



I&I RESEARCH ISSUE PAPER

Vol. 2026-09 | September 2026

Legislative Policy Analysis

중앙·지방 간 규율 영역과 자치입법권 제약 실태 조사 및 분석

법령 위임구조 실증 분석과 일본·독일·프랑스·영국·미국 5개국 비교를 통한
조례 제정권 확대와 법령정비 방향 제언

아이앤아이리서치 정책연구팀

Published September 2026

Copyright © 2026 I&I Research. All rights reserved.

www.iniresearch.com

Seoul, Republic of Korea



Table of Contents

중앙·지방 간 규율 영역과
자치입법권 제약 실태 조사 및 분석

Issue Paper Vol. 2026-09

ES	Executive Summary	03
	연구 배경, 주요 발견사항 요약 및 핵심 정책 제언	
01	정책환경의 변화	04
	지방분권 2.0 연혁, 인구감소지역 89곳, 민선 9기 출범	
02	판례와 실무의 괴리	05
	리딩케이스의 확장 vs 해석·감사 실무 — 햇빛연금·경관법 사례	
03	법령 위임구조 실증 분석	08
	경관법 완전분석·특별법 4건 특례 실측·해석례 122건 분포	
04	주요국 제도 비교	11
	일본·독일·프랑스·영국·미국 — 이식가능성 평가	
05	정책 제언 및 결론	14
	법령정비를 위한 5대 제언	

Executive Summary

헌법재판소와 대법원은 조례에 대한 **포괄위임 허용**과 명시적 위임 없는 조례 제정 가능성을 판례로 확립했습니다. 그러나 법령해석·감사 실무는 여전히 엄격한 기준을 적용하여, **사법부는 허용하고 행정실무는 불허하는 괴리**가 지방의 자율적 입법을 위축시키고 있습니다.

본 리포트는 경관법 전 조문과 특별자치도법 4건의 위임구조를 실측 분석하여 괴리를 정량적으로 확인하고, 5개국 비교를 토대로 **위임구조 재설계를 위한 5대 정책 과제**를 제안합니다.

2025. 12.

법제처, 자치입법권 강화 방침

2026년 업무보고 — 자치입법권 강화 원칙의 법제업무 운영규정 명문화 추진

2026. 1.

정부, 통합특별시 인센티브 발표

'5극 3특' 기조 아래 광역 행정통합 재점화 — 특례 설계가 핵심 쟁점으로

2026. 7.

민선 9기 지방정부 출범

지역 고유 정책수단에 대한 수요 확대 — 자치입법 기반 정비의 적기

KEY RECOMMENDATIONS

01

조례위임 실태의 전수조사

02

위임문구 4대 표준화

03

판례 법리의 실무 안착

04

특별법 특례의 일반화

05

일괄개정 방식의 활용

지방분권 2.0 시대의 정책환경

**89곳****행정안전부 지정 인구감소지역**

전국 기초지자체 228곳 기준 · 한국고용정보원 분석 소멸위험지역은 118곳

2026. 7.**민선 9기 지방정부 출범**

지역 맞춤형 정책수단 수요 확대 — 자치입법권이 실행의 관건

약 9.5만 건**현행 효력 조례 (ELIS 집계)**

광역 평균 약 2,100건 · 기초 평균 약 260건 — 자치법규 총 약 13만 건

Strategic Implication: 체계 재편과 인구위기가 겹친 지금, 지역 고유의 정책수단 확보가 사활적 과제가 되었습니다.

조례 제정권 판례의 확장

조례 제정권에 관한 두 리딩케이스는 자치입법의 허용 범위를 단계적으로 넓혀 왔습니다.

헌법재판소 1995. 4. 20. 92헌마264

포괄위임의 허용

“조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 위임과 달리 반드시 구체적으로 범위를 정할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다.”

부천시 담배자동판매기 설치금지 조례 사건 — 조례 위임 범리의 출발점

대법원 2022. 4. 28. 선고 2021추5036

명시적 위임 없는 조례의 허용

“법률규정이 예정하고 있는 사항을 구체화·명확화한 것으로 볼 수 있는 경우에는 명시적인 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다.”

다만 해당 사건 조례안은 기관위임사무를 이유로 무효 — 법리와 결론의 간극도 주목할 지점

두 판례는 일본 최고재판소 도쿠시마시公安조례 사건(1975)의 '취지·목적·효과 비교' 기준과 구조적으로 유사한 접근입니다.

판례와 실무의 3중 괴리

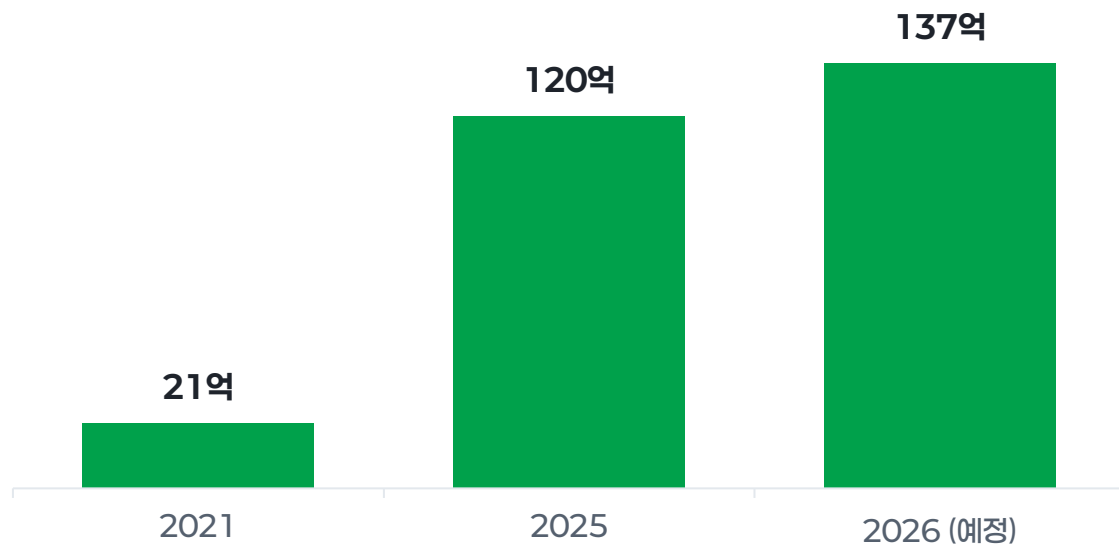
판단 주체	포괄위임 허용	명시 위임 부재 시	실무상 결과
헌법재판소	넓게 허용 (92헌마264)	취지 분명 시 허용	자치입법 확대 지향
대법원	넓게 허용 (2021추5036)	구체화·명확화 시 허용	판례 법리 확장
법제처 법령해석	제한적 허용	불허 경향	“명시 위임 없으므로 불가” 회신 다수
감사원	제한적 허용	불허 경향 (엄격)	조례 개정·폐지 통보

사법부는 허용하지만 행정실무는 불허하는 비대칭 — 이 속에서 지방자치단체는 조례 제정을 주저하고, 이미 제정된 조례는 감사 지적의 표적이 됩니다. 법제처 해석례 상당수가 “명시적 위임이 없으므로 조례로 정할 수 없다”고 회신하여, 대법원 2021추5036 판시 취지와 긴장 관계에 있습니다.

Strategic Implication: 괴리의 해소는 해석 변경이 아니라 법령 위임구조의 정비로 접근해야 합니다.

햇빛연금·경관법 사례 분석

신안군 햇빛연금 연간 지급액 (단위: 억 원)



누적 배당 300억 원 돌파(2025. 10.) · 인구 2년 연속 증가(+179명, +136명)

조례 기반 개발이익 공유(사업자 이익 30%)가 만든 인구감소지역의 예외 사례

성과 — 대통령이 주목한 지역소멸 대응 모델

신재생에너지 개발이익 공유 조례(2018)에 기반해 주민 배당을 실현했고, 2025년 대통령 에너지 정책 구상에서 성공 사례로 직접 거론되었습니다.

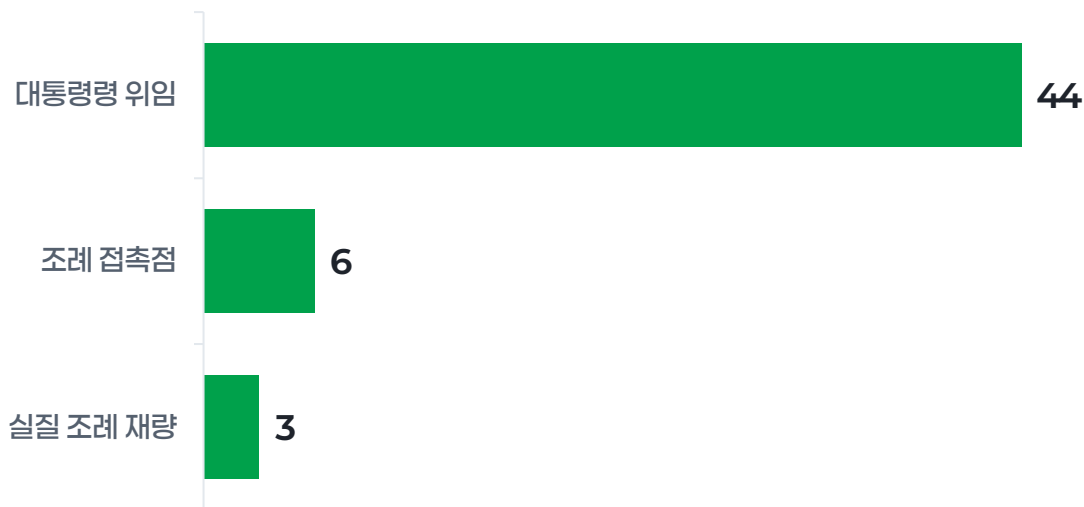
한계 — 감사원의 조례 개정·폐지 통보

“법령의 위임 없이 주민 권리를 제한”한다는 이유로 감사 지적을 받았습니다. 경관법 사례(법제처 해석 15-0500)도 같은 구조 — 제주는 특별법 특례로 우회했지만 나머지 16개 시·도에는 길이 없습니다.

Strategic Implication: 혁신 조례가 성과를 내고도 법령 근거 미비로 좌초될 수 있는 구조 — 법령의 선제적 정비가 필요한 이유입니다.

경관법 완전분석 — 위임의 불균형

경관법 법률+시행령(67조문) 위임구조 실측 (단위: 건)



조례 대 대통령령 = 1 : 7.3 — 조례 접촉점 6건 중 3건은 '고시 OR 조례' 선택형·집행조례로 실질 재량이 제한됩니다.

82점 / 100

제약요인 4유형 진단 점수 — 우선 정비 임계치(70점) 초과

심의 3개 조항, 조례 재량 전무

사회기반시설(제26조)·개발사업(제27조)·건축물(제28조) 심의의 대상·절차·기준이 모두 대통령령과 장관 고시에 유보되어 있습니다.

같은 법 안에서 공청회(제11조)·경관사업(제16조)에는 조례위임을 두면서 심의에는 두지 않는 **분야별 불균형**의 전형입니다.

Strategic Implication: 법률만 보면 위임구조를 오판합니다 — 시행령·시행규칙까지 3층 추적 전수조사가 정비의 전제입니다.

특별자치도법 4건 특례 전수 실측

389개 조문

제주·세종·강원·전북 특별법 총 923조문 중 조례위임 조문(42.1%) — 위임문구 매칭
626건

특례는 예외가 아니라 '시험대'였다

특별법에서 검증된 조례위임 특례를 일반법으로 이식하면, 나머지 시·도에도 같은 자치 공간이 열립니다. 경관 심의 특례(제주특별법 제422조)가 대표 사례입니다.

특례 일반화 판단 3분류 (실측 389개 조문 기준 잠정 배분)

A. 일반화 가능

약 40%

지역 특수성과 무관하게 전국 적용 가능 — 개별법에 일반적 조례
위임 신설

B. 조건부 일반화

약 35%

재정·인프라 등 일정 조건 충족 시 적용 — 개별법과 특별법의 병존
유지

C. 특례 전속

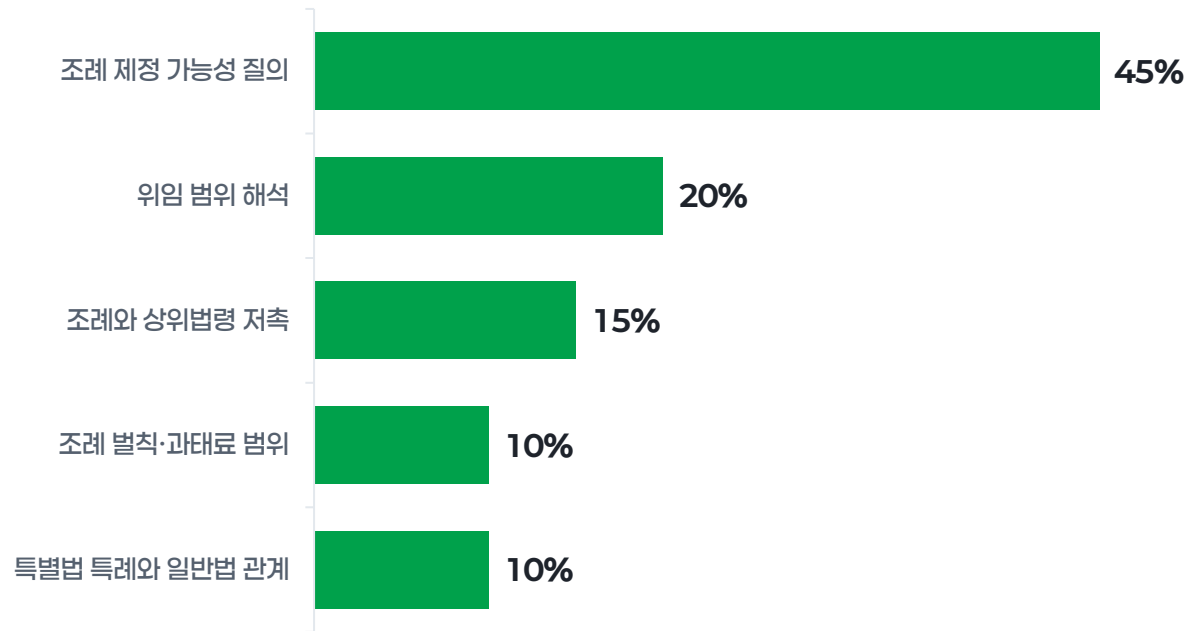
약 25%

지역 고유 조건에 의존 — 특별법 특례로 존속

Strategic Implication: 923개 조문의 실측 데이터가 특례 일반화 논의의 실증 기반을 제공합니다.

법제처 해석례 122건 무엇을 묻고 있나

'조례' 관련 법령해석례 유형 분포 (n=122, 잠정 분류, %)



절반 가까이가 “조례로 정할 수 있는가”라는 입구 단계의 질문

해석례가 보여주는 것

① 위임 여부 자체가 최대 쟁점

전체의 45%가 조례 제정 가능성을 묻습니다. 위임구조가 명확하다면 발생하지 않을 질문들입니다.

② “명시 위임 없음 → 불가” 회신 패턴

상당수 회신이 명시적 위임 부재를 이유로 조례 제정을 부정 — 판례 법리와의 긴장이 데이터로 확인됩니다.

③ 정비의 우선순위 지도

해석 수요가 집중되는 법령·조문이 곧 위임구조 정비의 우선 대상입니다.

주요 5개국의 해법

“법령의 범위 안에서”라는 제약은 단일국가들이 공유하는 보편적 쟁점입니다. 각국은 서로 다른 제도로 이를 풀어 왔습니다.

일본	분권일괄법 + 판례 기준	1999년 475개 법률 일괄 개정으로 기관위임사무 폐지 · 도쿠시마 판결의 '취지·목적·효과 비교' 기준	★★★★★ 최우선 이식 후보
독일	이탈권 (기본법 제72조 제3항)	6개 영역에서 주(州)가 연방법과 달리 정할 수 있는 권한 · 연방의 지자체 직접 과제 부과 금지(관통금지)	★★★★☆ 부분 도입 검토
프랑스	헌법상 실험입법·차별화	2003년 개헌으로 분권 명문화 · 3DS법(2022)의 차별화 원칙 — 다만 15년간 실험입법 4건의 '상징적 개혁' 한계	★★★ 반면교사 검증
영국	일반수권 (GPC)	Localism Act 2011 — '금지되지 않는 한 할 수 있다'로 월권원칙 역전 · 신법의 조례권 잠식 방지 구조	★★★★ 제13조 재설계 참조
미국	Home Rule과 선점의 긴장	주헌법상 광범위 자치권 vs 2015년 이후 주의회 New Preemption 급증 — 제약요인 진단들의 이론 기반	★★★★★ 진단들 차용

Strategic Implication: 이식가능성 평가 결과, 일본형 일괄법 방식과 미국 New Preemption 진단들이 최우선 후보입니다.

일본 — 판례 기준과 일괄법의 결합

도쿠시마시公安조례 사건 (최고재판소 1975)

1

법령이 규율하지 않는 경우

규제 공백이 입법 의사인지, 지방 실정에 맞춘 규제를 허용하는 취지인지 판단

2

법령이 규율하는 경우

조례와 법령의 목적이 다른가 — 같다면 법령이 전국 획일 기준을 요구하는가

3

획일 최저기준이 아닌 경우

조례의 상승(강화)·횡출(확장) 규제 허용

대법원 2021추5036의 '구체화·명확화' 기준과 구조적으로 동일한 접근

1999년 지방분권일괄법

475개 법률 일괄 개정으로 기관위임사무를 폐지하고 자치사무·법정수탁사무로 재편 — 단일 법률로 수백 개 개별법을 동시 개정하여 부처별 저항을 극복한 사례입니다.

현대적 실증 사례

- 도쿄도 환경확보조례 개정 — 신축주택 태양광 설치 의무화(2025. 4. 시행)
- 교토시 빈집세 조례(2023) — 비거주주택 이활용촉진세 신설

판례 기준이 살아 있으면 조례 혁신이 계속된다는 것을 보여줍니다.

Source: 最高裁 昭和50(1975) 徳島市公安條例事件・地方分権一括法(1999)・각 지자체 조례

Strategic Implication: 정비안 50건의 구현 경로로 '한국형 일괄법 방식'을 검토할 가치가 있습니다.

5개국 규율 체계 비교

구분	일본	독일	프랑스	영국	미국
국가 형태	단일국가	연방국가	단일국가	단일국가	연방국가
핵심 제도	분권일괄법·판례 기준	이탈권·관통금지	실험입법·차별화 원칙	일반수권(GPC)	Home Rule
조례(주법) 확장 방향	상승·횡출 허용	6개 영역 연방법 이탈	한시적 법령 이탈	금지 없으면 가능	주헌법상 자치권
한계·역설	기준의 해석 의존	'이탈의 역설' — 활용 저조	15년간 실험 4건	중앙 재정통제 병존	New Preemption 급증
한국 이식 포인트	일괄법 방식 ★	부분 이탈권	설계 실패 반면교사	제13조 재설계 ★	진단을 차용 ★

★ 표시는 이식가능성 평가 상위 요소 — 어느 모델의 전면 이식이 아니라 요소별 선별 차용이 타당합니다.

Source: 각국 법령·판례·문헌을 기초로 재구성 · 상세 근거는 연구 원자료 참조

법령정비를 위한 5대 제언

판례가 연 자치의 공간을 실무에서 실현하기 위해, **위임구조의 재설계**를 축으로 한 5대 과제를 제안합니다.

01

조례위임 실태의 전수조사

법률·시행령·시행규칙 3층을 추적하는 위임구조 전수조사로 정비 대상을 실증적으로 선별합니다.

02

위임문구의 4대 표준화

'강화/완화/강화 또는 완화/다르게'의 표준문구 체계로 입안의 예측가능성을 높입니다.

03

판례 법리의 실무 안착

'구체화·명확화' 기준을 법령해석·감사 실무에 반영할 공동 기준 마련 — 법제처 2026년 방침과 정합합니다.

04

특별법 특례의 일반화

실측 389개 특례 조문을 일반화 가능성 기준으로 3분류하여 검증된 특례를 일반법에 이식합니다.

05

일괄개정 방식의 활용

일본 1999년 분권일괄법처럼 정비안을 묶음 개정으로 추진하여 부처별 개별 협의의 한계를 넘습니다.

“판례는 이미 허용했다 — 남은 것은 법령이 따라오는 일이다.”

LOCAL AUTONOMY

결론

헌법재판소와 대법원의 판례는 조례 제정의 문을 넓게 열어 두었으나, 법령의 위임구조와 해석·감사 실무가 이를 따라가지 못하고 있음이 실측 데이터로 확인되었습니다. 경관법의 조례 대 대통령령 위임 비율 1 : 7.3, 특별법 4건의 특례 조문 389개, 법령해석례 122건의 분포는 모두 같은 방향을 가리킵니다 — **문제는 해석이 아니라 구조**라는 것입니다.

법제처가 자치입법권 강화를 2026년 업무계획에 담고 민선 9기가 출범한 지금이 위임구조 재설계의 적기입니다. 본 리포트가 관련 논의의 기초자료로 활용되기를 기대합니다.

본 리포트는 (주)아이앤아이리서치가 수행한 중앙·지방 규율 영역 및 자치입법권 연구를 기초로 작성되었습니다.

실측 수치는 국가법령정보 OpenAPI 기반 자체 분석 결과이며, 상세 출처는 각 페이지의 Source 표기를 참조하시기 바랍니다.

Copyright © 2026 I&I Research. All rights reserved.

www.iniresearch.com

Seoul, Republic of Korea