

입법정책정보

-제29호-



대전광역시의회

○ 입법정책정보는 대전광역시의회의원의 의정활동에 도움이 될 수 있도록 국회, 정부, 지방자치단체 등의 법령 또는 조례의 제정·개정 사항과 최신 외국정보 등을 법제처 국가법령정보센터, 세계법제정보센터에서 참고하여 정리한 것입니다.

○ 대전광역시의회 홈페이지를 통해 매월 정기적으로 제공됩니다.

|| 목 차 ||

I. 상위법령 제 · 개정	1
1. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	1
2. 도시 및 주거환경정비법	4
II. 다른 자치단체 조례 제 · 개정	7
1. 서울특별시 긴급차량 출동환경 조성 및 관리에 관한 조례	7
2. 부산광역시 여성청소년 생리용품 지원에 관한 조례	9
3. 경기도 와상장애인 이동 지원 조례	11
4. 전라남도 장애인 보조견 출입보장 지원 조례	13
III. 자치법규 참고정보	15
IV. 최신 외국 입법정보	22
V. 국회입법조사처 이슈와 논점	24

I 상위법령 제 · 개정

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

[시행 2025. 5. 20.] [대통령령 제35505호, 2025. 5. 20., 일부개정]

□ 제정 · 개정 이유

- 시·도 지방의회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 특별시 및 인구 800만 명 이상의 광역시나 도 의회사무처에 하부조직으로 종전의 담당관 외에 국 및 과를 설치할 수 있도록 하고, 그 밖의 시·도 의회사무처 소속 담당관의 경우 종전에는 4급 일반직지방공무원으로 임명하였으나 앞으로는 담당관 중 1명은 3급 또는 4급 일반직지방공무원으로 임명할 수 있도록 하며, 지방의회 의원에 대한 자치입법활동 지원을 강화하기 위하여 시·도 위원회에 두는 전문위원의 정수를 정하는 기준인 지방의원의 정수 상한 기준을 종전의 131명 이상에서 151명 이상으로 확대하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

<법제처 제공>

□ 주요내용

- 신 · 구조문 대비표 -

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [대통령령 제34370호, 2024. 3. 29. 일부개정]	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [대통령령 제35505호, 2025. 5. 20. 일부개정]
제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ① (생략) ② 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의	제15조(의회사무기구의 설치기준 등) ① (현행과 같음) ② 특별시 및 인구 800만 명 이상인 광역시나 도 의회사무처에 하부조직으로 국·과·담당관을, 그 밖의 시·도 의회사무처와 인구 100만 명 이상인 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할

위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다.

③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.

④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.

⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다.

1. 시·도의 경우: 6급 이하
2. 시·군·구의 경우: 7급 이하

⑥ 제5항에 따라 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 “일반임기제공무원”이라 한다)만으로 임명할 수 있다.

<신 설>

수 있다.

③ 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 법 제68조제1항에 따른 전문위원(이하 “전문위원”이라 한다)의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다.

④ 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다

⑤ 특별시 및 인구 800만 명 이상인 광역시나 도 의회사무처에 두는 국의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하고, 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 과·담당관의 설치와 사무분장 등 및 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 지방의회 의장의 의견을 들어 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다.

⑥ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직 지방공무원으로 임명한다.

1. 시·도의 경우: 6급 이하
2. 시·군·구의 경우: 7급 이하

⑦ 제6항에 따라 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우에는

	「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 “일반임기제 공무원” 이라 한다)만으로 임명할 수 있다.
--	--

도시 및 주거환경정비법

[시행 2025. 5. 20.] [법률 제20955호, 2025. 5. 20., 일부개정]

□ 제정·개정이유

- 한국토지주택공사 등이 사업시행자인 공공방식의 경우 토지등소유자 중 분양신청을 할 수 있는 자의 자격을 명확히 하고, 재난 등으로 조합원이 총회에 직접 출석하는 것이 어렵다고 시장·군수 등이 인정하여 전자적 방법으로 의결권을 행사하는 경우에만 직접 출석한 것으로 간주하도록 하며, 추진위원장, 조합임원 등으로 선임 또는 선정된 날부터 6개월 이내에 운영교육 및 윤리교육을 이수하도록 의무화하는 등 정비사업의 원활한 추진과 조합의 투명성 및 전문성 제고를 위하여 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함.

<법제처 제공>

□ 주요내용

- 신·구조문 대비표 -

도시 및 주거환경정비법 [법률 제20759호, 2025. 1. 31. 일부개정]	도시 및 주거환경정비법 [법률 제20955호, 2025. 5. 20. 일부개정]
제39조(조합원의 자격 등) ① 제25조에 따른 정비사업의 조합원(사업시행자가 신탁업자인 경우에는 위탁자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 토지등소유자(재건축사업의 경우에는 재건축사업에 동의한 자만 해당한다)로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 여러 명을 대표하는 1명을 조합원으로 본다. 다만, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제25조에 따른 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 이전하는 공공기관이 소유한 토지 또는 건축물을 양수한 경우 양수한 자(공유의 경우 대표자 1명을 말한다)를 조합원으로 본다.	제39조(조합원의 자격 등) ① 제25조에 따른 정비사업의 조합원(사업시행자가 신탁업자인 경우에는 위탁자를 말하며, 사업시행자가 토지주택공사등인 경우에는 제72조에 따른 분양신청을 할 수 있는 자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 토지등소유자(재건축사업의 경우에는 재건축사업에 동의한 자만 해당한다)로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 여러 명을 대표하는 1명을 조합원으로 본다. 다만, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제25조에 따른 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 이전하는 공공기관이 소유한 토지 또는 건축물을

<p>1. 2. (생 략)</p> <p>3. 조합설립인가(조합설립인가 전에 제27조 제1항제3호에 따라 신탁업자를 사업시행자로 지정한 경우에는 사업시행자의 지정을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 후 1명의 토지등소유자로부터 토지 또는 건축물의 소유권이나 지상권을 양수하여 여러 명이 소유하게 된 때</p> <p>②·③ (생 략)</p>	<p>양수한 경우 양수한 자(공유의 경우 대표자 1명을 말한다)를 조합원으로 본다.</p> <p>1. 2. (현행과 같음)</p> <p>3. 조합설립인가(조합설립인가 전에 제26조 제1항 또는 제27조제1항제3호에 따라 토지주택공사등 또는 신탁업자를 사업시행자로 지정한 경우에는 사업시행자의 지정을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 후 1명의 토지등소유자로부터 토지 또는 건축물의 소유권이나 지상권을 양수하여 여러 명이 소유하게 된 때</p> <p>②·③ (현행과 같음)</p>
<p>제45조(총회의 의결) ① ~ ⑨(생 략)</p> <p>⑩ 총회의 의결은 조합원의 100분의 10 이상이 직접 출석(제5항에 따라 대리인을 통하거나 제6항 또는 제8항에 따라 전자적 방법으로 의결권을 행사하는 경우 직접 출석한 것으로 본다. 이하 이 조에서 같다) 하여야 한다. 다만, 시공자의 선정을 의결하는 총회의 경우에는 조합원의 과반수가 직접 출석하여야 하고, 창립총회, 시공사 선정 취소를 위한 총회, 사업시행계획서의 작성 및 변경, 관리처분계획의 수립 및 변경을 의결하는 총회 등 대통령령으로 정하는 총회의 경우에는 조합원의 100분의 20 이상이 직접 출석하여야 한다.</p> <p>⑪ (생 략)</p>	<p>제45조(총회의 의결) ① ~ ⑨ (현행과 같음)</p> <p>⑩ 총회의 의결은 조합원의 100분의 10 이상이 직접 출석(제5항에 따라 대리인을 통하거나 제8항에 따라 전자적 방법으로 의결권을 행사하는 경우 직접 출석한 것으로 본다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다. 다만, 시공자의 선정을 의결하는 총회의 경우에는 조합원의 과반수가 직접 출석하여야 하고, 창립총회, 시공사 선정 취소를 위한 총회, 사업시행계획서의 작성 및 변경, 관리처분계획의 수립 및 변경을 의결하는 총회 등 대통령령으로 정하는 총회의 경우에는 조합원의 100분의 20 이상이 직접 출석하여야 한다.</p> <p>⑪ (현행과 같음)</p>
<p>제115조(교육의 실시) 국토교통부장관, 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 추진위</p>	<p>제115조(교육의 실시) ① 국토교통부장관, 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 추진</p>

<p>원장 및 감사, 조합임원, 전문조합관리인, 정비사업전문관리업자의 대표자 및 기술인력, 토지등소유자 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육을 실시할 수 있다.</p> <p><신 설></p>	<p>위원장 및 감사, 조합임원, 전문조합관리인 (이하 “조합임원등” 이라 한다), 정비사업 전문관리업자의 대표자 및 기술인력, 토지등 소유자 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육을 실시할 수 있다.</p> <p>② 국토교통부장관, 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조합임원등에게 추진위원회 또는 조합의 운영과 관련하여 필요한 교육 및 윤리 교육을 실시하여야 한다. 이 경우 조합 임원등은 제31조, 제41조 또는 제45조에 따라 그 직으로 선임(연임을 포함한다) 또는 선정된 날부터 6개월 이내에 그 교육을 이수하여야 한다.</p>
<p>제140조(과태료) ① (생 략)</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과 한다.</p> <p>1. ~ 3의2. (생 략)</p> <p><신 설></p> <p>4. (생 략)</p> <p>③ (생 략)</p>	<p>제140조(과태료) ① (현행과 같음)</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과 한다.</p> <p>1. ~ 3의2. (현행과 같음)</p> <p>3의3. 제115조제2항에 따른 교육을 기간 내에 이수하지 아니한 자</p> <p>4. (현행과 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

II 다른 자치단체 조례 제·개정

서울특별시 긴급차량 출동환경 조성 및 관리에 관한 조례

[시행 2025. 05. 19.] [서울특별시조례 제9630호, 2025. 05. 19., 제정]

□ 제정이유

화재, 재난·재해 등 위급 상황에서 긴급차량이 신속히 출동할 수 있는 환경을 조성·관리하고, 이를 위해 관계기관 및 자치구와의 실효성 있는 협력체계를 구축함으로써 시민의 생명과 재산 보호에 이바지하려는 것임.

□ 주요내용

제1조(목적) 이 조례는 「소방기본법」 제2조의2에 따라 화재, 재난·재해 등 위급한 상황에서 시민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위해 긴급차량의 신속한 출동환경 조성 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “긴급차량”이란 「도로교통법」 제2조제22호에 따른 긴급자동차 중 소방차와 구급차를 말한다.
2. “소방차 진입불가지역”이란 폭 2m 이하 도로 또는 이동이 불가능한 장애물로 인하여 소방차 진입이 불가능한 구간이 100m 이상인 지역을 말한다.
3. “소방차 진입곤란지역”이란 도로 폭 3m 이상의 도로 중 이동이 불가능한 장애물로 인하여 소방차 진입 곤란 구간이 100m 이상인 지역 및 그 밖의 상습주차 등의 이동이 가능한 장애물로 인하여 상시 소방차 진입 및 활동에 장애를 초래하는 지역을 말한다.

제3조(시장의 책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 소방차 진입불가·곤란지역의 긴급차량 신속 출동환경 조성을 위해 필요한 정책을 수립·추진하고, 필요한 재원을 확보하기 위해 노력하여야 한다.

제4조(계획의 수립·시행) 시장은 소방차 진입불가·곤란지역에 대한 다음 각 호의 내용을 포함한 긴급차량 출동환경 조성 및 관리 계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

1. 소방차 진입불가·곤란지역의 현황 및 실태조사
2. 소방차 진입불가·곤란지역의 긴급차량 출동환경 조성에 관한 사항
3. 소방차 진입불가·곤란지역의 관리에 관한 사항

4. 훈련 및 홍보에 관한 사항

5. 그 밖에 소방차 진입불가·곤란지역의 긴급차량 출동환경 조성 및 관리에 필요하다고 인정하는 사항

제5조(점검) 시장은 긴급차량 출동환경 조성 및 관리의 원활한 추진을 위해 제4조에 따른 시행사항을 점검할 수 있다.

제6조(협력체계 구축) ① 시장은 긴급차량의 신속한 출동환경 조성 및 관리의 실효성을 높이기 위해 관내 자치구 및 경찰청 등의 관계기관과 상시적인 협력체계를 구축할 수 있다.

② 시장은 효율적인 소방 출동환경 조성 및 관리를 위해 소방관서, 자치구, 경찰청 등으로 구성된 실무협의회를 운영할 수 있다.

부칙<조례 제9630호, 2025. 5. 19.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

부산광역시 여성청소년 생리용품 지원에 관한 조례

[시행 2025. 05. 21.] [부산광역시조례 제7615호, 2025. 05. 21., 제정]

□ 제정이유

부산광역시 여성청소년의 생리용품 지원과 생리용품과 관련된 사회인식 개선 교육 및 홍보활동 등을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 여성청소년의 건강증진과 복지 향상에 이바지하려는 것임.

□ 주요내용

제1조(목적) 이 조례는 여성청소년의 생리용품 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 여성청소년의 건강증진과 복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “여성청소년”이란 부산광역시에 주민등록을 두고 있는 「청소년복지 지원법 시행령」 제3조의2에 따른 여성청소년을 말한다.
2. “생리용품”이란 여성이 월경을 할 때 사용하는 생리대 및 생리컵 등 생리혈의 위생 처리를 위한 필수적인 물품을 말한다.

제3조(시장의 책무) 부산광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 여성청소년의 건강한 성장 및 발달을 위하여 생리용품의 지원에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

제4조(지원대상 및 방법) ① 시장은 여성청소년을 대상으로 예산의 범위에서 생리용품을 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 예산의 지원방법 및 절차 등은 「부산광역시 지방보조금 관리 조례」를 따른다.

③ 시장은 여성청소년에게 생리용품 구입비 또는 생리용품의 이용권[생리용품을 이용할 수 있도록 금액이나 수량이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록을 포함한다)된 증표를 말한다]을 지급할 수 있다.

④ 시장은 여성청소년 생리용품의 지원대상, 신청절차 및 지급방법 등에 관한 세부사항을 따로 정할 수 있다.

제5조(지원계획의 수립) 시장은 다음 각 호의 사항이 포함된 여성청소년 생리용품 지원계획을 해마다 수립하여야 한다.

1. 여성청소년 생리용품 지원사업의 기본 목표와 추진방향

2. 여성청소년 생리용품 선정·구매 및 지급방법

3. 여성청소년 생리용품 재원 조달 및 운용 방안

4. 그 밖에 여성청소년 생리용품 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제6조(교육 및 홍보) 시장은 생리용품과 관련한 사회인식 개선을 위하여 관련 교육 및 홍보활동을 실시할 수 있다.

제7조(실태조사) 시장은 여성청소년 생리용품 지원관리 및 사회인식 개선 교육을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관련 실태조사를 실시할 수 있다.

제8조(협력체계 구축) 시장은 여성청소년 생리용품 지원을 체계적으로 추진하기 위하여 부산광역시교육청, 구·군, 관련 기관 및 단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

〈부칙 제7615호, 2025. 5. 21.〉

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

경기도 외상장애인 이동 지원 조례

[시행 2025. 05. 07.] [경기도조례 제8458호, 2025. 05. 07., 제정]

□ 제정이유

현재 경기도 교통약자 광역이동지원센터에서 장애인 교통약자를 위한 이동지원서비스를 제공하고 있으나, 침대형 휠체어 사용이 필요한 외상장애인의 경우 탑승설비에 대한 법적 규정 미비 및 별도 지원 사업이 부재하여 외상장애인의 이동권 보장에 제한적인 상황에서 최근 「교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙」 제6조제4항과 제5항에 외상장애인을 위한 이동식 간이침대 등 탑승설비 장착에 대한 규정도 신설된바 그동안 제도의 사각지대였던 경기도 외상장애인의 이동 지원을 위한 조례를 제정하고자 함.

□ 주요내용

제1조(목적) 이 조례는 경기도 외상장애인의 특성에 적합한 이동편의를 제공하여 외상장애인의 사회참여 확대와 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “외상장애인”이란 「장애인복지법 시행규칙」 제28조제1항에 따른 보행상의 장애인으로서 같은 규칙 별표 1에 따른 장애의 정도가 심한 장애인 중 앉은 자세를 유지하기 어려운 사람을 말한다.
2. “이동지원사업”이란 외상장애인의 안전하고 편리한 이동을 지원하기 위한 특수교통수단의 탑승설비 장착 및 서비스 이용 지원과 대외협력, 연구 등을 말한다.

제3조(책무) 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 외상장애인이 안전하고 편리하게 이동지원서비스를 이용할 수 있도록 필요한 시책을 마련하는 등 행정적·재정적 노력을 다하여야 한다.

제4조(실태조사) 도지사는 외상장애인의 이동 편의 수요 및 이동지원사업 등에 대하여 실태조사를 실시할 수 있다.

제5조(이동지원사업) 도지사는 외상장애인의 이동지원을 통한 사회참여 확대와 복지 증진을 위하여 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.

1. 「교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙」 제6조제4항에 따라 외상장애인을 위한 이동식 간이침대 등의 탑승설비 설치 및 운영 지원
2. 외상장애인의 병원 진료를 위해 민간 구급차 이용 시 비용 지원

3. 와상장애인 이동 지원 관련 대외 협력 강화

4. 와상장애인 이동지원을 위한 연구

5. 그 밖에 도지사가 와상장애인의 이동을 지원하기 위하여 필요하다고 인정하는 사업

제6조(지원대상) 제5조에 따른 사업의 지원대상자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 「장애인복지법」 제2조제2항에 따른 장애인으로서 누워 있는 상태로 「장애인활동지원에 관한 법률」에 따라 24시간 활동지원급여를 받고 있는 장애인

2. 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따라 침대 및 전동침대 등을 교부 받은 장애인

3. 그 밖에 도지사가 이동지원사업의 지원대상으로 정할 필요가 있다고 인정하는 사람

제7조(비용 지원) 도지사는 제5조에 따른 이동지원사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제8조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙 <2025. 5. 7.>

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

전라남도 장애인 보조견 출입보장 지원 조례

[시행 2025. 05. 15.] [전라남도조례 제6251호, 2025. 05. 15., 제정]

□ 제정이유

장애인 보조견 출입 보장에 관한 사항을 규정함으로써, 장애인의 삶의 질 향상과 사회 참여 증진에 기여하고자 함.

□ 주요내용

제1조(목적) 이 조례는 장애인 보조견 출입보장에 관한 지원 사항을 규정함으로써 장애인 삶의 질 향상과 사회 참여 증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “장애인”이란 「장애인복지법」(이하 “법”이라 한다) 제32조에 따라 등록된 장애인을 말한다.
2. “장애인 보조견”이란 법 제40조제2항에 따라 장애인 보조견 표지를 발급받은 보조견을 말한다.

제3조(도지사의 책무) 전라남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 장애인의 생활편의 증진을 위해 장애인 보조견의 출입이 보장될 수 있도록 필요한 시책을 마련하고 적극 지원하여야 한다.

제4조(지원사업) 도지사는 장애인 보조견의 출입보장을 위하여 다음 각 호의 지원사업을 시행할 수 있다.

1. 장애인 보조견 출입보장에 관한 인식개선 등 홍보
2. 장애인 보조견 출입보장을 위한 표지 개발 및 배부
3. 장애인 보조견 출입보장 교육
4. 그 밖에 장애인 보조견 출입보장을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

제5조(기관 등에 대한 지원) 도지사는 제4조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 추진하는 전문기관 또는 법인·단체나 개인에게 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제6조(협력체계) 도지사는 장애인 보조견의 출입보장을 위하여 필요한 경우 정부기관, 지방자

치단체, 민간단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

III 자치법규 참고정보

법제처 자치법규 의견제시 사례 소개 1.

[안건번호: 의견25-0164 / 요청기관: 서울특별시교육청]

☐ 의뢰안건

지방의회의원이 발의하여 서울특별시교육감으로 하여금 도시형캠퍼스 설립·운영을 위한 기본계획을 수립·시행하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등

☐ 주요내용

[질의요지]

가. 지방의회의원이 발의하여 서울특별시교육감으로 하여금 도시형캠퍼스 설립·운영을 위한 기본계획을 수립·시행하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

나. 지방의회의원이 발의하여 서울특별시교육감 소속으로 도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 사항을 심의하기 위한 위원회를 두도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

다. 지방의회의원이 발의하여 도시형캠퍼스 설립을 추진하기 위하여 「강원특별자치도교육청 행정기구 설치조례」에 따라 설치되는 기관·기구가 아닌 조직을 서울특별시교육감이 구성·운영할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

[의견]

가. 질의 가에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

나. 질의 나에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

다. 질의 다에 대하여

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

[이유]

가. 질의 가, 질의 나, 질의 다에 공통사항

「지방자치법」에서는 의결기관으로서 지방의회와 집행기관으로서 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하면서 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등을 통해 지방자치단체의 장의 사무집행을 통제할 수 있게 하고, 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결에 대한 재의 요구 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없으면 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있을 것입니다(각주: 대법원 2011. 4. 28. 선고 2011추18 판결 참조). 이러한 법리는 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 “교육자치법”이라 한다)에 따라 교육·학예 사무의 집행기관에 해당하는 교육감과 지방의회의 관계에도 동일하게 적용된다고 할 것입니다(각주: 대법원 2021. 9. 16. 선고 2020추5138 판결 참조).

이와 관련하여 도시형캠퍼스의 설립·운영에 관한 사항이 교육감이 집행권을 가지는 자치사무에 해당하는지 살펴보면, 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」(이하 “도시형캠퍼스법”이라 한다)에 따른 “도시형캠퍼스”는 「초·중등교육법」 제3조제2호에 따른 공립학교의 분교(分校)에 해당하고(제2조제2호), 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조제5호에서는 학교의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항을 교육감의 관장사무 중 하나로 규정하고 있으므로, 이 사안의 도시형캠퍼스의 설립·운영에 관한 사항은 교육감이 집행권을 가지는 자치사무에 해당하는 것으로 보입니다(각주: 법제처 2021. 6. 16. 의견제시 21-0143 참조).

나. 질의 가에 대하여

‘서울특별시교육청 도시형캠퍼스 설립 및 운영에 관한 특별조례안’(이하 “서울특별시조례안”이라 한다) 제4조에서는 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 도시형캠퍼스 설립과 운영을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 “수립·시행해야 한다”라고 하여 의무를 부과하는 형식으로 규정하고 있습니다.

그런데, 서울특별시조례안 제4조제2항에서 기본계획에 포함되어야 할 사항들이 예시적으로 규정되어 있는 점에 비추어 볼 때, 교육감이 기본계획을 수립할 때에는 그 계획의 범위·대상 및 예산 수반 정도 등을 재량에 따라 결정할 수 있을 것으로 보이고, 수립된 기본계획에 따라 교육감이 반드시 예산을 편성해야 하는 등의 법적 구속력이 부여되는 것은

아닌 것으로 보입니다. 나아가 서울특별시조례안에서 기본계획에 따라 추진된 도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 정책만을 유효하게 인정하도록 하거나 기본계획을 따르지 않을 경우 제재 조치를 취하도록 하는 등 기본계획 이행에 강제성을 부여하는 취지의 규정을 두고 있지 않은 점을 고려할 때, 교육감이 기본계획에서 수립한 사항 외에 다른 방식으로 도시형캠퍼스를 설치·운영하는 것을 제한하려는 것으로도 보이지 않습니다. 이러한 점들을 종합하면, 교육감으로 하여금 기본계획을 수립·시행하도록 하는 것만으로 교육감에게 부여된 예산편성이나 집행에 관한 고유권한을 침해한다고 보기 어렵습니다(각주: 법제처 2024. 6. 6. 의견제시 24-0120, 법제처 2023. 4. 3. 의견제시 23-0012, 법제처 2021. 6. 16. 의견제시 21-0143 참조).

따라서, 지방의회의원이 발의하여 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

다. 질의 내에 대하여

「지방자치법」에서는 합의제행정기관의 설치에 관해 지방자치단체는 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 설치할 수 있다고 규정하고 있고(제129조제1항), 자문기관의 설치에 관해 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있는데(제130조제1항), 여기서 합의제행정기관에는 합의제 행정관청인 위원회뿐만 아니라 행정주체 내부에서 행정에 관한 의사 또는 판단을 결정할 수 있는 권한만을 가지는 의결기관도 포함된다고 할 것입니다(각주: 대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결 참조).

한편, 교육자치법 및 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등에 따르면 교육감은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 집행하는 데 필요한 행정기구(합의제 행정기관을 포함한다)를 설치할 고유권한과 이를 위한 조례안의 제안권을 가진다고 할 것이고, 지방의회가 합의제행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결 또는 재의결하는 것은 교육감의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 법령에 위반되어 허용되지 않는다고 할 것입니다(각주: 대법원 2021. 9. 16. 선고 2020추5138 판결, 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결 참조).

이 사안의 경우, 서울특별시조례안 제8조에서 두도록 하려는 서울특별시교육청 도시형캠퍼스 설립 및 운영 심의위원회(이하 “서울특별시위원회”라 한다)가 그 설치 조례안에 대해 지방의회의원의 발의가 제한되는 합의제행정기관에 해당하는지 살펴보겠습니다. 서울특별시

조례안에서는 교육감이 도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 정책을 결정할 때 서울특별시위원회의 심의 결과를 반드시 반영해야 한다거나 그 심의 결과에 구속되도록 하는 규정을 별도로 두고 있지 않은 점을 고려하면, 서울특별시위원회의 기능·목적은 서울특별시교육청의 사무 중 일부를 독립적으로 수행하려는 것이 아니라 도시형캠퍼스의 설립·운영과 관련하여 다양한 관계자와 전문가의 의견을 듣기 위한 것으로서, 이러한 성격의 위원회는 「지방자치법」 제130조제1항에 따른 자문기관인 위원회에 해당하는 것으로 보입니다(각주: 법제처 2017. 8. 23. 의견제시 17-0230, 법제처 2016. 12. 2. 의견제시 16-0291 참조).

따라서, 지방의회의원이 발의하여 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

라. 질의 다에 대하여

질의 나에서 살펴본 것처럼, 지방의회의원이 교육감 소속 행정기구의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결 또는 재의결하는 것은 교육감의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 법령에 위반되어 허용되지 않는다고 할 것입니다.

이 사안에서 서울특별시조례안 제10조에 따른 조직은 교육감이 전속적인 조직편성권을 가지는 행정기구에 해당하지 않으므로, 그러한 조직의 설치 조례안에 대해 지방의회의원의 발의권이 제한된다고 보기 어렵습니다. 나아가 서울특별시조례안 제10조제1항에서는 교육감이 질의요지와 같은 조직을 “구성하여 운영할 수 있다” 라고 하여 조직의 구성·운영 여부를 자율적으로 결정할 수 있게 재량을 부여하는 형식으로 규정하고 있으므로 교육감의 조직편성에 관한 권한을 침해할 여지가 크지 않은 것으로 보아야 할 것입니다.

따라서, 지방의회의원이 발의하여 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

‘서울특별시교육청 도시형캠퍼스 설립 및 운영에 관한 특별조례안’

제4조(기본계획) ① 교육감은 도시형캠퍼스 설립과 운영을 위한 기본계획(이하 “기본계획이라 한다”)을 수립하고 시행해야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 도시형캠퍼스 정책의 기본 목표 및 방향

2. 도시형캠퍼스 지원 대상 및 절차, 규모 등에 관한 사항

3. 도시형캠퍼스 교육과정 및 학사운영에 대한 사항

4. 도시형캠퍼스 설립을 위한 재원 조달 방안

5. 그 밖에 조식 지원 등을 위하여 교육감이 필요하다고 인정하는 사항

제8조(위원회 구성·운영) ① 교육감은 다음 각 호를 심의하기 위하여 서울특별시교육청 도시형캠퍼스 설립 및 운영 심의위원회(이하 위원회)를 둔다.

1. 도시형캠퍼스 학교 선정 및 설립에 관한 사항

2. 도시형캠퍼스 학교 설립을 위한 지원에 관한 사항

3. 도시형캠퍼스 교육과정 및 학사운영에 대한 사항

4. 도시형캠퍼스 기본계획

5. 그 밖에 교육감이 인정하는 사항

② ~ ⑤ (생략)

제10조(전담TF팀 운영) ① 교육감은 도시형캠퍼스 설립의 원활한 추진을 위해 각 학교별, 사례별 전담 TF팀을 구성하여 운영할 수 있다.

② ~ ⑥ (생략)

「지방자치법」

제129조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

② (생략)

제130조(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 자문기관(소관 사무에 대한 자문에 응하거나 협의, 심의 등을 목적으로 하는 심의회, 위원회 등을 말한다. 이하 같다)을 설치·운영할 수 있다.

② ~ ⑤ (생략)

「지방교육자치에 관한 법률」

제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1. ~ 4. (생략)

5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항

6. ~ 17. (생략)

법제처 자치법규 의견제시 사례 소개 2.

[안건번호: 의견25-0072 / 요청기관: 강원특별자치도교육청]

□ 의뢰안건

「초·중등교육법」 제31조에 따라 공립학교에 설치하는 학교운영위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사로 임명된 일반직공무원에게 그 간사 업무 수행에 대한 수당을 지급할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지

□ 주요내용

[질의요지]

「초·중등교육법」 제31조에 따라 공립학교에 설치하는 학교운영위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사로 임명된 일반직공무원에게 그 간사 업무 수행에 대한 수당(각주: 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제14조에 따른 특수업무수당에 해당하지 않는 것을 전제함)을 지급할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

[의견]

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

[이유]

「지방자치법」 제28조제1항 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정·개정할 수 있는데, 여기서 “법령의 범위”란 “법령에 위반되지 않는 범위”를 의미합니다(각주: 대법원 2004. 4. 23. 선고 2002추16판결 참조).

「지방공무원법」 제44조제4항에서는 이 법이나 그 밖의 법령에서 정한 보수에 관한 규정에 따르지 아니하고는 어떠한 금전이나 유가물(有價物)도 공무원의 보수로 지급될 수 없다고 규정하고 있습니다. 그리고, 「지방공무원법」 제45조의 위임에 따라 마련된 「지방공무원 보수 규정」 제3조제1호 본문에서는 “보수”란 봉급과 기타 각종 수당을 합산한 금액을 말한다고 규정하고 있습니다. 따라서 이 사안의 수당은 공무원의 보수에 해당하며, 그 보수 지급에 관한 근거는 「지방공무원법」 또는 관련 법령에 규정되어야 할 것입니다.

한편, 「지방공무원법」 제45조의 위임에 따라 마련된 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」

(이하 “수당규정”이라 한다)에서는 상여수당(제2장), 가계보전수당(제3장), 특수지근무수당(제4장), 특수근무수당(제5장), 초과근무수당(제6장), 실비보상(제6장의2) 등 지방공무원에게 지급하는 각종 수당 및 실비보상 등의 종류·지급범위·지급액 및 지급방법 등에 관하여 규정하고 있습니다. 그런데, 수당규정에서는 공립학교 학교운영위원회의 간사 업무를 수행하는 일반직공무원에게 지급하는 수당에 관하여 명시적으로 규정하고 있지 않습니다.

또한, 수당규정 등의 위임에 따라 마련된 법규성 있는 행정규칙인 「지방공무원보수업무 등 처리지침」(각주: 2025. 1. 24. 행정안전부예규 제316호로 발령되어 같은 날 시행된 것을 말함)(이하 “보수처리지침”이라 한다)에서도 이 사안의 수당을 지급하도록 하는 취지의 규정이나 그러한 수당을 조례에 정할 수 있도록 위임하는 규정을 두고 있지 않습니다.

따라서, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하는 것은 「지방공무원법」 및 수당규정 등에 위배될 소지가 있어 보이므로 자치법규 입안 시 신중하시기 바랍니다. 참고로, 자치법규 제·개정 여부와 무관하게 이 사안의 수당을 지급할 필요가 있다면, 보수처리지침에서 정하는 절차 및 방법에 따라 행정안전부장관에게 해당 수당의 신설을 요구하거나, 같은 지침에서 정하는 특수업무수당에 관한 사항 중 중요직무급의 운영 특례 기준에 맞춰 절감한 예산의 범위에서 수당을 신설하여 지급하는 등의 해결방안을 고려할 수 있을 것으로 보입니다.

【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② (생략)

「지방공무원법」

제44조(보수결정의 원칙) ① ~ ③ (생략)

④ 이 법이나 그 밖의 법령에서 정한 보수에 관한 규정에 따르지 아니하고는 어떠한 금전이나 유가물(有價物)도 공무원의 보수로 지급될 수 없다.

제45조(보수에 관한 규정) ① 공무원의 보수에 관한 다음 각 호의 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 봉급·호봉 및 승급에 관한 사항
2. 수당에 관한 사항
3. 보수 지급 방법, 보수 계산, 그 밖에 보수 지급에 관한 사항

② ~ ④ (생략)

IV 최신 외국 입법정보

브라질, 미국의 일방적 관세 인상에 대한 대응으로 「경제상호주의법」 제정

□ 주요내용

2025년 4월 11일 루이스 이나시오 룰라 다 시우바(Luiz Inácio Lula da Silva) 브라질 대통령은 「브라질의 국제 경쟁력에 부정적인 영향을 미치는 국가 또는 경제 블록의 일방적인 조치에 대응하여 통상 양허, 투자, 지식재산권 관련 의무를 중단하는 기준을 설정하는 법률(이하 “경제상호주의법”)」을 제정하여 다른 국가나 경제 블록이 채택한 일방적인 조치에 대응하고 브라질 국제 경쟁력을 제고하기 위한 새로운 법적 기준을 정립했다.

최근 도널드 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령의 일방적인 관세 인상으로 미국 시장에 수출하는 브라질의 모든 제품에 대해 10%, 특히 철강 및 알루미늄 제품에는 25%의 관세가 부과되어 미국의 3번째 철강 제품 수출국인 브라질은 큰 피해가 예상된다. 이 외에도 브라질 정부는 파리기후협약에 따른 의무도 고려해야 한다. 이 협약에 따르면 브라질 정부는 2030년까지 온실가스 배출량을 2005년 대비 50% 감축하고 2030년까지 불법 삼림 벌채, 특히 아마존 지역의 불법 삼림 벌채를 근절해야 하며 1,200만 헥타르 이상의 산림을 복원해야 한다. 이러한 상황에 비추어 적절한 시기에 제정된 「경제상호주의법」은 타국 또는 경제 블록의 과도한 행정조치로 인해 브라질이 불이익을 받게 되는 경우, 브라질 정부가 이에 대해 경제적으로 대응을 할 수 있는 기반을 제공한다.

이 법은 보호무역 조치를 취하는 국가 또는 경제 블록이 브라질의 주권적 선택에 간섭하는 일방적인 상업 조치 채택, 무역협정 위반, 브라질이 채택한 환경 보호 기준보다 더 부담이 큰 환경요건을 요구하는 경우에 브라질 정부가 특정 국가에서 수입되는 재화나 서비스에 대한 세금, 조세 수입 또는 제한 부과, 통상 양허 또는 투자 중단, 지식재산권에 관한 양허 중단 등의 조치를 취할 수 있다고 규정한다. 또한 예외적인 경우에 브라질 연방행정부가가 임시 대응 조치를 취할 수 있도록 명시하였으며 이러한 대응 조치를 무효로 하거나 완화하기 위해서는 외교적 협의가 이뤄져야 한다고 덧붙였다.

브라질 정부는 이 법의 시행을 위하여 공청회 개최 및 구체적인 대응 조치를 포함하는 행정부령을 공포할 예정이며, 향후 심화하는 무역전쟁 및 탈 자유무역 추세에 민간 부문과

협력하여 대처해 나갈 것이라고 밝혔다.

출처:

- 브라질 연방 상원 사이트 'Senado Federal'(2025.04.14.)
- 브라질 법률 관련 사이트 'Migalhas'(2024.12.06.)

V 국회입법조사처 이슈와 논점

공무원·교원의 정치적 중립성과 정치기본권

□ 주요내용

우리나라는 공무원과 교원의 정치적 중립성을 강조하며 정당 가입이나 선거 관여 등 정치적 활동을 광범위하게 금지하고 있다. 그런데 최근 공무원과 교원의 정치기본권을 확대하고 보장해야 한다는 의견이 지속적으로 제기됨에 따라 「국가공무원법」, 「정당법」, 「공직선거법」 등 관련 법률을 개정하여 정당 가입 등의 정치적 활동을 일정 부분 허용하는 방향으로 입법 논의가 이루어지고 있다. 이에 포괄적으로 금지하고 있는 정치활동 제한 규정을 완화하고, 직급과 직무의 특성에 따라 차등적으로 규제하며, 허용과 금지의 기준을 명확히 하는 등 기본권 보장과 공공성 유지의 균형을 도모하는 입법적 대안 마련이 요구된다.

1. 들어가며

우리나라는 공무원과 교원의 정치적 중립성을 강조하며 이들이 정당에 가입하여 활동하거나 선거에 관여하는 것을 광범위하게 금지하고 있다. 또한 정치적 표현의 자유도 상당한 수준으로 제한하고 있다. 그런데 이러한 정치적 활동의 엄격한 제한이 공무원과 교원이 시민으로서 마땅히 누려야 할 정치기본권을 과도하게 제한한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다. 이와 관련하여 청원이나 관련 법률의 개정안이 꾸준히 발의되고 있으며, 토론회나 간담회를 통한 입법 정책적 논의도 계속 이루어지고 있고, 정치기본권 보장에 대한 국제기구의 권고도 이어지고 있다.

이에 본 보고서에서는 공무원과 교원의 정치적 중립성 및 정치기본권과 관련된 최근 주요 입법 논의 현황과 쟁점을 종합적으로 살펴보고 입법 개선 방향을 검토해 보고자 한다.

2. 정치적 중립성과 정치기본권

(1) 정치적 중립 관련 법률

헌법 제7조는 ‘공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다’ 라고 하여 ‘신분보장’과 ‘정치적 중립성’을 직업공무원제도의 본질적 요소로서 제시하고 있다. 이는 공무원이 국가와 국민을 위해 봉사하는 공공적 업무를 수행하는 존재인 만큼 공공성과 공정성을 확보해야 한다는 헌법적 판단에 근거한다.

이러한 헌법 규정에 근거하여 공무원의 정치적 중립은 개별 법률에서 금지행위로 구체화하고

있다. 「국가공무원법」에 따라 공무원은 정당에 가입할 수 없으며, 선거에서 특정 정당이나 특정인을 지지하거나 반대해서는 안된다. 또한 「정당법」에 따라 정당의 발기인 및 당원이 될 수 없고, 「정치자금법」에 따른 후원회의 회원가입도 제한된다. 「공직선거법」에서는 선거운동, 당내 경선 운동, 직무 관련 또는 지위를 이용한 선거 영향 행위를 금지하고 있다. 같은 맥락에서 헌법 제31조제4항은 ‘교육의 정치적 중립성’을 보장하고 있다. 이에 근거하여 「교육기본법」에서는 교원이 교육의 정치적 중립성을 유지할 책무가 있음을 명시하고 있다. 이는 공무원 신분이 아닌 사립학교 교원에게도 적용되며, 「사립학교법」과 「정당법」 등에서 교원의 정치적 중립에 대한 일반적이고 포괄적인 법적 근거를 제공한다.

(2) 정치기본권

종래 정치기본권은 헌법 제24조(선거권)와 제25조(공무담임권) 및 그 밖에 제72조·제130조(국민투표권)가 규정하는 이른바 ‘참정권’만을 의미하는 것으로 보았다. 그러나 오늘날 정치기본권은 국민이 정치적 의사를 자유롭게 표현하고, 국가의 정치적 의사형성에 참여하는 정치적 활동을 총칭하는 것으로 넓게 인식하고 있다. 이는 자유로운 정당 가입과 정당 활동, 공무담임권의 보장과 선거운동을 할 수 있는 권리로 이해할 수 있다. 헌법상 정치기본권의 주체는 ‘모든 국민’이다. 따라서 공무원과 교원은 정치적 중립성을 요구받는 지위에 있으면서 국민의 한사람으로서 기본권 주체라는 이중적 지위를 가진다.

3. 주요 쟁점과 입법 동향

(1) 국가인권위원회와 국제기구 권고 등

2019년 4월, 국가인권위원회는 공무원과 교원의 정치적 기본권을 전면적으로 금지하는 것은 인권침해라며 「국가공무원법」 등 관련 법률을 개정하는 것이 바람직하다고 권고한 바 있다. 그러나 정부는 이를 불수용하며, 공무원과 교원의 정치적 자유 확대와 제한은 헌법적 판단을 바탕으로 사회적 공감대와 국민적 합의가 필요하고, 전면적 허용은 신중하게 검토되어야 한다고 밝혔다.

2011년 국제연합(UN) 표현의 자유 특별보고관, 2015년과 2016년 국제노동기구(ILO)의 기준 적용위원회 등은 대한민국 정부에 대하여 공무원과 교원의 정치적 활동이 과도하게 제한되어 있다는 점을 지적하고 정치적 자유를 국제노동기준에 맞게 보장할 것을 권고한 바 있다.

해외 주요국에서도 공무원·교원의 정치적 권리에 대한 다양한 입법례가 존재한다. 영국, 미국, 프랑스, 독일 등은 공무원의 정당 가입을 제한하지 않고 있으며 정치자금 기부도 가능하다.

미국은 대다수 일반 연방공무원을 ‘정치적 행위가 덜 제한되는 공무원’으로, 고위 경력직이나 국가안보 관련 기관 공무원 등은 ‘정치적 행위가 더 제한되는 공무원’으로 구분하여 각각 정치적으로 제한되는 행위의 정도를 달리하고, 금지·허용 행위를 구체적으로 명시하고 있다.

영국의 경우에도 정치활동 측면에서 공무원을 크게 세 부류로 구분하며, 현업 및 비사무직 직급의 공무원은 ‘정치적으로 자유로운 공무원’, 고위공무원단 등은 ‘정치적으로 제한된 공무원’, 이 두부류에 해당하지 않는 ‘그 외의 공무원’으로 구분하여 활동 범위를 다르게 적용하고 있다.

(2) 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 2020년 4월, 교원이 ‘그 밖의 정치단체’에 결성·가입하는 행위를 금지한 「국가공무원법」 조항에 대해 해당 표현이 지나치게 포괄적이고 명확성 원칙을 위반한다며 위헌 결정을 내렸다. 그러나 같은 결정에서 교원과 공무원의 정당 가입 금지를 규정한 「정당법」 조항에 대해서는 교육의 중립성과 목적의 정당성을 인정해 합헌으로 판단했다. 이 결정은 교원의 정치적 기본권에 대한 기존의 전면적 제한 입장에서 벗어나 명확한 기준 없이 광범위하게 제한하는 것은 위헌임을 처음으로 인정한 사례이다. 다만, 정당 가입 금지에 대해서는 여전히 초·중등 교원과 대학 교원 간 차별을 유지하며, 교육계 내부의 권리 불균형 문제를 남겼다.

이후 2021년 8월, 헌법재판소는 공무원이 선거 중 타인에게 정당 가입을 권유하거나 정치자금을 기부하는 행위를 금지·처벌하는 「국가공무원법」 조항에 대해 공무원의 정치적 중립성과 선거 공정성 보호라는 공익을 들어 합헌 결정을 내렸다.

2024년 6월에는 공무원의 투표 권유 운동과 선거운동 금지 조항이 과잉금지원칙을 위반하지 않는다는 합헌 결정을 했다.

헌법재판소의 2020년 결정은 교원의 정치단체 가입 금지 조항에 대해 위헌을 선언함으로써 공무원과 교원의 정치적 기본권 확대에 중요한 전환점을 마련했다. 그러나 2021년과 2024년의 결정은 여전히 공무원의 정치 활동에 대한 제한이 필요하다는 입장을 유지하고 있다.

(3) 입법 논의 현황

제22대 국회에서도 공무원과 교원의 정치기본권 보장 관련 개정법률안이 지속적으로 발의되고 있다. 2024년 7월, 민형배, 신장식, 전종덕 의원이 공동으로 대표발의한 「국가공무원법 일부개정법률안」, 「정당법 일부개정법률안」, 「정치자금법 일부개정법률안」 등의 주요 내용은 공무원과 교원이 정당에 가입하고, 정치단체를 결성하거나 가입하며, 선거운동 및 정치자금 기부 등 다양한 정치활동을 할 수 있도록 허용하는 것으로 현행법상 포괄적으로 금지되어 있는 정치참여 제한 규정을 삭제하거나 완화하는 것이다. 동시에, 공무원과 교원이 자신의 지위를 이용해 선거운동을 하거나 정치적 영향력을 행사하는 행위는 엄격히 금지하여, 정치기본권 보장과 공공성·중립성 유지 간의 균형을 도모하고 있다.

2020년 11월, 국민 10만 명의 동의를 받은 ‘공무원·교원 정치기본권 보장 관련 법률 개정에 관한 청원’이 국회에 제출되었다. 이 청원은 관련 법률을 개정하여 공무원과 교원의 정당 가입 및 활동의 자유 보장, 정치적 표현의 자유 확대(정치단체 활동, 선거운동 등 금지조항 완화),

집단행위 금지 조항 삭제 등 직무와 무관한 범위에서 정치기본권을 보장해달라는 내용을 담고 있다.

이 청원과 법률안들은 모두 공무원과 교원이 국민의 한 사람으로서 정치기본권을 실질적으로 행사할 수 있도록 보장해야 한다는 점, 그리고 정치적 중립성은 직무수행에 한정해 엄격히 적용해야 한다는 입법 정책적 논의와 국제기구의 권고를 반영하고 있다.

4. 입법 개선 방향

앞에서 서술한 내용을 종합해 볼 때 다음과 같이 입법 개선 방향을 검토해 볼 수 있다.

첫째, 현행법에서 포괄적으로 규정된 정치기본권 제한 규정을 완화하는 개정방안을 고려할 수 있다. 국제사회와 국가인권위원회의 권고를 반영하여 불필요하게 광범위한 제한은 지양하고, 기본권 보장의 관점에서 법률을 재정비하는 방향이다.

둘째, 정치기본권 보장과 공공성·중립성의 가치가 조화를 이루도록 직급과 직무의 특성에 따라 허용 범위와 제한을 차등적으로 설계하는 것을 검토할 수 있다. 정치활동의 영향력과 공공성 요구 수준을 고려하여 합리적인 기준에 따라 정치적 자유의 범위를 설정하는 것이다.

셋째, 정치활동의 허용 범위와 금지행위를 명확히 규정해 법적 안정성과 예측가능성을 높일 필요가 있다. 허용되는 활동과 금지되는 행위를 구체적으로 열거함으로써 현장에서 혼란이나 자의적 해석이 발생하지 않도록 하고, 공무원과 교원이 자신의 권리와 의무를 명확히 인식할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 공무원과 교원이 자신의 지위를 이용해 선거운동 등 정치적 영향력을 행사하는 행위는 엄격히 금지하되, 일반 국민으로서의 정치적 자유는 보장하는 방향으로 검토해야 한다. 이를 통해 공무원과 교원도 국민의 한 사람으로서 정치기본권을 실질적으로 행사할 수 있도록 하고, 동시에 공공서비스의 중립성과 신뢰성도 함께 확보하는 균형 잡힌 입법적 대안 마련이 요구된다.

5. 나가며

공무원과 교원의 정치기본권 제한 문제는 ‘공익적 직무수행’과 ‘시민으로서의 기본권’ 사이의 균형 모색이라는 복합적 성격을 지닌다.

최근 헌법재판소의 결정, 국가인권위원회 및 국제기구의 권고, 국회의 관련 입법 논의 등은 정치활동 전면 금지에서 벗어나 직무 관련성과 사적 표현의 경계 설정, 명확한 금지 기준 마련이라는 새로운 방향으로 전환되어야 할 필요성을 시사하고 있다.

따라서 정치적 중립성의 헌법적 의미를 보존하면서도 공무원과 교원의 시민으로서의 권리 보장을 실현하기 위한 제도적 균형이 모색되어야 할 것이다.