

지방분권실현을 위한 자치입법권 범위확대 방안



연구진

김창호(한국지방행정연구원 선임연구위원)

연구 요약

1. 연구배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 자치입법권은 1991년 지방자치의 부활 이후부터 현재까지 지방자치단체의 자치권 신장 또는 지방분권의 확대를 위한 중요한 과제의 하나로 논의되어 왔음
 - 역대정부에서도 자치입법권의 확대를 지방분권 수준의 신장 또는 지방자치단체의 역량강화를 위한 핵심과제로 다루어 왔으나, 현실적으로 자치입법권의 확대는 실현되지 못한 실정임
- 최근에 분권형 개헌이 논의되면서 자치입법권의 확대에 대한 새로운 계기가 마련될 것으로 전망되고 있음
 - 문재인 정부에서 제시하고 있는 지방분권형 개헌지원에서는 자치입법권의 확대를 핵심과제의 하나로 제시하고 있으며, 지난 5월 대통령이 발의한 개헌내용에도 포함되어 있음

□ 연구의 목적

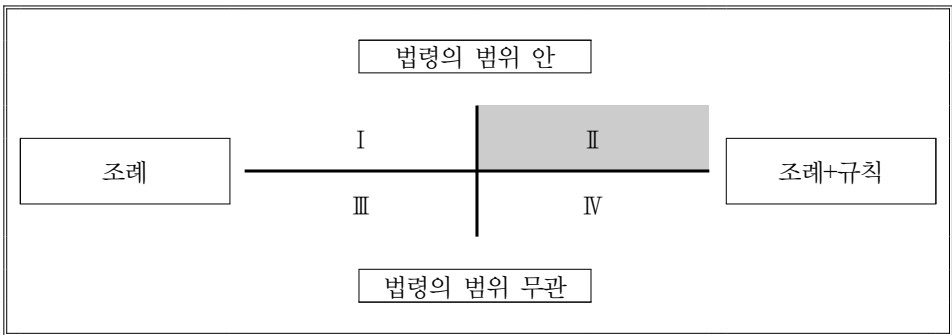
- 문재인 정부의 분권형 개헌으로 자치입법권의 확대가 현실화되면, 이에 따른 다양한 후속조치의 마련이 필요하게 될 것임
 - 이에 따라서 여기에서는 자치입법권의 확대방안과 더불어 법률과 조례 및 규칙 등 법단계의 관계정립, 법단계간 충돌현상의 개연성과 해소방안, 지방자치단체의 자치입법 역량강화 등에 관한 대안을 모색하고자 함

2. 주요 연구내용 및 정책제언

□ 자치입법권 개념

- 자치입법권은 지방자치단체가 자치운영에 관한 제반의 법규를 제정하는 능력을 의미하는 것임
- 다만, 제도적 보장설과 같이 국가에 의해 승인된 권한이라는 측면에서 법령의 범위 안에서 자치운영에 관한 조례와 규칙 등의 제정권한을 의미하는 것으로 간주할 수 있음

<그림 1> 자치입법권의 개념구조



□ 자치입법권 정책

- 자치입법권 확대에 관한 역대정부의 정책내용을 종합적으로 분석하면, 다음과 같은 특성을 보이고 있음
- 역대정부의 정책에서 자치입법권의 확대를 지방의회 활성화 측면에서 접근하고 있다는 것과 이에 따라 자치입법권의 내용을 조례에 국한하고 있다는 정책특성이 공통적으로 나타나고 있음

<표 1> 역대정부의 자치입법권 정책종합

역대정부	자치입법권 정책	정책특성
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권 특별법」 - 지방의회의 심의·의결권 확대 ■ 「지방분권 로드맵」 - 자치입법권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 접근전략 - 지방의회 활성화 중심의 접근 ■ 접근특성 - 조례중심, 규칙제외
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」 - 자치입법권 강화를 위한 조례제정 범위확대 ■ 「지방분권 로드맵」 - 자치입법권 확대 	
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 - 자치입법권 강화를 위한 조례제정 범위확대 ■ 「지방분권 로드맵」 - 지방의회 활성화 및 책임성 제고 	
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 - 자치입법권 강화를 위한 조례제정 범위확대 ■ 「지방분권형 개헌지원」 - 자치입법권 확대 	

□ 개헌사례 비교분석

- 기존의 분권형 헌법개정에 관한 사례를 비교 분석하면, 다음과 같은 특징을 가짐
 - 자치입법권의 범위에서는 법률우선주의 원칙을 적용하되, 「대통령」 개헌안을 제외하면, 헌법 등의 규정에 따른 예외적 조치를 두고 있으며, 자치입법권의 지위에 관해서는 「대한민국시도지사협의회」를 제외하면 광역과 기초의 일원화를 적용하되, 「대통령」 개헌안은 현행의 조례의 지위를 유지하는 것으로 나타나고 있으며, 기본권 제한에서는 「대통령」 개헌안을 제외하면 모두 기본권 제한을 허용하고 있으며, 벌칙 제정권에 관해서는 제한적 허용과 관련규정의 부재로 양분되고 있음

<표 2> 개헌사례의 비교분석

구분	대한민국 시도지사협의회	분권개헌 국민회의	한국지방 자치학회	대통령
자치 입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 예외조치 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 예외조치 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 예외조치 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 법률에 위반하지 않은 범위
자치 입법권 지위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 법률 - 기초: 조례 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 광역법률 - 기초: 기초법률 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 광역법률 - 기초: 기초법률 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 조례 - 기초: 조례
기본권 제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 허용 - 기본권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 허용 - 기본권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 허용 - 기본권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한 - 권리제한 및 의무 부과
법칙 제정권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한적 허용 - 광역: 3개월 이 내의 지역형 - 기초: 금고형 이 내의 지역형 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관련규정 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한적 허용 - 주민투표 실시 (주민 과반수 이 상 찬성) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관련규정 부재

□ 외국사례 비교분석

- 분권수준 유형별 자치입법권의 사례분석의 결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 자치입법권의 범위에서는 기본적으로 분권수준이 높은 유형일수록 제정범위가 확대되고 있으나, 독일의 경우에는 연방제 국가임에도 불구하고 ‘법률의 범위 안에서’ 자치입법권을 부여함으로써 지방자치 강화형과 유사한 범위를 부여하고 있음

<표 3> 분권유형별 자치입법권의 실태비교

구분	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
분석대상 국가	일본	영국	미국/독일
입법권 범위	- 헌법: 법률의 범위 내에서 - 지방자치법: 법령에 위반하지 않는 범위에서	- 법률에 준하는 조례 제정권 부여(법률과 충돌 시 무효)	- 미국: 법률제정권 부여 - 독일: 법률의 범위 안에서 조례제정
기본권 제한	불가	불가	가능
벌칙제정권	가능	가능	가능

□ 자치입법권 범위확대 검토방안

- 자치입법권의 범위확대를 상위법률의 제약요건에 근거하여 접근할 경우 다양한 대안을 제시할 수 있음
 - 현행의 한국의 자치입법권 범위인 「법령의 범위 안에서」를 기준으로 일본 사례인 「법령에 위반되지 않은 범위」와 권자경(2017) 등이 제시하는 「법률의 범위 안에서」, 대통령의 분권형 헌법개정에서 규정된 「법률에 위반되지 않은 범위」, 영국의 스코틀랜드에 부여된 「법률에 준하는 범위」와 미국의 「법률제정권」 등이 그러한 대안의 사례들임

<그림 2> 자치입법권 범위확대 검토대안



□ 법단계별 관계정립 방안

- 자치입법권의 범위확대에 관한 상기의 제반대안을 대상으로 법단계별 관계 정립을 제시하면, 다음과 같음
 - 법단계의 기본원칙인 헌법과 법률, 명령, 조례 및 규칙의 5단계를 기준으로 상위법률이 하위법률을 제약한다는 원칙을 적용하면, 지방자치강화형의 「법령에 위반되지 않은」 범위를 제외한 2개 대안은 모두 자치입법권인 조례를 명령과 동일한 수준으로 간주하는 것이 타당하고, 광역지방정부형과 연방정부형은 조례를 법률과 동일한 수준으로 해석하는 것이 타당함

<표 4> 법단계별 관계정립 대안

한국 법단계		지방자치강화형						광역 지방정부형		연방정부형	
		법령에 위반되지 않은		법률의 범위 안에서		법률에 위반되지 않은					
기본	실태	기본	실태	기본	실태	기본	실태	기본	실태	기본	실태
헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령/조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령/조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률/조례 ↓ 명령/규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률/조례 ↓ 명령/규칙
광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역/ 기초

□ 법단계별 충돌현상 방지방안

- 자치입법권의 범위확대에 따라 법단계의 충돌현상이 발생할 경우에 대한 체계적이고 합리적인 대응을 위해서는 다음과 같은 단계별 고려가 검토될 필요가 있음

- 단기적으로는 집행기관과 지방의회가 각기 독립적으로 법단계의 충돌현상을 방지하기 위한 제도를 구축하는 것으로, 현행의 법무기구와 전문위원의 역할을 새롭게 정립하고, 그에 수반되는 인력의 확충을 도모하는 것이고, 장기적으로는 국가단위와 달리 지방단위의 조례 등의 제·개정 규모를 감안하여 집행기관과 지방의회를 공동으로 대응하기 위한 전문기구를 광역단위에서는 (가칭)지방법제실로 그리고 기초단위에서는 (가칭)지방법제국을 설치하는 것임

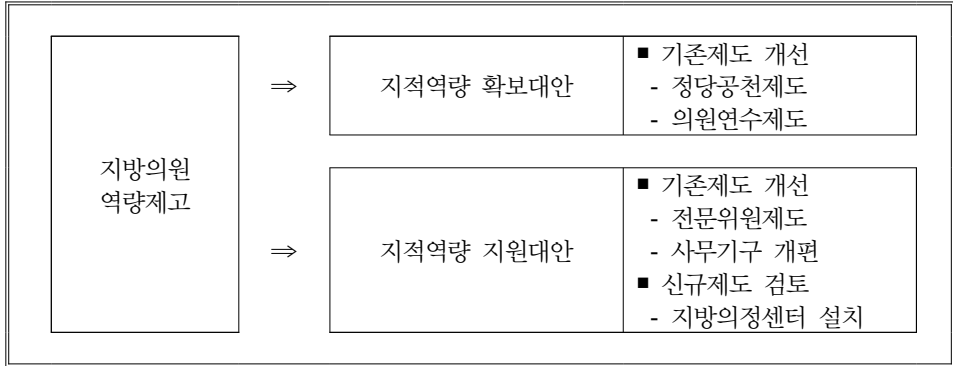
<표 5> 법률간 충돌현상 방지제도

구분	사전 충돌방지	사후 충돌방지
현행 장치	<ul style="list-style-type: none"> ■ 집행기관 <ul style="list-style-type: none"> - 법무관련 기구 ■ 지방의회 <ul style="list-style-type: none"> - 전문위원제도 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방의회 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 위법의결의 재의요구 - 재의결의 대법원 제소
개선 장치	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단기적 대응방안 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 제도의 역할정립 및 인력확충 ■ 장기적 대응방안 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : (가칭)지방법제실 설치 - 기초 : (가칭)지방법제국 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존 제도 유지

□ 자치입법 역량강화 방안

- 자치입법의 역량강화를 우선적으로 지방의원을 대상으로 접근할 경우 다음과 같은 기본방향에 입각할 필요가 있음
 - 자치입법에 요구되는 적정수준의 역량을 구비할 수 있도록 지방의원 개인의 역량을 확보하는 방안과 지방의원의 역량을 지원할 수 있는 시스템을 확충하는 방안을 동시에 검토하는 것임

<그림 3> 자치입법 역량강화 접근방법



차 례

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제3절 연구의 체계도	7
제2장 자치입법권에 관한 고찰	9
제1절 자치입법권의 의의	11
1. 자치입법권의 개념	11
2. 유사개념 비교	13
3. 자치입법권의 특성	14
4. 자치입법권의 결정구조	15
제2절 역대정부의 자치입법권 정책	18
1. 자치입법권 정책수립 구조	18
2. 자치입법권 정책분석	18
3. 자치입법권 정책종합	22
제3절 선행연구 분석	24
1. 선행연구 실태	24
2. 기존연구의 내용	25



제3장 자치입법권 운영실태 및 한계분석	29
제1절 법제적 실태	31
1. 자치법규 제정기준	31
2. 자치법규 제약기준	32
제2절 운영적 실태	34
1. 자치법규 제정실태	34
2. 재의 및 제소 실태	38
제3절 자치법규 한계	44
1. 한계구조	44
2. 구조적 한계	44
3. 부가적 한계	45
4. 자치법규의 재의 및 제소 사례	47
제4장 자치입법권 헌법적 확대논의 분석	53
제1절 분석설계	55
제2절 분권형 개헌사례의 분석	56
1. 「대한민국시도지사협의회」 개헌안	56
2. 「지방분권개헌국민회의」 개헌안	62
3. 「한국지방자치학회」 개헌안	67
4. 「대통령」 개헌안	71
제3절 개헌사례의 비교분석	75



제5장 외국의 자치입법권 사례분석	77
제1절 분석설계	79
제2절 대상국가 자치입법권 사례	80
1. 미국의 자치입법권 사례	80
2. 독일의 자치입법권 사례	84
3. 영국의 자치입법권 사례	85
4. 일본의 자치입법권 사례	87
제3절 분석결과 종합	89
제6장 자치입법권 개선방안	91
제1절 기본방향	93
제2절 자치입법권 범위확대 방안	94
1. 대안개념	94
2. 검토대안	95
3. 타당성 검토	96
제3절 법단계의 관계정립 방안	98
1. 대안개념	98
2. 자치입법권 범위 연계성	98
3. 대안검토	99
제4절 법단계의 충돌현상 방지방안	101
1. 대안개념	101
2. 자치입법권 범위 연계성	101
3. 대안검토	102

제5절 자치입법 역량강화 방안	105
1. 접근방향	105
2. 지적역량 확보대안	106
3. 지적역량 지원대안	108
【참고문헌】	112
【부록】 대통령 발의 「헌법 개정안」	114



표 차례

<표 1-1> 연구의 범위	6
<표 1-2> 연구의 방법	6
<표 2-1> 자치조직권의 내용	13
<표 2-2> 제주특별자치도의 이양법령의 조례구현 실태	17
<표 2-3> 「특별법」의 자치입법권 확대규정	19
<표 2-4> 「지방분권로드맵」의 자치입법권 확대내용 ..	21
<표 2-5> 역대정부의 자치입법권 정책종합	23
<표 2-6> 기존연구의 내용분석	26
<표 3-1> 자치법규의 제정기준	31
<표 3-2> 자치법규의 제약기준	32
<표 3-3> 조례발의 현황(2017년 기준)	34
<표 3-4> 연도별 자치법규 제정현황	36
<표 3-5> 시도 및 시군구의 자치법규 평균 보유량 ..	37
<표 3-6> 지방의회의 의결에 대한 재의요구 실태	38
<표 3-7> 지방의회의 의결에 대한 대법원 제소실태 ..	41
<표 3-8> 「지방자치법」의 지방자치단체 사무구분	46
<표 4-1> 「대한민국시도지사협의회」의 헌법개정안 ..	56
<표 4-2> 「대한민국시도지사협의회」의 자치입법권 개정안	61
<표 4-3> 「지방분권개헌국민회의」의 헌법개정안	62
<표 4-4> 「지방분권개헌국민회의」의 자치입법권 개정안	66
<표 4-5> 「한국지방자치학회」의 헌법개정안	67
<표 4-6> 「한국지방자치학회」의 자치입법권 개정안 ..	71
<표 4-7> 「대통령」의 헌법개정안	72
<표 4-8> 「대통령」의 자치입법권 개정안	74

<표 4-9> 개헌사례의 비교분석	75
<표 5-1> 미국의 자치입법권 범위관련 규정	80
<표 5-2> 미국의 정부간 입법영역 배분규정	81
<표 5-3> 미국의 기본권 제한규정	82
<표 5-4> 미국의 별칙제정 관련규정	83
<표 5-5> 독일의 자치입법권 범위관련 규정	84
<표 5-6> 독일의 기본권 제한규정	85
<표 5-7> 독일의 별칙제정 관련규정	85
<표 5-8> 영국의 자치입법권 범위관련 규정	86
<표 5-9> 영국의 별칙제정 관련규정	87
<표 5-10> 일본의 자치입법권 범위관련 규정	88
<표 5-11> 일본의 별칙제정 관련규정	88
<표 5-12> 분권유형별 자치입법권의 실태비교	89
<표 6-1> 대안개발의 기본방향	93
<표 6-2> 법단계별 관계정립의 개념구조	98
<표 6-3> 법단계별 관계정립의 자치입법권 범위설정 대안과 연계성	99
<표 6-4> 법단계별 관계정립 대안	100
<표 6-5> 법단계의 충돌현상 방지의 개념구조	101
<표 6-6> 법단계 충돌현상의 자치입법권 범위설정 대안과 연계성	102
<표 6-7> 국가단위의 법률간 충돌현상 방지제도	103
<표 6-8> 법률간 충돌현상 방지제도	104
<표 6-9> 국회 의정활동지원제도	111



그림 차례

<그림 1-1> 연구의 목적	4
<그림 1-2> 연구의 체계도	7
<그림 2-1> 자치입법권의 개념구조	12
<그림 2-2> 자치입법권의 양태	16
<그림 2-3> 자치입법권 정책수립 구조	18
<그림 2-4> 기존연구의 분야 및 내용	25
<그림 3-1> 자치법규의 한계구조	44
<그림 4-1> 자치입법권 헌법적 확대논의 분석설계	55
<그림 5-1> 자치입법권 헌법적 확대논의 분석설계	79
<그림 6-1> 자치입법권의 범위확대 개념구조	94
<그림 6-2> 자치입법권 범위확대 검토대안	96
<그림 6-3> 자치입법권 범위확대 대안채택 타당성	97
<그림 6-4> 자치입법 역량강화 접근방법	106



제 1 장

서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계도

KRILA

제1장

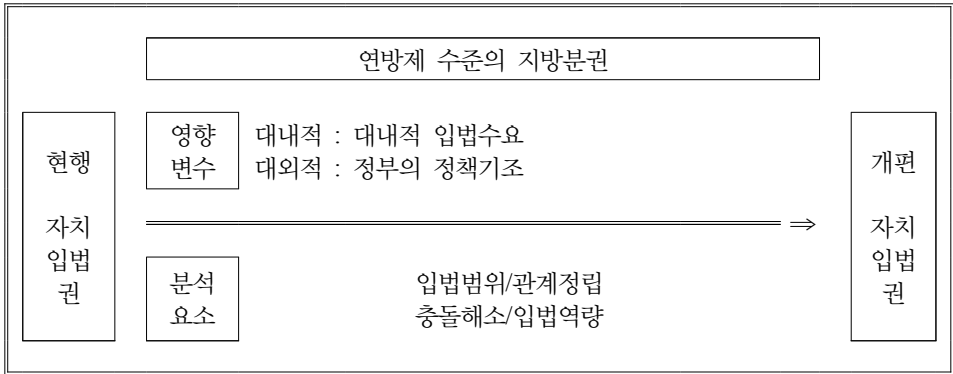
서론

제1절 연구의 목적

- 자치입법권은 지방자치단체가 보유하는 자치권의 하나로 자치법규를 자율적으로 제정할 수 있는 권한임
 - 여타의 자치권인 자치행정권과 자치조직권 및 자치재정권 등에 비하여 자치입법권은 본질적 자치권으로 간주되고 있음
 - 예를 들면, 여타의 자치권은 자치입법권에 종속적이거나 적어도 자치입법권에 의한 구속을 받기 때문에 자치입법권이 상대적으로 본질적인 권한에 해당된다는 것임(이기우, 2018)
- 자치입법권은 1991년 지방자치의 부활 이후부터 현재까지 지방자치단체의 자치권 신장 또는 지방분권의 확대를 위한 중요한 과제의 하나로 논의되어 왔음
 - 역대정부에서도 자치입법권의 확대를 지방분권 수준의 신장 또는 지방자치단체의 역량강화를 위한 핵심과제로 다루어 왔으나, 현실적으로 자치입법권의 확대는 실현되지 못한 실정임
- 최근에 분권형 개헌이 논의되면서 자치입법권의 확대에 대한 새로운 계기가 마련될 것으로 전망되고 있음
 - 문재인 정부에서 제시하고 있는 지방분권형 개헌지원에서는 자치입법권의 확대를 핵심과제의 하나로 제시하고 있으며, 지난 5월 대통령이 발의한 개헌내용에도 포함되어 있음
- 문재인 정부의 분권형 개헌으로 자치입법권의 확대가 현실화되면, 이에 따른 다양한 후속조치의 마련이 필요하게 될 것임

- 이에 따라서 여기에서는 자치입법권의 확대방안과 더불어 법률과 조례 및 규칙 등 법단계의 관계정립, 법단계간 충돌현상의 개연성과 해소방안, 지방 자치단체의 자치입법 역량강화 등에 관한 대안을 모색하고자 함

<그림 1-1> 연구의 목적



【 과업지시서 요청사항 】

- 자치입법권 범위확대
 - 자치입법권 범위확대 방안
 - 자치입법권 보장에 따른 법률과 조례, 규칙의 관계정립 방안
 - 법률과 조례, 규칙 충돌상황 발생시 조정방안
 - 자치입법 역량강화 방안

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
 - 공간범위: 연구의뢰는 광주광역시이나 자치입법권은 특성상 자치행정권 및 자치조직권과 달리 특정기관을 대상으로 국지적 또는 제한적 권한부여가 곤란하므로 광주광역시를 포함한 전국의 광역 및 기초 자치단체를 대상으로 설정함
 - 시간범위 : 자치입법권의 범위확대 실태분석은 2018년을 기준으로 하되, 분석결과에 따른 정책대안의 적용은 내용적 특성을 감안하여 2018년 이후를 목표시점으로 설정함
 - 대상범위: 일반적으로 지방자치단체의 배타적 권한인 자치권은 자치입법권과 자치조직권, 자치행정권 및 자치재정권 등으로 구성되나, 자치입법권의 범위확대를 분석대상으로 제한하여 연구대상 범위로 설정하고, 여타의 자치권은 분석대상에서 제외함
 - 내용범위: 자치입법권을 대상으로 범위확대와 법률과 조례 및 규칙간의 법단계의 관계정립, 법단계별 충돌현상의 발생 시 해소방안, 자치입법을 위한 광주광역시의 역량강화 등을 주요 연구내용으로 설정함

<표 1-1> 연구의 범위

구분	내용
공간 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국단위 - 자치입법권의 특성을 감안하여 의뢰기관 중심의 제한적 범위 탈피
시간 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 실태분석 기준연도 : 2018년 - 대안적용 목표연도 : 2018년 이후
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권 국한 - 여타 자치권인 자치행정권, 자치조직권 및 자치재정권은 제외
내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권 제반제도 개선 - 자치입법권 입법범위 확대, 법단계의 관계정립, 법단계별 충돌현상 해소, 자치입법권 역량강화 등

2. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
 - 문헌조사 : 자치입법권의 개념과 정부의 정책기조 및 최근의 동향 등에 관한 이론적 및 제도적 분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시함
 - 관계자면담 : 광주광역시 자치입법권 범위확대에 대한 정책적 의지 등을 수렴하기 위하여 관계공무원 및 자문위원 등을 대상으로 면담을 실시함
 - 브레인스토밍 : 자치입법권의 범위확대에 관한 제반의 개선대안의 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

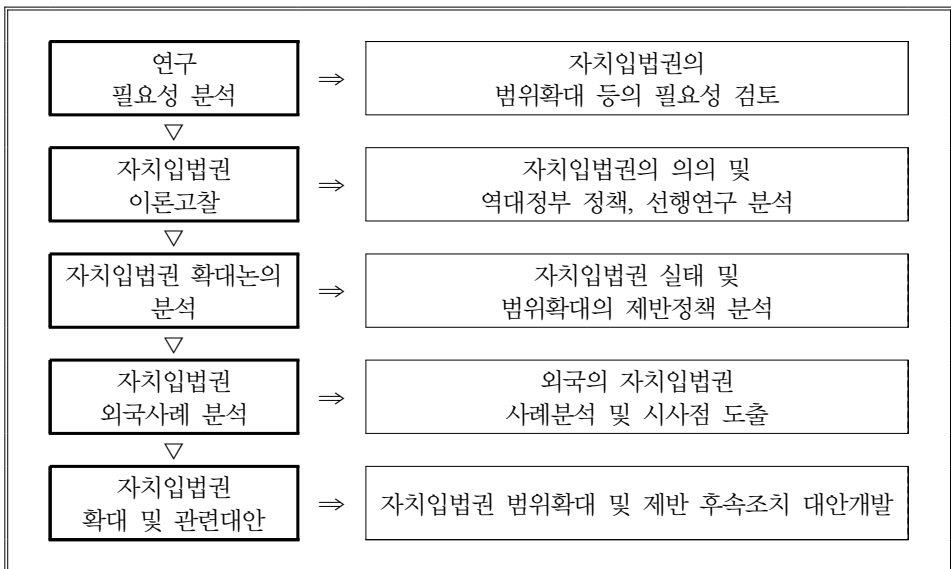
<표 1-2> 연구의 방법

구분	내용
문헌조사	<ul style="list-style-type: none"> ■ 각종 기존논의의 검토
관계자면담	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권 범위확대에 대한 관계자 의견수렴
브레인스토밍	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치입법권 개선대안의 타당성 검증

제3절 연구의 체계도

- 지방분권 실현을 위한 자치입법권의 범위확대 방안을 위한 연구체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
 - 자치입법권의 범위확대 필요성을 도출하고, 자치입법권에 대한 제반의 이론적 및 정책적 내용과 외국의 사례를 분석하여 자치입법권의 범위확대 방안과 제반의 후속조치들에 관한 대안을 개발함

<그림 1-2> 연구의 체계도





제 2 장

자치입법권에 관한 고찰

제1절 자치입법권의 의의

제2절 역대정부의 자치입법권 정책

제3절 선행연구의 분석

KRILA

제 2 장

자치입법권에 관한 고찰

제1절 자치입법권의 의의

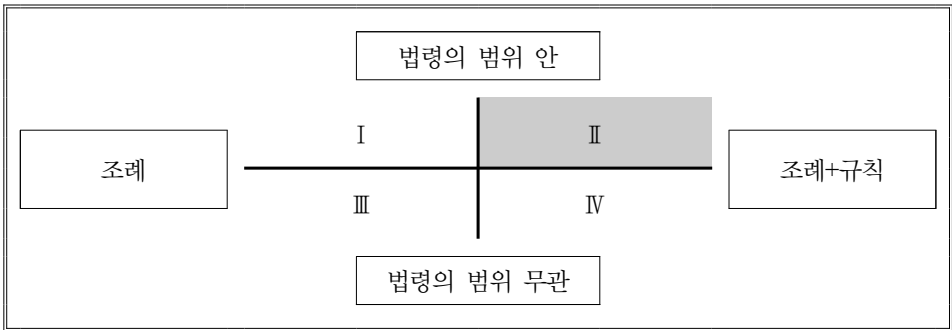
1. 자치입법권의 개념

- 지방자치단체의 자치입법권은 자치조직권, 자치행정권 및 자치재정권과 동일하게 자치권을 구성하는 하나의 요소로 자치에 관한 제반의 규정을 정립하는 능력을 의미하는 것에는 일반적인 합의가 수반되고 있음
 - 다만, 자치입법권의 범위와 내용에 관해서는 논자에 따라서 다양한 시각이 제시되고 있음
- 우선, 자치입법권의 범위에 대해서는 제도적 보장설¹⁾에 입각하여 법령을 기준으로 제약여부에 대한 이견이 존재하고 있음
 - 일부는 자치입법권은 법령의 근거없이 또는 법령에 위반되지 않은 범위에서 제정될 수 있는 입법적 권한(전기성, 2011; 전학선, 2015; 김현태, 2015)으로 접근하는 것에 비하여 한편으로는 현실적 법규를 전제로 법령의 범위 안에서 제정되는 입법적 권한(고인석, 2016; 이병렬·이종수, 2016)으로 규정하고 있음
- 다음, 자치입법권의 내용에 대해서는 협의와 광의의 시각이 혼재하고 있는 실정임
 - 협의의 관점에서는 자치입법권의 내용은 지방의회가 제정하는 조례에 국한하고 있으나, 광의의 관점에서는 조례와 더불어 자치단체장과 교육감이 제정하는 규칙과 교육규칙까지 포괄하는 것으로 접근하고 있음(전학선, 2015; 고인석, 2016)

1) 지방자치권을 지방의 고유한 권리로 보는 고유권설 또는 국권으로부터 유래된 권리로 간주하는 전래설과 달리 제도적 보장설은 국가에 의해서 승인된 것이되 법적으로 반드시 보장된다는 것임(최창호, 2005).

- 전술한 논의에 따르면, 자치입법권은 지방자치단체가 자치운영에 관한 제반의 법규를 제정하는 능력을 의미하는 것임
 - 다만, 제도적 보장결과 같이 국가에 의해 승인된 권한이라는 측면에서 법령의 범위 안에서 자치운영에 관한 조례와 규칙 등의 제정권한을 의미하는 것으로 간주할 수 있음

<그림 2-1> 자치입법권의 개념구조



전기성 (2011)	· 자치입법권은 지방자치단체가 스스로의 권능으로 자치에 관한 규정(자치법규)을 정립하는 기능으로, 지방의회의 의결로 정하는 조례와 자치단체장이 정하는 규칙을 말함
전학선 (2015)	· 자치입법권은 지방자치단체가 자치권을 행사하는데 있어서 법령에 근거하거나 혹은 법령의 근거없이 자율적으로 규범을 제정할 수 있는 권한을 말하며, 조례와 규칙 및 교육규칙이 포함됨
김현태 (2015)	· 자치입법권은 지방자치단체가 자신의 사무를 자율적으로 규정할 수 있는 고유한 입법권한을 말하며, 조례와 규칙이 포함됨
문원식·박형규·홍수동(2016)	· 자치입법권은 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정하는 권한으로 조례와 규칙이 포함됨
고인석 (2016)	· 자치입법권은 지방의회와 지방자치단체가 지방자치단체의 자치사무에 관하여 법령의 범위 안에서 제정하는 자치에 관한 법규 또는 입법으로 조례와 규칙 및 교육규칙 등으로 구성됨
이병렬·이종수 (2016)	· 자치입법권은 자치권 중의 하나로 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자기권한에 속하는 사항을 규정할 수 있는 능력으로 조례와 규칙이 포함됨
권자경 (2017)	· 자치입법권은 지방자치단체가 지역주민들의 복리에 관한 사항 등 생활과 이해관계 등을 보장하기 위하여 구역내 자치법규와 규칙, 규정 등을 제정하는 권한을 말함

2. 유사개념 비교

- 자치입법권은 전술한 바와 같이 지방자치단체가 보유하는 자치조직권과 자치행정권 및 자치재정권과 함께 자치권을 구성하고 있음
 - 자치조직권은 지방자치단체가 행정기구와 정원, 보수 및 사무분장 등을 자신의 조례 또는 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권리를 말하는 것으로, 자치조직권의 범위는 국가별로 달라서 영미계 국가는 상대적으로 광범위하고, 대륙계 국가는 제한적인 것이 특징이며, 한국의 경우에는 대륙계와 유사하게 대통령령 등을 통해서 특정의 조건을 부여하는 제한적 범위 내에서 인정하는 특징을 가짐
 - 자치행정권은 지방자치단체가 자기의 사무를 국가의 간섭을 받지 않고 처리하는 권한을 의미하는 것으로, 자치행정권의 대상사무는 협의의 관점에서는 지방자치단체의 관할구역 안의 자치사무를 의미하고, 광의의 관점에서는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무로 간주되고 있음
 - 자치재정권은 지방자치단체가 행정수행에 필요한 경비에 충당하기 위한 재원을 자주적으로 조달하고, 자율적으로 사용할 수 있는 권한을 말하는 것으로, 자치재정권은 지방자치단체가 재원을 취득하기 위하여 주민에게 명령하고 강제하는 권력작용과 동시에 그 재산을 관리하고 수입 및 지출을 실행하는 관리작용을 포함하는 것임

<표 2-1> 자치조직권의 내용

자치입법권	▸ 자치법규의 자율적 제·개정 권한
자치행정권	▸ 관장사무의 자율적 처리권한
자치조직권	▸ 행정기구와 정원 등의 자율적 결정권한
자치재정권	▸ 필요재원의 자율적 조달·사용 권한

3. 자치입법권의 특성

1) 예속성

- 예속성은 지방자치단체의 자치입법권이 국가로부터 완전히 독립적인 권한이 아니라는 것을 말함
 - 지방자치단체의 자치권을 제도적 보장설에 입각하여 해석할 경우 지방자치단체의 자치입법권은 국가주권 아래의 권한이며, 그 범위는 국법에 의하여 원칙적으로 정해지는 권한임을 의미함
- 따라서 자치법규의 제정에 대한 국가와 지방자치단체간의 권한배분도 국가에 의하여 정해지며, 그 권한의 행사도 국가로부터 일정한 감독과 통제를 받게 됨
 - 결국, 지방자치단체의 자치입법권은 국가에 따라 자기결정권의 범위가 다소 달라지기는 하나, 법률에 의하여 일정한 수준 예속되는 권한이라는 특성을 가짐

2) 자주성

- 자주성은 독립성 또는 자기 책임성이라고도 지칭되는 것으로 전술한 예속성과 상반되는 특성임
 - 지방자치단체의 자치권을 구성하는 여타의 권한들도 마찬가지로겠지만, 원칙적으로 자치입법권은 자치행정에 대한 자기결정권을 말하고, 지방자치단체에 있어서는 일반적으로 국가 즉, 중앙정부의 관여로부터의 자기결정권이 확보된 정도를 의미함
- 자치입법권에 있어서는 지방자치단체가 자치법규의 제정에 있어서 중앙정부의 통제나 간섭에서 얼마나 자율적이냐 하는 것으로 판단됨
 - 따라서 자치입법권의 특성에서 자주성은 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자치법규를 스스로 제정할 수 있는 권한을 말함

3) 획일성

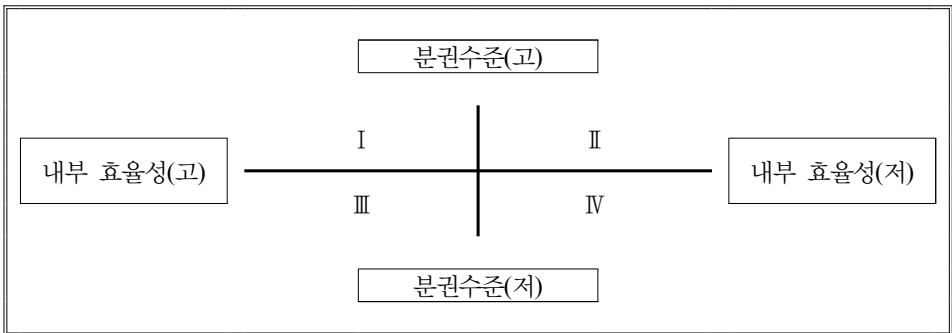
- 지방자치단체의 자치입법권은 여타의 자치권과 달리 원칙적으로 획일성을 기본으로 하고 있다는 의미임
 - 자치조직권과 자치행정권 및 자치재정권은 자치계층에 따라서 그리고 관련 특례에 따라서 상당수준의 다양성을 기본으로 하고 있음
- 예를 들면, 자치조직권의 경우에는 지방자치단체의 계층에 의한 차별성뿐만 아니라 동일 계층 내에서도 지방자치단체의 규모에 따라서도 자치조직권의 내용이 달리 규정되고 있음
 - 자치조직권의 계층에 따른 차별성의 대표적인 사례가 지방자치단체의 인구 규모에 따라 기구설치의 범위를 달리하고 있는 것임
- 전술한 자치조직권 등과 달리 자치입법권은 기본적으로 자치계층 등과 무관하게 모든 지방자치단체에 획일적으로 동일한 권한이 부여되고 있음
 - 다만, 특례부여에 따라서 지방자치단체별로 상이한 사무관장의 범위를 보유하고 있고, 이에 대한 자치법규의 제정이 수반되므로 상대적인 다양성이 존재한다는 시각도 없지는 않음

4. 자치입법권의 결정구조

- 지방자치단체의 자치입법권은 자치입법권의 분권화와 내부 효율성의 상호 조합을 통하여 4개의 유형으로 제시할 수 있음
 - <유형 I>은 자치입법권의 분권화와 내부 효율성이 모두 높아서 지방자치단체의 자치입법권이 가장 신장된 상태이고, <유형 IV>는 자치입법권의 분권화 및 내부 효율성이 모두 낮아서 자치입법권이 가장 미약한 상태이며, <유형 II>와 <유형 III>은 자치입법권의 분권화와 내부 효율성의 두 가지 요인 중 어느 하나가 높거나 낮은 상태임

- 각국의 현재적 자치입법권 분권화 수준은 제시된 각각의 전형적 유형에 반드시 부합되는 것은 아니며, 대부분 국가들의 자치입법권 분권화 수준은 <유형 I>과 <유형 IV>을 양극으로 하는 연속선상의 일정지점에 위치하는 것으로 볼 수 있음

<그림 2-2> 자치입법권의 양태



- 다만, 자치입법권의 분권수준에 더하여 내부 효율성의 중요성에 대해서는 제주특별자치도의 사례를 통해서도 파악할 수 있음
- 2011년 총리실·제주특별자치도의 평가결과에 따르면, 제주특별자치도로 이양된 1~3단계의 관련법령이 실제로 조례의 제·개정을 통하여 반영된 비율이 88.1%로 자치입법권의 효율화를 위한 기본여건이 충분히 확보되지 못한 것을 나타내고 있음

<표 2-2> 제주특별자치도의 이양법령의 조례구현 실태

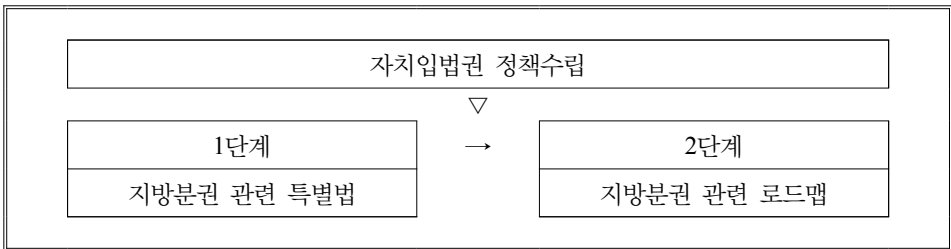
구 분		정비조례	공 포	추진 중	비 고
합 계		185	163 (88.1%)	22 (11.9%)	
조례 제정	소 계	160(86.5%)	147	13	
	1단계	97	96	1	
	2단계	38	34	4	
	3단계	25	17	8	
조례 개정	소 계	24(13.0%)	15	9	
	2단계	7	6	1	
	3단계	17	9	8	
조례 폐지(2단계)		1(0.5%)	1	-	

제2절 역대정부의 자치입법권 정책

1. 자치입법권 정책수립 구조

- 노무현 정부 이후 역대정부에서 자치입법권을 확대하기 위한 제반의 정책 수립이 수반되어 왔음
 - 자치입법권의 확대정책은 주로 지방의회의 조례제정 권한을 확대하는 일환으로 접근되어, 자치단체장의 규칙제정 권한은 포함되지 못하였음
- 이러한 자치입법권의 확대정책은 지방분권에 관한 특별법과 역대정부별 지방분권 로드맵의 이원적 구조로 형성되어 왔음
 - 즉, 지방분권에 관한 정부별 특별법에 법적 근거를 두고, 이를 구체화하기 위한 지방분권 로드맵에 관련과제를 포함하는 구조를 나타내고 있음

<그림 2-3> 자치입법권 정책수립 구조



2. 자치입법권 정책분석

1) 지방분권 관련특별법 분석

- 지방분권에 관한 「특별법」은 노무현 정부에서 처음으로 제정되어, 이후 역대정부에서 승계되어 왔음

- 노무현 정부의 「지방분권특별법」과 이명박 정부의 「지방분권촉진에 관한 특별법」, 박근혜 정부의 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 문재인 정부의 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등이 그것임
- 상기의 각종 「특별법」에서는 자치입법권의 확대를 지방의회의 활성화를 위한 요건으로 접근하여 왔음
 - 즉, 노무현 정부에서 지방분권의 추진과제로 지방의회의 활성화 지방선거제도의 개선을 제시하고, 이의 구체적 실행전략으로 지방의회의 의결권을 확대하는 규정을 「지방분권특별법」에 포함시켰고, 이후 역대정부에서 공히 승계하여 왔음
- 역대정부의 자치입법권의 확대내용을 보면, 노무현 정부와 이후 정부간에 용어적 차별성이 존재하고 있음
 - 노무현 정부에서는 단순히 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 것으로 표현하여 자치입법권을 명시적으로 나타내지 않고 있으나, 이명박 정부부터는 공히 자치입법권의 강화를 위하여 조례제정 범위의 확대를 명시적으로 규정하고 있음

〈표 2-3〉 「특별법」의 자치입법권 확대규정

법령	규정내용
「지방분권특별법 (2004년)」	제13조 (지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ①국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요정책사항에 관한 <u>지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 노력하여야 한다.</u> ②국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선을 위하여 노력하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회의 의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 노력하여야 한다.

법령	규정내용
「지방분권촉진에 관한 특별법(2008년)」	<p>제13조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위가 확대되도록 하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출 방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.</p> <p>④ 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회의장의 지방의회 소속공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.</p>
「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(2013년)」	<p>제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위를 확대하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하는 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>④ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출 방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.</p>
「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(2018년)」	<p>제14조(지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선) ① 국가는 지방자치단체의 자치입법권을 강화하기 위하여 조례제정범위를 확대하는 등 필요한 법적 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하는 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>③ 국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고 지방의회의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 하는 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>④ 국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출 방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선방안을 마련하여야 한다.</p>

2) 지방분권 로드맵 분석

- 지방분권에 관한 「로드맵」도 전술한 「특별법」과 마찬가지로 노무현 정부에서 처음으로 수립되어, 이후 역대정부에서 승계되어 왔음
 - 「로드맵」에 포함된 지방분권 과제는 노무현 정부의 7대 분야 47개 과제, 이명박 정부와 박근혜 정부의 4대 분야 20개 과제, 문재인 정부의 5대 분야 30개 과제 등 차이가 있으나, 지방분권의 핵심적인 과제들이 포함된 것은 공통적임
- 역대정부의 「로드맵」에서는 자치입법권의 확대를 독립적인 과제로 구체화하고 있는 공통적 특성을 보여주고 있음
 - 노무현 정부에서는 지방정부의 자치행정 역량강화에서, 이명박 정부에서는 자치역량 강화에서, 문재인 정부에서는 지방분권형 개헌지원에서 각각 자치입법권의 확대를 분권과제의 하나로 채택하고 있음
 - 다만, 박근혜 정부에서는 여타 정부와 달리 지방의회의 활성화와 책임성 제고의 세부내용으로 규정하고 있으며, 문재인 정부에서는 로드맵이 아닌 지방분권형 개헌지원에서 독립과제로 채택하는 차이가 있음

<표 2-4> 「지방분권로드맵」의 자치입법권 확대내용

역대정부	자치입법권 정책	비고
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방정부의 자치행정역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 자치입법권 확대 - 자치조직권 강화 - 분권형 도시계획체계 구축 - 자치단체 자체혁신체제 구축 - 지방공무원 교육훈련 혁신 - 지방공무원 인사제도 개선 - 지방자치단체 인사공정성 제고 - 중앙-지방간 인사교류 활성화 	분권과제 채택

역대정부	자치입법권 정책	비고
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치역량 강화 - 자치입법권 확대 - 지방의회의 전문성·자율성 강화 - 주민직접 참여제도 보완 - 지방선거제도 개선 - 지방자치단체 평가기준 마련 및 진단·평가 - 지방자치행정체제 정비 	분권과제 채택
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화 - 지방재정 확충 및 건전성 강화 - 지방선거제도 개선 - 지방의회 활성화 및 책임성 제고 - 지방자치단체 평가제도 개선 - 지방자치단체간 행정협력체제 정립 	분권과제 채택 (세부내용으로 채택)
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방분권형 개헌지원 - 지방분권국가 선언 - 자치입법권 확대 - 자치단체의 사무범위 확대 - 과세자주권 확대 - 지방재정조정제도 신설 - 제2국무회의 신설 - 지방정부 명칭변경 	개헌과제 채택

3. 자치입법권 정책종합

- 자치입법권 확대에 관한 역대정부의 정책내용을 종합적으로 분석하면, 다음과 같은 특성을 보이고 있음
 - 역대정부의 정책에서 자치입법권의 확대를 지방의회 활성화 측면에서 접근하고 있다는 것과 이에 따라 자치입법권의 내용을 조례에 국한하고 있다는 정책특성이 공통적으로 나타나고 있음
 - 이러한 정책내용의 특성은 자치입법권의 주된 내용이 지방의회에서 제정되는 조례이고, 자치법규는 조례의 제정권한이 확대됨에 따라 순차적으로 확대되는 속성을 감안한 것으로 간주됨

<표 2-5> 역대정부의 자치입법권 정책종합

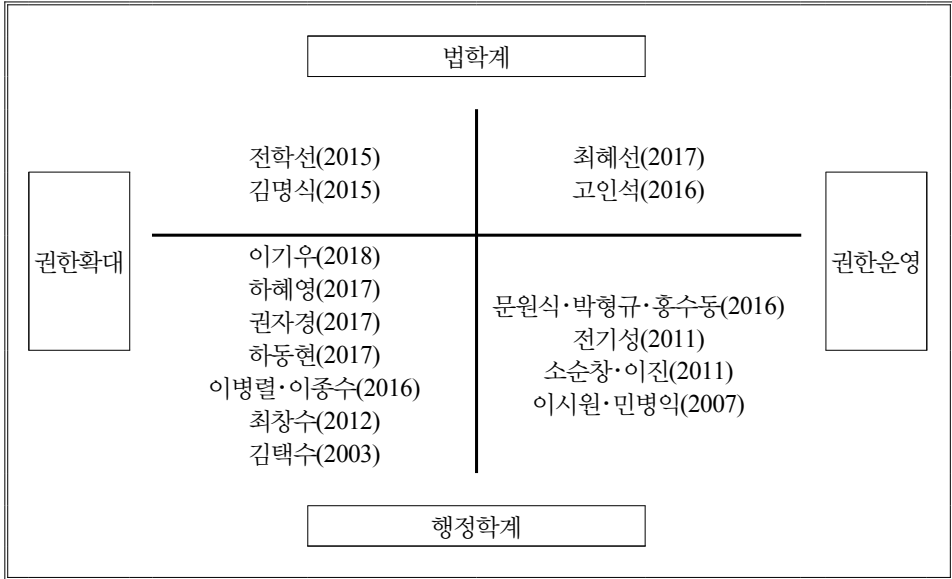
역대정부	자치입법권 정책	정책특성
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권 특별법」 - 지방의회의 심의·의결권 확대 ■ 「지방분권 로드맵」 - 자치입법권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 접근전략 - 지방의회 활성화 중심의 접근 ■ 접근특성 - 조례중심, 규칙 제외
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」 - 자치입법권 강화를 위한 조례제정 범위확대 ■ 「지방분권 로드맵」 - 자치입법권 확대 	
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 - 자치입법권 강화를 위한 조례제정 범위확대 ■ 「지방분권 로드맵」 - 지방의회 활성화 및 책임성 제고 	
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 - 자치입법권 강화를 위한 조례제정 범위확대 ■ 「지방분권형 개헌지원」 - 자치입법권 확대 	

제3절 선행연구 분석

1. 선행연구 실태

- 지방자치단체의 자치입법권에 대한 기존연구는 논의내용에 비중만큼이나 다수의 연구가 이루어져 왔음
 - 1991년 지방자치가 부활한 이래 지방자치단체의 자치입법권은 여타의 자치권과 마찬가지로 지방분권의 주요 과제로 다루어져 왔고, 이에 따라 관련연구 역시 활발하게 진행되어 왔음
- 다만, 자치입법권에 관한 기존연구는 여타 자치권의 종류와 달리 법학계와 행정학계 등에서 동시에 접근되어 왔다는 특징이 있음
 - 자치입법권은 행정학 분야에서는 지방분권의 정책과제이지만 동시에 법학계에서는 국가의 입법체계의 문제이므로 모두에서 충분한 관심을 받아 왔음
- 지방자치단체의 자치입법권에 대한 기존의 연구들을 학문분야와 연구내용을 기준으로 분류하면, 행정학 분야에서 자치입법권 확대에 관한 연구가 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남
 - 이러한 연구경향은 자치입법권이 비록 국가의 입법체계를 구성하는 요소이기는 하지만, 동시에 지방분권의 핵심적 주제로 행정학 분야의 주요 관심사이고, 나아가 자치입법권의 한계로 지적되는 법률우위의 원칙이나 법률유보의 원칙 등에 비추어 실질적인 자치권 확대를 위해서는 자치입법권의 강화가 필요하다는 점에서 권한운영보다는 권한확대에 관한 연구가 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 간주됨

<그림 2-4> 기존연구의 분야 및 내용



2. 기존연구의 내용

- 자치입법권에 관한 기존연구들은 전술한 바와 같이 행정학 분야에서 자치입법권의 제약적 한계를 개선하는 대안모색에 높은 비중을 두고 있으며, 이에 대한 구체적 내용은 다음과 같이 분류할 수 있음
 - 현행의 자치입법권에 부여되고 있는 법률우선의 원칙과 법률유보의 원칙을 개선하기 위한 대안으로는 “법령의 범위 안에서”의 단서조항을 “법률의 범위 안에서”, “법률에 위반되지 않은 범위 안에서” 또는 “법률과 동등한 법적 지위 부여” 등의 다양한 접근이 시도되고 있으며
 - 더불어서 자치입법권의 법적 한계의 개선과 동시에 지방자치단체의 입법능력을 제고하기 위한 다양한 시책들이 동시에 수반될 때 실질적인 자치입법권의 강화가 확보될 수 있다는 것임

<표 2-6> 기존연구의 내용분석

구분	주요 내용
이기우(2018)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 연방제 국가에서의 지방자치 수준과 특징 ■ 주요내용 - 연방제 수준에서 자치입법권은 지방의 고유권한
하혜영(2017)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 지방자치단체의 자치입법권 관련 주요 재정과 향후 과제 ■ 주요내용 - 법령의 범위 안에서를 법률의 범위 안 또는 법률에 위반하지 않는 범위 안으로 개정 필요
권자경(2017)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 자치입법권의 한계와 발전과제에 대한 실증연구: 조례안 제소를 중심으로 ■ 주요내용 - 자치입법권의 수권해석 전환
하동현(2017)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로 ■ 주요내용 - 일본의 분권개혁에 비추어 조례의 자율성 확대조치 시행
이병렬·이종수(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 민선 지방자치 20년의 자치입법권 평가: 자치입법권을 중심으로 ■ 주요내용 - 지방분권형 헌법개정을 통한 자치입법권 확대
전학선(2015)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 지방분권을 위한 자치입법권의 개선방안 ■ 주요내용 - 법령의 범위 안에서를 법률의 범위 안으로 개정 필요
김명식(2015)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 지방자치의 본질과 자치입법권에 관한 재고찰 ■ 주요내용 - 현행 헌법의 합리적 해석 및 입법개선 이외에 분권헌법의 개정 필요
최창수(2012)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 지방자치단체 조례제정권의 한계요인에 관한 실증분석: 대법원 제소 조례의 유형분석과 함의 ■ 주요내용 - 자치입법권의 접근시각 전환

	구분	주요 내용
	김택수(2003)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 지방분권에 관한 이론적 논의 ■ 주요내용 - 조례제정권 범위의 전향적 개편
권한 운영	최혜선(2017)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 자치입법평가제도의 현황과 개선과제 ■ 주요내용 - 자치입법평가를 통한 입법의 효율성 확보
	고인석(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안 ■ 주요내용 - 지방의회의 기능 및 역량강화, 자치입법과정의 개선
	문원식·박형규· 홍수동(2016)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 자치입법권의 범위와 한계: 경기도의회의 조례 제·개정 사례를 중심으로 ■ 주요내용 - 내재적 한계극복을 위한 지방의회 역량 강화
	전기성(2011)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 지방의회의 자치입법권 ■ 주요내용 - 조례안 평가체계의 구축과 운영
	소순창·이진 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 광역 및 기초자치단체간 조례의 중복성: 서울시의회와 강남, 강북구의회간 관계를 중심으로 ■ 주요내용 - 광역 및 기초의 사무분장 구분의 명료성 확보
	이시형·민병익 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구제목 - 지방정부의 정책결정 소요시간 분석: 진주시 의회의 조례결정 사례를 중심으로 ■ 주요내용 - 지방의회의 입법역량 강화



제 3 장

자치입법권 운영실태 및 한계분석

제1절 법제적 실태

제2절 운영적 실태

제3절 자치법규 한계

KRILA

제 3 장

자치입법권 확대논의 분석

제1절 법제적 실태

1. 자치법규 제정기준

- 자치입법권의 관한 제반규정은 「헌법」 제117조에 의거하여 「지방자치법」의 관련조항에 구체적으로 규정하고 있음
 - 조례는 「지방자치법」 제22조에서 법령의 범위 안에서 제정할 수 있되, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때는 법률의 위임을 전제하고 있으며, 규칙은 「지방자치법」 제23조에서 법령이나 조례가 위임한 범위 안에서 제정할 수 있으며, 기초자치단체의 조례나 규칙은 「지방자치법」 제24조에 의거 시도의 조례나 규칙에 위반되지 못하도록 규정하고 있음

<표 3-1> 자치법규의 제정기준

구분	내용
헌법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 헌법규정(「대한민국 헌법」 제117조) <ul style="list-style-type: none"> - 법령의 범위 안에서 자치법규 제정
자치법규 단계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조례제정(「지방자치법」 제22조) <ul style="list-style-type: none"> - 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정 - 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항과 벌칙을 정할 때는 법률의 위임을 전제
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규칙의 제정(「지방자치법」 제23조) <ul style="list-style-type: none"> - 법령이나 조례가 위임한 범위 안에서 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기초범위(「지방자치법」 제24조) <ul style="list-style-type: none"> - 시군 및 자치구의 조례나 규칙은 시도의 조례나 규칙의 위반 불가
헌법	제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

구분	내용
조례	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.
규칙	제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
입법한계	제24조(조례와 규칙의 입법한계) 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다

2. 자치법규 제약기준

- 자치법규가 전술한 제정기준을 준수하지 않을 경우에는 다양한 조치를 통하여 제약을 확보하는 제도를 두고 있음
 - 조례는 「지방자치법」 제172조에 따라 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 경우에 시군구는 시도지사가 시도는 주무부 장관이 요청하여 해당 지방자치단체장이 지방의회에 재의를 요구할 수 있고, 해당 재의에 대하여 지방의회가 재의결할 때에는 20일 이내에 대법원에 제소를 할 수 있도록 하고 있으며
 - 규칙은 「지방자치법」 제169조에 따라 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 경우에 시군구는 시도지사가 그리고 시도는 주무부 장관이 명령·처분의 시정을 서면으로 요구할 수 있고, 시정요구에 불응 시에는 당해 명령 및 처분을 취소 또는 정지하며, 단체장이 이에 이의가 있을 시에는 15일 이내에 대법원에 제소할 수 있음

<표 3-2> 자치법규의 제약기준

종류	제약내용
조례	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방의회 의결의 재의·제소(「지방자치법」 제172조) <ul style="list-style-type: none"> - 요건 : 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 경우 - 주체 : 시군구 → 시도지사, 시도 → 주무부 장관 - 절차 : 재의요구(당해 단체장) → 지방의회 재의결(재적의원 과반수 출석, 출석의원 2/3) → 제소(20일 이내, 대법원)

종류	제약내용
규칙	<ul style="list-style-type: none"> ■ 위법 부당한 명령·처분 시정(「지방자치법」 제169조) <ul style="list-style-type: none"> - 요건 : 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해치는 경우 - 주체 : 시군구 → 시도지사, 시도 → 주무부 장관 - 절차 : 서면 시정요구 → 취소·정지(불응 시) → 대법원 제소(15일 이내, 단체장)
조례	<p>제172조(지방의회 의결의 재의와 제소) ① 지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 재의를 요구하게 할 수 있고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 요구에 대하여 재의의 결과 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 의결사항은 확정된다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단되면 재의결된 날부터 20일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정되면 그 의결의 집행을 정지하게 하는 집행정지결정을 신청할 수 있다.</p> <p>④ 주무부장관이나 시·도지사는 재의결된 사항이 법령에 위반된다고 판단됨에도 불구하고 해당 지방자치단체의 장이 소(訴)를 제기하지 아니하면 그 지방자치단체의 장에게 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.</p> <p>⑤ 제4항에 따른 제소의 지시는 제3항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 하고, 해당 지방자치단체의 장은 제소지시를 받은 날부터 7일 이내에 제소하여야 한다.</p> <p>⑥ 주무부장관이나 시·도지사는 제5항의 기간이 지난 날부터 7일 이내에 직접 제소할 수 있다.</p> <p>⑦ 제1항에 따라 지방의회의 의결이 법령에 위반된다고 판단되어 주무부장관이나 시·도지사로부터 재의요구지시를 받은 지방자치단체의 장이 재의를 요구하지 아니하는 경우(법령에 위반되는 지방의회의 의결사항이 조례안인 경우로서 재의요구지시를 받기 전에 그 조례안을 공포한 경우를 포함한다)에는 주무부장관이나 시·도지사는 제1항에 따른 기간이 지난 날부터 7일 이내에 대법원에 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다.</p> <p>⑧ 제1항에 따른 지방의회의 의결이나 제2항에 따라 재의결된 사항이 둘 이상의 부처와 관련되거나 주무부장관이 불분명하면 행정안전부장관이 재의요구 또는 제소를 지시하거나 직접 제소 및 집행정지결정을 신청할 수 있다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.></p>
규칙	<p>제169조(위법·부당한 명령·처분의 시정) ① 지방자치단체의 사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해친다고 인정되면 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정할 것을 명하고, 그 기간에 이행하지 아니하면 이를 취소하거나 정지할 수 있다. 이 경우 자치사무에 관한 명령이나 처분에 대하여는 법령을 위반하는 것에 한한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 자치사무에 관한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있으면 그 취소처분 또는 정지처분을 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소(訴)를 제기할 수 있다.</p>

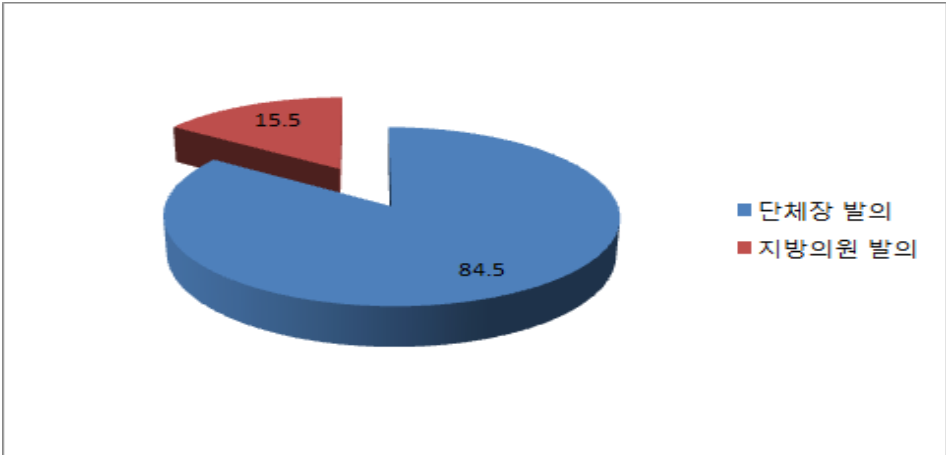
제2절 운영적 실태

1. 자치법규 제정실태

- 2017년 현재 기준으로 시도 및 시군구의 조례발의 현황을 보면, 다음과 같음
 - 조례의 총 발의규모는 15,426건으로 시도가 2,082건(13.5%)이고, 시군구가 13,314건(86.5%)를 차지하고 있으며, 발의주체를 기준으로는 단체장 발의가 12,972건(84.5%)이고 지방의원 발의가 2,383건(15.5%)로 나타나고 있음
 - 이에 따르면, 조례의 발의는 전반적으로 시군구와 단체장이 시도와 지방의원에 비하여 상대적으로 다수를 차지하고 있음

<표 3-3> 조례발의 현황(2017년 기준)

구분		합계	시도	시군구
합계(%)		15,426 (100.0)	2,082 (13.5)	13,314 (86.5)
단체장 발의(%)		12,972 (84.5)	1,302 (63.1)	11,670 (87.8)
의원발의(%)		2,383 (15.5)	760 (36.9)	1,623 (12.2)
제정	단체장 발의(%)	2,176 (67.7)	168 (34.6)	2,008 (73.7)
	의원발의(%)	1,036 (32.3)	318 (65.4)	718 (26.3)
개정	단체장 발의(%)	9,338 (88.2)	1,044 (71.3)	8,294 (91.0)
	의원발의(%)	1,246 (11.8)	421 (28.7)	825 (9.0)
폐지	단체장 발의(%)	1,458 (93.5)	90 (81.1)	1,368 (94.5)
	의원발의(%)	101 (6.5)	21 (18.9)	80 (5.5)
의원수		3,692	794	2,898
의원1인당 발의수		0.65	0.96	0.56

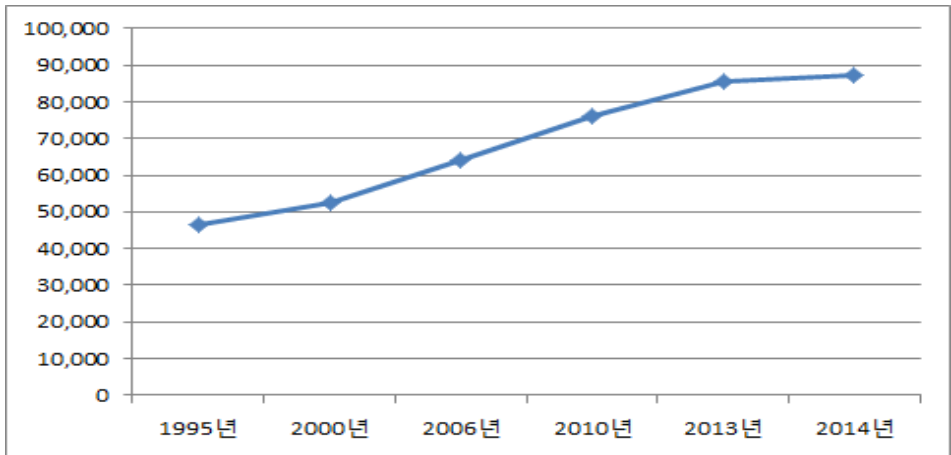


자료 : 행정안전부. 지방의회백서(2017)

- 또한 1995년 민선단체장의 선출이후 자치법규의 제정실태를 살펴보면, 다음과 같음
 - 1995년 자치법규의 총 건수는 46,551건에서 2014년 현재 87,163건으로 40,612건이 증가하였고, 조례는 1995년 30,358건에서 2014년 63,476건으로 33,118건이 그리고 규칙은 1995년 16,193건에서 2014년 23,687건으로 7,494건이 증가하였음

<표 3-4> 연도별 자치법규 제정현황

구분	총 건수	조례	규칙
1995	46,551	30,358	16,193
1997	52,140	33,285	18,855
1999	50,546	33,257	17,289
2000	52,421	34,586	17,835
2003	57,636	37,814	19,822
2006	63,885	43,184	21,701
2007	67,183	45,979	21,204
2008	70,240	48,341	21,899
2009	73,848	51,214	22,634
2010	76,020	53,242	22,778
2011	79,043	55,996	23,047
2012	81,954	58,531	23,423
2013	85,695	61,894	23,801
2014	87,163	63,476	23,687

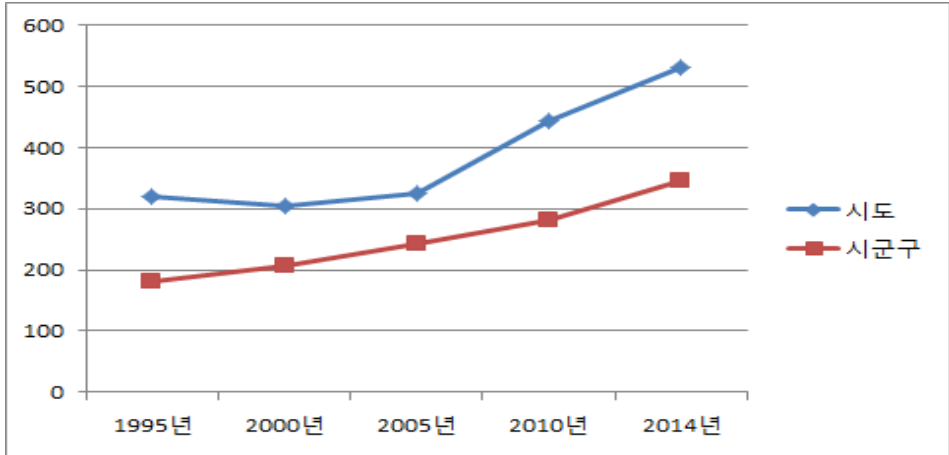


자료 : 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

- 자치법규의 시도 및 시군구별 평균 보유량을 연도별로 살펴보면, 다음과 같음
- 시도 및 시군구 모두 일부 연도를 제외하고는 자치법규 보유량이 점진적인 증가추이를 나타내고 있으며, 특히 2006년을 기점으로 증가 폭이 크게 나타나는 특징을 보이고 있음

<표 3-5> 시도 및 시군구의 자치법규 평균 보유량

연도	시도	시군구
1995	319	182
1996	312	196
1997	318	205
1998	351	200
1999	291	200
2000	304	207
2001	311	214
2002	315	220
2003	332	234
2004	332	235
2005	325	242
2006	337	254
2007	379	266
2008	399	275
2009	429	291
2010	444	282
2011	460	314
2012	476	325
2013	510	339
2014	532	346



자료 : 행정안전부, 지방의회백서(각 연도).

2. 재의 및 제소 실태

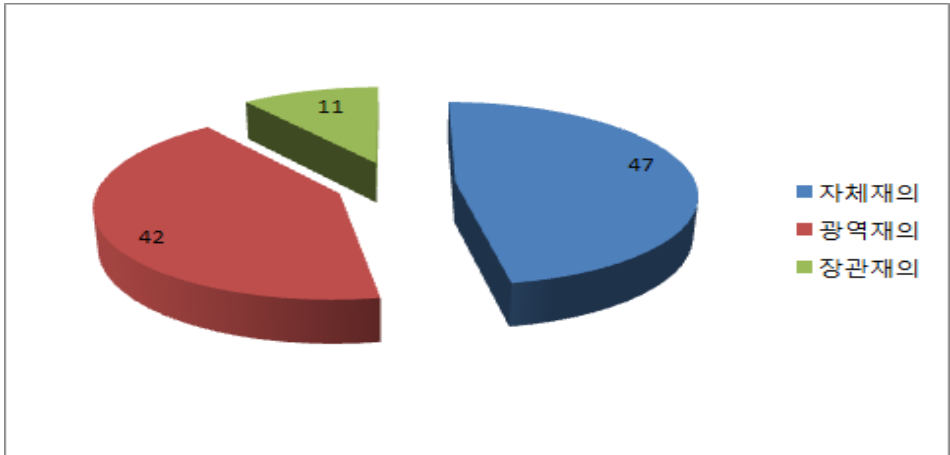
- 우선, 지방의회의 의결에 대한 재의현황을 연도별로 살펴보면, 다음과 같음
 - 1995년부터 2014년까지 총 975건의 재의가 있었고, 상급기관의 지시에 의한 재의요구는 주무부장관에 의한 것이 103건, 시·도지사에게 의한 것이 412건이 있었음

<표 3-6> 지방의회의 의결에 대한 재의요구 실태

연도	구분	계	유형			사유		
			자체	상급기관 지시		이의	법령 위반	공익 위반
				시·도지사	장관			
합계	계	975	460	412	103	132	774	66
	시·도	184	81		103	16	152	16
	시·군·구	791	379	412		116	622	50
2014	계	27	21	3	3	7	11	6
	시·도	17	14		3	4	9	4
	시·군·구	10	7	3		3	2	2

연도	구분	계	유형			사유		
			자체	상급기관 지시		이의	법령 위반	공익 위반
				시·도 지사	장관			
2013	계	42	29	12	1	9	28	5
	시·도	7	6		1		5	2
	시·군·구	35	23	12		9	23	3
2012	계	27	16	9	2	5	22	
	시·도	6	4		2		6	
	시·군·구	21	12	9		5	16	
2011	계	50	36	9	5	4	46	
	시·도	10	5		5		10	
	시·군·구	40	31	9		4	36	
2010	계	36	19	15	2	5	31	
	시·도	6	4		2		6	
	시·군·구	30	15	15		5	25	
2009	계	53	43	9	1	7	46	
	시·도	8	7		1	1	7	
	시·군·구	45	36	9		6	39	
2008	계	48	30	16	2	11	35	2
	시·도	5	3		2	2	3	
	시·군·구	43	27	16		9	32	2
2007	계	43	24	16	3	11	30	2
	시·도	10	7		3	1	9	
	시·군·구	33	17	16		10	21	2
2006	계	35	16	16	3	8	22	5
	시·도	7	4		3	1	5	1
	시·군·구	28	12	16		7	17	4
2005	계	81	12	59	10	4	74	3
	시·도	11	1		10		10	1
	시·군·구	70	11	59		4	64	2
2004	계	60	16	30	14	9	49	2
	시·도	14			14		14	
	시·군·구	46	16	30		9	35	2
2003	계	40	17	18	5	5	32	3
	시·도	8	3		5		7	1
	시·군·구	32	14	18		5	25	2
2002	계	22	9	11	2	3	16	3
	시·도	3	1		2		2	1
	시·군·구	19	8	11		3	14	2

연도	구분	계	유형			사유		
			자체	상급기관 지시		이의	법령 위반	공익 위반
				시·도 지사	장관			
2001	계	44	17	24	3	10	30	4
	시·도	4	1		3		4	
	시·군·구	40	16	24		10	26	4
2000	계	46	19	24	3	6	38	2
	시·도	4	1		3	1	3	
	시·군·구	42	18	24		5	35	2
1999	계	44	24	16	4	5	32	7
	시·도	5	1		4		5	
	시·군·구	39	23	16		5	27	7
1998	계	75	31	41	3	3	68	4
	시·도	5	2		3		5	
	시·군·구	70	29	41		3	63	4
1997	계	61	22	33	6	3	56	2
	시·도	10	4		6	1	9	
	시·군·구	51	18	33		2	47	2
1996	계	93	34	31	28	12	70	11
	시·도	33	5		28	5	23	5
	시·군·구	60	29	31		7	47	6
1995	계	48	18	27	3	5	38	5
	시·도	11	1	7	3		10	1
	시·군·구	37	17	20		5	28	4



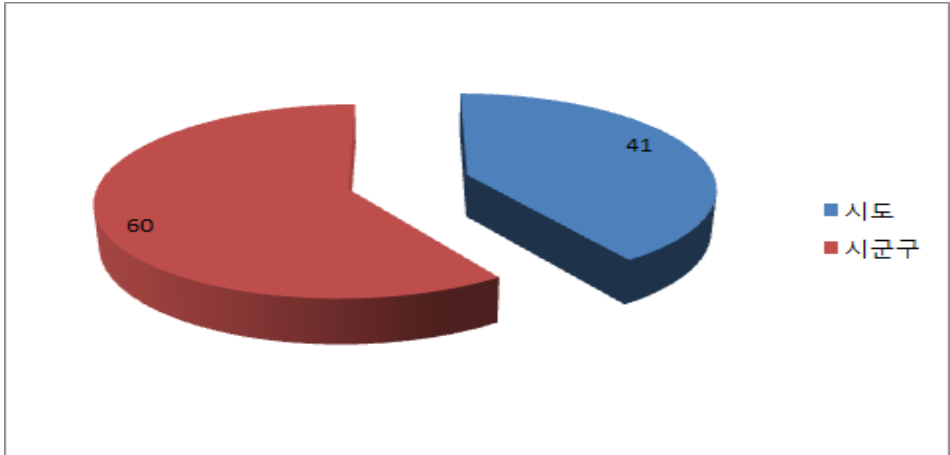
자료 : 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

- 한편, 지방의회의 조례에 대한 대법원 제소 건수는 연도별로 다음과 같음
 - 총 158건으로, 1995년 이후 연평균 8건 내외이며, 제소결과는 무효 86건 (54%), 유효 39건(25%), 기타 33건(21%)이고, 제소자별 구분으로는 장관 11건, 시도지사 63건, 시군구청장 84건임

<표 3-7> 지방의회의 의결에 대한 대법원 제소실태

연도	구·분	계	제 소 자			제 소 결 과				
			장 관	시·도지 사	시·군· 구청장	무효	유효	취하	각하	계류
합계	계	158	11	63	84	86	39	22	3	8
	시·도	64	10	54		48	3	10	1	2
	시·군·구	94	1	9	84	38	36	12	2	6
2014	계	10	1	6	3	0	0	5	0	5
	시·도	6		6				4		2
	시·군·구	4	1		3			1		3
2013	계	10		1	9	1	4	2	0	3
	시·도	1		1			1			
	시·군·구	9			9	1	3	2		3
2012	계	8	2	2	4	6	1	1	0	0
	시·도	4	2	2		4				1
	시·군·구	4			4	2	1	1		
2011	계	9	2	4	3	6	2	1	0	0
	시·도	5	2	3		4		1		
	시·군·구	4		1	3	2	2			
2010	계	6	0	2	4	0	3	3	0	0
	시·도	1		1				1		
	시·군·구	5		1	4		3	2		
2009	계	22	0	3	19	2	20	0	0	0
	시·도	3		3		2	1			
	시·군·구	19			19		19			
2008	계	5	0	0	5	3	0	2	0	0
	시·도									
	시·군·구	5			5	3		2		
2007	계	8	0	6	2	7	1	0	0	0
	시·도	6		6		5	1			
	시·군·구	2			2	2				

연도	구·분	계	제 소 자			제 소 결 과				
			장 관	시·도지 사	시·군·구청장	무효	유효	취하	각하	계류
2006	계	3	1	1	1	2	1	0	0	0
	시·도	2	1	1		2				
	시·군·구	1			1		1			
2005	계	4	2	1	1	2	0	2	0	0
	시·도	2	2					2		
	시·군·구	2		1	1	2				
2004	계	6	1	4	1	5	0	1	0	0
	시·도	5	1	4		4		1		
	시·군·구	1			1	1				
2003	계	3	0	2	1	3	0	0	0	0
	시·도	2		2		2				
	시·군·구	1			1	1				
2002	계	2	0	1	1	2	0	0	0	0
	시·도	0								
	시·군·구	2		1	1	2				
2001	계	6	0	2	4	5	1	0	0	0
	시·도	1		1		1				
	시·군·구	5		1	4	4	1			
2000	계	7	0	2	5	3	3	1	0	0
	시·도	1		1		1				
	시·군·구	6		1	5	2	3	1		
1999	계	8	0	4	4	5	0	0	3	0
	시·도	3		3		2			1	
	시·군·구	5		1	4	3			2	
1998	계	3	0	0	3	2	1	0	0	0
	시·도	0								
	시·군·구	3			3	2	1			
1997	계	3	0	2	1	2	0	1	0	0
	시·도	1		1		1				
	시·군·구	2		1	1	1		1		
1996	계	26	2	17	7	22	2	2	0	0
	시·도	18	2	16		18				
	시·군·구	8		1	7	4	2	2		
1995	계	9	0	3	6	8	0	1	0	0
	시·도	3		3		2		1		
	시·군·구	6			6	6				



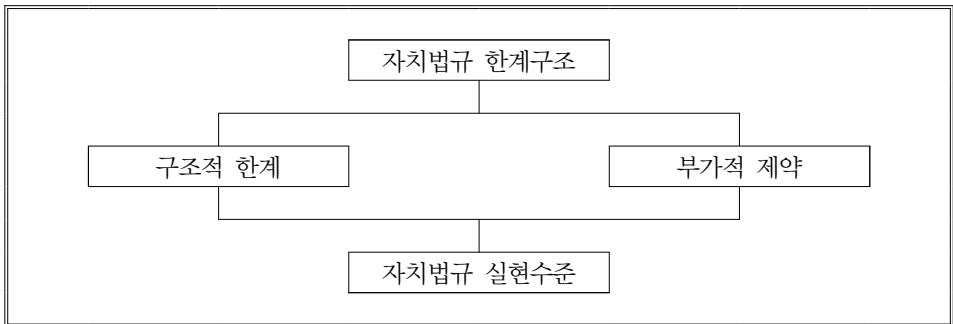
자료 : 행정안전부, 조례·규칙운영 현황(각 연도).

제3절 자치법규 한계

1. 한계구조

- 현행 지방자치단체의 자치법규는 구조적 한계와 부가적 제약 등으로 구분하여 적용되고 있음
 - 자치법규의 구조적 한계는 「헌법」과 「지방자치법」에 근거한 법률우위의 원칙과 법률유보의 원칙 등에서 나타나고 있으며, 부가적 제약은 자치법규의 운영을 위한 제반의 조건들에서 나타나고 있음
 - 특히, 자치법규의 구조적 한계는 부가적 제약으로 인하여 한층 축소되는 상관성을 보이고 있음

<그림 3-1> 자치법규의 한계구조



2. 구조적 한계

1) 법률우위의 원칙

- 자치법규의 구조적 한계의 하나인 법률우위의 원칙은 「헌법」과 「지방자치법」에서 규정하고 있는 “법령의 범위 안에서”에 근거하고 있음
 - 자치법규는 상기원칙에 따라서 법률뿐만 아니라 대통령령에 해당되는 시행령과 총리령 및 부령에 해당하는 시행규칙보다 하위의 법단계를 가지게 되고

- 헌법재판소(2002)의 결정에 따라 법령의 직접적인 위임에 따라 수행기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면 그 제정형식이 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도 그것이 상위 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로 가능하다고 판시하여 동일한 구속을 받게 됨
- 또한 기초자치단체는 「지방자치법」 제24조에 의거하여 시도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 되므로 광역에 비해서도 상대적 자율성 제약이 부여되고 있음

2) 법률유보의 원칙

- 자치법규의 또다른 구조적 한계인 법률유보의 원칙은 「지방자치법」 제22조에 의해 적용되고 있음
 - 「지방자치법」 제22조는 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정함으로써 주민의 권리제한과 의무부과 및 벌칙에 대한 조례는 원칙적으로 법률의 명시적 위임을 전제하고 있음
 - 뿐만 아니라 「지방자치법」 제23조에서는 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서” 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다고 하여 동일한 법률유보의 원칙을 적용하고 있음

3. 부가적 한계

1) 사무의 제한

- 자치법규의 부가적 한계의 하나는 조례제정이 가능한 자치사무의 낮은 비율을 제시할 수 있음
 - 원칙적으로 자치법규는 자치사무를 대상으로 적용이 되고, 따라서 자치사무의 비율에 따라서 자치법규의 기본적 제정범위가 결정되는 것임

- 지방자치단체의 처리사무는 크게 자치사무와 단체위임사무 및 기관위임사무로 구분되고 있음
 - 상기의 지방자치단체 처리사무 중에서 지방의회의 조례제정이 가능한 사무는 자치사무이나 그 비중이 상대적으로 낮다는 것임

<표 3-8> 「지방자치법」의 지방자치단체 사무구분

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
정의	주민복리 등 자기책임 하에 처리하는 고유사무	법령에 의해 자치단체에 위임된 사무	법령에 의해 단체장에게 위임된 사무
법적 근거	§9①지방자치단체는 그 관할 구역의 자치사무를 한다.	§9①지방자치단체는 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.	§102 시도와 시군구에서 시행하는 국가사무는 시도지사와 시장군수구청장에게 위임하여 행한다.
경비 부담	지방비+국가장려적 보조금	지방비+국가부담금	전액 국가부담금
의회 관여	가능	가능(조례제정권 포함)	불가능(단, 국회 등이 감사하기로 한 부문 이외의 사항에 대해 가능)
국가 감독	소극적 위법성 감독 §166조언·권고, 자료요구 §169위법한 명령의 시정 §171보고, 이법사항 감사 §172재의요구지시, 제소	포괄적 합목적성 감독	포괄적 합목적성 감독 §167지도 및 감독 §170직무이행명령, 대집행 §172재의요구지시, 제소 ※ 위임위탁규정§6취소·정지
규정 형식	- 법률에서 ‘시도지사는 ...을 하여야 한다’ - 법률에서 ‘시군구청장은 ...을 하여야 한다’라고 규정	- 시행령에서 ‘시도에...을 위임한다’라고 규정	- 시행령에서 ‘시도지사에게...을 위임한다’라고 규정

자료 : 행정안전부(2016).

2) 죄형법정주의

- 자치법규의 부가적 제약의 또다른 내용은 죄형법정주의로 조례의 구속력을 약화시키는 원인이 되고 있음
 - 「지방자치법」 제27조는 “지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다”고 규정하여 조례 위반자에게 지방자치단체가 형벌을 부과할 수 없음을 명시하고 있어서 조례준수의무를 약화시키고 있음

3) 국가 등의 지도·감독

- 국가 등의 지도·감독 역시 자치법규의 부가적 제약요인으로 작용하고 있음
 - 「지방자치법」 제172조제1항에 따라 “지방의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 판단되면, 시도에 대해서는 주무부장관이, 시군구에 대해서는 시도지사가 재의를 요구하고, 재의요구를 받은 지방자치단체의 장은 의결사항을 이송받은 날로부터 20일 이내에 지방의회에 이유를 붙여 재의를 요구하여야 한다”고 규정하여 국가 등이 지방의회 의결의 공익성까지 판단할 수 있는 재량을 부여하고 있음

4. 자치법규의 재의 및 제소 사례

1) 재의요구 사례(1)

- 당해 지방자치단체의 사무가 아닌 사항을 규정
 - 해당 조례안은 생활임금 지급대상자를 「공무원보수규정」 및 「지방공무원보수규정」의 적용을 받지 아니하는 경기도 소속 근로자에게 지급할 수 있도록 규정하고, 경기도와 위탁·용역 계약을 체결하고자 하는 기관 또는 업체의 대표자가 해당업무 근로자에게 생활임금 이상을 지급하는 경우 위탁·용역 업체 선정 심사 시 가점을 줄 수 있도록 규정하고 있으나, 조례안에서 정하고 있는 생활임금은 근로조건에 관한 사무이고, 이러한 근로조건은 전국적·

통일적 처리를 요하는 국가사무로 지방자치단체별로 조례를 제정하여 생활 임금제도를 도입하는 것은 「지방자치법」 제22조를 위반하고, 생활임금의 지급이라는 특정한 조건을 계약당사자에게 부과하는 것은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조제1항의 계약상 부당한 특약이나 조건부과 금지규정을 위반하고 있다고 할 것임.(‘14.6. ○○도 생활임금 조례, 재의요구 후 재의결, 대법원 제소(‘14.6.), 소취하(‘14.8.), 조례안 개정(‘14.11.14.시행))

[참고] 도의 재의요구사항을 고려, 도의회는 조례를 개정하여 입법예고 중(‘14.11.14. 시행) 개정조례안 내용은 생활임금 지급대상자를 명확히 규정하기 위하여 “소속근로자”를 “경기도에서 직접 고용한 소속 근로자”로, 위탁-용역업체 선정 심사 시 “가점 부여” 규정은 소관법령의 기준이 있어야 하므로 삭제하고, 도지사는 도와 위탁-용역 및 그 밖의 계약을 체결한 자가 소속 근로자에게 생활임금을 지급하도록 ”권장”할 수 있도록 개정하였음

2) 재의요구 사례(2)

○ 개별 상위 법령의 규정내용 위배

- 해당 조례안은 도지사에게 △재정투융자 대상사업, 국가가 신규로 예산을 지원하면서 도비 1억원 이상을 부담하는 사업 중 도의회와 협의가 필요하다고 인정되는 사업 등에 대하여 사업시행일 전에 도의회에 정책내용을 보고하고 심의의결을 거쳐 추진여부를 결정하도록 하였고, △도의회 심의내용을 존중하여 사업추진 여부를 결정하고 △도의회 의결과 다른 결정을 내릴 필요가 있다고 판단할 경우 재의를 요청할 수 있고, 긴급심의를 요청할 수 있도록 규정하고 있으나,
- 이는 도지사에게 대상사업에 대한 심의요청과 의견반영 등 의무를 부여하여 법령상 아무런 근거 없이 도지사의 전속적 권한인 예산편성권을 제한한 것이며, 도의회에 사전심의를 받도록 정하여 사전적으로 도지사의 권한을 제한하는 새로운 견제장치를 규정하는 것으로 사무집행권을 침해한다고 보아야 함

- 조례안 시행상의 문제점으로 도의회 사전심의 결과에 따라 국고보조사업 추진이 어렵게 될 경우, 국고사업에 대한 지방비의 우선 부담의무를 제한하게 되어, 국고보조사업에 대한 지방비 부담을 다른 사업에 우선하여 예산에 계상해야 하는 지자체의 법률상 의무위반의 우려가 있음
- 또한, 조례안 사전심의와 법령에 따라 설치된 투자심사위원회(지방재정법 시행령)의 심사의 중복과 투자심사위원회의 심의·의결 내용에 저촉될 우려가 있어 법령에 따라 설치된 위원회의 기능을 제한하는 것으로 재의를 요구함. ('14.6. ○○시 재정부담 소요예산 사전심의 조례안, 의회 회기만으로 자동 폐기)

3) 재의요구 사례(3)

○ 개별 상위 법령의 규정내용 위배

- 해당 조례안은 2012년도 의원 1인당 월정수당 지급액을 “월 2,870,000원”을 “월 3,020,000원”으로 인상하도록 규정하고 있으나, 자치법상 의정비심의회가 의정비를 결정할 때에는 지역주민의 의견수렴 절차를 거쳐야 하며 그 결과를 반영하여야 한다고 규정하고 있고, 주민의견조사결과 잠정제시액(5,364만원)에 대해 주민의 66.7%가 잠정액이 높다고 답변하였는 바, 의정비의 과도한 인상을 막고 의정비 결정과정에 주민의 의견이 합리적으로 반영될 수 있도록 하는 주민의견 절차반영 의무규정 취지를 고려할 때, 실질적으로 그 결과를 반영하지 않아 절차상 하자가 크다고 할 것임. 따라서 주민의견을 반영하지 않은 의정비 결정은 위법하여 재의를 요구함('11.12. ○○○도의회의원 의정활동비 등의 지급에 관한 조례안, 부결)

4) 제소요구 사례(1)

○ 개별 상위 법령의 규정내용 위배

- 이 사건 조례안은 지방공기업법에서 정하고 있지 않은 공기업 사장 등의 임명 후보자에 대한 ‘인사검증위원회(지방의원 포함) 및 공청 절차’를 규정하

였으나, 구 「지방공기업법」 상 지방공기업 사장은 대통령이 정하는 바에 의하여 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임면한다고 규정하고 있고, 임원추천위원회(지방의원 배제)에서 추천된 인사 중에서 사장 등을 임명하도록 하는 제한과 임원추천위원회의 구성에 관한 제한을 둠으로써 지방공기업 사장 등의 임명권 행사를 제약할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하므로, 지방자치단체의 장에게 제한사항 하에 전속적으로 지방공기업 사장 등에 대한 임명권을 부여하였다고 볼 것임

- 따라서, 의원이 위원회 과반수를 이루는 인사검증위원회가 사장 등 후보자에 관한 공청회를 거쳐 장단점을 경과보고서에 기재하고, 임원추천위원회의 위원장이 지방자치단체의 장에게 후보를 추천하면서 위 경과보고서를 첨부하도록 하는 것은 지방의회가 지방자치단체의 장의 임명권 행사에 대하여 상위법령에서 허용하지 아니한 견제와 제약을 가한 것에 해당된다고 봄이 상당하므로 조례안은 위법함(’13.10. ○○○시 지방공기업 사장 등에 대한 인사검증 공청회 운영 조례안, 무효)

5) 제소요구 사례(2)

○ 법률의 위임 없이 주민의 권리제한·의무부과 및 벌칙의 규정

- 이 사건 조례안 중 제8조 [별표]는 ‘악취의 배출허용기준’을 규정하여 ○○시 ○구에 소재한 사업장에 악취배출기준을 설치하거나 설치하여 운영하고 있는 주민에게 일정한 수준을 초과하는 악취물질 배출을 금지하도록 규정하고 있으나,
- 구「악취방지법」 제7조는, 신고대상시설에서 배출되는 악취의 배출허용기준을 환경부령으로 정하도록 위임하면서 시·도 또는 대도시인 지방자치단체에 환경부령으로 정한 배출 허용기준을 조례로 정할 수 있도록 위임하고 있을 뿐, 자치구인 ○○시 ○구에도 조례로 이러한 내용을 정할 수 있도록 위임하는 규정을 두지 않고, 시장·군수·구청장이 그 관할구역 내 신고대상시설에 대해서 엄격한 배출허용기준을 정하여 줄 것을 요청할 수 있도록 규정

을 두고 있어, 자치구가 직접 엄격한 배출허용기준을 정할 수 없음을 분명히 하고 있음

- 따라서 배출허용기준은 법률의 위임 없이 주민의 권리 제한에 관한 사항을 규정한 것이므로 그 효력을 인정할 수 없고, 그 구체적 배출허용기준이 구「악취방지법」 제7조 제2항의 위임에 따라 제정된 ‘○○광역시 악취의 엄격한 배출허용기준조례’ 제2조 [별표]의 그것과 동일하다고 하여 달리 볼 수 없음(’14.1. ○○시○구 악취·소음 방지에 관한 조례안, 무효)

제 4 장

자치입법권 헌법적 확대논의 분석

제1절 분석설계

제2절 분권형 개헌사례의 분석

제3절 개헌사례의 비교분석

KRILA

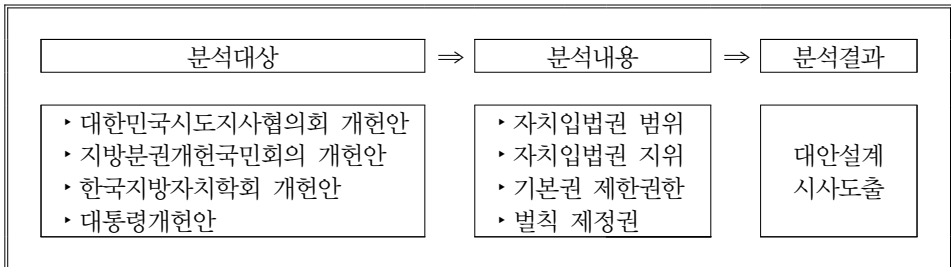
제 4 장

자치입법권 헌법적 확대논의 분석

제1절 분석설계

- 자치입법권의 헌법적 확대논의의 분석은 자치입법권의 범위확대의 대안모색에 필요한 시사를 얻기 위한 것임
- 이에 따라 최근에 각계에서 제시된 분권형 헌법개정(안) 가운데 분야별 대표성을 고려하여 「대한민국시도지사협의회」와 「지방분권개헌국민회의」, 「한국지방자치학회」 및 「대통령」의 개헌안을 대상으로, 자치입법권의 범위와 자치입법권의 지위, 기본권 제한권한 및 벌칙 제정권 등을 분석하고자 함
 - 상기의 분권개선안을 비교분석하여 본 연구에서 목적으로 하는 자치입법권 범위확대를 위한 개선대안 마련에 필요한 시사점을 도출함

<그림 4-1> 자치입법권 헌법적 확대논의 분석설계



제2절 분권형 개헌사례의 분석

1. 「대한민국시도지사협의회」 개헌안

1) 지방자치 관련규정

- 「대한민국시도지사협의회」에서 제안한 분권형 헌법개정(안)은 실질적인 지방자치의 작동이 가능한 제반의 내용을 포괄하고 있음
- 지방자치와 관련된 헌법의 개정내용은 지방분권국가 선언과 주민자치권 명시, 보충성의 원칙, 양원제 도입, 지방정부의 종류규정, 입법권의 종류와 귀속, 입법권의 배분, 자치조직권, 행정권의 배분, 자치조세권 및 자치재정권 배분, 중앙-지방협력회의, 직접민주주의 도입, 헌법개정 국민발안제 도입 등임

<표 4-1> 「대한민국시도지사협의회」의 헌법개정안

구분	개정내용
지방자치관련 조항	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방분권국가 선언 ▸ 주민자치권 명시 ▸ 보충성의 원칙 ▸ 양원제의 도입 ▸ 지방정부의 종류 규정 ▸ 입법권의 종류와 귀속 ▸ 입법권의 배분 ▸ 자치조직권 ▸ 행정권의 배분 ▸ 자치조세권 및 자치재정권 배분 ▸ 중앙-지방협력회의(자치분권평의회) ▸ 직접민주주의 도입 ▸ 헌법개정 국민발안제 도입

제1조 ①대한민국은 민주공화국이다.

②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

③대한민국은 지방분권에 기초한 복지국가를 지향한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 지방분권적 평화통일

정책을 수립하고 이를 추진한다.

제26조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.

제3장 통치의 원리와 구조

제41조 ①대한민국의 통치는 국민의 기본권 실현을 목표로 헌법과 법률에 따라 이루어진다.

②통치를 위한 모든 기구는 권력의 분립과 보충성의 원리를 기초로 구성한다.

제42조 ①주민으로서의 자치권을 실현하기 위하여 지방자치단체를 두고, 그 안에 자치의 회와 자치정부를 둔다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 주민의 총회가 자치의 회의 권한 중 일부를 행사하도록 할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 두어야 한다.

③지방자치단체의 설립 및 변경·관할 구역의 획정, 지방자치단체 간 연합 및 지방자치단체 연합체의 구성 등에 관한 사항은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제43조 ①입법권은 국회와 자치의회에 속한다.

②국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다.

③국가의 법률은 광역지방자치단체의 법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 법률을 우선적으로 적용한다.

④법률은 조례보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 특별히 규정한 사항에 관하여 기초자치의회는 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있으며, 이를 포함하여 헌법이 기초자치의회의 입법사항으로 규정한 사항에 관해서는 그 조례를 우선적으로 적용한다.

제44조 ①행정권은 정부와 자치정부에 속한다.

②대통령은 정부의 수반이 되며, 정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 국회가 법률로 정한다.

③자치정부의 조직은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 법률 또는 조례로 정한다.

제45조 ①헌법에 대한 최종적인 해석·적용권은 헌법재판소에 속한다

②사법권은 법관과 배심으로 구성되는 법원에 속한다.

③법관의 인사를 포함한 사법행정권은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 사법행정위원회에 속한다.

④지방자치단체의 법률 또는 조례에 대한 해석·적용을 전담하는 자치법원의 설치·조직과 운영에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제46조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

②국세의 종목과 세율 및 징수방법은 국가의 법률로 정한다.

③기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 법률 또는 법률과 같은 효력을 가지는 조례로 정한다.

제47조 ①정부와 자치정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야 한다.

②정부와 자치정부는 정부와 자치정부간, 자치정부 상호간에 사무를 위임할 수 있다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.

③정부와 자치정부간, 자치정부 상호간 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제4장 국회

제48조 국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리
2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연금금 관리, 관세, 지적재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정
3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리
4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
5. 지방자치단체가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정
6. 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간 협력관계의 수립 및 조정
7. 기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무

제49조 국회는 민의원과 참의원으로 구성한다.

제50조 ①민의원은 국민이 직접 선출한 국회의원으로 구성한다.

②민의원 국회의원의 수는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다.

③민의원 국회의원의 선거구와 비례대표제 기타 선거에 관한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제51조 ①참의원은 자치의회에서 선출한 국회의원으로 구성한다.

②참의원 국회의원은 광역지방자치단체의 관할구역을 선거구로 하여 해당 인원의 2분의 1은 광역자치의회에서 선출하고, 나머지 2분의 1은 기초자치의회의 합동회의에서 선출한다.

③광역지방자치단체의 관할구역 내의 인구가 1백만 명 미만일 때는 2인, 1백만 명 이상 3백만 명 미만일 때는 4인, 3백만 명 이상 6백만 명 미만일 때는 6인, 6백만 명 이상 1천만 명 미만일 때는 8인, 1천만 명 이상일 때는 10인의 참의원 국회의원을 각각 선출한다.

④참의원 국회의원의 선거에 관하여 자세한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제52조 ①민의원 국회의원의 임기는 4년으로 한다.

②참의원 국회의원의 임기는 2년으로 한다.

제98조 ①정부와 자치정부간 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하기 위하여 자치분권평의회를 둔다.

②자치분권평의회는 대통령, 각 광역자치정부의 장, 기초자치정부의 장의 협의회가 광역자치정부의 장의 숫자와 동수로 선출하는 대표로 구성한다.

③정부와 자치정부는 자치분권평의회에 법률안·명령안·예산안·조례안 등에 관한 의견을 제출하거나 자문을 구할 수 있다.

④자치분권평의회는 대통령이 주재하되, 그 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제7장 지방자치

제121조 ①기초자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원으로 구성한다.

②광역자치의회는 주민이 직접 선출하는 의원과 기초자치의회가 선출하는 의원으로 구성한다. 다만, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률로 당해 지역의 기초자치의회의 합동회의가 광역자치의회를 겸하도록 할 수 있다.

③자치의회 의원의 임기는 4년으로 한다.

④자치의회 의원의 수는 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

제122조 ①광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 3개월 이상의 징역형 이상의 형벌을 부과해서는 아니 된다.

1. 주민의 안전과 치안유지
2. 광역지방자치단체의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리
3. 광역자치의회회원의 선거 및 광역자치의회회 조직과 운영
4. 광역자치정부의 장의 선임방식·임기 및 광역자치정부의 조직과 운영
5. 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
6. 광역지방자치단체 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
7. 광역지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
8. 관할구역 내 기초지방자치단체와의 관계정립, 기초지방자치단체 간 또는 기초자치의회와 기초자치정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정 협의, 재정조정, 지원협력
9. 국가 또는 다른 지방자치단체와의 협력이 필수적인 사무
10. 헌법 또는 국가의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
11. 기타 광역지방자치단체의 기구·인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무

②기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 금고형 이상의 형벌을 부과해서는 아니 된다.

1. 주민의 안전과 치안유지

2. 기초지방자치단체의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리
 3. 기초자치의회의원의 선거 및 기초자치의회의 조직과 운영
 4. 기초자치정부의 장의 선임방식·임기 및 기초자치정부의 조직과 운영
 5. 기초자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
- ③기초자치의회는 제2항 각호의 사항에 더하여 다음의 사항에 관하여 법률에 저촉되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있다.

1. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
 2. 기초지방자치단체 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
 3. 국가 및 다른 지방자치단체와의 관계에서 필요한 사무
 4. 헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
 5. 기타 주민의 복리에 관하여 기초지방자치단체가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무
- 제123조 ①광역자치정부는 당해 광역자치의회가 법률로 정한 사항을 고유사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
- ②광역자치정부의 장은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 명령을 발할 수 있다.
- 제124조 ①기초자치정부는 당해 기초자치의회가 조례로 정한 사항을 고유사무로 집행하고, 그밖에 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.
- ②기초자치정부의 장은 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 발할 수 있다.

제10장 직접 민주제와 헌법 개정

제137조 ①국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 20분의 1 이상의 발의로 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.

②국민은 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 15분의 1 이상의 발의로 국회가 의결한 법률안을 국민투표에 부의할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 의안은 30일 이내에 국민투표에 회부하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다.

④국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자에 대한 국민소환에 대하여 필요한 사항은 참의원의 의결을 얻어 법률로 정한다.

⑤자치의회에 대한 주민발안 및 주민투표, 자치의회의 의원과 자치정부의 장 등에 대한 주민소환에 대하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 법률 또는 조례로 정한다.

제138조 ①헌법개정은 국회재적의원 과반수, 대통령, 또는 민의원 직전 선거의 투표권자 총수의 10분의 1 이상의 국민의 발의로 제안된다.

2) 자치입법권 관련내용

- 「대한민국시도지사협의회」에서 제안한 분권형 헌법개정안의 자치입법권 관련내용은 다음과 같음
 - 자치입법권의 범위는 법률우선주의 원칙을 적용하되, 예외조항을 두고 있으며, 자치입법권의 지위는 광역은 법률의 그리고 기초는 조례의 지위를 부여하며, 기본권제한은 공히 허용하고, 벌칙제정권은 광역은 3개월 이내의 징역형을 그리고 기초는 금고형 이내의 징역형을 제정할 수 있도록 하고 있음

<표 4-2> 「대한민국시도지사협의회」의 자치입법권 개정안

구분	내용
자치입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선 원칙준수 <ul style="list-style-type: none"> - 국가법률→광역법률→기초조례 ■ 예외적 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 광역사무는 헌법에 다른 규정이 없는 한 광역법률 제정 - 기초 : 기초사무는 법률과 동일한 효력의 기초조례 제정
자치입법권 지위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률 및 조례 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 법률 - 기초 : 조례
기본권제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 및 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 기본권 제한허용
벌칙제정권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 <ul style="list-style-type: none"> - 3개월 이내의 징역형 ■ 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 금고형 이내의 징역형
자치입법권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 입법권은 국회와 자치의회에 속한다. ▶ 국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방자치단체의 법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방자치단체의 조례를 입법한다. ▶ 국가의 법률은 광역지방자치단체의 법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 법률을 우선적으로 적용한다. ▶ 법률은 조례보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 특별히 규정한 사항에 관하여 기초자치의회는 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있으며, 이를 포함하여 헌법이 기초자치의회의

구분	내용
	<p>입법사항으로 규정한 사항에 관해서는 그 조례를 우선적으로 적용한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 3개월 이상의 징역형이상의 형벌을 부과해서는 아니된다. ▶ 기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 법률과 같은 효력을 가지는 조례를 제정할 수 있다. 단, 참의원의 의결을 얻어 제정된 법률의 위임이 없는 한 금고형이상의 형벌을 부과해서는 아니 된다.

2. 「지방분권개헌국민회의」 개헌안

1) 지방자치 관련규정

- 「지방분권개헌국민회의」에서 제안한 분권형 헌법개정(안)도 전술한 개헌안과 마찬가지로 지방자치의 제반요소들을 포괄하고 있음
- 지방자치와 관련된 헌법의 개정내용은 지방분권국가 선언과 주민자치권 명시, 지방정부의 종류규정, 보충성 원칙, 입법권의 귀속과 종류, 입법권의 배분, 행정권의 배분, 자치조세권 및 자치재정권 배분, 자치조직권, 양원제 도입, 직접민주주의 도입, 헌법개정 국민발안제 도입, 중앙-지방협력회의 등임

<표 4-3> 「지방분권개헌국민회의」의 헌법개정안

구분	개정내용
지방자치관련 조항	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방분권국가 선언 ▶ 주민자치권 명시 ▶ 지방정부의 종류 규정 ▶ 보충성의 원칙 ▶ 입법권의 귀속과 종류 ▶ 입법권의 배분 ▶ 행정권의 배분 ▶ 자치조세권 및 자치재정권 배분 ▶ 자치조직권

구분	개정내용
	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 양원제 도입 ▸ 직접민주주의 도입 ▸ 헌법개정 국민발안제 도입 ▸ 중앙-지방 협력회의

지방분권국가 선언

제0조 ①대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다. ③대한민국은 지방분권국가이다

2. 주민자치권

제00조 모든 국민은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다.

3. 지방정부의 종류

제00조 지방정부의 종류는 법률로 정하되, 광역지방정부와 기초지방정부를 두어야 한다.

4. 보충성의 원칙

제00조 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 업무배분은 보충성의 원리를 기초로 한다.

5. 입법권의 귀속과 종류

제00조 ①입법권은 국회와 자치의회가 행사한다.

②국회는 국가의 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다.

③중앙정부의 법률은 광역지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.

④광역지방정부 자치법률은 기초지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 기초자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.

6. 입법권의 배분

제00조 국회는 헌법에 따로 규정한 사항 이외에 다음 사항에 관하여 법률을 제정할 수 있다.

1. 국가의 존립과 국민의 안전을 위한 외교, 국방, 군사, 사법, 전국적 치안, 국세, 국적, 출입국 관리

2. 전국적인 통일과 조정을 요하는 민사, 금융 및 수출입 정책, 연기금 관리, 관세, 지적 재산권, 도량형, 통화, 중앙은행의 설치 및 운영, 식량 및 에너지자원의 수급 조정

3. 전국적인 규모의 각종 계획 수립, 우편, 통신, 철도, 국유도로 및 항만의 설치 및 관리

4. 전국적으로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 근로 및 실

업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
 5.지방정부가 수행하기 어려운 각종 검사·시험·연구, 생명과학기술, 항공관리, 기상행정
 6.중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간 협력관계의 수립 및 조정
 7.기타 전국적인 통일성의 유지·확보가 불가피한 일체의 사무
 제00조 ①광역자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음 사항에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.

- 1.주민의 안전과 치안유지
- 2.광역지방정부의 재산의 관리 및 공공시설의 설치와 관리
- 3.광역자치의회의원의 선거 및 광역자치의회의 조직과 운영
- 4.광역지방정부의 장의 선임방식·임기 및 광역지방정부의 조직과 운영
- 5.광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수 방법
- 6.광역지방정부 단위로 동일 기준에 따라 통일적으로 처리되어야 할 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원관리, 식품안전, 주택공급
- 7.광역지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경 시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
- 8.관할구역 내 기초지방정부와의 관계정립, 기초지방정부 간 또는 기초자치의회와 기초 지방정부 간의 갈등조정, 사무배분, 관할구역조정 협의, 재정조정, 지원협력
- 9.중앙정부 또는 다른 지방정부와의 협력이 필수적인 사무
- 10.헌법 또는 중앙정부의 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
- 11.기타 광역지방정부의 기구·인력과 재원으로 처리하는 것이 불가피한 사무

②기초자치의회는 헌법에 다른 규정이 없는 한 다음의 사항을 포함하여 주민의 자치권을 실현하기 위해 필수적으로 요구되는 사무에 관하여 자치법률을 제정할 수 있다.

- 1.기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 환경, 보건, 복지, 노동 및 실업대책, 자원 관리, 식품안전, 주택공급
- 2.기초지방정부 단위로 처리하는 것이 필요한 산업진흥, 지역경제, 지역개발 및 생활환경 시설의 설치·관리, 공간계획, 초중등교육·체육·문화·예술의 진흥, 대학지원
- 3.중앙정부 및 다른 지방정부와의 관계에서 필요한 사무
- 4.헌법 또는 법률에 의하여 입법권이 위임된 사무
- 5.기타 주민의 복리에 관하여 기초지방정부가 처리하는 것이 필요한 일체의 사무
7. 행정권의 배분

제00조 ①광역지방정부는 당해 광역자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

②광역지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

제00조 ①기초지방정부는 당해 기초자치의회가 제정한 자치법률을 고유 사무로 집행하고, 그밖에 법률에 따라 위임된 사무를 집행한다.

②기초지방정부의 집행기관은 자치법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 자치법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

8. 자치조세권 및 자치재정권 배분

제00조 ①관세를 포함한 국세의 종류, 재산세를 포함한 기초자치세 및 광역자치세의 종류와 배분방식, 소득세와 소비세를 포함한 공동세의 종류·세율·배분방식은 법률로 정한다. ②국세의 종목과 세율 및 징수방법은 중앙정부의 법률로 정한다. ③기초자치세 및 광역자치세의 세율과 구체적인 세목 및 징수방법은 당해 자치의회가 자치법률로 정한다.

제00조 ①중앙정부와 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 각각 투명하게 재정을 운영하여야 한다.

②중앙정부와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 사무를 위임할 수 있다. 위임에 소요되는 비용은 위임하는 쪽에서 부담한다.

③중앙정부와 지방정부간이나 지방정부 상호간에 재정조정제도를 시행한다. 이에 관하여 자세한 사항은 법률로 정한다.

9. 자치조직권

제00조 지방의회와 지방정부 집행기관의 조직과 구성은 헌법에 특별한 규정이 없는 한 당해 자치의회가 입법하는 자치법률로 정한다.

10. 양원제 도입

제00조 ①국회는 상원과 하원으로 구성한다.

②상원은 지역대표로 구성하고, 하원은 국민대표로 구성한다.

11. 직접민주주의의 도입(국민발안제·국민투표제·국민소환제)

제00조 ①국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 법률안을 발안하여 국민투표로 결정한다. ②국회의원 선거권자 50만명 이상의 서명으로 국민투표를 청구할 수 있다. ③국회의원 선거권자 100만명 이상의 서명으로 국회의원에 대한 소환을 청구하여 국민투표로 결정한다. ④제1항, 제2항, 제3항의 절차에 대해서는 법률로 정한다.

12. 헌법개정 국민발안제의 도입

제00조 국회의원 선거권자 100만명 이상의 서명으로 헌법개정안을 발의하여 국민투표로 결정할 수 있다.

13. 중앙-지방 협력회의

제00조 중앙정부와 지방정부간의 연대와 협력을 추진하고 자치와 분권을 강화하기 위하여 지방4대 협의체가 참여하는 중앙-지방협력회의를 둔다.

2) 자치입법권 관련내용

- 「지방분권개헌국민회의」에서 제안한 분권형 헌법개정안의 자치입법권 관련 내용은 다음과 같음
 - 자치입법권의 범위는 법률우선주의 원칙을 적용하되, 예외조항을 두고 있으며, 자치입법권의 지위는 광역은 법률의 그리고 기초는 조례의 지위를 부여하며, 기본권제한은 공히 허용하고, 벌칙제정권은 광역은 3개월 이내의 징역형을 그리고 기초는 금고형 이내의 징역형을 제정할 수 있도록 하고 있음

<표 4-4> 「지방분권개헌국민회의」의 자치입법권 개정안

구분	내용
자치입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선 원칙준수 <ul style="list-style-type: none"> - 국가법률→광역법률→기초법률 ■ 예외적 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 헌법이 규정한 광역사무에 관해 법률에 우선 - 기초 : 헌법이 규정한 기초사무에 관해 법률에 우선
자치입법권 지위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 광역법률 - 기초 : 기초법률
기본권제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 및 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 기본권 제한허용
벌칙제정권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 및 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 관련규정 부재
자치입법권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 입법권은 국회와 자치의회가 행사한다. ▶ 국회는 법률을 입법하고, 광역자치의회는 광역지방정부의 자치법률을 입법한다. 기초자치의회는 기초지방정부의 자치법률을 입법한다. ▶ 중앙정부의 법률은 광역지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 광역자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다. ▶ 광역지방정부 자치법률은 기초지방정부의 자치법률보다 상위의 효력을 가진다. 다만, 헌법이 기초자치의회가 자치법률로 정할 수 있도록 규정한 사항에 관해서는 그 자치법률이 우선한다.

3. 「한국지방자치학회」 개헌안

1) 지방자치 관련규정

- 「한국지방자치학회」에서 제안한 분권형 헌법개정(안)은 전술한 2개 대안보다 상대적으로 제한된 내용을 담고 있음
- 지방자치와 관련된 헌법의 개정내용은 지방분권국가 선언과 지방자치권 및 정부간 사무배분원칙 신설, 입법 및 행정권 배분, 재정권 배분, 지방정부의 기관, 지역대표형 상원신설, 헌법개정절차, 지방사법기관에 대한 주민통제장치 신설, 통일절차 등임

<표 4-5> 「한국지방자치학회」의 헌법개정안

구분	개정내용
지방자치관련 조항	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방분권국가 선언 ▸ 지방자치권 연원 및 정부간 사무배분원칙 신설 ▸ 입법 및 행정권의 배분 ▸ 재정권 배분 ▸ 지방정부의 기관 ▸ 지역대표형 상원신설 ▸ 헌법개정절차 ▸ 지방사법기관에 대한 주민 통제장치 신설 ▸ 통일절차

기본방향

- 고도의 중앙집권으로부터 지방분권국가로의 이행선언
- 실질적 지방자치를 위한 지방자치권 보장
 - 지방의회의 자치입법권 보장
 - 중앙-지방정부간 권한배분을 위한 보충성의 원칙
 - 지방정부의 행정권 배분
 - 지방정부의 자주재정권 보장
- 지방정부의 국정참여를 위한 국회 상원 도입
- 주권자에게 헌법개정권력을 부여하기 위한 개헌절차

2. 지방분권국가 선언

제1조 ③대한민국은 지방분권 국가이다.

3. 지방자치권 연원 및 정부간 사무배분 원칙 신설

가. 지방자치권 연원

제117조 ① 주민은 그 지방 사무에 대해 자치권을 가진다. 주민은 자치권을 직접 또는 지방정부의 기관을 통하여 행사한다.

나. 지방정부의 종류 보장

② 지방정부의 종류를 변경하고자 하는 경우에는 법률로서 정하되, 주민투표로 결정한다. 중앙-지방정부간 사무배분 원칙 명시

③ 입법자는 정부간 사무배분과 수행의 책임을 배분하기 위한 입법을 할 경우, 주민에게 가까운 정부가 우선 처리하는 보충성 원칙에 따른다.

4. 입법 및 행정권의 배분

제40조 입법권은 국민 또는 주민이 직접 행사하거나 그 대표기관인 국회와 지방의회를 통하여 행사한다.

제118조 ① 지방정부는 외교, 국방, 국가치안 등 국가존립에 필요한 사무, 금융, 국세, 통화 등 전국적 통일성을 요하거나 전국적 규모의 사업을 제외하고 지방자치에 관한 법률을 제정할 수 있다.

② 제1항에 해당하지 않는 사항에 대하여는 중앙정부와 지방정부가 각각 입법권을 갖는다.

③ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리를 제한하거나 의무부과, 벌칙을 제정할 때에는 주민투표를 거쳐 주민 과반수 이상의 찬성으로 확정한다.

제118조 ④ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 필요한 경우, 행정관리, 지방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.

⑤ 지방검찰청장과 지방경찰청장은 법률이 정하는 바에 따라 관할 구역의 주민이 직접 선출한다.

제118조 ⑤ 중앙정부는 법률에서 직접 수행하도록 정한 사무를 제외하고는 지방정부에 위임하여 집행한다.

⑥ 지방정부는 당해 입법기관이 제정한 법률을 자치사무로 수행하고, 중앙정부 또는 다른 지방정부에서 위임한 사무를 수행한다.

5. 재정권 배분

제119조 ① 지방정부는 자기책임 하에 자치사무를 수행하고, 그 사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다.

② 위임사무를 처리하는데 소요되는 비용은 위임하는 정부에서 부담한다.

③ 중앙정부는 지방정부가 사무를 집행하는데 필요한 재원을 제1항의 취지에 부합되도록 배분하여야 한다.

④ 지방정부는 지방세의 종류와 세율과 세목 및 징수방법을 법률로 정할 수 있다.

- ⑤ 소득세, 법인세, 부가가치세 수입은 중앙정부 및 지방정부에 공동으로 귀속하며, 중앙-지방정부간, 지방정부 상호 간 배분은 상원이 정한 관련 법률에 의한다.
- ⑥ 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호 간 연대의 원칙에 따라 적정한 재정조정이 이루어지도록 지방정부 의견을 청취한 뒤 관련 법률로 정한다.
- ⑦ 지방정부는 재정건전성의 원칙에 따라 수지균형을 이루도록 투명하게 재정을 운영하여야 한다.
- ⑧ 지방정부의 채무는 법률이 정하는 기준에 따라 관리되어야 한다.

6. 지방정부의 기관

- 제120조 ① 지방정부에는 지방의회와 집행기관을 둔다. 다만, 주민투표를 거쳐 지방정부를 대신하여 주민총회를 둘 수 있으며, 구체적인 사항은 지방정부의 법률로 정한다.
- ② 지방정부의 입법기관과 집행기관의 조직·인사·선거, 기관구성과 운영에 관하여 필요한 사항에 대해서는 주민투표에서 주민 과반수의 동의를 투표를 거쳐 해당 지방정부의 법률로 정한다.

7. 지역대표형 상원 신설

- 제41조 ① 국회는 상원과 하원으로 구성한다. 상원은 역사적 문화적 지리적 동질성을 갖는 지역의 주민을 대표하고, 하원은 국민을 대표한다.
- ② 국회의원의 수는 상원의원은 50인 이하, 하원의원은 300인 이하로 한다. 하원의원수의 3분의 1 이상은 비례대표로 선출한다.
- ③ 지방자치 및 지역주민의 이해와 관련된 하원의 의결은 상원의 동의를 받아야 한다.
- ④ 그 밖의 하원의 의결에 대해서는 상원 재적의원 과반수의 의결로 재의를 요구할 수 있다. 하원은 재의결을 요구받은 의안에 대해서 하원의원 재적의원 과반수의 찬성으로 재의결할 수 있다.
- ⑤ 하원이 헌법을 개정하고자 할 경우에는 상원 재적의원 2/3이상의 찬성을 얻어야 한다.
- ⑥ 상원의 임기는 4년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ⑦ 상원의원은 국무위원, 정당의 당직을 겸할 수 없다.
- ⑧ 상원의원 선거는 지방선거와 동시에 실시한다.

8. 헌법개정절차

- 제128조 ① 헌법개정은 국회의원선거권자 60만명 이상이나 국회재적의원 3분의 1이상의 발의로 제안된다.
- 제130조 ① 국회의원 선거권자가 제안한 헌법개정안은 공고가 끝난 날부터 6개월 이후 1년 이내에 국민투표에 회부하여 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다.
- ② 국회의원이 발의한 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 확정된다.
- ③ 국회의원 선거권자 60만명 이상이 제2항에 따라 국회가 의결한 헌법개정안에 대해 30일 이내에 국민투표청구가 있는 경우에는 청구일로부터 90일 이내에 국민투표를 실시하

여 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다.

④ 헌법개정안이 확정되면 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

9. 지방사법기관에 대한 주민 통제장치 신설

제5장 사법부

제102조 ③ 대법원과 각급법원의 조직, 인사, 운영에 관하여 필요한 사항은 법률로 따로 정한다. 고등법원에 상고부를 둔다.

제104조 ④ 각급법원의 장은 법률이 정하는 바에 따라 관할구역의 주민이 선출한다.

제106조 ③ 퇴직한 법관은 자신이 임명되었던 법원이 처리하는 사무에 법률상 또는 사실상 관여할 수 없다.

④ 국민 또는 주민은 법률이 정하는 바에 따라 법관을 소환할 수 있다.

11. 통일절차

제000조 ① 대한민국에 편입하고자 하는 국가 또는 지역은 국제법상의 협약 또는 해당 국민 또는 주민의 동의를 얻어 대한민국정부에 신청할 수 있다. 대한민국 정부는 지체없이 국가원과 지방원 양원 합동회의의 동의를 얻어 지역정부(또는 광역지방정부)로 편입시킬 수 있다. 편입된 국가 또는 지역은 헌법과 법령에 따라 지방자치권을 가진다. 구체적인 편입절차는 법률로 정한다.

2) 자치입법권 관련내용

- 「한국지방자치학회」에서 제안한 분권형 헌법개정안의 자치입법권 관련내용은 다음과 같음
 - 자치입법권의 범위는 법률우선주의 원칙을 적용하되, 예외조항을 두고 있으며, 자치입법권의 지위는 지방정부로 통합하여 법률의 지위를 부여하며, 기본권제한을 허용하고, 벌칙제정권도 인정하되 주민투표를 실시하여 주민 과반의 찬성을 조건으로 규정하고 있음

<표 4-6> 「한국지방자치학회」의 자치입법권 개정안

구분	내용
자치입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선 원칙준수 <ul style="list-style-type: none"> - 국가법률→지방법률 ■ 예외적 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 필요한 경우 국가법률과 달리 제정(행정관리, 지방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등)
자치입법권 지위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률 <ul style="list-style-type: none"> - 광역 : 광역법률 - 기초 : 기초법률
기본권제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 및 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 기본권 제한허용
벌칙제정권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 광역 및 기초 <ul style="list-style-type: none"> - 벌칙제정 허용 - 단, 주민투표 실시(주민 과반수 이상 찬성)
자치입법권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지방정부는 그 관할구역에서 효력을 가지는 법률을 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리를 제한하거나 의무부과, 벌칙을 제정할 때에는 주민투표를 거쳐 주민 과반수 이상의 찬성으로 확정한다. ▶ 중앙정부의 법률은 지방정부의 법률보다 우선하는 효력을 가진다. 다만, 지방정부는 필요한 경우, 행정관리, 지방세, 주민복지와 관련한 주택, 교육, 환경, 경찰, 소방 등에 대해서 중앙정부의 법률과 달리 정할 수 있다.

4. 「대통령」 개헌안

1) 지방자치 관련규정

- 「대통령」이 제안한 분권형 헌법개정(안)은 현행 헌법을 기초로 제한된 보완을 하고 있음
- 지방자치와 관련된 헌법의 개정내용은 지방분권국가 선언과 법률개정의 의결제시권, 중앙-지방 협의회 설치, 주민참여, 보충성 원칙, 지방의회 설치, 지방기관 구성, 조례 및 규칙 제정범위, 재원부담 등으로 구성되어 있음

<표 4-7> 「대통령」의 헌법개정안

구분	개정내용
지방자치관련 조항	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방분권국가 선언 ▸ 법률개정 의견제시권 ▸ 중앙-지방 협의회 설치 ▸ 주민참여 ▸ 보충성 원칙 ▸ 지방의회 설치 ▸ 지방기관 구성 ▸ 조례 및 규칙제정 범위 ▸ 재원부담

제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다.
 ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
 ③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

제55조 ① 국회의원은 법률안을 제출할 수 있다.
 ② 정부는 국회의원 10명 이상의 동의를 받아 법률안을 제출할 수 있다.
 ③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 지방정부에 이를 통보해야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제97조 ① 정부와 지방정부간 협력을 추진하고 지방자치와 지역간 균형발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.
 ② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다.
 ③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.
 ④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.
 ② 지방정부의 종류 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다.
 ③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.
 ④ 국가와 지방정부간, 지방정부 상호간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.

제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다.
 ② 지방의회의 구성방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부

의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.

② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.

② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.

③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담범위에 부합하게 배분되어야 한다.

④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.

2) 자치입법권 관련내용

- 「대통령」이 제안한 분권형 헌법개정안의 자치입법권 관련내용은 다음과 같음
 - 자치입법권의 범위는 법률우선주의 원칙을 적용하되, 예외조항을 두고 있으며, 자치입법권의 지위는 지방정부로 통합하여 법률의 지위를 부여하며, 기본권제한을 허용하고, 벌칙제정권도 인정하되 주민투표를 실시하여 주민 과반의 찬성을 조건으로 규정하고 있음

<표 4-8> 「대통령」의 자치입법권 개정안

구분	내용
자치입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선 원칙준수 - 국가법률→지방조례(법률에 위반하지 않은 범위)
자치입법권 지위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률 - 광역 : 광역조례 - 기초 : 기초조례
기본권제한 권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한조치 - 권리제한 및 의무부과
벌칙제정권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관련내용 부재 - 「지방자치법」 위임추단
자치입법권 관련내용	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다. ▸ 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

제3절 개헌사례의 비교분석

- 전술한 4개의 분권형 헌법개정에 관한 사례를 종합적으로 비교 분석하면, 다음과 같은 특징을 가짐
- 자치입법권의 범위에서는 법률우선주의 원칙을 적용하되, 「대통령」 개헌안을 제외하면, 헌법 등의 규정에 따른 예외적 조치를 두고 있으며, 자치입법권의 지위에 관해서는 「대한민국시도지사협의회」를 제외하면 광역과 기초의 일원화를 적용하되, 「대통령」 개헌안은 현행의 조례의 지위를 유지하는 것으로 나타나고 있으며, 기본권 제한에서는 「대통령」 개헌안을 제외하면 모두 기본권 제한을 허용하고 있으며, 벌칙 제정권에 관해서는 제한적 허용과 관련규정의 부재로 양분되고 있음
 - 이러한 비교분석에 따르면, 「대통령」 개헌안은 기본적으로 현행의 자치입법권의 부분적 보완에 초점을 두고 있으며, 나머지 3개 사례는 상대적으로 자치입법권의 개선수준이 상대적으로 크게 나타나고 있음

<표 4-9> 개헌사례의 비교분석

구분	대한민국 시도지사협의회	분권개헌 국민회의	한국지방 자치학회	대통령
자치입법권 범위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 예외조치 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 예외조치 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 예외조치 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법률우선주의 - 법률에 위반하지 않은 범위
자치입법권 지위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 법률 - 기초: 조례 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 광역법률 - 기초: 기초법률 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 광역법률 - 기초: 기초법률 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일원화 - 광역: 조례 - 기초: 조례
기본권 제한권한	<ul style="list-style-type: none"> ■ 허용 - 기본권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 허용 - 기본권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 허용 - 기본권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한 - 권리제한 및 의무부과
벌칙 제정권	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한적 허용 - 광역: 3개월 이내의 지역형 - 기초: 금고형 이내의 지역형 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관련규정 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제한적 허용 - 주민투표 실시 (주민 과반수 이상 찬성) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관련규정 부재



제 **5** 장

외국의 자치입법권 사례분석

제1절 분석설계

제2절 대상국가 자치입법권 사례

제3절 분석결과 종합

KRILA

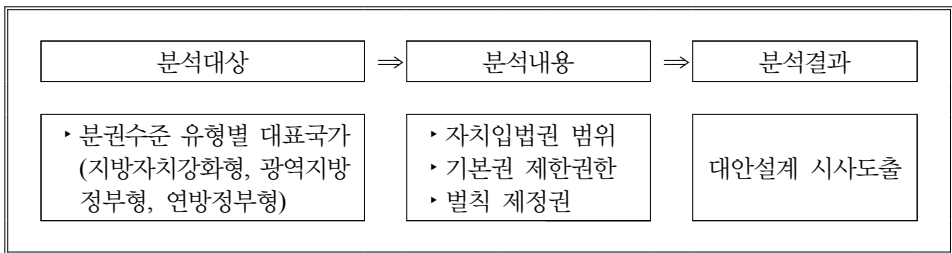
제 5 장

외국의 자치입법권 사례분석

제1절 분석설계

- 외국의 자치입법권의 사례분석도 전술한 헌법적 확대논의 분석과 동일하게 자치입법권의 범위확대의 대안모색에 필요한 시사를 얻기 위한 것에 목적을 두고 있음
 - 따라서 분권수준 유형별 대표적인 국가를 선정하고, 이들 국가를 대상으로 자치입법권의 범위와 기본권 제한권한 및 벌칙 제정권 등을 분석하고자 함
- 분권수준 유형은 정부와 국회에서 공식적으로 분류하고 있는 지방자치강화형과 광역지방정부형 및 연방정부형 등으로 구분하고, 각각의 유형에 해당되는 대상국가를 임의로 선정함
 - 대상사례 국가로는 연방정부형은 미국과 독일, 광역지방정부형은 영국, 지방자치강화형은 일본을 선정하고자 함

<그림 5-1> 자치입법권 헌법적 확대논의 분석설계



중앙집권적 단방국	지방분권적 단방국가	지방분권적 준연방국	
북한/쿠바 등	프랑스/일본/스페인	영국	
중앙집권적 연방국가	협력적 연방국가	지방분권적 연방국	
아르헨티나/베네수엘라	오스트리아/독일	미국/스위스	

자료 : 이기우(2018).

제2절 대상국가 자치입법권 사례2)

1. 미국의 자치입법권 사례

1) 입법권의 범위

- 미국의 자치입법권은 원칙적으로 연방정부와 주정부 및 지방정부의 계층적 구조를 가지고 있지만, 이에 대한 예외적 규칙이 적용되고 있음
- 즉, 연방정부와 주정부 간에는 연방정부의 입법영역을 제외한 사항에 대해서는 연방정부가 주정부의 입법에 간여하지 못하고, 주정부와 지방정부 간에는 주정부의 헌법에 기초하여 지방정부가 차터(charter)를 제정할 시에는 지방정부의 차터가 주정부의 일반법률에 우선하게 됨

<표 5-1> 미국의 자치입법권 범위관련 규정

구분	내용
연방헌법 (연방>주)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「연방헌법」 제6조 - 본 헌법, 본 헌법에 준거하여 제정되는 합중국 법률 그리고 합중국의 권한에 의하여 체결되었거나 체결될 모든 조약은 이 나라의 최고법률이며, 모든 주의 법관은 어느 주의 헌법이나 법률 중에 이에 배치되는 규정이 있을지라도 이에 구속된다.
주헌법 (주>지방)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「뉴욕주 헌법」 제9조 - (a) 모든 지방정부는 이 조항에 의거하여 지방정부법률(local laws)을 채택하는 권한을 갖는다. - (b) 지방정부의 권리현장이나 이 헌법에서 명시된 다른 적용 가능한 조항에 의해서 주정부 의회는 다음과 같은 권한을 갖는다. - (c) 주정부 의회는 지방정부에 권한을 부여할 수 있는 지방정부에 관련된 주법률(a statute of local governments granting to local governments powers)의 제·개정 권한이 있다. 이 법률에서 부여된 권한은 주지사의 동의 하에 주정부 의회(입법부)에서 제정된 법률에 의거해서만 폐지되고 그 권이 축소되거나 혹은 변경될 수 있다. 그리고 그런 변경은 해당 회기에서만 유효하며 그 회기가 경과된 경우에는 재청구되어야 한다.

- 2) 외국의 자치입법권 사례분석은 한국지방행정연구원(2017), 지방분권개헌국민회의(2017), 전국 시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군자치구의회의장협의회(2015) 등을 참조하여 정리한 것임.

- 전술한 바와 같이 입법권의 계층구조에도 불구하고, 하위계층에 대한 관여가 제한되는 정부단위별 입법영역은 다음과 같이 규정되어 있음
- 연방헌법에서는 연방의 전속권한과 주정부에 금지된 권한을 규정하고 있으며, 주헌법에서는 주정부와 지방정부의 입법영역을 규정하고 있음

<표 5-2> 미국의 정부간 입법영역 배분규정

구분	내용
연방헌법 (연방-주 관계규정)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「연방헌법」 제1조 §8(연방 전속권한) <ul style="list-style-type: none"> ①미합중국의 채무 지불, 조세, 관세, 공과금 및 소비세 부과·징수, ②미합중국의 금전차입, ③외국 및 중간 통상규제, ④시민권 부여 및 파산에 관한 통일된 법률 제정, ⑤조폐, 외환가치 규정, 도량형 기준, ⑥미합중국의 유가증권 및 통화 위조에 관한 벌칙제정 ⑦우편관서 및 우편 도로 설립, ⑧저작권, ⑨연방 하급법원의 설치, ⑩ 공해상의 해적행위·중대범죄 등, ⑪선전포고, ⑫육군양성, ⑬해군양성, ⑭육·해군통수 및 규제에 관한 규칙 제정, ⑮연방법률 집행·반란진압 등을 위한 군대소집, ⑯민병대의 편성, 무장 및 훈련에 관한 규칙 및 합중국 군무에 복무하는 자들을 다스리는 규칙 제정, ⑰ 특정 주의 양도로 미합중국의 소재지로 되는 지역에 대한 독점적인 입법권, ⑱ 헌법이 미합중국 정부 및 관리에게 부여한 모든 권한을 행사함에 있어 필요한 법률 제정 ■ 「연방헌법」 제1조 §10(주에 금지된 권한) <ul style="list-style-type: none"> ① 조약·동맹 또는 연합을 체결, 나포면허장 수여, 화폐주조, 신용증권 발행, 채무지불의 수단으로 금화 및 은화 이외의 것으로서 채무지불 법정수단화 하는 것, ②수입품·수출품에 대한 공과금·관세 부과, ③연방의회의 동의없는 선박에 대한 세금 부과, 평화시의 군대나 군함 보유, 다른 주 또는 외국과의 협약 등 체결, 실제 침공이나 급박한 위험이 없는 교전
주헌법 (주-지방 관계규정)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「뉴욕주헌법」 제1조 §1(지방정부의 권리장전) ■ 「뉴욕주헌법」 제9조 §2(지방정부의 입법권한, 홈룰권한) <ul style="list-style-type: none"> (a) 모든 지방정부는 이 조항에 의거하여 지방정부법률(local laws)을 채택하는 권한을 갖는다. (b) 지방정부의 권리헌장이나 이 헌법에서 명시된 다른 적용 가능한 조항에 의해서 주정부 의회는 다음과 같은 권한을 갖는다. (1) 주정부 의회는, 지방정부에 권한을 부여할 수 있는 지방정부에 관련한 주 법률(a statute of local governments granting to local governments powers)의 제·개정 권한이 있다. 이 법률에서 부여된 권한은 주지사의 동의 하에 주정부 의회(입법부)에서 제정된 법률에 의거해서만 폐지되고 그 권한이 축소되거나 혹은 변경될 수 있다. 그리고 그런 변경은 해당회기에서만 유효하며 그 회기가 경과된 경우에는 재청구되어야 한다. (3) (i) 모든 지방 정부들은 그들의 재산, 업무 관련 범위내에서 헌법 및 기

구분	내용
	<p>타 주법률의 규정에 불합치하지 않는 한 지방법률을 개정할 권한을 가진다. (ii) 또는 반드시 주헌법 등에 의해 지방법률을 제한해야 하는 경우를 제외하고 이하의 범위에 대한 입법권한을 가진다. ① 공무원과 피고용인에 관한 및 임용 등, ② 시, 타운, 빌리지의 입법부 구성원의 신분 및 조직구성, ③사업상의 거래, ④채무의 부담, ⑤각종 청구의 확인 및 이행, ⑥고속도로 등의 취득·관리운영 등, ⑦운송시설의 취득 및 운영, ⑧지방세와 지역개발을 위한 평가세의 부과 징수 등, ⑨근로계약이나 하도급계약에 의한 피고용인의 복지 등, ⑩내부 인원에 대한 지휘, 안전, 보건</p>
<p>주정부 법률 (주헌법에서 위임)</p>	<p>■ 「지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰제도)법(Municipal Home Rule Law)」 제10조 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다; 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있다. 지방정부는 관할 행정영역 내에 서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 수 있다.</p>

2) 기본권 제한

- 미국의 각종 법률에서 자치법규에 의한 기본권의 제한을 가능하게 하는 명문의 규정은 없으나, 주법인 「홈룰제도법」에 의거 기본권 제한이 가능하다는 해석도 제시되고 있음(한국지방행정연구원, 2017)
- 주법인 「홈룰제도법」은 지방정부의 광범위한 권한을 인정하면서 관할 행정구역의 환경보호와 복지, 인명, 재산보호를 보장할 것을 요구하고 있으므로, 이러한 목적달성을 위해서는 기본권 제한이 가능하다는 것임

<표 5-3> 미국의 기본권 제한규정

구분	내용
<p>홈룰 제도법</p>	<p>■ 「홈룰제도법(Municipal Home Rule Law)」 제10조 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있음. 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있음. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 수 있음</p>

3) 벌칙 제정권

- 자치법규에 의한 벌칙 제정권은 「연방헌법」에서는 명문의 규정이 없으나, 일부 주에서는 「주헌법」에 규정하고 있음
 - 「일리노이주헌법」 제7장 제6조에 따르면, 지방정부는 주 의회가 법률로써 인정한 경우에 한하여 6개월 이상의 구금형을 포함한 벌칙을 둘 수 있고
 - 또한 뉴욕주의 「홈룰제도법」에서는 주정부의 헌장 및 법률 등 상위법의 범위 내에서 일반적인 법규제정이 가능하도록 규정하고 있으므로 간접적으로 지방법률로 벌칙규정이 가능하도록 하는 가능성을 열어두고 있으며, 이에 따라 뉴욕시(차터 채택)의 경우에는 헌장에서 시의회의 입법권한범위 내에 경범죄처벌, 벌금, 과태료, 감금 등의 행정벌 제정 및 집행권을 명문으로 규정하고 있음

<표 5-4> 미국의 벌칙제정 관련규정

구분	내용
주헌법	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「일리노이주헌법」 제7장 제6조: 지방자치단체는 주 의회가 법률로써 인정한 경우에 한하여 6개월 이상의 구금형을 포함한 벌칙을 둘 수 있다
주정부 법률	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「지방정부의 자율적 통치에 관한 (홈룰제도)법(Municipal Home Rule Law)」 제10조 지방(자치)정부의 집행기관들을 창설·폐지할 수 있으며, 지방정부의 입법기구 구성원 및 구성방법을 결정할 수 있다; 지방정부는 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세와 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정할 수 있다. 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지와 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주 관련허가권 등을 결정할 수 있다
뉴욕시 헌장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 「뉴욕시헌장」 제28조 (시의회의 권한) 자치조례제정권, 행정벌(경범죄처벌, 벌금, 과태료, 감금 등) 제정 및 집행권, 도시행정권, 인허가권, 주민투표 제안권 및 청문회 개최요구 등 시의 자치사무범위를 열거

2. 독일의 자치입법권 사례

1) 입법권의 범위

- 독일의 정부간 입법관계도 원칙적으로 연방정부와 주정 및 지방정부의 계층적 구조를 근간으로 하고 있음
 - 이에 따라서 지방정부의 입법범위는 정부간 계층적 구조에 구속되나, 「기본법」과 「주헌법」에서 ‘법률의 범위 안에서’로 규정하여 한국에 비해서는 확대되어 있음

<표 5-5> 독일의 자치입법권 범위관련 규정

구분	내용
기본법 (연방헌법)	기본법 제28조 ② 게마인데는 법률의 범위 안에서 지역공동체의 모든 사무를 자기책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 게마인데연합도 그 법률상 임무범위 내에서 법률이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다.
주헌법	바이에른주 헌법 제11조 ② 게마인데(기초자치단체)는 원래 공법상의 지역단체이다. 게마인데는 법률의 범위 내에서 자신의 사무를 처리하고, 관리하며, 특히 단체장과 대표기관을 선출할 수 있는 권한을 가진다.

2) 기본권 제한

- 자치법규에 의한 기본권의 제한은 독일의 「기본법」과 「주헌법」에서 명시적으로 규정하고 있음
 - 다만, 「기본법」에서는 기본권의 본질적 내용을 침해하지 못하도록 하고 있으며, 「주헌법」도 기본권 제한에 대해 주간의 편차를 보이고 있음

<표 5-6> 독일의 기본권 제한규정

구분	내용
기본법 (연방헌법)	기본법 제19조 ① 기본법에 의하여 기본권이 법률에 의하여 또는 법률에 근거하여 제한될 수 있는 경우에 그 법률은 일반적으로 적용되어야 하고 개별적인 경우에만 적용되어서는 안된다. 이 밖에 그 법률은 기본권의 해당 조항을 적시하여야 한다. ② 어떠한 경우에도 기본권의 본질적 내용이 침해되어서는 안된다.
주헌법	바이에른주 헌법 제98조 헌법에 보장된 기본권은 원칙적으로 제한될 수 없다. 법률을 통한 제한은 공공안전, 도덕, 건강과 복지를 위해 부득이하게 요구되는 경우에 한하여 허용된다. 그 밖의 제한은 헌법 제48조의 전제조건 하에서 허용된다.

3) 벌칙 제정권

- 자치법규에 의한 벌칙 제정권은 「기본법」과 「주헌법」에서는 명문의 규정이 없으나, 일부 주에서 「지방자치법」에 규정하고 있음
 - 노르트라인-베스트팔렌주 「지방자치법」에서는 고의 또는 과실로 조례에서 규정하고 있는 명령이나 금지규정을 위반한 경우 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있음

<표 5-7> 독일의 벌칙제정 관련규정

구분	내용
지방 자치법 등	노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법(Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen) 제7조 ② 고의 또는 과실로 조례에서 정하고 있는 명령이나 금지규정을 위반한 경우에는 과징금을 부과할 수 있는 내용을 조례로 정할 수 있다. 이때의 부과기관은 지방자치단체장이 된다.

3. 영국의 자치입법권 사례

1) 입법권의 범위

- 영국은 「지방주의법(2011)」 이전까지는 ‘월권행위 금지원칙(Ultra vires)’이 적용되었으나, 이후에는 포괄적 사무수행 원칙을 보장하고 있음

- 즉, 「지방주의법」 이전에는 기본적으로 국회(하원)에서 정한 법률적 권한에 귀속되어 지방정부 자체의 조례·규칙 등에 관한 입법권 등은 완전한 독립성과 자율성을 확보 받지 못해 왔으나, 이후에는 ‘포괄적 사무수행의 원칙(exercise of general power)’을 명문화하여 몇 가지 제한을 두었지만, 지방정부 자치법규의 포괄성을 인정함으로써 조례 제정의 폭을 확대하였음
- 특히, 영국은 지역정부(특히 스코틀랜드의 경우)에 대해 해당 지역 내에서의 일반적 입법권한을 부여하고 있으며, 다만 일부 영역에 대해서는 영국국회의 입법권과 공유할 것을 규정하고 있음

<표 5-8> 영국의 자치입법권 범위관련 규정

구분	내용
지역주의법(2011)	제1장 지방정부의 일반권한 제1조 지방정부의 일반권한 (1) 지방정부는 일반적으로 무엇이든 할 수 있는 권한을 가진다. (5) 일반권한의 범위는 중첩되는 다른 기관의 일반권한에 의해 제한되지 않는다.
스코틀랜드법(1998)	29조 입법능력 제1항 스코틀랜드 의회 법은 의회의 입법권 범위를 벗어나면 법률이 아니다. 제2항 다음의 조문들이 적용되는 규정은 입법권에 속하지 않는다. a) 스코틀랜드 이외 국가나 영토에 관한 법률의 부분에 관련된 경우나 또는 스코틀랜드와 관련되지 않은 권한들에 대한 부여 또는 폐지의 경우, b) 영국 국회 법률 제정권에 유보된 경우, c) 1998년 스코틀랜드법 부록4에서 스코틀랜드 의회의 법률로 개정할 수 없도록 한 법령 및 (부분)개정권이 부여되지 않은 법령들에 대한 위반을 하게 되는 경우
스코틀랜드법(2000)	제2장 헌법적 협약 제2조 Sewel 협약. 스코틀랜드법 1998의 28조 제8항에 따라, 영국의회는 일반적으로 스코틀랜드의회의 동의 없이 스코틀랜드에 관한 입법을 할 수 없다.

2) 기본권 제한

- 자치법규에 의한 기본권의 제한규정은 영국에서 명시적으로 규정하고 있지 않음

- 따라서 영국의 경우에는 전술한 연방제형 국가들인 미국 및 독일과 달리 자치법규에 의한 기본권 제한은 가능하지 않은 것으로 간주할 수 있음

3) 벌칙 제정권

- 자치법규에 의한 벌칙제정은 영국의 일반적인 경향과 달리 스코틀랜드에서는 인정되고 있음
 - 「스코틀랜드 법」은 지역정부 법률로서 포괄적인 입법권한을 부여하고 있기 때문에 벌칙규정 등에 대해서 지역정부 법령으로 제정이 가능하며, 「지방정부 재정법(Local Government Finance Act 2012)」에서는 지방정부 주무부처 장관(Secretary of State)과 (스코틀랜드 지역의회 등과 같은) 해당 행정관청 (appropriate authority) 등에서는 법령(Regulations) 제정으로 징역, 벌금 및 과태료 부과가 가능하다고 규정하고 있음

<표 5-9> 영국의 벌칙제정 관련규정

구분	내용
지방정부 재정법	카운실(주민)세 14. 필요 정보요구, 법령위반에 대한 처벌 규정 14b. 위법사항에 대한 법령제정 (5) 2003년 형사법 제154조 1항이 효력을 발생하기 전 이하의 내용에 해당되는 위반을 한 범죄행위를 한 경우, 6개월을 초과하는 징역형에 처한다. 14c. 벌금 및 과태료 (1) (주무부처 장관을 포함한) 해당 기관은 규정에 따라 벌금부과 조항을 마련할 수 있다.

4. 일본의 자치입법권 사례

1) 입법권의 범위

- 일본의 자치입법권의 범위는 「헌법」과 「지방자치법」에서 명시적으로 규정하고 있음

- 자치입법권의 범위를 「헌법」에서는 ‘법률의 범위 내에서’로 규정하고 있으나, 「지방자치법」에서는 ‘법령에 위반하지 않는 범위’로 규정하여 상대적으로 축소하고 있음

<표 5-10> 일본의 자치입법권 범위관련 규정

구분	내용
헌법	제94조 지방공공단체는 그 재산을 관리하고 사무를 처리하며 행정을 집행하는 권한을 가지며 법률의 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.
지방자치법	지방자치법 제14조 ① 보통지방공공단체는 법령에 위반하지 않는 한 제2조 제2항의 사무에 관해 조례를 제정할 수 있다. ② 보통지방공공단체는 의무를 과하거나 권리를 제한함에는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례에 의하지 않으면 안 된다.

2) 기본권 제한

- 자치법규에 의한 기본권의 제한규정은 일본에서 명시적으로 규정하고 있지 않음
- 따라서 일본도 전술한 영국과 마찬가지로 자치법규에 의한 기본권 제한은 가능하지 않은 것으로 간주할 수 있음

3) 벌칙 제정권

- 자치법규에 의한 벌칙제정은 「헌법」에서는 명시적으로 규정하고 있지 않으나, 「지방자치법」에서는 규정하고 있음
- 「지방자치법」 제14조에 따르면, 법령에 특별한 규정을 제외한 경우 일정수준 이하의 형벌은 조례로 제정이 가능함을 명시하고 있음

<표 5-11> 일본의 벌칙제정 관련규정

구분	내용
지방자치법	지방자치법 제14조 ③ 보통지방공공단체는 법령에 특별한 정함이 있는 것을 제외하고는 그 조례 중에 조례에 위반한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 금고, 100만엔 이하의 벌금, 구류, 과료 또는 몰수의 형 또는 5만엔 이하의 과료를 부과하는 취지의 규정을 둘 수 있다.

제3절 분석결과 종합

- 전술한 분권수준 유형별 자치입법권의 사례분석의 결과를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 자치입법권의 범위에서는 기본적으로 분권수준이 높은 유형일수록 제정범위가 확대되고 있으나, 독일의 경우에는 연방제 국가임에도 불구하고 ‘법률의 범위 안에서’ 자치입법권을 부여함으로써 지방자치 강화형과 유사한 범위를 부여하고 있음
 - 자치법규에 의한 기본권 제한은 연방정부형을 제외하고는 명문의 규정이 없어서 기본적으로 제한이 가능하지 않은 것으로 보임
 - 자치법규에 의한 벌칙규정은 분권수준 유형별 공히 부여하고 있으나, 벌칙제정에 대한 유보규정을 둠으로써 제한적 행사를 고려하고 있음

<표 5-12> 분권유형별 자치입법권의 실태비교

구분	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
분석대상 국가	일본	영국	미국/독일
입법권 범위	- 헌법: 법률의 범위 내에서 - 지방자치법: 법령에 위반하지 않는 범위에서	- 법률에 준하는 조례 제정권 부여(법률과 충돌 시 무효)	- 미국: 법률제정권 부여 - 독일: 법률의 범위 안에서 조례제정
기본권 제한	불가	불가	가능
벌칙제정권	가능	가능	가능

제 6 장

자치입법권 개선방안

제1절 기본방향

제2절 자치입법권 범위확대 방안

제3절 법단계의 관계정립 방안

제4절 법단계의 충돌현상 방지방안

제5절 자치입법 역량강화 방안

KRILA

제 6 장

자치입법권 개선방안

제1절 기본방향

- 자치입법권 범위확대를 위한 개선방안은 4개의 핵심적 정책대안을 포함하고 있음
 - 자치입법권의 범위확대를 비롯하여 이에 따른 법단계별 관계정립과 법단계별 충돌해소 및 지방자치단체의 자치입법 역량강화 등이 그것이며, 지방자치단체의 자치입법 역량강화를 제외하면, 나머지 개선대안들은 자치입법권의 범위확대와 상관성을 가지고 있음
- 전술한 정책대안의 특성을 고려하여 대안개발은 다음과 같은 기본방향에 입각하여 모색하고자 함
 - 1차적으로 자치입법권의 범위확대에 관한 대안을 개발하고, 자치입법권의 범위확대와 상관성 여부를 판단하여 2차적으로 법단계별 관계정립과 법단계별 충돌해소의 대안을 모색하며, 마지막으로 모든 대안에 공통적으로 수반될 필요가 있는 자치입법의 역량강화에 관한 대안을 모색하는 것임

<표 6-1> 대안개발의 기본방향

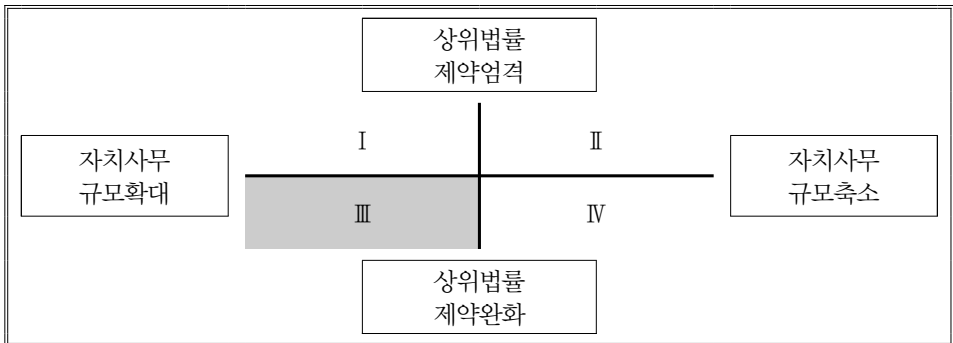
구분	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
자치입법 범위설계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대안 - 법률의 범위 안 - 법률에 위반되지 않은 범위 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대안 - 법률의 준하는 범위 - 지방정부 입법사항 열거 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대안 - 법률제정권 부여
법단계별 관계정립	관계정립 불필요	관계정립 필요	관계정립 필요
법단계별 충돌해소	상호충돌 미발생	상호충돌 발생	상호충돌 발생
자치입법 역량강화	자치입법 역량강화	자치입법 역량강화	자치입법 역량강화

제2절 자치입법권 범위확대 방안

1. 대안개념

- 자치입법권의 범위는 지방자치단체가 자치법규를 제정할 수 있는 권한의 범위를 의미함
 - 자치입법권의 범위를 결정하는 주요 요소는 상위법률에 따른 제약요건의 내용과 자치입법권이 실질적으로 행사되는 자치사무의 규모가 포함됨
- 따라서 자치입법권의 범위확대는 전술한 두 가지 요소의 조정을 통하여 지방자치단체가 자치법규를 제정할 수 있는 권한의 범위를 확장하는 것을 말하는 것임
 - 상위법률의 제약요건의 완화나 자치사무의 규모확대가 공히 자치입법권의 범위를 확대하는 조건이 되나, 자치사무의 규모확대에도 상위법률의 제약요건이 엄격할 경우 실질적인 자치입법권의 범위확대를 도모하는 것이 용이하지 않음
 - 따라서 원칙적으로 자치입법권의 범위확대는 상위법률의 제약요건 완화를 통해서 달성하되, 추가적으로 자치사무의 규모확대를 통해서 보완하는 방법이 타당함

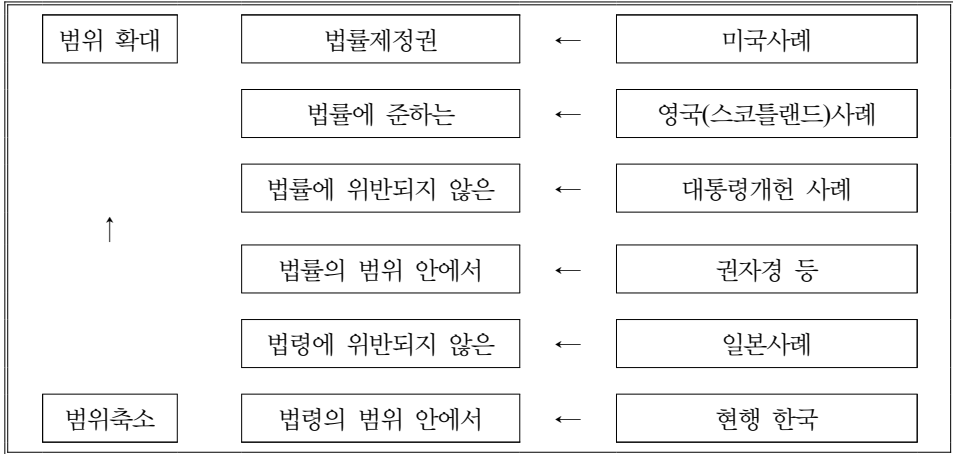
<그림 6-1> 자치입법권의 범위확대 개념구조



2. 검토대안

- 자치입법권의 범위확대를 상위법률의 제약요건에 근거하여 접근할 경우 다양한 대안을 제시할 수 있음
 - 현행의 한국의 자치입법권 범위인 「법령의 범위 안에서」를 기준으로 일본 사례인 「법령에 위반되지 않은 범위」와 권자경(2017) 등이 제시하는 「법률의 범위 안에서」, 대통령의 분권형 헌법개정에서 규정된 「법률에 위반되지 않은 범위」, 영국의 스코틀랜드에 부여된 「법률에 준하는 범위」와 미국의 「법률제정권」 등이 그러한 대안의 사례들임
- 상기와 같은 자치입법권의 범위는 모두 「법령의 범위 안에서」로 규정된 우리나라에 비하여 상위법률을 통한 제약이 완화된 범위를 나타내고 있음
 - 검토대안에서 나타난 주요 완화내용은 명령을 제약의 상위법률에 포함하는지와 제약기준의 범위 안과 위반되지 않은 범위 등을 근거로 완화수준을 결정하고 있음
- 다만, 분권수준 유형만을 대상으로 자치입법권의 범위를 살펴보면, 다음과 같음
 - 지방자치강화형의 자치입법권 범위는 「법령에 위반되지 않은 범위」로 규정되고, 광역지방정부형의 자치입법권 범위는 「법률에 준하는 범위」로 규정되며, 연방정부형의 자치입법권 범위는 「법률제정권 부여」로 규정되고 있음
 - 특히, 지방자치강화형에 해당되는 일본의 경우에는 헌법에서는 「법률의 범위 안에서」로 규정하고 있음에 비하여 지방자치법에서는 「법령에 위반되지 않은」으로 규정하여 법간의 규정내용에 차이를 보이고 있음

<그림 6-2> 자치입법권 범위확대 검토대안



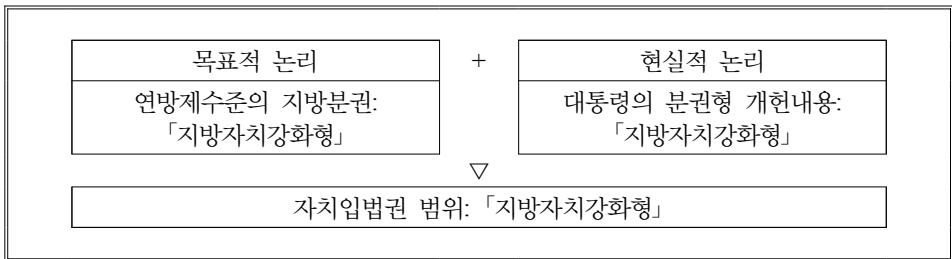
구분	지방자치강화형	광역지방정부형	연방정부형
자치입법 범위내용	<ul style="list-style-type: none"> 대안 - 법령에 위반되지 않은 범위 	<ul style="list-style-type: none"> 대안 - 법률의 준하는 범위 - 지방정부 입법사항 열거 	<ul style="list-style-type: none"> 대안 - 법률제정권 부여 - 지방정부 입법사항 열거
해당사례	일본	영국(스코틀랜드)	미국

3. 타당성 검토

- 자치입법권의 범위설정은 원칙적으로 확대되는 것이 바람직하나, 각국이 채택하는 분권수준의 유형과 연계되는 것이 일반적임
 - 상기의 분권수준 유형별 사례에서 제시된 바와 같이 분권수준의 유형이 자치입법권의 범위설정에 직접적인 영향을 주고 있음
- 따라서 우리나라의 자치입법권 범위도 기본적으로는 문재인 정부가 제시한 연방제수준의 지방분권에 따라서 영향을 받는 것으로 판단할 수 있을 것임
 - 문재인 정부가 제시한 연방제수준의 지방분권의 내용이 상기한 분권수준 유형의 어느 유형에 해당되는지에 따라서 자치입법권의 적정 범위가 결정되는 것으로 판단할 수 있을 것임

- 「자치분권위원회」에 따르면, 연방제수준의 지방분권은 기본적으로 「지방자치강화형」을 달성목표로 제시하고 있음
 - 분권수준의 유형 가운데 「광역지방정부형」과 「연방정부형」은 국가의 권한인 입법권과 행정권 및 사법권을 모두 이양하고 있음에 비하여 「지방자치강화형」은 이양대상에서 사법권이 제외되고 있으며, 우리나라의 연방제수준의 지방분권 역시 사법권의 지방이양은 고려하지 않기 때문임
- 지난 5월에 발표된 대통령의 분권형 개헌에서도 사법권의 지방이양이 제외된 「지방자치강화형」에 입각한 자치입법권의 범위설정이 제시되었음
 - 분권형 개헌의 자치입법권 규정을 보면, 「법률에 위반되지 않은 범위」로 제시하여 명령을 제약요소에서 배제하는 내용으로 설정되고 있음
- 전술한 논의에 따르면, 자치입법권의 범위는 원칙적으로 「지방자치강화형」의 사례를 준용하되, 상향조정이 검토될 필요가 있음
 - 지방자치강화형의 대표적 사례인 일본의 경우 헌법의 규정을 준용하더라도 「법률의 범위 안에서」이나 대통령의 분권형 헌법개정에서는 「법률에 위반되지 않은 범위」로 제안하고 있기 때문에 지방자치강화형에 근거를 하되, 보다 강화된 확대범위를 검토할 필요가 있음

<그림 6-3> 자치입법권 범위확대 대안채택 타당성



제3절 법단계의 관계정립 방안

1. 대안개념

- 법단계별 관계정립은 자치입법권의 범위확정에 따라 각종 법단계의 계층적 구조를 확립하는 것을 의미함
 - 지방자치단체가 제정하는 자치입법의 지위를 일반적인 법단계의 계층구조에서 어느 층계에 위치시킬 것인가에 관한 것을 말함
- 일반적으로 법단계는 최상위 단계인 헌법을 정점으로 법률, 명령, 조례 및 규칙의 계층적 구조를 형성하는 것으로 제시되고 있음
 - 여기에서 자치입법권에 해당되는 조례와 규칙의 위치와 여타의 헌법과 법률 및 명령과의 계층적 관계를 합리적으로 규정하는 것임

<표 6-2> 법단계별 관계정립의 개념구조

법단계	관계정립
헌법	자치입법권의 위치정립 (광역>기초 단계구분 포함)
법률	
명령	
조례	
규칙	

2. 자치입법권 범위 연계성

- 법단계별 관계정립은 기본적으로 자치입법권 범위확대의 개선대안에 따른 후속적인 대응조치임
 - 따라서 전술한 자치입법권의 범위확대에 관한 개선대안과의 연계성을 사전에 검토할 필요가 있음

- 다만, 상기의 자치입법권 범위확대는 분권수준 유형별 대안을 검토하고, 최종적으로 타당성 검토를 거쳐서 수용가능 대안을 선정하였으나, 법단계별 관계정립은 검토대안 전체를 대상으로 연계성 여부를 판단하고자 함
- 법단계별 관계정립과 상기의 분권수준 유형별 검토대안 전체와의 연계성을 검토하면, 다음과 같은 결론을 제시할 수 있음
 - 분권수준 유형별 자치입법권의 범위설정은 일본의 「지방자치법」 규정내용을 제외하면, 공통적으로 법률을 기준으로 범위가 설정되고 있어서, 명령 또는 법률과 자치입법권인 조례 및 규칙과의 관계정립에 관한 규정이 필요함
 - 다만, 일본의 「지방자치법」에서 규정하고 있는 자치입법권의 범위인 「법령에 위반되지 않은」 범위의 기준에서는 명령이 명백하게 자치입법권인 조례의 상위계층으로 제시되어 법단계별 관계정립에 대한 검토가 필요하지 않음

<표 6-3> 법단계별 관계정립의 자치입법권 범위설정 대안과 연계성

자치입법권 범위확대 유형		연계성
연방정부형	법률제정권	■ 3개 대안 전체 연계성 보유 - 명령 또는 법률과 관계정립 검토 필요 단, 일본의 「지방자치법」 규정 제외
광역지방정부형	법률에 준하는	
지방자치강화형	법률에 위반되지 않은	
	법률의 범위 안에서 법령에 위반되지 않은	

3. 대안검토

- 자치입법권의 범위확대에 관한 상기의 제반대안을 대상으로 법단계별 관계정립을 제시하면, 다음과 같음
 - 법단계의 기본원칙인 헌법과 법률, 명령, 조례 및 규칙의 5단계를 기준으로 상위법률이 하위법률을 제약한다는 원칙을 적용하면, 지방자치강화형의 「법령에 위반되지 않은」 범위를 제외한 2개 대안은 모두 자치입법권인 조례를 명령과 동일한 수준으로 간주하는 것이 타당하고, 광역지방정부형과 연방정부형은 조례를 법률과 동일한 수준으로 해석하는 것이 타당함

- 또한 광역자치단체와 기초자치단체간의 관계에서 연방정부형을 제외한 모든 자치입법권 범위확대 개편대안이 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 상위법적 지위를 인정하고 있는 것으로 판단할 수 있음

<표 6-4> 법단계별 관계정립 대안

한국 법단계		지방자치강화형						광역 지방정부형		연방정부형	
		법령에 위반되지 않은		법률의 범위 안에서		법률에 위반되지 않은					
기본	실태	기본	실태	기본	실태	기본	실태	기본	실태	기본	실태
헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 명령/조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 명령/조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령/조례 ↓ 명령/규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령 ↓ 조례 ↓ 규칙	헌법 ↓ 법률 ↓ 명령/조례 ↓ 명령/규칙
광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초	광역 ↓ 기초

제4절 법단계의 충돌현상 방지방안

1. 대안개념

- 법단계의 충돌현상 방지는 자치입법권의 범위확정에 따라 자치입법권과 여타 법간에 발생할 수 있는 충돌현상을 방지하는 것을 의미함
 - 자치입법권의 범위확대는 조례(규칙)의 지위를 변화시키고, 이에 따라 조례 내용 등에서 여타 법과 충돌현상이 발생할 수 있으며, 이에 대한 방지조치가 필요하게 됨
- 일반적으로 법단계에 따라 하위법은 상위법을 위배할 수 없으므로, 상위법 및 하위법 간에는 충돌현상이 발생되지 않은 것이 원칙이나 법단계의 변화로 서로 다른 법이 동일한 법적 지위를 가지게 될 경우 충돌현상이 발생할 개연성이 존재함
 - 법단계의 충돌현상 방지는 자치입법권의 범위확대에 따라서 상기와 같은 사례가 존재할 경우 발생할 수 있는 자치입법권과 여타 법의 충돌현상을 방지하는 것임

<표 6-5> 법단계의 충돌현상 방지의 개념구조

자치입법권 범위확대	충돌현상
법률 ⇔ 조례 명령 ⇔ 조례	법률과 조례의 충돌 명령과 조례의 충돌

2. 자치입법권 범위 연계성

- 법단계의 충돌현상은 전술한 법단계별 관계정립과 마찬가지로 자치입법권 범위확대의 개선대안에 따른 후속적인 대응조치임
 - 자치입법권의 범위확대에 따라 조례의 법단계별 지위가 변경되고, 이에 따라서 타 법과의 충돌현상이 발생되기 때문임

- 법단계의 기본원칙인 상위법과 하위법 간에는 상호 충돌현상이 발생되지 않는다는 것을 전제할 경우 법단계의 충돌현상은 다음과 같은 자치입법권의 범위확대가 실현될 경우 개연성을 갖게 됨
 - 지방자치강화형의 2개 대안과 광역지방정부형 및 연방정부형 등이 자치입법권의 범위확대 대안으로 채택될 경우 명령과 조례 또는 법률과 조례 간에 충돌현상이 발생될 개연성이 존재함
 - 다만, 상기와 같이 지방자치강화형의 「법령에 위반되지 않은」 자치입법권의 범위확대 개선대안이 채택될 경우에는 명령과 조례간의 상·하위법 원칙이 적용되므로 충돌현상이 발생되지 않은 것으로 간주함

<표 6-6> 법단계 충돌현상의 자치입법권 범위설정 대안과 연계성

자치입법권 범위확대 유형		연계성
연방정부형	법률제정권	■ 3개 대안 전체 연계성 보유 - 명령 또는 법률과 충돌현상 검토 필요 단, 일본의 「지방자치법」 규정 제외
광역지방정부형	법률에 준하는	
지방자치강화형	법률에 위반되지 않은	
	법령에 위반되지 않은	

3. 대안검토

1) 국가사례

- 국가단위에서 제·개정되는 법률에서는 상호간 충돌현상을 방지하기 위하여 다음과 같은 제도적 장치들을 활용하고 있음
 - 법률간의 충돌현상에 대한 사전적인 방지제도로는 정부발의의 경우에는 법제처를 그리고 국회의원 발의의 경우에는 입법조사처를 통해서 충돌현상의 존재여부를 검토하고, 사후적으로는 제·개정된 법률의 헌법적 합법성을 확보하기 위한 헌법소원이 활용되고 있음

<표 6-7> 국가단위의 법률간 충돌현상 방지제도

사전적 충돌방지	사후적 충돌방지
<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부발의 <ul style="list-style-type: none"> - 법제처의 사전 검토 ■ 의원발의 <ul style="list-style-type: none"> - 입법조사처의 사전 검토 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제·개정 법률의 헌법적 합법성 <ul style="list-style-type: none"> - 헌법소원
법제처	입법조사처
<ul style="list-style-type: none"> ■ 설치근거 <ul style="list-style-type: none"> - 「정부조직법」 제23조 ■ 기관구성 <ul style="list-style-type: none"> - 국무총리소속(처장1명과 차장1명) ■ 관장기능 <ul style="list-style-type: none"> - 국무회의에 상정될 법령안·조약안과 총리령안 및 부령안의 심사와 그 밖에 법제에 관한 사무의 전문적 관장 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설치근거 <ul style="list-style-type: none"> - 「국회법」 제22조의3 ■ 기관구성 <ul style="list-style-type: none"> - 국회소속(처장 1명, 필요 공무원) ■ 관장기능 <ul style="list-style-type: none"> - 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 입법 정보서비스와 관련된 의정활동의 지원

2) 대안개발

- 전술한 국가단위의 법률간 충돌현상의 방지를 위한 각종 제도들과 달리 지방단위의 법률간 충돌방지를 위한 제도적 장치들은 체계적으로 확립되어 있지 못함
 - 지방단위의 법단계의 충돌현상에 대한 대응장치들로는 집행기관의 법무기구와 지방의회의 전문위원 등이 있으나, 엄격하게 법단계의 충돌현상을 방지하기 위한 전문기구로 간주하기 어렵고, 사후적으로는 법령에 위반된 의회의결에 대한 재의요구와 대법원 제소가 활용되고 있음
- 따라서 자치입법권의 범위확대에 따라 법단계의 충돌현상이 발생할 경우에 대한 체계적이고 합리적인 대응을 위해서는 다음과 같은 단계별 고려가 검토될 필요가 있음
 - 단기적으로는 집행기관과 지방의회가 각기 독립적으로 법단계의 충돌현상을 방지하기 위한 제도를 구축하는 것으로, 현행의 법무기구와 전문위원의 역할을 새롭게 정립하고, 그에 수반되는 인력의 확충을 도모하는 것이고

- 장기적으로는 국가단위와 달리 지방단위의 조례 등의 제·개정 규모를 감안하여 집행기관과 지방의회를 공동으로 대응하기 위한 전문기구를 광역단위에서는 (가칭)지방법제실로 그리고 기초단위에서는 (가칭)지방법제국을 설치하는 것임
- 한편, 법단계의 충돌현상의 방지를 위한 사후적 대응장치로는 국가단위 역시 행정심판을 제기하거나 헌법재판소에 위헌제소를 하는 것 이외의 별도의 장치를 두고 있지 않으므로 지방단위에서도 현행의 재의요구 및 대법원 제소 등의 장치를 그대로 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

<표 6-8> 법률간 충돌현상 방지제도

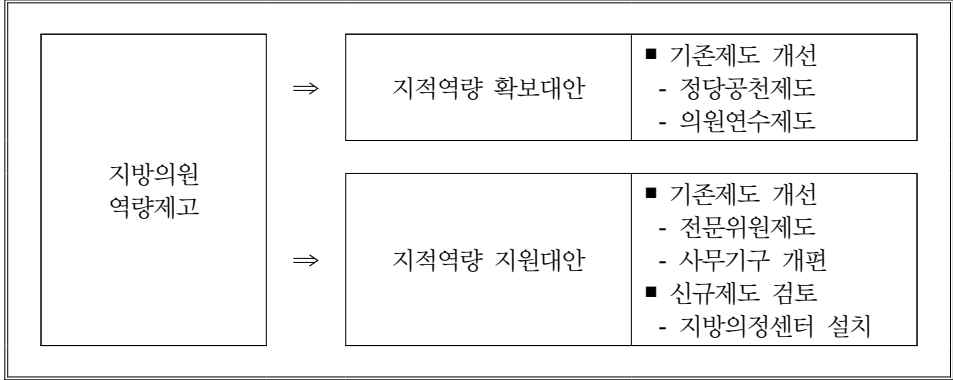
구분	사전 충돌방지	사후 충돌방지
현행 장치	<ul style="list-style-type: none"> ■ 집행기관 - 법무관련 기구 ■ 지방의회 - 전문위원제도 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방의회 대응 - 위법의결의 재의요구 - 재의결의 대법원 제소
개선 장치	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단기적 대응방안 - 기존 제도의 역할정립 및 인력확충 ■ 장기적 대응방안 - 광역 : (가칭)지방법제실 설치 - 기초 : (가칭)지방법제국 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기존 제도 유지

제5절 자치입법 역량강화 방안

1. 접근방향

- 지방입법권의 범위확대가 실현되면, 현재에 비하여 자치입법의 규모가 증가 될 뿐만 아니라 입법내용의 수준 역시 높아질 가능성이 많음
 - 이와 같은 입법수요를 감안하면, 지방자치단체의 입법능력에 대한 제고 필요성도 커지게 될 것임
- 자치입법에 대한 역량제고는 지방의원뿐만 아니라 집행기관의 공무원에 대해서도 동일하게 요구될 것임
 - 다만, 집행기관의 공무원은 각 분야별 전문성이 지방의원에 비하여 상대적으로 높을 뿐만 아니라 기존의 조례발의 실적이 지방의회에 비하여 집행기관이 상대적으로 많았다는 점을 감안하면, 자치입법에 대한 역량강화는 우선적으로 지방의원에게 초점을 둘 필요가 있음
 - 특히, 지방공무원은 근속과 직렬을 통한 전문성의 축적이 가능함에 비하여 지방의원은 임기가 4년으로 규정되어 다선을 제외하고는 분야별 전문성 축적이 용이하지 않다는 점도 고려할 필요가 있음
- 전술한 논의에 따라 자치입법의 역량강화를 우선적으로 지방의원을 대상으로 접근할 경우 다음과 같은 기본방향에 입각할 필요가 있음
 - 자치입법에 요구되는 적정수준의 역량을 구비할 수 있도록 지방의원 개인의 역량을 확보하는 방안과 지방의원의 역량을 지원할 수 있는 시스템을 확충하는 방안을 동시에 검토하는 것임

<그림 6-4> 자치입법 역량강화 접근방법



2. 지적역량 확보대안

1) 정당공천 재검토

- 지방의원의 역량제고를 위한 우선적 과제는 우수인력의 지방의회 진입을 확보하는 것이고, 이를 위해서는 정당공천에 대한 재검토가 필요함
 - 정당공천은 2005년 「공직선거법」 개정으로 2006년 지방선거부터 기초의원 까지 포괄하는 정당공천이 실시되어 왔으며, 정당공천을 받기 위하여 중앙당이나 지역의 국회의원에게 일종의 줄서기를 하는 것이 현실적 경향으로 이는 결과적으로 후보자의 자질과 역량의 관점에서 접근하는 것이 곤란하다는 비판이 제기되고 있음
- 전술한 정당공천제도의 문제점에 근거할 경우 우수인력의 지방의회 진입을 촉진하기 위해서는 원칙적으로 지방선거의 일부대상에 대해서는 정당공천을 배제하는 것이 요청됨
 - 예를 들면, 기존의 정당공천이 배제되었던 기초의원의 경우에는 과거로 환원하고, 기초단체장의 정당공천 배제에 대해서도 충분한 검토가 수반될 필요가 있음

- 그러나 현실적으로 지방선거에서 정당공천을 원천적으로 배제하는 것은 용이하지 않으며, 따라서 보다 실천가능한 전략적인 대안의 모색이 필요함
 - 이러한 측면에서 기존에 논의되던 국민경선제의 방식을 보다 체계화하는 방안을 모색하되, 장기적으로 정당공천을 완전히 배제하는 점진적인 대응을 강구하는 것임

2) 의원연수제도 확충

- 지방의원의 역량강화를 위한 또다른 제도로 검토할 필요가 있는 것이 지방의원을 대상으로 하는 의원연수제도임
 - 「지방자치법」 제38조 제2항의 규정에 따르면, 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력해야 하고, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조 제3항에 따르면, 국가 및 지방자치단체는 지방의회 의원의 전문성을 높이는 방안을 마련하도록 규정하고 있음
- 지방의원에 대한 현행의 교육연수는 교육주체와 교육내용 및 교육방법 등에 걸쳐 다양한 문제점을 나타내고 있음
 - 교육주체를 기준으로 보면, 현행의 지방의원에 대한 교육연수는 법적으로 제도화된 교육기관이 지정되어 있지 않고, 다수의 민관기관에서 산발적으로 교육프로그램을 개발하여 제공함으로써 지방의원의 경력이나 선수 등에 기초한 체계적인 교육연수가 제공되지 못하고 있으며
 - 교육내용을 기준으로 보면, 지방의회의 제도와 운영 등에 관한 직무교육을 중심으로 제공됨으로써 실제 지방의원들이 직면하게 되는 지방행정의 종합적인 내용에 대한 이해를 돕는 것에는 한계가 있고
 - 교육방법을 기준으로 보면, 단기간의 공급자 중심의 강의식 집합교육이 다수여서 수요자인 지방의원의 요구가 교육프로그램에 반영되지 않고, 더욱이 개별 지방의회의 일정으로 교육연수에 참여하지 못하는 경우가 빈번하게 발생되고 있음

- 지방의원의 교육연수 기능을 강화하기 위한 개선대안으로는 전술한 현행실태에 대한 한계를 보완하는 대책에서부터 다양한 방안을 검토할 수 있으나, 가장 근본적인 대책으로는 “(가칭)지방의정연수원”을 설립하는 것임
 - “(가칭)지방의정연수원”은 집행기관의 공무원들이 “지방자치인재개발원”이나 시도별 “지방공무원교육원” 등의 제도화된 전문교육기관을 통해서 직무교육을 제공받는 것에 비추어 지방의원들의 직무교육을 체계적으로 제공하는 전문교육기관으로서의 필요성이 요청되고 있음
 - 특히, “(가칭)지방의정연수원”의 설립은 기존의 각종 연구에서도 제시되었고, “지방분권촉진위원회”를 비롯한 정부기관에서도 대안으로 검토되었음

3. 지적역량 지원대안

1) 전문위원제도 개선

- 전문위원은 「지방자치법」 제59조의 규정에 따라 위원장과 위원의 자치입법 활동을 지원하기 위하여 두고 있음
 - 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사와 행정사무의 감사 및 조사, 그 외의 소관사항에 관해 검토하고 관련자료의 수집·조사·연구의 업무를 수행하며, 직급과 정수는 지방의회의 규모에 따라 다름
 - 그러나 전문위원의 규모가 과소하고, 전문위원의 직급과 정수를 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 획일적으로 정하고 있어서 지방의회별 수요 탄력성이 낮다는 한계가 있음
- 지방의원의 입법기능을 강화하기 위해서는 전술한 문제로 지적된 사항에 대한 획기적 개선대안이 마련될 필요가 있음
 - 전문위원의 직급 및 정수에 대한 법적 근거를 현행의 대통령령에서 조례로 이관하여 지방의회별 수요에 적합한 인력운영이 가능하도록 하고, 전문위원의 임용자격을 강화하여 전문위원 인력의 전문성을 제고하는 조치가 수반될 필요가 있음

2) 사무기구의 개선

- 지방의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 시도의 경우에는 사무처를 그리고 시군구의 경우에는 사무국 또는 사무과를 두고 있음
 - 이들 사무기구에는 의장의 명을 받아 사무를 처리하기 위한 직원을 두며, 사무직원은 지방의회 의장의 추천에 따라 해당 지방자치단체의 장이 임명 하되, 별정직·기능직·계약직 공무원의 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하고 있음
 - 다만, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제14조 제3항에 따르면, 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하는 방안을 마련하도록 규정하고 있음
- 지방의회 사무직원의 인사권 비독립에 따른 문제는 구조적 문제와 운영적 문제로 구분하여 지적할 수 있음
 - 구조적 측면에서는 지방의원의 불신과 직무감독권 약화, 인사상 불이익 및 심리적 갈등 등을 지적할 수 있고, 운영적 측면에서는 빈번한 인사이동, 전문성 저해, 능력발전 저하 및 추천권 실효성 미흡 등을 지적할 수 있음
- 지방의회 사무직원의 인사권 독립에 관한 문제는 지방의회 의장이 임용권을 갖고, 의회직렬을 신설하는 대안이 지속적으로 논의되어 왔음
 - 기존의 각종 연구들에 따르면, 의회직렬을 신설하는 대안에 대해서는 전반적으로 일치된 견해를 보이고 있음에 비하여 의회의장의 임용권에 대해서는 범위에 대한 이견들이 나타나고 있음
 - 예를 들면, 사무직원과 전문위원의 분리나 단체장의 추천권을 전제한 임용권의 부여 등으로 이에 대한 검토를 통해서 적정의 개선대안이 마련될 필요가 있음
- 전술한 기존논의를 토대로 사무직원의 인사권 독립방안을 제시하면, 점진적인 접근기조에서 다음과 같은 방향성을 갖는 것이 필요함

- 우선, 지방의회 직렬은 원칙적으로 인사권 독립과 병행하여 검토하여야 하나 단기적으로는 지방공무원 내에서 의회직렬을 신설하여 집행기관과 지방의회 사무기구 전체에 적용하되, 장기적으로는 인사권 독립의 진전도에 따라서 완전한 의회직렬의 신설을 검토하는 것이 바람직하고, 다음, 사무직원의 임용권에 대해서는 현행의 의회의장 추천권의 효능을 높이는 대안과 임용권과 복무권의 분리대안 및 의회의장의 임용권 부여대안 등을 비교하여 검토하고, 장단기의 전략적 대안채택을 강구하는 것이 필요함

3) 지방의정센터 설치검토

- 지방의원의 역량강화를 조직차원에서 포괄적으로 지원하기 위하여 조사·연구 및 정책의 분석 및 평가 등의 기능을 수행하는 국회의 입법조사처와 같은 (가칭)지방의정센터를 도입하는 것임
- (가칭)지방의정센터는 지방의회의 권한과 기능제고를 위한 논리개발과 지방의회의 운영 및 제도개선에 관한 조사·연구, 시정 및 예산·결산에 대한 평가·분석과 관련 정책대안 개발, 현안사항에 관한 조사·연구, 입법관련 자료의 수집·관리 및 정보의 제공, 국내외 지방의회 발전을 위한 공동연구와 교류협력 등을 수행함으로써 자치입법에 대한 지방의원의 역량을 지원토록 하는 것임

<표 6-9> 국회 의정활동지원제도

구분	조직차원 지원제도				개인차원 지원제도
	법제실	예산정책처	입법조사처	상위위원 (전문위원)	의원보좌진
직무	<ul style="list-style-type: none"> 법률안의 입안 및 검토 행정입법에 관한 분석평가 및 연구 국내외의 법제에 관한 조사 및 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 국가예산결산·주요정책 및 사업계획의 분석·평가와 정책대안 개발 외국의 예산결산 및 정책에 관한 조사 및 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 입법조사 및 연구 입법참고 질의회답 입법지식DB 구축운영 입법관련 정보제공 	<ul style="list-style-type: none"> 법률안·예산안 등 소관안건에 대한 검토 보고 소관사항에 관한 자료의 수집·조사연구 및 소속위원에 대한 자료 제공 의사진행의 보좌 등 	<ul style="list-style-type: none"> 국회의원의 입법활동 등 지원제도 (정책보좌) 지역(정무)보좌 사무보좌
지휘 감독	<ul style="list-style-type: none"> 국회사무총장 	<ul style="list-style-type: none"> 국회의장 	<ul style="list-style-type: none"> 국회의장 	<ul style="list-style-type: none"> 소속위원장 	<ul style="list-style-type: none"> 소속 국회의원
신분 보장	<ul style="list-style-type: none"> 직업공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 직업공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 직업공무원 	<ul style="list-style-type: none"> 직업공무원 (수석전문위원 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 별정직 공무원
충원 과정	<ul style="list-style-type: none"> 공개채용 	<ul style="list-style-type: none"> 공개채용 	<ul style="list-style-type: none"> 공개채용 	<ul style="list-style-type: none"> 공개채용 (수석전문위원 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> 국회의장 또는 사무총장 임용(소속 국회의원 제정)

[참고문헌]

- 권자경(2017). 자치입법권의 한계와 발전과제에 대한 실증연구: 조례안 제소를 중심으로
한국지방자치학회보 제29권 제1호.
- 고인석(2016). 자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안. 법학연구. 통권 제63호
- 금창호·라휘문(2016). 정치분권의 수준과 향후과제. 한국정책연구. 16(1).
- 금창호·박기관(2014). 지방분권 국정과제의 평가와 성공적 추진전략. 한국정책연구. 14(1).
- 금창호(2013). 신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략. 한국지방행정연구원 세미나
발표문.
- 금창호·최영출(2013). 이명박정부의 지방분권정책 추진시스템의 평가. 한국자치행정학보
27(1).
- 금창호·박종관·최영출(2013). 기초지방선거 정당공천 개선방안. 한국콘텐츠학회논문집.
13(10).
- 금창호·박기관(2012). 우리나라 지방분권을 위한 기능배분 평가와 과제. 한국정책연구.
12(2).
- 금창호(2009). 참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제. 지방행정연구. 23(1).
- 금창호 외(2009). 대국민 인식조사에 기초한 지방분권 추진전략. 전국시도지사협의회.
기획예산처(2002). 국민의 정부 공공개혁백서.
- 김명식(2015). 지방자치의 본질과 자치입법권에 관한 재고찰. 공법학연구. 제16권 제4호
- 김성배(2005). 지방분권 추진성과와 향후 과제, 국토
- 김익식(1990). 중앙과 지방정부간의 권한배분에 측정: 지방분권이론의 정립을 위한 시론,
한국행정학보, 24(3).
- 김희창(2003). 조례입법권의 범위에 관한 한·일간 비교 지방의정. 10월호
- 문원식 외(2016). 자치입법권의 범위와 한계: 경기도의회의 조례 제·개정 사례를 중심으로,
GRI연구논총. 제18권 제1호
- 이병렬 외(2016). 민선 지방자치 20년의 자치입법권 평가: 자치입법권을 중심으로 한국
자치행정학보 제30권 제1호
- 전기성(2011). 지방의회의 자치입법권. 입법학연구. 제8집.

- 전학선(2015). 지방분권을 위한 자치입법권의 개선방안. 세계헌법연구. 제21권 제3호.
- 정용하(2006). 한국지방자치의 성격과 수준: 지방분권 분석모델을 기준으로, 지역사회연구, 14(2).
- 정부혁신지방분권위원회(2004). 분권형 선진국가 건설을 위한 지방분권 5개년 종합실행 계획.
- 정재진·김지연(2011). 재정분권정책의 효과성 평가와 발전방안. 재정분권 추진에 따른 재정 건전성을 중심으로 한국정책연구. 11(3).
- 지방분권촉진위원회(2011). 제1기 지방분권촉진위 지방분권백서.
- 지방자치발전위원회(2014). 지방자치발전종합계획.
- 최영출(2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계분석: 재정적 분권을 중심으로 지방정부연구. 17(2).
- 하동현(2017). 일본 지방분권개혁의 성과와 한계: 자치입법권을 중심으로 국정관리연구. 제12권 제3호.
- 행정자치부·한국지방행정연구원(2015). 지방자치 20년 평가.
- 홍준현·하혜수·최영출(2006). 지방분권 수준측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 지방정부연구. 10(2).
- Clark, Gordon L.(1984), *Judges and the Cities: Interpreting Local Autonomy*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Hoggett, P.(1996), "New Modes of Control in the Public Service", *Public Administration*, 74(1).
- IMF(2001). *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*. IMF Working Paper. WP/01/71.
- Kingsley, G.T.(1996), "Perspectives in Devolution", *APA Journal* 62(4).
- Smith, B.C.(1985), *Decentralization*, London: George Allen & Unwin.
- World Bank(2004). *Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?: Effects on Growth and Public Sector Size in European Transition Countries*. World Bank Policy Research Working Paper 3254.

【 부록 】 대통령 발의 「헌법 개정안」

대한민국 헌법

전문

유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19혁명, 부마민주항쟁과 5·18민주화운동, 6·10항쟁의 민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화 통일의 사명을 바탕으로 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며, 자치와 분권을 강화하고, 자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 개개인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상과 지역 간 균형발전을 도모하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써 자연과의 공존 속에서 우리들과 미래 세대의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 1948년 7월 12일에 제정되고 9차에 걸쳐 개정된 헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

제1장 총강

제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다.

② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

③ 대한민국은 지방분권국가를 지향한다.

제2조 ① 대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.

② 국가는 법률로 정하는 바에 따라 재외국민을 보호할 의무를 진다.

제3조 ① 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서(附屬島嶼)로 한다.

② 대한민국의 수도에 관한 사항은 법률로 정한다.

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 바탕을 둔 평화 통일 정책을 수립하여 추진한다.

제5조 ① 대한민국은 국제평화를 유지하기 위하여 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.

② 국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며 그 정치적 중립성은 준수된다.

제6조 ① 헌법에 따라 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

② 외국인에게는 국제법과 조약으로 정하는 바에 따라 그 지위를 보장한다.

제7조 ① 공무원은 국민 전체에게 봉사하며, 국민에 대하여 책임을 진다.

② 공무원의 신분은 법률로 정하는 바에 따라 보장된다.

③ 공무원은 직무를 수행할 때 정치적 중립을 지켜야 한다.

④ 공무원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 공무원의 직무상 공정성과 청렴성을 훼손해서는 안 된다.

제8조 ① 정당은 자유롭게 설립할 수 있으며, 복수정당제는 보장된다.

② 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 한다.

③ 정당은 법률로 정하는 바에 따라 국가의 보호를 받으며, 국가는 정당한 목적과 공정한 기준으로 법률로 정하는 바에 따라 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

④ 정부는 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위반될 때에는 헌법재판소에 정당의 해산을 제소할 수 있고, 제소된 정당은 헌법재판소의 심판에 따라 해산된다.

제9조 국가는 문화의 자율성과 다양성을 증진하고, 전통문화를 발전적으로 계승하기 위하여 노력해야 한다.

제2장 기본적 권리와 의무

제10조 모든 사람은 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 진다.

제11조 ① 모든 사람은 법 앞에 평등하다. 누구도 성별·종교·장애·연령·인종·지역 또는 사회적 신분을 이유로 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받아서는 안 된다.

② 국가는 성별 또는 장애 등으로 인한 차별상태를 시정하고 실질적 평등을 실현하기 위하여 노력해야 한다.

③ 사회적 특수계급 제도는 인정되지 않으며, 어떠한 형태로도 창설할 수 없다.

④ 훈장을 비롯한 영전(榮典)은 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 따르지 않는다.

제12조 모든 사람은 생명권을 가지며, 신체와 정신을 훼손당하지 않을 권리를 가진다.

제13조 ① 모든 사람은 신체의 자유를 가진다. 누구도 법률에 따르지 않고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 않으며, 법률과 적법한 절차에 따르지 않고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 않는다.

② 누구도 고문당하지 않으며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 않는다.

③ 체포·구속이나 압수·수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 청구되고 법관이 발부한 영장을 제시해야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피하거나 증거를 없앨 염려가 있는 경우 사후에 영장을 청구할 수 있다.

④ 누구나 체포 또는 구속을 당한 경우 즉시 변호인의 도움을 받을 권리를 가진다. 형사 피의자 또는 형사피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률로 정하는 바에 따라 국가가 변호인을 선임하여 도움을 받도록 해야 한다.

⑤ 체포나 구속의 이유, 변호인의 도움을 받을 권리와 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 않을 권리가 있음을 고지받지 않고는 누구도 체포나 구속을 당하지 않는다. 체포나 구속을 당한 사람의 가족 등 법률로 정하는 사람에게 그 이유와 일시·장소를 지체 없이 통지해야 한다.

⑥ 체포나 구속을 당한 사람은 법원에 그 적부(適否)의 심사를 청구할 권리를 가진다.

⑦ 고문·폭행·협박·부당한 장기간의 구속 또는 기망(欺罔), 그 밖의 방법으로 말미암아 자의(自意)로 진술하지 않은 것으로 인정되는 피고인의 자백, 또는 정식재판에서 자기에게 불리한 유일한 증거가 되는 피고인의 자백은 유죄의 증거로 삼을 수 없으며, 그런 자백을

이유로 처벌할 수도 없다.

제14조 ① 누구도 행위 시의 법률에 따라 범죄를 구성하지 않는 행위로소추되지 않으며, 동일한 범죄로 거듭 처벌받지 않는다.

② 모든 국민은 소급입법(溯及立法)으로 참정권을 제한받거나 재산권을 박탈당하지 않는다.

③ 누구도 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 불이익한 처우를 받지 않는다.

제15조 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다.

제16조 모든 국민은 직업의 자유를 가진다.

제17조 ① 모든 사람은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않는다.

② 모든 사람은 주거의 자유를 침해받지 않는다. 주거에 대한 압수나 수색을 하려 할 때에는 적법한 절차에 따라 청구되고 법관이 발부한 영장을 제시해야 한다.

③ 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 않는다.

제18조 모든 사람은 양심의 자유를 가진다.

제19조 ① 모든 사람은 종교의 자유를 가진다.

② 국교는 인정되지 않으며, 종교와 정치는 분리된다.

제20조 ① 언론·출판 등 표현의 자유는 보장되며, 이에 대한 허가나 검열은 금지된다.

② 통신·방송·신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

③ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 경우 피해자는 이에 대한 배상·정정을 청구할 수 있다.

제21조 집회·결사의 자유는 보장되며, 이에 대한 허가는 금지된다.

제22조 ① 모든 국민은 알권리를 가진다.

② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다.

③ 국가는 정보의 독점과 격차로 인한 폐해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

제23조 ① 모든 사람은 학문과 예술의 자유를 가진다.

② 대학의 자치는 보장된다.

③ 저작자, 발명가, 과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.

제24조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

② 재산권은 공공복리에 적합하도록 행사해야 한다.

③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그 보상에 관한 사항은 법률로 정하되, 정당한 보상을 해야 한다.

제25조 18세 이상의 모든 국민은 선거권을 가진다. 선거권 행사의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제26조 모든 국민은 공무담임권을 가진다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제27조 ① 모든 사람은 국가기관에 청원할 권리를 가진다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

② 국가는 청원을 심사하여 통지할 의무를 진다.

제28조 ① 모든 사람은 헌법과 법률에 따라 법원의 재판을 받을 권리를 가진다.

② 군인·군무원이 아닌 사람은 군사법원의 재판을 받지 않는다. 다만, 대한민국의 영역 안에서 비상계엄이 선포되어 군사법원을 두는 경우 중대한 군사상 기밀·초병(哨兵)·초

소·유독음식물공급·포로·군용물(軍用物)에 관한 죄 중 법률로 정한 죄를 범한 사람은 예외로 한다.

③ 모든 국민은 재판을 공정하고 신속하게 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없으면 지체 없이 공개 재판을 받을 권리를 가진다.

④ 형사피고인은 유죄 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정한다.

⑤ 형사피해자는 법률로 정하는 바에 따라 해당 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다.
제29조 형사피의자 또는 형사피고인으로서 구금되었던 사람이 법률이 정하는 불기소처분이나 무죄판결을 받은 경우 법률로 정하는 바에 따라 국가에 정당한 보상을 청구할 수 있다.

제30조 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 입은 국민은 법률로 정하는 바에 따라 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 않는다.

제31조 타인의 범죄행위로 생명·신체에 대한 피해를 입은 국민은 법률로 정하는 바에 따라 국가로부터 구조를 받을 수 있다.

제32조 ① 모든 국민은 능력과 적성에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

② 모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동에게 적어도 초등교육과 법률로 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③ 의무교육은 무상으로 한다.

④ 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성은 법률로 정하는 바에 따라 보장된다.

⑤ 국가는 평생교육을 진흥해야 한다.

⑥ 학교교육·평생교육을 포함한 교육 제도와 그 운영, 교육재정, 교원의 지위에 관한 기본 사항은 법률로 정한다.

제33조 ① 모든 국민은 일할 권리를 가지며, 국가는 고용의 안정과 증진을 위한 정책을 시행해야 한다.

② 국가는 적정임금을 보장하기 위하여 노력해야 하며, 법률로 정하는 바에 따라 최저임금제를 시행해야 한다.

③ 국가는 동일한 가치의 노동에 대해서는 동일한 수준의 임금이 지급되도록 노력해야 한다.

④ 노동조건은 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하되, 그 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.

⑤ 모든 국민은 고용·임금 및 그 밖의 노동조건에서 임신·출산·육아 등으로 부당하게 차별을 받지 않으며, 국가는 이를 위해 여성의 노동을 보호하는 정책을 시행해야 한다.

⑥ 연소자(年少者)의 노동은 특별한 보호를 받는다.

⑦ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경(戰歿軍警)·의사자(義死者)의 유가족은 법률로 정하는 바에 따라 우선적으로 노동의 기회를 부여받는다.

⑧ 국가는 모든 국민이 일과 생활을 균형 있게 할 수 있도록 정책을 시행해야 한다.

제34조 ① 노동자는 자주적인 단결권과 단체교섭권을 가진다.

② 노동자는 노동조건 개선과 그 권익의 보호를 위하여 단체행동권을 가진다.

③ 현역 군인 등 법률로 정하는 공무원의 단결권, 단체교섭권과 단체행동권은 법률로 정

하는 바에 따라 제한하거나 인정하지 않을 수 있다.

④ 법률로 정하는 주요 방위산업체에 종사하는 노동자의 단체행동권은 필요한 경우에만 법률로 정하는 바에 따라 제한하거나 인정하지 않을 수 있다.

제35조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 모든 국민은 장애·질병·노령·실업·빈곤 등 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 적정한 삶의 질을 유지할 수 있도록 사회보장을 받을 권리를 가진다.

③ 모든 국민은 임신·출산·양육과 관련하여 국가의 지원을 받을 권리를 가진다.

④ 모든 국민은 쾌적하고 안정적인 주거생활을 할 권리를 가진다.

⑤ 모든 국민은 건강하게 살 권리를 가진다. 국가는 질병을 예방하고 보건의료 제도를 개선하기 위하여 노력해야 하며, 이에 필요한 사항은 법률로 정한다.

제36조 ① 어린이와 청소년은 독립된 인격주체로서 존중과 보호를 받을 권리를 가진다.

② 노인은 존엄한 삶을 누리고 정치적·경제적·사회적·문화적 생활에 참여할 권리를 가진다.

③ 장애인은 존엄하고 자립적인 삶을 누리며, 모든 영역에서 동등한 기회를 가지고 참여할 권리를 가진다.

제37조 ① 모든 국민은 안전하게 살 권리를 가진다.

② 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 사람을 보호해야 한다.

제38조 ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다. 구체적인 내용은 법률로 정한다.

② 국가와 국민은 지속가능한 발전이 가능하도록 환경을 보호해야 한다.

③ 국가는 동물 보호를 위한 정책을 시행해야 한다.

제39조 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 바탕으로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장한다.

제40조 ① 자유와 권리는 헌법에 열거되지 않은 이유로 경시되지 않는다.

② 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에만 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

제41조 모든 국민은 법률로 정하는 바에 따라 납세의 의무를 진다.

제42조 ① 모든 국민은 법률로 정하는 바에 따라 국방의 의무를 진다.

② 국가는 국방의 의무를 이행하는 국민의 인권을 보장하기 위한 정책을 시행해야 한다.

③ 누구도 병역의무의 이행으로 불이익한 처우를 받지 않는다.

제3장 국회

제43조 입법권은 국회에 있다.

제44조 ① 국회는 국민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 선출한 국회의원으로 구성한다.

② 국회의원의 수는 법률로 정하되, 200명 이상으로 한다.

③ 국회의원의 선거구와 비례대표제, 그 밖에 선거에 관한 사항은 법률로 정하되, 국회의 의석은 투표자의 의사에 비례하여 배분해야 한다.

제45조 ① 국회의원의 임기는 4년으로 한다.

② 국민은 국회의원을 소환할 수 있다. 소환의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로

정한다.

제46조 국회의원은 법률로 정하는 직(職)을 겸할 수 없다.

제47조 ① 국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 동안 국회의동의 없이 체포되거나 구금되지 않는다.

② 국회의원이 회기 전에 체포되거나 구금된 경우 현행범인이 아닌 한 국회의 요구가 있으면 회기 동안 석방된다.

제48조 국회의원은 국회에서 직무상 발언하거나 표결한 것에 관하여 국회 밖에서 책임을 지지 않는다.

제49조 ① 국회의원은 청렴해야 할 의무를 진다.

② 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 수행한다.

③ 국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.

제50조 ① 국회의 정기회는 법률로 정하는 바에 따라 매년 1회 열며, 국회의 임시회는 대통령 또는 국회 재적의원 4분의 1 이상의 요구로 연다.

② 정기회의 회기는 100일을, 임시회의 회기는 30일을 초과할 수 없다.

③ 대통령이 임시회를 요구하는 경우 기간과 이유를 명시해야 한다.

제51조 국회는 의장 1명과 부의장 2명을 선출한다.

제52조 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없으면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수일 때에는 부결된 것으로 본다.

제53조 ① 국회의 회의는 공개한다. 다만, 출석의원 과반수의 찬성이 있거나 의장이 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 않을 수 있다.

② 공개하지 않은 회의 내용의 공표에 관하여는 법률로 정한다.

제54조 국회에 제출된 법률안, 그 밖의 의안은 회기 동안에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 않는다. 다만, 국회의원의 임기가 만료된 경우에는 폐기된다.

제55조 ① 국회의원은 법률안을 제출할 수 있다.

② 정부는 국회의원 10명 이상의 동의를 받아 법률안을 제출할 수 있다.

③ 법률안이 지방자치와 관련되는 경우 국회의장은 지방정부에 이를 통보해야 하며, 해당 지방정부는 그 법률안에 대하여 의견을 제시할 수 있다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제56조 국민은 법률안을 발의할 수 있다. 발의의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제57조 ① 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송된 날부터 15일 이내에 대통령이 공포한다.

② 대통령은 법률안에 이의가 있을 때에는 제1항의 기간 안에 이의서를 붙여 국회로 돌려보내고, 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.

③ 대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

④ 국회는 대통령의 재의 요구가 있을 때에는 재의에 부치고, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로 확정된다.

⑤ 대통령이 제1항의 기간 안에 공포나 재의 요구를 하지 않은 경우에도 그 법률안은 법

률로 확정된다.

⑥ 대통령은 제4항에 따라 확정된 법률은 정부에 이송된 지 5일 이내에, 제5항에 따라 확정된 법률은 지체 없이 공포하여야 한다. 다만, 대통령이 공포하지 않으면 국회의장이 공포한다.

⑦ 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날부터 20일이 지나면 효력이 생긴다.

제58조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의하여 예산법률로 확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 예산법률안을 의결해야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산법률이 효력을 발생하지 못한 경우 정부는 예산법률이 효력을 발생할 때까지 다음의 목적을 위한 경비를 전년도 예산법률에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 따라 설치한 기관이나 시설의 유지운영

2. 법률로 정하는 지출 의무의 실행

3. 이미 예산법률로 승인된 사업의 계속

④ 예산안의 심의와 예산법률안의 의결 등에 필요한 사항은 법률로 정한다.

제59조 ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있는 경우 정부는 연한(年限)을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 거쳐야 한다.

② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 거쳐야 한다. 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 받아야 한다.

제60조 정부는 예산법률을 개정할 필요가 있는 경우 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

제61조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 늘리거나 새 비목(費目)을 설치할 수 없다.

제62조 국채를 모집하거나 예산법률 외에 국가의 부담이 될 계약을 맺으려면 정부는 미리 국회의 의결을 거쳐야 한다.

제63조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

제64조 ① 국회는 다음 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

1. 상호원조나 안전보장에 관한 조약

2. 중요한 국제조직에 관한 조약

3. 우호통상항해조약

4. 주권의 제약에 관한 조약

5. 강화조약(講和條約)

6. 국가나 국민에게 중대한 재정 부담을 지우는 조약

7. 입법사항에 관한 조약

8. 그 밖에 법률로 정하는 조약

② 국회는 선전포고, 국군의 외국 파견 또는 외국 군대의 대한민국 영역 내 주류(駐留)에 대한 동의권을 가진다.

제65조 ① 국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에

필요한 서류의 제출, 증인의 출석, 증언, 의견의 진술을 요구할 수 있다.

② 국정감사와 국정조사의 절차, 그 밖에 필요한 사항은 법률로 정한다.

제66조 ① 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정 처리 상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다.

② 국회나 그 위원회에서 요구하면 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 출석하여 답변해야 한다. 다만, 국무총리나 국무위원이 출석 요구를 받은 경우 국무위원이나 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다.

제67조 ① 국회는 국무총리나 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.

② 제1항의 해임건의를 하려면 국회 재적의원 3분의 1 이상이 발의하고 국회 재적의원 과반수가 찬성해야 한다.

제68조 ① 국회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 의사와 내부 규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

② 국회는 의원의 자격을 심사하며, 의원을 징계할 수 있다.

③ 국회의원을 제명하려면 국회 재적의원 3분의 2 이상이 찬성해야 한다.

④ 제2항과 제3항의 처분에 대해서는 법원에 제소할 수 없다.

제69조 ① 대통령, 국무총리, 국무위원, 행정각부의 장, 헌법재판소 재판관, 법관, 중앙선거관리위원회 위원, 감사원장, 감사위원, 그 밖에 법률로 정하는 공무원이 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위반한 경우 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

② 제1항의 탄핵소추를 하려면 국회 재적의원 3분의 1 이상이 발의하고 국회 재적의원 과반수가 찬성해야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회 재적의원 과반수가 발의하고 국회 재적의원 3분의 2 이상이 찬성해야 한다.

③ 탄핵소추의 의결을 받은 사람은 탄핵심판이 있을 때까지 권한을 행사하지 못한다.

④ 탄핵결정은 공직에서 파면하는 데 그친다. 그러나 파면되더라도 민사상 또는 형사상 책임이 면제되지는 않는다.

제4장 정부

제1절 대통령

제70조 ① 대통령은 국가를 대표한다.

② 대통령은 국가의 독립과 계속성을 유지하고, 영토를 보전하며, 헌법을 수호할 책임과 의무를 진다.

③ 대통령은 조국의 평화 통일을 위하여 성실히 노력할 의무를 진다.

④ 행정권은 대통령을 수반으로 하는 행정부에 있다.

제71조 ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거로 선출한다.

② 제1항의 선거에서 유효투표 총수의 과반수를 얻은 사람을 당선자로 한다.

③ 제2항의 당선자가 없을 때에는 최고득표자가 1명이면 최고득표자와 그 다음 순위 득표자에 대하여, 최고득표자가 2명 이상이면 최고득표자 전원에 대하여 결선투표를 실시하고, 그 결과 다수득표자를 당선자로 한다. 결선투표에서 최고득표자가 2명 이상일 때에는 국회 재적

의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 사람을 당선자로 한다.

④ 제3항에 따른 결선투표 실시 전에 결선투표의 당사자가 사퇴·사망하여 최고득표자가 없게 된 경우에는 재선거를 실시하고, 최고득표자 1명만 남게 된 경우 최고득표자가 당선자가 된다.

⑤ 대통령 후보자가 1명인 경우 선거권자 총수의 3분의 1 이상을 득표하지 않으면 대통령으로 당선될 수 없다.

⑥ 대통령으로 선거될 수 있는 사람은 국회의원의 피선거권이 있어야 한다.

⑦ 대통령 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

제72조 ① 대통령의 임기가 만료되는 경우 임기만료 70일 전부터 40일전 사이에 후임자를 선거한다.

② 대통령이 궐위(闕位)된 경우 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결, 그 밖의 사유로 그 자격을 상실한 경우 60일 이내에 후임자를 선거한다.

③ 결선투표는 제1항 및 제2항에 따른 첫 선거일부터 14일 이내에 실시한다.

제73조 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다.

“나는 헌법을 준수하고 국가를 지키며 조국의 평화 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 문화의 창달에 노력하여 대통령으로서 맡은 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”

제74조 대통령의 임기는 4년으로 하되, 연이어 선출되는 경우에만 한 번증임할 수 있다.

제75조 ① 대통령이 궐위되거나 질병·사고 등으로 직무를 수행할 수 없는 경우 국무총리, 법률로 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다.

② 대통령이 사임하려고 하거나 질병·사고 등으로 직무를 수행할 수 없는 경우 대통령은 그 사정을 국회의장과 제1항에 따라 권한대행을 할 사람에게 서면으로 미리 통보해야 한다.

③ 제2항의 서면 통보가 없는 경우 권한대행의 개시 여부에 대한 최종적인 판단은 국무총리가 국무회의의 심의를 거쳐 헌법재판소에 신청하여 그 결정에 따른다.

④ 권한대행의 지위는 대통령이 복귀 의사를 서면으로 통보한 때에 종료된다. 다만, 복귀한 대통령의 직무 수행 가능 여부에 대한 다툼이 있을 때에는 대통령, 재직 국무위원 3분의 2 이상 또는 국회의장이 헌법재판소에 신청하여 그 결정에 따른다.

⑤ 제1항에 따라 대통령의 권한을 대행하는 사람은 그 직을 유지하는 한 대통령 선거에 입후보 할 수 없다.

⑥ 대통령의 권한대행에 관하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

제76조 대통령은 필요하다고 인정할 경우 외교·국방·통일, 그 밖에 국가안위에 관한 중요 정책을 국민투표에 부칠 수 있다.

제77조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

제78조 ① 대통령은 헌법과 법률로 정하는 바에 따라 국군을 통수한다.

② 국군의 조직과 편성은 법률로 정한다.

제79조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하는데 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발(發)할 수 있다.

제80조 ① 대통령은 내외환, 천재지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 국가의 안전

보장이나 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에만 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

② 대통령은 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전 상태에서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요함에도 국회의 집회가 불가능한 경우에만 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다.

③ 대통령은 제1항과 제2항의 처분이나 명령을 한 경우 지체 없이 국회에 보고하여 승인을 받아야 한다.

④ 제3항의 승인을 받지 못한 때에는 그 처분이나 명령은 그때부터 효력을 상실한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정되었거나 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인을 받지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.

⑤ 대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체 없이 공포해야 한다.

제81조 ① 대통령은 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때에는 법률로 정하는 바에 따라 계엄을 선포할 수 있다.

② 계엄은 비상계엄과 경비계엄으로 구분한다.

③ 비상계엄이 선포된 경우 법률로 정하는 바에 따라 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한조치를 할 수 있다.

④ 계엄을 선포한 경우 대통령은 지체 없이 국회에 통고해야 한다.

⑤ 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구하면 대통령은 계엄을 해제해야 한다.

제82조 대통령은 헌법과 법률로 정하는 바에 따라 공무원을 임면(任免)한다.

제83조 ① 대통령은 법률로 정하는 바에 따라 사면·감형 또는 복권을명할 수 있다.

② 일반사면을 명하려면 국회의 동의를 받아야 하고, 특별사면을 명하려면 사면위원회의 심사를 거쳐야 한다.

③ 사면·감형과 복권에 관한 사항은 법률로 정한다.

제84조 대통령은 법률로 정하는 바에 따라 훈장을 비롯한 영전을 수여한다.

제85조 대통령은 국회에 출석하여 발언하거나 문서로 의견을 표시할 수 있다.

제86조 대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서(副署)한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.

제87조 대통령은 국무총리, 국무위원, 행정각부의 장, 그 밖에 법률로 정하는 공사(公私)의 직을 겸할 수 없다.

제88조 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 않는다.

제89조 전직 대통령의 신분과 예우에 관한 사항은 법률로 정한다.

제90조 ① 국가안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다.

② 국가안전보장회의는 대통령이 주재한다.

- ③ 국가안전보장회의의 조직, 직무범위, 그 밖에 필요한 사항은 법률로 정한다.
- 제91조 ① 평화 통일 정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일 자문회의를 둘 수 있다.
- ② 민주평화통일자문회의의 조직, 직무범위, 그 밖에 필요한 사항은 법률로 정한다.
- 제92조 ① 국민경제의 발전을 위한 중요정책의 수립에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위하여 국민경제자문회의를 둘 수 있다.
- ② 국민경제자문회의의 조직, 직무범위, 그 밖에 필요한 사항은 법률로 정한다.
- 제2절 국무총리와 국무위원
- 제93조 ① 국무총리는 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.
- ② 국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정각부를 통할한다.
- ③ 현역 군인은 국무총리로 임명될 수 없다.
- 제94조 ① 국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.
- ② 국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌하며, 국무회의의 구성원으로서 국정을 심의한다.
- ③ 국무총리는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다.
- ④ 현역 군인은 국무위원으로 임명될 수 없다.
- 제3절 국무회의와 국가자치분권회의
- 제95조 ① 국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.
- ② 국무회의는 대통령·국무총리와 15명 이상 30명 이하의 국무위원으로 구성한다.
- ③ 대통령은 국무회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.
- 제96조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.
1. 국정의 기본계획과 정부의 일반 정책
 2. 선전(宣戰), 강화, 그 밖의 중요한 대외 정책
 3. 헌법 개정안, 국민투표안, 조약안, 법률안 및 대통령령안
 4. 대통령 권한대행의 개시 여부에 대한 판단의 신청
 5. 예산안, 결산, 국유재산 처분의 기본계획, 국가에 부담이 될 계약, 그 밖에 재정에 관한 중요 사항
 6. 대통령의 긴급명령, 긴급재정경제처분 및 명령, 계엄의 선포와 해제
 7. 군사에 관한 중요 사항
 8. 국회의 임시회 요구
 9. 영전 수여
 10. 사면·감형과 복권
 11. 행정각부 간의 권한 획정
 12. 정부 안의 권한 위임 또는 배정에 관한 기본계획
 13. 국정 처리 상황의 평가·분석
 14. 행정각부의 중요 정책 수립과 조정
 15. 정당 해산의 제소
 16. 정부에 제출되거나 회부된 정부 정책에 관계되는 청원의 심사

17. 검찰총장, 합동참모의장, 각군참모총장, 국립대학교 총장, 대사, 그밖에 법률로 정한 공무원과 국영기업체 관리자의 임명

18. 그 밖에 대통령·국무총리나 국무위원이 제출한 사항

제97조 ① 정부와 지방정부 간 협력을 추진하고 지방자치와 지역 간 균형 발전에 관련되는 중요 정책을 심의하기 위하여 국가자치분권회의를 둔다.

② 국가자치분권회의는 대통령, 국무총리, 법률로 정하는 국무위원과 지방행정부의 장으로 구성한다.

③ 대통령은 국가자치분권회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.

④ 국가자치분권회의의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제4절 행정각부

제98조 행정각부의 장은 국무위원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.

제99조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관 사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

제100조 행정각부의 설치·조직과 직무 범위는 법률로 정한다.

제5장 법원

제101조 ① 사법권은 법관으로 구성된 법원에 있다. 국민은 법률로 정하는 바에 따라 배심 또는 그 밖의 방법으로 재판에 참여할 수 있다.

② 법원은 최고법원인 대법원과 각급 법원으로 조직한다.

③ 법관의 자격은 법률로 정한다.

제102조 ① 대법원에 일반재판부와 전문재판부를 둘 수 있다.

② 대법원에 대법관을 둔다. 다만, 법률로 정하는 바에 따라 대법관이 아닌 법관을 둘 수 있다.

③ 대법원과 각급 법원의 조직은 법률로 정한다.

제103조 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다.

제104조 ① 대법원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.

② 대법관은 대법관추천위원회의 추천을 거쳐 대법원장 제청으로 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.

③ 대법관추천위원회는 대통령이 지명하는 3명, 대법원장이 지명하는 3명, 법률로 정하는 법관회의에서 선출하는 3명으로 구성한다.

④ 대법원장·대법관이 아닌 법관은 법률로 정하는 법관인사위원회의 제청으로 대법관회의의 동의를 받아 대법원장이 임명한다.

⑤ 대법관추천위원회 및 법관인사위원회의 조직과 운영 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

제105조 ① 대법원장의 임기는 6년으로 하며, 중임할 수 없다.

② 대법관의 임기는 6년으로 하며, 법률로 정하는 바에 따라 연임할 수 있다.

③ 법관의 정년은 법률로 정한다.

제106조 ① 법관은 탄핵되거나 금고 이상의 형을 선고받지 않고는 파면되지 않으며, 징계처분에 의하지 않고는 해임, 정직, 감봉, 그 밖의 불리한 처분을 받지 않는다.

② 법관이 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률로 정하는 바에

따라 퇴직하게 할 수 있다.

제107조 ① 법률이 헌법에 위반되는지가 재판의 전제가 된 경우 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 따라 재판한다.

② 명령·규칙·조례 또는 자치규칙이 헌법이나 법률에 위반되는지가 재판의 전제가 된 경우 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.

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

제108조 대법원은 법률에 위반되지 않는 범위에서 소송에 관한 절차, 법원의 내부 규율과 사무 처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

제109조 재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해칠 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 않을 수 있다.

제110조 ① 비상계엄 선포 시 또는 국외파병 시의 군사재판을 관할하기 위하여 특별법원으로서 군사법원을 둘 수 있다.

② 군사법원의 상고심은 대법원에서 관할한다.

③ 군사법원의 조직·권한 및 재판관의 자격은 법률로 정한다.

제6장 헌법재판소

제111조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.

1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌 여부 심판
2. 탄핵의 심판
3. 정당의 해산 심판
4. 국가기관 상호 간, 국가기관과 지방정부 간, 지방정부 상호 간의 권한쟁의에 관한 심판
5. 법률로 정하는 헌법소원에 관한 심판
6. 대통령 권한대행의 개시 또는 대통령의 직무 수행 가능 여부에 관한 심판
7. 그 밖에 법률로 정하는 사항에 관한 심판

② 헌법재판소는 9명의 재판관으로 구성하며, 재판관은 대통령이 임명한다.

③ 제2항의 재판관 중 3명은 국회에서 선출하는 사람일, 3명은 대법관회의에서 선출하는 사람을 임명한다.

④ 헌법재판소의 장은 재판관 중에서 호선한다.

제112조 ① 헌법재판소 재판관의 임기는 6년으로 하며, 법률로 정하는 바에 따라 연임할 수 있다.

② 헌법재판소 재판관은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

③ 헌법재판소 재판관은 탄핵되거나 금고 이상의 형을 선고받지 않고는 파면되지 않는다.

제113조 ① 헌법재판소에서 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 할 때에는 재판관 6명 이상이 찬성해야 한다.

② 헌법재판소는 법률에 위반되지 않는 범위에서 심판에 관한 절차, 내부 규율과 사무 처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

③ 헌법재판소의 조직과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 법률로 정한다.

제7장 감사원

제114조 ① 국가의 세입·세출의 결산, 국가·지방정부 및 법률로 정하는 단체의 회계검사, 법률로 정하는 국가·지방정부의 기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 감사원을 둔다.

② 감사원은 독립하여 직무를 수행한다.

제115조 ① 감사원은 원장을 포함한 9명의 감사위원으로 구성하며, 감사위원은 대통령이 임명한다.

② 제1항의 감사위원 중 3명은 국회에서 선출하는 사람을, 3명은 대법관회의에서 선출하는 사람을 임명한다.

③ 감사원장은 감사위원 중에서 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.

④ 감사원장과 감사위원의 임기는 6년으로 한다. 다만, 감사위원으로 재직 중인 사람이 감사원장으로 임명되는 경우 그 임기는 감사위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 감사위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

⑥ 감사위원은 탄핵되거나 금고 이상의 형을 선고받지 않고는 파면되지 않는다.

제116조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 다음연도 국회에 그 결과를 보고해야 한다.

제117조 ① 감사원은 법률에 위반되지 않는 범위에서 감사에 관한 절차, 감사원의 내부 규율과 감사사무 처리에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

② 감사원의 조직, 직무 범위, 감사위원의 자격, 감사 대상 공무원의 범위, 그 밖에 필요한 사항은 법률로 정한다.

제8장 선거관리위원회

제118조 ① 선거관리위원회는 다음 사무를 관장한다.

1. 국가와 지방정부의 선거에 관한 사무
2. 국민발안, 국민투표, 국민소환의 관리에 관한 사무
3. 정당과 정치자금에 관한 사무
4. 주민발안, 주민투표, 주민소환의 관리에 관한 사무
5. 그 밖에 법률로 정하는 사무

② 중앙선거관리위원회는 대통령이 임명하는 3명, 국회에서 선출하는 3명, 대법관회의에서 선출하는 3명의 위원으로 구성한다. 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원의 임기는 6년으로 한다.

④ 위원은 정당에 가입하거나 정치에 관여할 수 없다.

⑤ 위원은 탄핵되거나 금고 이상의 형을 선고받지 않고는 파면되지 않는다.

⑥ 중앙선거관리위원회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 소관 사무의 처리와 내부 규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다.

⑦ 각급 선거관리위원회의 조직, 직무범위, 그 밖에 필요한 사항은 법률로 정한다.

제119조 ① 각급 선거관리위원회는 선거인 명부의 작성 등 선거사무와 국민투표 사무에 관하여 관계 행정기관에 필요한 지시를 할 수 있다.

② 제1항의 지시를 받은 행정기관은 지시에 따라야 한다.

제120조 ① 누구나 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 다만, 후보자 간 공정한 기회를 보장하기 위하여 필요한 경우에만 법률로써 제한할 수 있다.

② 선거에 관한 경비는 법률로 정하는 경우를 제외하고는 정당이나 후보자에게 부담시킬 수 없다.

제9장 지방자치

제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.

② 지방정부의 종류 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다.

③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.

제122조 ① 지방정부에 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 구성하는 지방의회를 둔다.

② 지방의회 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방행정부의 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다.

제123조 ① 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 주민의 자치와 복리에 필요한 사항에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 경우 법률의 위임이 있어야 한다.

② 지방행정부의 장은 법률 또는 조례를 집행하기 위하여 필요한 사항과 법률 또는 조례에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 자치규칙을 정할 수 있다.

제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.

② 지방의회는 법률에 위반되지 않는 범위에서 자치세의 종목과 세율, 징수 방법 등에 관한 조례를 제정할 수 있다.

③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분되어야 한다.

④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.

제10장 경제

제125조 ① 대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제 주체 간의 상생과 조화를 통한 경제의 민주화를 실현하기 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

③ 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

제126조 ① 국가는 국토와 자원을 보호해야 하며, 지속 가능하고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

② 광물을 비롯한 중요한 지하자원, 해양수산자원, 산림자원, 수력과 풍력 등 경제상 이

용할 수 있는 자연력은 법률로 정하는 바에 따라 국가가 일정 기간 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

제127조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전(耕者有田)의 원칙이 달성될 수 있도록 노력해야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률로 정하는 바에 따라 인정된다.

제128조 ① 국가는 국민 모두의 생산과 생활의 바탕이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률로 정하는 바에 따라 필요한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.

② 국가는 토지의 공공성과 합리적 사용을 위하여 필요한 경우에 한하여 특별한 제한을 하거나 의무를 부과할 수 있다.

제129조 ① 국가는 식량의 안정적 공급과 생태 보전 등 농어업의 공익적 기능을 바탕으로 농어촌의 지속 가능한 발전과 농어민의 삶의 질 향상을 위한 지원 등 필요한 계획을 시행해야 한다.

② 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격 안정을 도모함으로써 농어민의 이익을 보호한다.

③ 국가는 농어민의 자조조직을 육성해야 하며, 그 조직의 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제130조 ① 국가는 중소기업과 소상공인을 보호·육성하고, 협동조합의 육성 등 사회적 경제의 진흥을 위하여 노력해야 한다.

② 국가는 중소기업과 소상공인의 자조조직을 육성해야 하며, 그 조직의 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제131조 ① 국가는 안전하고 우수한 품질의 생산품과 용역을 제공받을 수 있도록 소비자의 권리를 보장해야 하며, 이를 위하여 필요한 정책을 시행해야 한다.

② 국가는 법률로 정하는 바에 따라 소비자운동을 보장한다.

제132조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제133조 국방이나 국민경제에 절실히 필요하여 법률로 정하는 경우를 제외하고는, 사영 기업을 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제134조 ① 국가는 국민경제의 발전과 국민의 삶의 질 향상을 위하여 기초 학문을 장려하고 과학기술을 혁신하며 정보와 인력을 개발하는 데 노력해야 한다.

② 국가는 국가표준제도를 확립한다.

③ 대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

제11장 헌법 개정

제135조 ① 헌법 개정은 국회 재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.

② 대통령의 임기 연장 또는 중임 변경을 위한 헌법 개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대해서는 효력이 없다.

제136조 대통령은 제안된 헌법 개정안을 20일 이상 공고해야 한다.

제137조 ① 제안된 헌법 개정안은 공고된 날부터 60일 이내에 국회에서 표결해야 하며, 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결된다.

② 헌법 개정안은 국회에서 의결된 날부터 30일 이내에 국민투표에 부쳐 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③ 헌법 개정안이 제2항의 찬성을 얻은 경우 헌법 개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포해야 한다.

부칙

제1조 ① 이 헌법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 법률의 제정 또는 개정 없이 실현될 수 없는 규정은 그 법률이 시행되는 때부터 시행한다.

② 제1항에도 불구하고 이 헌법을 시행하기 위하여 필요한 법률의 제정, 개정, 그 밖에 이 헌법의 시행에 필요한 준비는 이 헌법 시행 전에 할 수 있다.

제2조 ① 이 헌법이 시행되기 전까지는 그에 해당하는 종전의 규정을 적용한다.

② 종전의 헌법에 따라 구성된 지방자치단체, 지방의회, 지방자치단체의 장은 이 헌법 제9장에 따른 지방의회와 지방행정부의 장이 선출되어 지방정부가 구성될 때까지 이 헌법에서 정하는 지방정부, 지방의회, 지방행정부의 장으로 본다.

제3조 이 헌법 개정 제안 당시 대통령의 임기는 2022년 5월 9일까지로 하며, 중임할 수 없다.

제4조 ① 2018년 6월 13일에 실시하는 선거와 그 보궐선거 등으로 선출된 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장의 임기는 2022년 3월 31일까지로 한다.

② 제1항에 따른 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장의 후임자에 관한 선거는 부칙 제3조에 따른 임기만으로 실시하는 대통령 선거와 동시에 실시한다.

제5조 ① 이 헌법 시행 당시의 공무원은 이 헌법에 따라 임명 또는 선출된 것으로 본다.

② 이 헌법 시행 당시 대법원장의 지명으로 임명된 헌법재판소 재판관은 대법관회의에서 선출되어 임명된 것으로 본다.

③ 이 헌법 시행 당시 대법원장이 지명한 중앙선거관리위원회의 위원은 대법관회의에서 선출한 것으로 본다.

④ 이 헌법 시행 당시의 감사원장, 감사위원은 이 헌법에 따라 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행하며, 임기는 후임자가 임명된 날의 전날까지로 한다.

제6조 이 헌법 시행 당시 군사법원에 계속 중인 사건으로서 이 헌법에 따라 군사법원의 관할에서 제외되는 사건은 법원으로 이관된 것으로 본다. 이 경우 이미 행해진 소송행위의 효력은 영향을 받지 않는다.

제7조 ① 이 헌법 시행 당시의 법령과 조약은 이 헌법에 위반되지 않는 한 그 효력을 지속한다.

② 종전의 헌법에 따라 유효하게 행해진 처분, 행위 등은 이 헌법에 따른 처분, 행위 등으로 본다.

제8조 이 헌법 시행 당시 이 헌법에 따라 새로 설치되는 기관의 권한에 속하는 직무를 수행하고 있는 기관은 이 헌법에 따라 새로운 기관이 설치될 때까지 존속하며 그 직무를 수행한다.

제9조 이 헌법 시행 당시의 지방자치단체 규칙은 이 헌법에 따른 자치규칙으로 본다.