구역의 관리가 필요함</li> <li>· 빈도: 광역적 사무수행의 수준에서 적합</li> </ul> <p>⇒ 시도사무로 이양</p>
광역도시계획 승인	국토계획법 제16조	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 시군 수준보다 높은 도시계획 역량을 요구하고, 전국 단위의 획일적인 계획성이 아니므로 시도에 적합한 사무</li> <li>· 광역적 전문성: 시군의 행정범위를 넘어서는 광역권 계획임</li> <li>· 빈도: 3~5년 단위로 재평가 및 검토가 요구되는 광역계획으로 시도에 적합</li> </ul> <p>⇒ 시도사무로 이양</p>

사무명	관련근거	관련부처	지방이양 사유
100만㎡ 이상의 도시개발구역 지정 승인	도시개발법 제3조제1항	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 상위도시기본계획과 연계한 통합적 사무수행 체계를 위해 시도가 수행 가능한 사무</li> <li>· 광역적 전문성: 도시개발 계획에 대한 승인시 광역성을 고려하여 결정하기 때문에 시도가 수행할 필요가 있음</li> <li>· 빈도: 시군 보다는 시도에서 사무처리 빈도가 높음</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
공공기관 이전부지 활용방안 수립	공공기관지방이전에관한특별법 제43조	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 지역경제 및 지역개발 주체인 시도가 주체적으로 수행해야 할 사무</li> <li>· 광역적 전문성: 공공기관 이전부지 활용방안 등 관련사무의 성격은 시군의 범위를 넘음</li> <li>· 빈도: 도 지역에서 처리가 적합하고, 가능한 사무</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
감정평가사 자격 등록 및 갱신 등록	부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률 제26조의 2,3,4	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 관련 개발구역 지정사무와 그와 관련한 평가사무 등은 국가가 모든 업무를 일괄적으로 처리하기 보다는, 관할 지역의 광역시 및 도가 지역의 특성을 고려한 전문성을 기반으로 처리가 필요한 사무</li> <li>· 광역적 전문성: 한 지역에 치우치지 않도록 시도 수준에서 조정이 필요한 성격의 사무</li> <li>· 빈도:</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
감정평가사 사무소 개설 신고	부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률 제27조	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 감정평가사의 자격적합성 등에 대한 판단은 국가차원의 고도 전문성을 요하지 않는 시도 수준의 사무</li> <li>· 광역적 전문성: 특정지역에 치우친 감정평가 사무소 개설 등이 우려되므로 시도 수준에서 현장성을 충분히 고려해 신고를 받을 수 있도록 광역적 사무관리가 필요</li> <li>· 빈도: 시군에서 일상적으로 발생하는 사무가 아니므로 시도 수준에서 처리가 적합</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양
택지개발 예정지구 지정, 실시계획 승인	택지개발촉진법 제3조, 제8조, 제9조	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행효율성과 역량: 택지개발 예정지구의 지정, 개발제한구역의 관리 등 업무적 성격은 도 지역의 광역적 업무의 성격을 나타내고 시도가 처리할 수 있는 사무</li> <li>· 광역적 전문성: 시군의 관할범위를 넘어 시도 차원에서의 광역성을 고려해 추진해야 할 사무</li> <li>· 빈도: 사무처리의 빈도는 도 차원에서 빈도 높게 발생되므로 시도에서 처리되어야 할 사무</li> </ul> ⇒ 시도사무로 이양

나. 국가사무 중 시군에서 추진하는 것이 효율적인 사무

분야	사무명	개선
계획수립 및 결정	- 자치구가 아닌 구 및 읍면동 행정구역 폐차·분합	중앙 → 기초
문화·관광개발	- 성폭력 및 가정폭력 피해자 등 원스톱 지원서비스 - 청소년 유해환경 감시단 운영사항	중앙 → 기초

○ 판단 사유

사무명	관련근거	관련부처	지방이양 사유
자치구가 아닌 구 및 읍면동 행정구역 폐차·분합	지방자치법 제4조 3항	행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역적 전문성: 시군구를 넘지 않으므로 시군구 사무로 하는 것이 적절하다. 사무처리 빈도도 시군구에서 많으므로 시군구 사무로서 이양하는 것이 적절</li> <li>• 기초단위 역량: 또한 사무배분의 기준에서 보면 지방정부의 처리 능력이 됨. 현행의 행정안전부 장관의 승인을 받아야 하는 것은 전혀 불필요하고 시대에 역행하는 것임</li> <li>• 현지성: 국가 보다는 시군에서 발생 ⇒ 시군사무로 이양</li> </ul>

사무명	관련근거	관련부처	지방이양 사유
성폭력 및 가정폭력 피해자 등 원스톱 지원서비스	성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법 제3조	보건복지가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역적 전문성: 가정폭력의 경우 기존 시군경계를 넘어 광역적으로 발생하기 보다는 시군내에서 발생하는 성격을 지니며 현장과의 신속한 접근이 중요함</li> <li>• 기초단위 역량: 원스톱지원서비스는 도내 2개소에 이미 지정운영하고 있어 자치단체가 수행할 수 있는 역량은 갖추고 있음</li> <li>• 현지성: 시군 단위에서 처리하는 빈도가 높음 ⇒ (국비 및 도비지원을 전제로) 시군사무로 이양</li> </ul>
청소년 유해환경 감시단 운영사항	청소년보호법 제43조	보건복지가족부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역적 전문성: 시군경계를 넘는 광역적 처리보다는 유해환경과의 근접성, 신속성 등이 보다 중요함</li> <li>• 기초단위역량: 지자체에서 감시단을 운영할 수 있는 역량은 지니고 있음</li> <li>• 현지성: 시군단위에서의 발생빈도가 높음 ⇒ 시군사무로 이양</li> </ul>

#### 4. 현행 법령상 자치입법권 제약 사례 조사 및 결과

##### ○ 조사대상

- 구체적으로 자치입법권을 제약하는 조사 대상으로는 다음의 법령을 대상으로 조사하였음 (873개 법령)
- 교육과학기술부 소관법령 306건 (법률 89건, 124건, 부령 93건)
- 행정안전부 소관법령 338건 (법률 105건, 대통령령 161건, 부령 72건)
- 농림수산물식품부 소관법령 230건 (법률 72건, 대통령령 73건, 부령 85건)

##### ○ 법령상 자치입법권(조례제정권 범위) 제약 내용

- 헌법 제75조는 대통령령은 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은...” 사항에 대하여 제정할 수 있도록 하고 있는데 반해 위임조례는 “법령의 범위 안에서” 제정하도록 하고 있음
- 실제 개별법령의 위임에 따라 제정되는 위임조례의 대부분은 행정입법인 대통령령과 마찬가지로 법률의 내용을 보충하는 기능을 수행하며 법률의 하위에 놓인 법규로서의 성질을 가진 것이 많음. 이는 조례가 국가 법체계에서 명령보다 하위에 놓인 법규의 성격이 짙다는 것을 나타내는 것임. 현행 법령상 이러한 내용들이 많이 발견되고 있어서 본 사례조사에서는 이에 나타난 대표적 사례를 발굴한 것임

#### ※ 이하 엑셀 자료 첨부

##### ○ 조사결과

- 35개 유형과 관련한 사례법률의 자치입법권 개선안 제안

##### ○ 자치입법권 개선 유형



- 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다 ▶ 대통령령의 기준에 따라 조례로 정한다  
▶ 대통령령 및 해당 지방자치단체의 조례로 정한다
- 그 밖에 대통령령이 정하는 ▶ 그 밖에 대통령령 및 조례가 정하는
- 대통령령이 정하는 건축물 ▶ 대통령령이 정하는 범위내에서 시·도 조례가 정하는 건축물
- 대통령령이 정하는 사항 ▶ 대통령령이 정하는 범위내에서 시·도 조례가 정하는 사항
- 대통령령이 정하는 업무 ▶ 대통령령의 기준에 따라 조례에서 정하는 업무
- 소관 부령으로 정한다 ▶ 소관 부령으로 정한다. 다만, 시도조례로 이를 강화하여 정할 수 있다  
▶ 그 밖에 필요한 사항은 소관 부령 및 조례로 정한다
- 필요한 사항은 부령으로 정한다 ▶ 필요한 사항은 부령 또는 조례로 정한다
- 대통령령이 정하는 행위 ▶ 대통령령 및 해당 자치단체의 조례가 정하는 행위
- 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업 ▶ 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사업(기준제시)

## 개별 법령상 자치입법권 사례 및 개선안

## 조례입법권 확대를 위한 법령개정 대상(안)

연 번	소 관 부 처	법 령 명	현 행 규 정	개 정(안)	개 정 사 유	개 정 범 령
1	농림 수산 식품 부	농어촌 재해 대책법	<p>제9조 (복구자금의 선지급 등)</p> <p>① 국가와 지방자치단체는 재해복구를 위하여 필요한 경우 재해를 입은 농가와 어가에 복구자금의 일부[이하 "선금금(선금금)"이라 한다]를 복구 전에 미리 지원할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 선금금을 지원받은 농가나 어가는 선금금을 지원받은 날부터 30일 이내에 복구를 하여야 한다. 다만, 그 기간 이내에 복구를 하지 아니한 경우(날씨가 고르지 못한 등 농림수산식품부령으로 정하는 사유로 복구를 하지 못하는 경우는 제외한다)에는 그 선금금을 지체 없이 반납하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 선금금의 지원비용, 제2항에 따른 복구 실시의 기준, 그 밖에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>	<p>제9조 (복구자금의 선지급 등)</p> <p>① 국가와 지방자치단체는 재해복구를 위하여 필요한 경우 재해를 입은 농가와 어가에 복구자금의 일부[이하 "선금금(선금금)"이라 한다]를 복구 전 에 미리 지원할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 선금금을 지원받은 농가나 어가 는 선금금을 지원받은 날부터 30일 이내에 복구를 하여야 한다. 다만, 그 기간 이내에 복구를 하지 아니한 경우(날씨가 고르지 못한 등 대통령령(농림 수산식품부령)에 근거하여 조례로 정하는 사유로 복구를 하지 못하는 경우는 제외한다)에는 그 선 금금을 지체 없이 반납하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 선금금의 지원비용, 제2항에 따 른 복구 실시의 기준, 그 밖에 필요한 사항은 대 통령령(농림수산식품부령)의 기준에 근거하여 (규 제적으로) 조례로 정한다.</p>	<p>시행규칙 제5조의2와 제5조의3에서 필요한 기준을 정하고 있으므로 시행규칙은 폐지하고 이를 대통령령에서 명시하도록 하고, 조례로 정하도록 한다.</p>	<b>법과 시행규칙 등 개정</b>
2	농림 수산 식품 부	농어촌 정비법	<p>제3조 (자원 조사)</p> <p>① 농림수산식품부장관은 농어촌 정비를 위하여 토지·마을 및 연안해면(연안해면)의 이용과 개발에 필요한 자원 조사를 할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	<p>제3조 (자원 조사)</p> <p>① 농림수산식품부장관과 지방자치단체장은 농어 촌 정비를 위하여 토지·마을 및 연안해면(연안해 면)의 이용과 개발에 필요한 자원 조사를 할 수 있다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	<p>지방자치단체도 농어촌정비계획 수립 및 집행을 위한 관련 사무를</p>	<b>법 개정</b>

3	농림수산물부	농어촌 정비법	<p>② 농어촌 정비를 위한 자원 조사는 농어촌지역을 대상으로 한다.</p> <p>③ 자원 조사의 대상 항목, 연안해면의 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제6조 (농업생산기반 정비계획과 예정지 조사)</p> <p>① 농림수산물부 장관은 제3조에 따른 자원 조사 결과를 바탕으로 논농사, 밭농업 등 지역별·유형별 농업생산기반 정비계획을 수립·추진하여야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>② 농림수산물부 장관은 제9조에 따른 농업 기반정비사업 시행자로부터 신청을 받거나 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 농업생산기반 정비계획에 따라 해당 지역에 대한 예정지 조사를 실시하여야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	<p>② 농어촌 정비를 위한 자원 조사는 농어촌지역을 대상으로 한다.</p> <p>③ 자원 조사의 대상 항목, 연안해면의 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령과 조례로 정한다.</p>	<p>제6조 (농업생산기반 정비계획과 예정지 조사)</p> <p>① 농림수산물부 장관과 지방자치단체장은 제3조에 따른 자원 조사 결과를 바탕으로 논농사, 밭농사, 시설농업 등 지역별·유형별 농업생산기반 정비계획을 수립·추진하여야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>② 농림수산물부 장관과 지방자치단체장은 제9조에 따른 농업기반정비사업 시행자로부터 신청을 받거나 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 농업생산기반 정비계획에 따라 해당 지역에 대한 예정지 조사를 실시하여야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	<p>대통령령과 조례에 근거하여 수행할 수 있도록 함</p>	<p>농업기반정비사업업 지방자치단체도 수행할 수 있기 때문에(동법 제9조), 농업생산기반 정비계획과 예정지 조사 업무 등의 지방자치단체로 이양</p>		<p style="text-align: center;"><b>법 개정</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>법과 시행규칙의 개정</b></p>
4	농림수산물부	농어촌 정비법	<p>제10조 (농업기반정비사업 시행계획의 공고 등)</p> <p>① 농업기반정비사업 시행자는 제8조에 따른 농업기반정비사업 시행계획이 수립된 지역에서 사업(지수지의 개수·보수 등 농림수산물부령으로 정하는 농업생산기반개량사업은 제외한다)을 시행하려는 경우 그 농업기반정비사업 시행계획을 제11조에 따른 농업기반정비사업에 참가할 수 있는 자격이 있는 자에게 열람하게 하여야 하며, 그</p>	<p>제10조 (농업기반정비사업 시행계획의 공고 등)</p> <p>① 농업기반정비사업 시행자는 제8조에 따른 농업기반정비사업 시행계획이 수립된 지역에서 사업(지수지의 개수·보수 등 농림수산물부령으로 정하는 농업생산기반개량사업은 제외한다)을 시행하려는 경우 그 농업기반정비사업 시행계획을 제11조에 따른 농업기반정비사업에 참가할 수 있는 자격이 있는 자에게 열람하게 하여야 하며, 그 자격이 있는 자의 3분의 2</p>	<p>제10조 (농업기반정비사업 시행계획의 공고 등)</p> <p>① 농업기반정비사업 시행자는 제8조에 따른 농업기반정비사업 시행계획이 수립된 지역에서 사업(지수지의 개수·보수 등 농림수산물부령으로 정하는 농업생산기반개량사업은 제외한다)을 시행하려는 경우 그 농업기반정비사업 시행계획을 제11조에 따른 농업기반정비사업에 참가할 수 있는 자격이 있는 자에게 열람하게 하여야 하며, 그 자격이 있는 자의 3분의 2</p>	<p>시행규칙에 규정하고 있는 특수한 사유는 대통령령으로 정하고, 시행계획의 공고, 이의신청 등 세부절차는 대통령령과 조례로</p>					

			<p>자격이 있는 자의 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다. 다만, 농림수산물부령으로 정하는 특수한 사유로 인하여 이러한 동의를 받을 수 없는 경우에는 그 지역 수혜면적(수혜면적)의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 받아야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>② 제1항에 따라 공고된 농업기반정비사업에 참가할 수 있는 자격이 있는 자가 그 농업기반정비사업 시행계획에 대하여 이의(이의)가 시행자에게 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>③ 농업기반정비사업 시행자는 제2항에 따른 이의신청을 받으면 그 적부(적부)에 관한 의견을 첨부하여 시·도지사에게 재정(재정)을 신청하여야 한다. 다만, 농업기반정비사업 시행자가 국가 또는 시·도지사이면 농림수산물부장관에게 재정을 신청하여야 한다. &lt;개정 2007.8.3, 2008.2.29&gt;</p> <p>④ 농업기반정비사업 시행을 위한 시행계획의 공고, 이의신청, 재정신청 등에 필요한 세부 절차는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>이상의 동의를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정한 범위 내에서 조례로 정하는 특수한 사유로 인하여 이러한 동의를 받을 수 없는 경우에는 그 지역 수혜면적(수혜면적)의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 받아야 한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p> <p>② 제1항에 따라 공고된 농업기반정비사업에 참가할 수 있는 자격이 있는 자가 그 농업기반정비사업 시행계획에 대하여 이의(이의)가 있을 때에는 농업기반정비사업 시행자에게 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>③ 농업기반정비사업 시행자는 제2항에 따른 이의신청을 받으면 그 적부(적부)에 관한 의견을 첨부하여 시·도지사에게 재정(재정)을 신청하여야 한다. 다만, 농업기반정비사업 시행자가 국가 또는 시·도지사이면 농림수산물부장관에게 재정을 신청하여야 한다. &lt;개정 2007.8.3, 2008.2.29&gt;</p> <p>④ 농업기반정비사업 시행을 위한 시행계획의 공고, 이의신청, 재정신청 등에 필요한 세부 절차는 대통령령과 조례로 정한다.</p>	<p>정하도록 함</p>	
5	농림수산물부	농어촌 정비법	<p>제17조 (농업기반시설의 등록) 제16조에 따른 농업기반시설과 국가 또는 지방자치단체가 소유한 농업기반시설을 관리하는 자(이하 "농업기반시설 관리자"라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그가</p>	<p>제17조 (농업기반시설의 등록) 제16조에 따른 농업기반시설과 국가 또는 지방자치단체가 소유한 농업기반시설을 관리하는 자(이하 "농업기반시설 관리자"라 한다)는 대통령령과 (그 기준에 근거하여) 조례로 정하는 바에 따라 그가</p>	<p>자치단체가 소유한 농업기반시설의 관리는 조례로 정하는 바에</p>	<p><b>법 개정</b> (다음 관련 시행령 개정)</p>

	관리하는 농업기반시설을 시·도지사에게 등록하여야 한다.	관리하는 농업기반시설을 시·도지사에게 등록하여야 한다.	농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령	농림수산식품부	6
<p>관리하는 농업기반시설을 시·도지사에게 등록하여야 한다.</p>	<p>제23조 (농업생산기반시설의 등록)            ① 법 제17조에 따라 등록하여야 할 농업생산기반시설은 다음 각 호와 같다.            &lt;개정 2008.2.29&gt;            1. 저수지 2. 양수장이나 배수장 3. 취인보 4. 관정이나 잠수암거 5. 용수로나 배수로 6. 하구둑이나 방조제 7. 농로 8. 그 밖에 농림수산식품부령으로 정하는 농업생산기반시설            ② 법 제16조에 따른 농업생산기반시설과 국가 또는 지방자치단체가 소유한 농업생산기반시설을 관리하는 자(이하 "농업기반시설 관리자"라 한다)는 등록된 농업기반시설이 폐지되거나 개수, 손괴 등의 사유로 그 원형이 변경된 경우에는 지체 없이 그 내용을 등록하여야 한다.            ③ 농업생산기반시설의 등록 절차와 그 밖에 필요한 사항은 농림수산식품부령과 조례로 정한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	<p>제23조 (농업생산기반시설의 등록)            ① 법 제17조에 따라 등록하여야 할 농업생산기반시설은 다음 각 호와 같다.            &lt;개정 2008.2.29&gt;            1. 저수지 2. 양수장이나 배수장 3. 취인보 4. 관정이나 잠수암거 5. 용수로나 배수로 6. 하구둑이나 방조제 7. 농로 8. 그 밖에 농림수산식품부령으로 정하는 농업생산기반시설            ② 법 제16조에 따른 농업생산기반시설과 국가 또는 지방자치단체가 소유한 농업생산기반시설을 관리하는 자(이하 "농업기반시설 관리자"라 한다)는 등록된 농업기반시설이 폐지되거나 개수, 손괴 등의 사유로 그 원형이 변경된 경우에는 지체 없이 그 내용을 등록하여야 한다.            ③ 농업생산기반시설의 등록 절차와 그 밖에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	<p>제11조 (농업 및 식품산업 관련 단체의 육성)            ① 국가와 지방자치단체는 농업인, 식품산업에 종사하는 자 및 소비자의 권익을 보호하고 이들의 경제활동을 촉진하기 위하여 농업 및 식품산업과 관련된 단체의 설립 및 운영을 지원할 수 있다.            ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 단체들이 공동의 목적 실현을 위한 사회적 협의기구를</p>	<p>제11조 (농업 및 식품산업 관련 단체의 육성)            ① 국가와 지방자치단체는 농업인, 식품산업에 종사하는 자 및 소비자의 권익을 보호하고 이들의 경제활동을 촉진하기 위하여 농업 및 식품산업과 관련된 단체의 설립 및 운영을 지원할 수 있다.            ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 단체들이 공동의 목적 실현을 위한 사회적 협의기구를</p>	<p>제11조 (농업 및 식품산업 관련 단체의 육성)            ① 국가와 지방자치단체는 농업인, 식품산업에 종사하는 자 및 소비자의 권익을 보호하고 이들의 경제활동을 촉진하기 위하여 농업 및 식품산업과 관련된 단체의 설립 및 운영을 지원할 수 있다.            ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 단체들이 공동의 목적 실현을 위한 사회적 협의기구를</p>
<p>농업생산기반시설의 등록 관리는 부령과 각 지역 실정에 맞도록 조례로 정하도록 함</p>	<p>농업생산기반시설의 등록 관리는 부령과 각 지역 실정에 맞도록 조례로 정하도록 함</p>	<p>농업생산기반시설의 등록 관리에 관한 사항은 농림수산식품부령과 조례로 정한다. &lt;개정 2008.2.29&gt;</p>	<p>농업·농촌 및 식품산업 기본법</p>	<p>농림수산식품부</p>	<p>7</p>
<p>시행령 개정</p>	<p>시행령 개정</p>	<p>법 개정</p>	<p>법 개정</p>	<p>법 개정</p>	<p>법 개정</p>

		<p>단체들이 공동의 목적 실현을 위한 사회적 협의기구를 설립·운영하거나 단체의 회원 및 농업인 등에 대한 교육훈련·경영지도·상담 등에 필요한 시설·운영하려는 경우</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 단체의 운영지원 또는 시설의 설치·운영지원의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>설립·운영하거나 단체의 회원 및 농업인 등에 대한 교육훈련·경영지도·상담 등에 필요한 시설을 설치·운영하려는 경우 이에 필요한 비용을 지원할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 단체의 운영지원 또는 시설의 설치·운영지원의 기준 등에 필요한 사항은 대통령령과 조례로 정한다.</p>	<p>이양), 또는 대통령령에서 필요 기준을 정하고 있으므로 이를 근거로 각 자치단체에 맞도록 조례로 정하게 함</p>	
<p>8</p> <p>농림수산식품부</p>	<p>농업·농촌 및 식품산업 기본법</p>	<p>제15조 (농업·농촌및식품산업정책심의회) ① 기본계획, 시·도계획 및 시·군·구계획, 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 농림부에 중앙농업·농촌및식품산업정책심의회를 두고, 시·도에 시·도농업·농촌및식품산업정책심의회를 두며, 시·군 및 자치구에 시·군·구농업·농촌및식품산업정책심의회를 둔다.</p> <p>1. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 및 변경에 관한 사항</p> <p>2. 제17조제1항에 따른 농정(농정) 및 식품산업에 관한 연차보고서</p> <p>② 제1항에 따른 각 농업·농촌및식품산업정책심의회 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제15조 (농업·농촌및식품산업정책심의회) ① 기본계획, 시·도계획 및 시·군·구계획, 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 농림부에 중앙농업·농촌및식품산업정책심의회를 두고, 시·도에 시·도농업·농촌및식품산업정책심의회를 두며, 시·군 및 자치구에 시·군·구농업·농촌및식품산업정책심의회를 둔다.</p> <p>1. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립 및 변경에 관한 사항</p> <p>2. 제17조제1항에 따른 농정(농정) 및 식품산업에 관한 연차보고서</p> <p>② 제1항에 따른 각 농업·농촌및식품산업정책심의회 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령과 조례로 정한다.</p>	<p>각 자치단체 소관 정책심의회 등 위원회 구성과 관련하여서는 각 자치단체의 조례로 그 구성 및 운영 등 필요한 사항을 정하도록 함.</p> <p>이미 동법 제14조(농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 수립) 등 이하에 대통령령으로 제정하고 있기</p>	<p>유사 규정 등에 관한 법 개정</p>

9	농림수산물부	농업·농촌 및 식품산업기본법	<p>제47조 (농업·농촌의 공익기능의 연구·홍보 등) ① 국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능을 최대한 증진하고 국민들이 이를 누릴 수 있도록 하기 위한 연구·조사·교육 및 홍보 및 홍보 등에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능을 증진하기 위하여 농업인·농업 관련 단체 등을 지원하는 정책을 수립·시행할 수 있고, 제1항 및 제46조에 따른 정책을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 사무를 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하고 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	<p>제47조 (농업·농촌의 공익기능의 연구·홍보 등) ① 국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능을 최대한 증진하고 국민들이 이를 누릴 수 있도록 하기 위한 연구·조사·교육 및 홍보 등에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 농업·농촌의 공익기능을 증진하기 위하여 농업인·농업 관련 단체 등을 지원하는 정책을 수립·시행할 수 있고, 제1항 및 제46조에 따른 정책을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 사무를 대통령령과 조례로 정하는 자에게 위탁하고 필요한 지원을 할 수 있다.</p>		때문에 조례로 자치권을 부여하는데 큰 문제가 없음
10	농림수산물부	농업·농촌 및 식품산업기본법	<p>제53조 (농업 및 농촌지역의 정보화 촉진) ① 국가와 지방자치단체는 농업 및 농촌지역에 대한 정보화의 촉진에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 농업 및 농촌지역 관련 정보를 제공하는 자 등에게 대통령령이 정하는 기준에 따라 조례로 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	<p>제53조 (농업 및 농촌지역의 정보화 촉진) ① 국가와 지방자치단체는 농업 및 농촌지역에 대한 정보화의 촉진에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 농업 및 농촌지역 관련 정보를 제공하는 자 등에게 대통령령이 정하는 기준에 따라 조례로 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	이미 대통령령에 비용 지원 사항을 규정하고 있으므로 이를 근거로 조례로 지원사항을 정하도록 함	법 개정
10	농림수산물부	농업·농촌 및 식품산업기본법	<p>제53조 (농업 및 농촌지역의 정보화 촉진) ① 국가와 지방자치단체는 농업 및 농촌지역에 대한 정보화의 촉진에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 정책을 효과적으로 추진하기 위하여 농업 및 농촌지역 관련 정보를 제공하는 자 등에게 대통령령이 정하는 기준에 따라 조례로 필요한 지원을 할 수 있다.</p>	이미 대통령령에 비용 지원 사항을 규정하고 있으므로 이를 근거로 조례로 지원사항을 정하도록 함	법과 시행령 개정	

	농림수산물부	농업·농산물 농촌 및 식품 산업 기본법 시행령	<p>③ 국가와 지방자치단체는 농업 및 농촌지역의 정보통신매체·프로그램 등을 개발·운영하는 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>제35조 (농업 및 농촌지역 관련 정보제공자의 지원에 관한 사항) ① 법 제53조제2항에 따라 농림수산물부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 농업 및 농촌지역 관련 정보제공자에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용을 지원할 수 있다.</p> <p>1. 농업인에 대한 농업경영·기술·유통 등 관련 정보의 제공 비용 2. 농업인 및 농촌주민에 대한 농촌주민에 대한 정보화교육·훈련 관련 비용 3. 농촌지역에 대한 컴퓨터·초고속인터넷 등 정보화시설 비용 4. 농업 및 농촌지역 관련 소프트웨어 등의 개발·보급 비용</p> <p>② 제1항에 따른 지원대상의 구체적인 선정절차·기준, 지원자금의 사용용도 및 사업시행기관, 그 밖에 필요한 사항은 농림수산물부장관이 정한다.</p>	<p>③ 국가와 지방자치단체는 농업 및 농촌지역의 정보화를 촉진하기 위한 정보통신매체·프로그램 등을 개발·운영하는 정책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>제35조 (농업 및 농촌지역 관련 정보제공자의 지원에 관한 사항) ① 법 제53조제2항에 따라 농림수산물부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 농업 및 농촌지역 관련 정보제공자에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 비용을 지원할 수 있다.</p> <p>1. 농업인에 대한 농업경영·기술·유통 등 관련 정보의 제공 비용 2. 농업인 및 농촌주민에 대한 정보화교육·훈련 관련 비용 3. 농촌지역에 대한 컴퓨터·초고속인터넷 등 정보화시설 비용 4. 농업 및 농촌지역 관련 소프트웨어 등의 개발·보급 비용</p> <p>② 제1항에 따른 지원대상의 구체적인 선정절차·기준, 지원자금의 사용용도 및 사업시행기관, 그 밖에 필요한 사항은 농림수산물부장관과 지방자치단체 조례로 정한다.</p>	<p>시행령 개정</p> <p>대통령령이 정한 지원사항 이외의 내용은 자치단체의 조례로 정하도록 함</p>	
12	농림수산물부	수산물 품질 관리법	<p>제19조 (수산물가공업의 등록·신고 등) ① 수산물가공업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 구분에 따라 농림수산물부장관이나 시·도지사에게 등록을 하거나 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p>	<p>제19조 (수산물가공업의 등록·신고 등) ① 수산물가공업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 구분에 따라 농림수산물부장관이나 시·도지사에게 등록을 하거나 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p>	<p>수산물품질관리법 시행규칙(제71조 제2항) 등에서</p>	<p>법 및 시행령, 시행규칙 개정</p>



13	농림수산물 관리법	<p>② 등록하거나 신고한 사항 중 농림수산물부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려면 등록하거나 신고한 행정기관의 장에게 신고하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 등록기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 등록·신고 사항과 등록·신고의 절차·방법, 제2항에 따른 변경·신고의 절차·방법 등에 필요한 사항은 농림수산물부령으로 정한다.</p>	<p>② 등록하거나 신고한 사항 중 농림수산물부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려면 등록하거나 신고한 행정기관의 장에게 신고하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 등록기준은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 등록·신고 사항과 등록·신고의 절차·방법, 제2항에 따른 변경·신고의 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령이 정한 사항에 따라 조례(또는 농림수산물부령과 조례)로 정한다.</p>	<p>수수료에 관해서는 지방자치단체 조례로 정하여 관리하도록 하고 있으므로, 이하 관련업무의 등록·신고, 행정처분의 기준과 절차, 수수료</p> <p>정수 절차 등에 관한 사항은 대통령령의 기준 또는 대통령령에서 정하는 범위 등을 고려하도록 시행령 보다는 대통령령 수준에서 규정하고, 지역별로 자치단체 조례로 제정하도록 관련 조항들을 개정함으로써</p>
	수산물 품질 관리법	<p>제20조 (수산물가공업의 정지 또는 취소) ① 농림수산물부령이나 시·도지사는 수산물가공업의 등록을 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록한 수산물가공업의 생산품목을 제한하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 그 등록을 취소할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제5호에 해당하면 그 등록을 취소하여야 한다.</p> <p>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수산물가공업의 등록을 한 경우...(이하 생략)</p> <p>② 제1항에 따른 행정처분의 기준과 절차 등에 필요한 사항은 농림수산물부령으로 정한다.</p>	<p>제20조 (수산물가공업의 정지 또는 취소) ① 농림수산물부령이나 시·도지사는 수산물가공업의 등록을 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록한 수산물가공업의 생산품목을 제한하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 그 등록을 취소할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제5호에 해당하면 그 등록을 취소하여야 한다.</p> <p>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수산물가공업의 등록을 한 경우...(이하 생략)</p> <p>② 제1항에 따른 행정처분의 기준과 절차 등에 필요한 사항은 대통령령이 정한 사항에 따라 조례(또는 농림수산물부령과 조례)로 정한다.</p>	<p>고려하도록 시행령 보다는 대통령령 수준에서 규정하고, 지역별로 자치단체 조례로 제정하도록 관련 조항들을 개정함으로써</p>



<p>교육 과학 기술 부</p> <p>16</p>	<p>산업 교육 진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법</p>	<p>제6조 (단기 산업교육시설의 설치·운영) ① 국가와 지방자치단체는 산업체등에 근무하거나 근무하려는 자의 교육을 위하여 단기 산업교육시설을 설치·운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 단기 산업교육시설의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제6조 (단기 산업교육시설의 설치·운영) ① 국가와 지방자치단체는 산업체등에 근무하거나 근무하려는 자의 교육을 위하여 단기 산업교육시설을 설치·운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 단기 산업교육시설의 설치·운영에 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.</p>	<p>단기 산업교육시설 관련 사무의 경우 자치단체의 조례로 처리가 가능한 사무로 판단함. 따라서 대통령령의 기준에 따라 지방자치단체의 경우는 조례로 정하도록 함</p>	<p>법 개정</p>
<p>교육 과학 기술 부</p> <p>17</p>	<p>산업 교육 진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법</p>	<p>제13조 (신기기 등의 공급) ① 국가와 지방자치단체는 기술의 개발 또는 혁신에 따른 새로운 원리의 적용이나 기술의 복합 등으로 기능이 현저하게 향상된 신기기(신기기)와 소프트웨어를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 개발·생산된 경우에는 산업교육기관에 우선적으로 공급하여 가르치고 배울 수 있는 방안을 수립·시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 신기기와 신기술을 개발·생산한 산업체 등은 그 신기기와 신기술을 산업교육기관에 우선적으로 공급하도록 노력하여야 한다.</p>	<p>제13조 (신기기 등의 공급) ① 국가와 지방자치단체는 기술의 개발 또는 혁신에 따른 새로운 원리의 적용이나 기술의 복합 등으로 기능이 현저하게 향상된 신기기(신기기)와 신기술(새로 개발된 소프트웨어를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)이 개발·생산된 경우에는 산업교육기관에 우선적으로 공급하여 가르치고 배울 수 있는 방안을 수립·시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 신기기와 신기술을 개발·생산한 산업체 등은 그 신기기와 신기술을 산업교육기관에 우선적으로 공급하도록 노력하여야 한다. ③ 제1항과 제2항에 따른 신기기와 신기술을 산업교육기관에 우선 공급하는 일 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.</p>	<p>시행령 제13조 등 관련규정을 고려해 볼 때 지방자치단체가 자치입법권 범위 내에서 처리가 가능한 사무임</p>	<p>법 개정</p>

18	교육 과학기술 부	산업교 육진흥 및 신학협 력촉진 에 관한 법	<p>③ 제1항과 제2항에 따른 신기기와 신기술을 산업교육기관에 우선 공급하는 일 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제23조 (장학금의 지급) ① 국가와 지방자치단체는 산업교육기관에 재학 중인 학생에게 장학금을 지급할 수 있다. ② 제1항에 따른 장학금의 지급기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제23조 (장학금의 지급) ① 국가와 지방자치단체는 산업교육기관에 재학 중인 학생에게 장학금을 지급할 수 있다. ② 제1항에 따른 장학금의 지급기준 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.</p>	<p>국가와 지방자치단체가 장학금을 지급할 수 있도록 한 법 규정에 대하여 그 지급기준 등에 관해서는 각 지방자치단체의 개별 환경 및 조건에 따라서 어느 정도의 자율권을 보장할 필요가 있음. 따라서 관련 법률들의 개정도 필요함.</p>	<p><b>관련 법령의 개정</b></p>
19	교육 과학기술 부	인적 자원 개발 기본법	<p>제8조 (인적자원개발사업에 대한 자체평가등) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 인적자원개발사업 등에 대하여 「정부업무평가 기본법」 제14조에 따른 결과를 위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제9조제1항에 따라 위원회가 특정평가하는 인적자원개발사업에 대하여는 이를 생략할 수 있다.</p>	<p>제8조 (인적자원개발사업에 대한 자체평가 등) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 인적자원개발사업 등에 대하여 「정부업무평가 기본법」 제14조에 따른 자체평가를 실시하여 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제9조제1항에 따라 위원회가 특정평가하는 인적자원개발사업에 대하여는 이를 생략할 수 있다.</p>	<p>평가기본법상 자치단체의 자체평가에 대한 자율권을 인정한 상황에서 그 범위, 절차 등을</p>	<p><b>관련 법령 개정</b></p>

20	교육 과학 기술 부	인적 자원 개발 기본법			<p>②중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 인적자원개발사업을 추진하는 때에는 제1항에 따른 자체평가의 결과 및 제9조제1항에 따른 위원회가 특정평가한 결과를 반영하여 성과를 반영하여 인적자원개발에 대한 투자가 최대한 효율적으로 이루어지도록 노력하여야 한다.</p> <p>③제1항에 따른 자체평가의 범위·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>		<p>대통령령으로만 제한해서 정하는 것은 자치입법권을 제약할 수 있으므로 조례제정권을 확대할 필요가 있음. 또한 이미 시행령 제13조에서 관련사항을 규정하고 있으므로 이를 법률에서 규정하도록 대통령령으로 정하는 불필요한 절차를 폐지하는 것도 고려해야 함</p>	
		<p>제10조 (인적자원개발정책책임관의 지정) ①관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 소속 공무원중에서 그 기관의 인적자원개발정책을 총괄하는 인적자원개발정책책임관(이하 "책임관"이라 한다)을 지정할 수 있다. ②책임관의 지정 및 역할 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>			<p>제10조 (인적자원개발정책책임관의 지정) ①관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 소속 공무원중에서 그 기관의 인적자원개발정책을 총괄하는 인적자원개발정책책임관(이하 "책임관"이라 한다)을 지정할 수 있다. ②책임관의 지정 및 역할 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.</p>		<p>자치단체의 인적자원개발정책에 대한 자율적 평가를 규정할 이상 관련 책임관을 세부적으로 명시하기 보다는</p>	<p><b>법, 시행령 개정</b></p>

21	교육 과학 기술 부	인적 자원 개발 기본법 시행령	<p>제15조 (인적자원개발정책책임관) ①관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 법 제10조제1항에 따라 인적자원개발정책책임관을 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 지정한다.</p> <p>1. 중앙행정기관 : 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 3급 또는 이에 상당하는 국가공무원</p> <p>2. 지방자치단체 : 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 2급부터 4급까지 또는 이에 상당하는 공무원</p> <p>②제1항에 따른 인적자원개발정책책임관은 소속 기관의 업무와 관련한 다음 각 호의 사항을 총괄한다.</p> <p>1. 인적자원개발 관련 정책의 수립·조정</p> <p>2. 인적자원개발 관련 사업의 평가에 관한 사항</p> <p>3. 인적자원 개발에 대한 투자 확대</p>	<p>제15조 (인적자원개발정책책임관) ①관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 법 제10조제1항에 따라 인적자원개발정책책임관을 지정하는 경우에는 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 지정한다.</p> <p>1. 중앙행정기관 : 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 3급 또는 이에 상당하는 국가공무원</p> <p>2. 지방자치단체 : 고위공무원단에 속하는 공무원 또는 2급부터 4급까지 또는 이에 상당하는 공무원 또는 자치단체 조례로 지정한 자 등</p> <p>②제1항에 따른 인적자원개발정책책임관은 소속 기관의 업무와 관련한 다음 각 호의 사항을 총괄한다.</p> <p>1. 인적자원개발 관련 정책의 수립·조정</p> <p>2. 인적자원개발 관련 사업의 평가에 관한 사항</p> <p>3. 인적자원 개발에 대한 투자 확대</p>	<p>자율권을 부여하여 외부 전문인사 등 개방제 형태로 운영 가능하도록 그 가능성을 사전에 제약하는 조치를 제거할 필요가 있음</p>	
----	---------------------	------------------------------	---	---	--	--

**이하 엑셀자료 붙임**