



제432회 국회 (임시회)
제1차 행정안전위원회

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 전부개정법률안

검 토 보 고

■ 김종민의원 대표발의(의안번호 제2213906호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 총괄검토	4
2. 주요 내용별 검토	13
※ 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌확인에 대한 현재결정 문 요지	42

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김종민의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 11. 4.
3. 회 부 일 : 2025. 11. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

세종특별자치시는 2004년 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제정 및 시행 이후 주요 헌법기관 대부분이 소재한 실질적인 대한민국의 행정수도로 자리매김 하였음. 주요 국가행정이 이뤄지고, 국민의 인식에도 대한민국의 행정수도로 인식되며 세종시는 지방 자치분권 발전의 상징이 되었음.

그럼에도 세종시는 행정중심복합도시라는 법률적 규정의 한계로 도시 발전에 현실적 제한을 받고 있음. 이는 수도권 과밀해소, 국가균형 발전, 자치분권 향상이라는 대한민국의 과제 해결에도 부정적 영향을 미치고 있음. 그리하여 정부도 ‘행정수도 세종 완성’을 국정과제로 선정해 추진 중에 있음.

네덜란드, 독일, 호주, 캐나다 등 세계 선진국 일부는 경제·사회·

문화수도 외에 행정수도를 별도로 두어 국가 행정의 효율성과 전문성을 확보하는 토대로 활용하고 있음. 또 말레이시아, 인도네시아, 이집트 등은 인구과밀 해결 및 지방발전을 위해 신행정수도 프로젝트를 이행하여 국가의 국제적 수준을 올리고자 하고 있음.

이에 실질적인 대한민국의 행정수도인 세종특별자치시를 세종특별시로 명칭을 변경해 행정수도로서의 법적 지위를 명확히 하는 법률 개정으로 행정수도를 완성하고 지방소멸과 인구위기를 해소할 자치분권 강화, 국가균형발전 실현에 이바지하고자 함.

주요내용

가. 국가의 행정기능을 효율적으로 수행하기 위하여 대한민국 행정수도로서 세종특별시를 설치하고, 지방자치단체로서의 세종특별시의 지위와 자치권을 보장함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 국가의 주요 헌법기관이 소재하는 지역을 “행정수도”로 규정하고, 행정수도는 이 법에 따라 설치된 세종특별시를 말함(안 제2조).

다. 정부의 직할로 세종특별시를 설치하고, 세종특별시의 관할구역은 종전의 세종특별자치시의 관할구역으로 함(안 제7조 등).

라. 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」으로 제명을 변경하고, 다른 법률의

용어 등 조항을 개정함으로써 관련 법령을 정비함.

참고사항

이 법률안은 김종민위원이 대표발의한 「행정수도특별법안」(의안번호 제13905호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄검토

가. 행정중심복합도시 및 세종특별자치시 형성 과정

행정중심복합도시(이하 “행복도시”)는 「신 행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 “행복도시법”)에 따라 중앙행정기관과 그 소속기관을 이전하여, 행정기능을 중심으로 주거·산업·교육·문화 기능이 결합된 복합도시로 조성되는 신도시를 말한다.¹⁾

신 행정수도 추진 경과를 살펴보면, 정부는 수도권 집중과 그에 따른 수도권 및 지방의 경쟁력 약화를 해소하고 국가균형발전과 수도권 과밀 완화를 도모하기 위하여, 중앙행정기관 등의 이전을 내용으로 하는 「신 행정수도의 건설을 위한 특별조치법」(이하 “신 행정수도특별법”)을 제정(2004.1.16. 공포)·시행(2004.4.17.)하였음.

법 시행 후 2004년 5월 「신 행정수도건설추진위원회」가 발족되었으며, 같은 해 7월 제5차 회의에서 중앙행정기관 18부 4처 3청 등 73개 국가기관을 신 행정수도로 이전하고, 국회 등 헌법기관은 해당 기관의

1) 「신 행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정중심복합도시”란 제16조의 이전계획에 따라 중앙행정기관과 그 소속 기관(대통령은 제외하며, 이하 “중앙행정기관등”이라 한다)을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새롭게 건설하는 도시로서, 제2호에 따른 예정지역과 제3호에 따른 주변지역으로 이루어지는 지역을 말한다. (후략)

자체 이전 요청이 있는 경우 국회의 동의를 거쳐 이전하는 방향으로 이전계획의 기본 틀을 의결하였음.²⁾

이어 2004년 8월 위원회는 충남 연기군·공주시 일원 약 2,160만 평을 신행정수도 입지로 확정함으로써 행정수도 이전 사업의 공간적 기틀을 마련하였음.

그러나 2004년 10월 헌법재판소는 2004헌마554 등 사건에서 신행정수도특별법에 대하여, 서울이 수도라는 사실은 관습헌법상 헌법규범에 해당하고, 수도 이전은 헌법 제130조에 따른 개정 절차를 거쳐야 하는 사안임에도, 법률 형식으로 수도를 이전한 것은 헌법에 위반된다고 보아 위헌결정을 하였음.³⁾

이 결정으로 신행정수도특별법에 근거한 수도 이전 계획은 중단되었고, 정부는 ‘신행정수도 후속대책위원회’를 구성하여 행정기능을 중심으로 하는 행정중심복합도시 건설로 정책 방향을 전환하였으며, 그 결과 2005년 행복도시법이 제정되었음.

행복도시법은 신행정수도 입지로 확정되었던 연기·공주 일대를 활용하되 이전 대상과 도시 기능을 ‘행정중심복합도시’로 재설계함으로써, 헌법재판소 결정이 제시한 한계 내에서 국가 행정기능 분산 및 국가균형발전 정책을 추진하기 위한 법적 기반을 마련하였음.

이후 행정중심복합도시건설청 설치(2006년), 「세종특별자치시 설치

2) 대한민국 정책브리핑, “청와대 등 73개 국가기관 이전확정”, 2004.7.21.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=65048096>

3) 헌법재판소 결정문의 요지는 본 검토보고서 참고자료에 수록

등에 관한 특별법」(이하 “세종시법”) 제정(2010년), 세종특별자치시 출범(2012년) 등 후속 조치를 거쳐 현재의 세종특별자치시 체계가 구축되었음.⁴⁾

나. 전부개정안의 입법 취지 및 필요성

현행법은 제1조에서 ‘행정중심복합도시인 세종특별자치시’를 설치함으로써 수도권 과밀 해소 및 국가균형발전 등을 도모한다고 규정하고 있을 뿐,⁵⁾ 세종특별자치시를 대한민국의 ‘행정수도’로 명시하는 규정은 두고 있지 않음.

국회·대법원 등 주요 헌법기관과 다수 중앙행정기관이 여전히 서울에 잔존함에 따라, 입법·사법·행정 기능이 세종과 서울에 이원적으로 분포하고 있으며,

이로 인한 정책결정·협업 과정의 비효율 및 추가 비용 부담, 세종시 자족도시화를 위한 산업·연구·교육 등의 기반을 뒷받침하는 특례 및 지원 근거의 한계로 인해 수도권과 경쟁 가능한 일자리·생활인프라 구축이 지연되고 있다는 지적이 제기되고 있음.⁶⁾

4) 대한민국 정책브리핑, “행복도시가 걸어온 길, 앞으로 갈 길”, 2007.7.20.
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148628460>

5) 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

6) 육동일, 「세종시의 정착을 위한 국회와 정부간 협력강화 방안」, 『사회과학연구』 제29권 3호, 충남

또한, 세종시 건설이 국가균형발전 및 수도권 과밀 해소에 일정 부분 기여한 측면은 있으나, 당초 기대에는 미치지 못하고 인접 지역에 대한 이른바 ‘블랙홀 효과’ 등 새로운 지역 불균형 우려까지 제기되는 등, 현행 세종시 관련 법체계와 국가 중장기 균형발전 전략 간 연계성이 미흡하다는 견해도 있음.⁷⁾

이에, 개정안은 세종특별자치시를 대한민국의 행정수도인 ‘세종특별시’로 규정하여 세종시의 법적 지위와 기능을 재정립하고, 행정수도 위상에 상응하는 자치권 및 재정기능 등 각종 특례를 부여하는 것을 기본 취지로 하고 있음.

다. 전부개정안의 구성체계 및 주요 내용

개정안의 주요 내용은 다음과 같음.

첫째, 법률 제명을 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에서 「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」으로 변경하고, 목적조항에서 세종특별시를 대한민국 행정수도로서 설치·규정함(안 제1조).

둘째, 국회·정부·법원 등 국가의 주요 헌법기관이 소재하는 지역을 ‘행정수도’로 정의하고, 그 행정수도는 이 법에 따라 설치된 세종특별시로 함(안 제2조).

대학교 사회과학연구소, 2018, pp. 179-213

7) 김정완, 「세종시의 수도권 과밀 해소와 국토균형발전 효과에 대한 평가」, 『정책개발연구』 제21권 제2호, pp. 41-76, 한국정책개발학회, 2021.12.31.

셋째, 세종특별자치시를 ‘세종특별시’로 변경하되, 현행과 같이 중앙정부 직할 단층제 지방자치단체로서의 지위는 유지하고, 세종특별시가 행정수도로서의 특수한 지위를 가지는 것으로 규정함(안 제7조 등).

넷째, 이 전부개정안은 김종민 의원이 대표발의한 「행정수도특별법안」(의안번호 제2213905호)의 의결을 전제로 설계된 것으로, 동 법안에서 정하는 주요 헌법기관·중앙행정기관의 이전계획, 행정수도 관리전담기관 및 관련 특별회계의 설치 등에 연계되도록 구성되어 있음.

《 개정안의 조문 체계 》

조문	현행법	개정안	비 고
제1조	목적	목적	세종특별자치시 → 세종특별시
제2조	적용범위	정의	행정수도의 정의
제3조	국가의 책무	적용범위	세종특별시 관할구역 적용범위
제4조	세종특별자치시의 책무	국가의 책무	행정수도 정착 등 국가책무 규정
제5조	다른 법률과의 관계	세종특별시의 책무	현행법 제4조와 동일
제6조	설치 등	다른 법률과의 관계	중앙행정기관의 장 등의 권한이 이양된 경우의 법률관계 규정
제7조	관할구역	세종특별시의 설치 및 지위	현행법 제6조와 동일
제8조	법령 적용상의 특례	주요 헌법기관의 소재지	중앙행정기관을 세종특별시에 두도록 규정
제9조	지원위원회의 설치	법령 적용상의 특례	현행법 제8조와 동일
제10조	지원위원회 심의결과의 조치	지원위원회의 설치	현행법 제9조와 유사
제11조	사무위탁 특례	지원위원회 심의결과의 조치	현행법 제10조와 동일
제12조	세종특별자치시 내 지역균형발전	사무위탁 특례	현행법 제11조와 동일

조문	현행법	개정안	비 고
제13조	특별지원	세종특별시 내 지역균형발전	현행법 제12조와 동일
제14조	재정 특례	특별지원	현행법 제13조와 동일
제15조	조직 특례	재정 특례	현행법 제14조와 유사
제16조	인사고료	조직 특례	현행법 제15조와 동일
제17조	불이익 배제	인사고료	현행법 제16조와 동일
제18조	공무원에 대한 공정한 처우 보장	불이익 배제	현행법 제17조와 동일
제19조	공직선거 특례	공직선거 특례	현행법과 동일
제20조	조례의 제정·개정·폐지 청구 특례	조례의 제정·개정·폐지 청구 특례	현행법과 동일
제21조	감사위원회	감사위원회	현행법과 동일
제22조	감사위원장	감사위원장	현행법과 동일
제23조	감사위원회 사무국	감사위원회 사무국	현행법과 동일
제24조	자치감사계획 등	자치감사계획 등	현행법과 동일
제25조	자치감사결과의 처리	자치감사결과의 처리	현행법과 동일
제26조	징계·문책 사유의 시효정지 등	징계·문책 사유의 시효정지 등	현행법과 동일
제27조	비밀유지의무	비밀유지의무	현행법과 동일
제28조	지역균형발전특별회계	지역균형발전특별회계	현행법과 동일
제29조	지자체 기금관리 특례	지자체 기금관리 특례	현행법과 동일
제30조	주민참여 예산제도	주민참여 예산제도	현행법과 동일
부 칙			
제1조(시행일)			
제2조(법 시행을 위한 준비행위)			
제3조(조례제정사항에 관한 경과조치)			
제4조(세종특별자치시장 및 시의회 의원 등에 관한 경과조치)			
제5조(종전 세종특별자치시 폐지에 따른 일반적 경과조치)			
제6조(벌칙 및 과태료에 관한 경과조치)			
제7조(다른 법률의 개정)			

라. 심사 시 고려사항

(1) 헌법재판소 결정과의 정합성

헌법재판소는 2004헌마554 등 결정에서, ① ‘서울이 수도’라는 점은 관습헌법에 해당하는 헌법규범이고, ② 수도 이전은 헌법 제130조에 따른 헌법개정 절차를 거쳐야 하며, ③ 법률 형식으로 수도를 이전하는 것은 헌법에 위반된다고 판단하였음.

이 결정과 관련하여, 성문헌법 국가에서 수도를 관습헌법으로 규정하여 입법형성을 과도하게 제약하였다는 점, 수도 이전이 반드시 헌법 개정 사항으로만 한정되는지 여부 등에 대하여 학계와 법조계에서는 관습헌법론 비판 및 법률입법 가능론 등 다양한 견해가 제시되어 왔음.⁸⁾

다만, 「헌법재판소법」 제47조제1항⁹⁾에 따라 위헌결정은 법원과 기타 국가기관 및 지방자치단체를 기속하므로, 세종특별시를 ‘행정수도’로 규정하는 이번 전부개정안의 내용이 위 결정과 정합성을 가지는지에 대하여 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

8) 김상겸, 「법률의 개정으로 수도 이전이 가능한가 - 현재 2004헌마554 결정을 중심으로」, 한국법제연구원 연구보고서, 2010.

고봉진, 「관습헌법의 존재와 효력 - ‘신행정수도의 건설을 위한 특별조치법’ 위헌결정을 중심으로」, 공법연구, 2015.

이석연, 「지금, 대한민국의 수도는 어디인가? : 수도이전 위헌 결정과 관습헌법론 재검토」, 공법연구, 2017.

9) 「헌법재판소법」

제47조(위헌결정의 효력) ① 법률의 위헌결정은 법원과 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속(羈束)한다.

(2) 행정수도특별법안과의 체계성

본 전부개정안은 행정수도 설치에 관한 별도 제정법인 「행정수도특별법안」(의안번호 제2213905호)의 의결을 전제로 설계되어 있는바,¹⁰⁾ 동 법안은 국회 심사 과정에서 수정의결, 병합심사 또는 대안제출 등의 방식으로 처리될 가능성이 있음.¹¹⁾

따라서 심사 과정에서는 전부개정안 중 행정수도특별법안 및 유사 취지의 행정수도 관련 법안과 연계되는 조문에 대하여, 내용 및 체계상 상충이 발생하지 않도록 체계 정합성에 유의하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

(3) 관계기관 의견

행정안전부는 본 전부개정안이 「행정수도특별법안」의 의결을 전제로 행정수도 정의 및 관련 특례를 규정하고 있는 점을 고려할 때, 우선 해당 제정법안의 국회 심사 동향을 면밀히 파악하면서 세종시법 개정 논의를 진행할 필요가 있다는 입장임.

10) 의안원문 참고사항

이 법률안은 김종민의원 대표발의한 「행정수도특별법안」(의안번호 제13905호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

- 11) 「행정수도 건설을 위한 특별법안」(황운하의원 대표발의, 의안번호 제2210318호), 「행정수도 건립을 위한 특별조치법안」(강준현의원 대표발의, 의안번호 제2211055호), 「행정수도특별법안」(김종민의원 대표발의, 의안번호 제2213905호), 「행정수도의 완성을 위한 특별법안」(김태연의원 대표발의, 의안번호 제2214133호), 「행정수도 건설을 위한 특별법안」(엄태영의원·복기왕의원 대표발의, 의안번호 제2215514호) 등 5건의 행정수도 건설 관련 제정법안이 국토교통위원회에 계류 중임.

다만, 법안이 의결되는 경우에도 지방자치단체의 종류와 결부되는 법체계의 통일성¹²⁾ 및 한시적 재정특례 연장의 타당성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 의견을 부연하였음.

12) 특별시 지위 부여 시 농업진흥지역(농지법 §29) 지정 및 재해구호기금(재해구호법 §15) 관련 불이익을 받게 되는 등 서울을 전제로 타법에 규정된 부담·규제 조항을 적용받게 될 우려

2. 주요 내용별 검토

가. 법률명·기본개념 및 주요 헌법기관 소재지(안 제1조부터 제3조까지, 제8조)

현 행	개 정 안
제1조(목적) 이 법은 <u>행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.</u>	제1조(목적) ----- <u>국가의 행정기능을 효율적으로 수행하기 위하여 대한민국 행정수도로서 세종특별시를 설치하고, 지방자치단체로서의 세종특별시의 지위와 자치권을 보장함으로써 국가의 균형발전과 -----</u> -----.
<신 설>	제2조(정의) “행정수도”란 <u>국회·정부·법원 등 국가의 주요 헌법기관이 소재하는 지역으로 이 법에 따라 설치된 세종특별시를 말한다.</u>
제2조(적용범위) 이 법은 <u>세종특별자치시의 관할구역에 한정하여 적용한다.</u>	제3조(적용범위) ----- <u>제7조에 따른 세종특별시의 -----</u> -----.
<신 설>	제8조(주요 헌법기관의 소재지) ① <u>중앙행정기관은 국가의 효율적인 행정운영과 국가균형발전을 위하여 세종특별시에 둔다.</u> ② <u>국가는 세종특별시가 행정수도로서 기능을 원활히 수행할 수 있도록 다음 각 호의 시책을 마련하여야 한다.</u>

현행	개정안
	1. 중앙행정기관 및 공공기관의 단계적 이전·정착 지원 2. 행정수도로서 필요한 기반시설 확충 및 정주여건 조성 3. 국내외적으로 행정수도로서 위상을 확립하기 위한 제도적·재정적 지원

개정안은 현행 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」의 제명을 「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」으로 변경하고, 세종특별시를 ‘대한민국 행정수도’로 규정하며, ‘행정수도’를 ‘국회·정부·법원 등 주요 헌법기관이 소재하는 지역으로 이 법에 따라 설치된 세종특별시’로 정의하고 있음.

안 제8조는 중앙행정기관의 소재지를 세종특별시로 정하고, 국가가 행정수도 기능 수행을 위하여 중앙행정기관 및 공공기관의 단계적 이전·정착, 기반시설 확충, 정주여건 조성, 행정수도 위상 확립을 위한 제도적·재정적 지원을 하도록 규정함.

이와 관련하여, 심사 과정에서는 다음 사항을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, ‘행정수도’ 개념이 2004년 헌법재판소의 위헌결정 취지와 충돌하지 않도록 하면서, 국토교통위원회에서 심사 중인 「행정수도특별법

안」의 정의·구조와 정합성을 확보할 필요가 있음.

‘대한민국 행정수도’ 및 ‘주요 헌법기관 소재지’라는 표현은 과거 위헌 결정에서 문제된 ‘신행정수도’ 개념과 중첩될 소지가 있으므로, 이를 수도 이전과 동일한 개념으로 해석하지 않도록 하고, 구체적 내용은 「행정수도특별법안」의 심사 결과를 반영하여 조정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

둘째, 안 제2조의 정의는 ‘행정수도 = 주요 헌법기관 소재지 = 세종특별시’라는 구조를 취하고 있으나, 현재 대통령·국회·대법원 등 주요 헌법기관은 모두 서울에 소재하고 있어, 법 시행 초기에는 정의규정의 전단(주요 헌법기관 소재지)과 후단(세종특별시)이 사실상 일치하지 않는 문제가 발생할 수 있음.

「행정수도특별법안」이 주요 헌법기관·중앙행정기관의 이전계획을 전제로 하고 있는 점을 고려하면, 정의규정 또는 부칙에서 “이전계획에 따라 주요 헌법기관이 세종특별시에 소재하게 되는 때” 등을 기준 시점으로 명시하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

셋째, 안 제8조의 제목과 본문이 사용하는 개념을 일치시키도록 조문을 정비할 필요가 있음.

안 제8조의 제목이 “주요 헌법기관의 소재지”로 되어 있어 국회·대통령(정부)·법원·헌법재판소 등 헌법기관 전반을 포괄하는 것으로 보이는 반면, 제1항은 “중앙행정기관은 … 세종특별시에 둔다”고 규정하여, 행정부 소속 중앙행정기관¹³⁾을 대상으로 하고 있음.

‘주요 헌법기관’과 ‘중앙행정기관’은 개념상 동일하지 않으므로, 실제 규율대상이 중앙행정기관에 한정된다면 제목을 ‘중앙행정기관의 소재지’ 등으로 조정하거나, 주요 헌법기관의 소재에 관한 규정을 별도로 두는 방안 등을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

13) 「정부조직법」

제2조(중앙행정기관의 설치와 조직 등) ② 중앙행정기관은 이 법에 따라 설치된 부·처·청과 다음 각 호의 행정기관으로 하되, 중앙행정기관은 이 법 및 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.

나. 세종특별시의 지위·책무 및 타법과의 관계(안 제4조부터 제7조까지)

현행	개정안
제3조(국가의 책무) ① 국가는 <u>세종특별자치시의 지방자치 정착과 지역발전 실현에 필요한 관계 법령의 지속적인 정비 등 입법상·행정상 조치를 하여야 한다.</u> 이 경우 <u>제6조제2항에 따른 세종특별자치시 행정체제의 특수성을 반영하여야 한다.</u> ② 국가는 <u>세종특별자치시와 인접지역이 상생발전을 이룰 수 있는 시책과 지원방안을 마련하여야 한다.</u> ③ 국가는 <u>세종특별자치시의 운영목표 및 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 세종특별자치시가 행정·재정 자주권을 제고하고 지역균형발전을 선도하는 구심점 역할을 수행할 수 있는 시책과 방안을 마련하여야 한다.</u> <u><신설></u>	제4조(국가의 책무) ① ----- <u>세종특별시의 행정수도로서의 정착과 세종특별시의 지방자치와 -----</u> ----- ----- ----- -----<u>제7조제3항에 따른 세종특별시 -----</u> -----. ② ----- <u>세종특별시</u>----- ----- -----. ③ ----- <u>세종특별시</u>----- ----- -----<u>세종특별시</u>----- ----- ----- -----. ④ 국가는 <u>충전의 세종특별자치시와 공주시 및 청원군 등 충전의 세종특별자치시에 일부 지역이 편입된 해당 지방자치단체가 누리던 행정상·재정상의 이익을 세종특별시와 해당 지방자치단체가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.</u>

현행	개정안
제4조(세종특별자치시의 책무) ① <u>세종특별자치시</u>는 <u>세종특별자치시</u>에 대한 국가정책의 수립 및 시행에 적극 협력하여야 한다. ② <u>세종특별자치시</u>는 국무총리와 <u>세종특별자치시</u>의 성과목표 및 평가에 관한 협약(<u>교육 자치</u>에 관한 사항을 포함한다)을 체결하여야 한다. 이 경우 국무총리는 각종 특례 및 규제완화 등의 결과가 <u>세종특별자치시</u>의 발전과 성장에 기여하고 있는지에 대한 평가와 그 평가결과에 따른 제도보완 등에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. ③ <u>세종특별자치시</u>는 이 법에 따라 조례로 정하도록 하거나 정할 수 있도록 한 사항에 대하여는 이 법의 취지에 맞게 <u>세종특별자치시조례</u>(이하 “<u>시조례</u>”라 한다)를 제정·개정하거나 폐지하는 조치를 하여야 한다. 제5조(다른 법률과의 관계) 이 법에 규정된 <u>세종특별자치시</u>의 조직 운영, 특례 등은 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 <u>세종특별자치시</u>에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <신 설>	제5조(세종특별시의 책무) ① <u>세종특별시</u>-- <u>세종특별시</u>----- ----- -----. ② <u>세종특별시</u>----- <u>세종특별시</u>----- ----- <u>교육자치</u>----- ----- ----- <u>세종특별시</u>----- ----- ----- -----. ③ <u>세종특별시</u>는 ----- ----- ----- <u>세종특별시조례</u>----- ----- -----. 제6조(다른 법률과의 관계) ① ----- ----- <u>세종특별시</u>----- ----- ----- <u>세종특별시</u>----- ----- -----. ② 이 법에서 중앙행정기관의 장 등

현행	개정안
	의 권한을 세종특별시장의 권한으로 한 경우(이양되는 권한과 관련된 의무·원칙·기준 및 절차 등을 포함한다. 이하 같다) 세종특별시장의 권한은 해당 법령에서 정한 중앙행정기관의 장 등의 권한으로 보아 해당 법령을 적용한다. 중앙행정기관의 장 등에 해당하는 사항을 세종특별시장에 해당하는 것으로 한 경우에도 또한 같다.
제6조(설치 등) ① 정부의 직할(直轄)로 세종특별자치시를 설치한다. <신 설> ② 세종특별자치시의 관할구역에는 「지방자치법」 제2조제1항제2호의 지방자치단체를 두지 아니한다. ③ 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 <u>세종특별자치시</u>의 관할구역에 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다. ④ 「지방자치법」의 읍·면·동에 관한 규정은 <u>세종특별자치시</u>에 두는 읍·면·동에 대하여도 적용한다. 제7조(관할구역) ① 충청남도의 연기군	제7조(세종특별시의 설치 및 지위) ① 정부 직할로 세종특별시-----. ② 세종특별시는 이 법에서 정하는 범위에서 행정수도로서의 특수한 지위를 가진다. ③ 세종특별시의 관할구역은 종전의 <u>세종특별자치시</u>의 관할구역으로 하고, -----. ④ ----- ----- <u>세종특별시</u>----- ----- ----- -----. ⑤ ----- ----- <u>세종특별시</u>----- -----. <삭 제>

현행	개정안				
을 폐지한다. ② 세종특별자치시의 관할구역은 다음과 같다. 종전의 충청북도 청원군 부용면 산수리·행산리·갈산리·부강리·문곡리·금호리·등곡리·노호리 일원, 종전의 충청남도 공주시 의당면 태산리·용암리·송학리·용현리·송정리 일원, 장기면 송문리·평기리·대교리·하봉리·도계리·봉안리·제천리·은용리·산학리·당암리·금암리 일원, 반포면 원봉리·도남리·성강리·국곡리·봉암리 일원, 종전의 충청남도 연기군 일원 ③ 충청북도 청원군과 충청남도 공주시의 관할구역에서 다음의 지역은 각각 제외한다. <table> <tr> <td style="width: 20%;">종전 충청북도 청원군에서 제외되는 지역</td><td>종전의 충청북도 청원군 부용면 산수리·행산리·갈산리·부강리·문곡리·금호리·등곡리·노호리 일원</td></tr> <tr> <td>종전 충청남도 공주시에 제외되는 지역</td><td>종전의 충청남도 공주시 의당면 태산리·용암리·송학리·용현리·송정리 일원, 장기면 송문리·평기리·대교리·하봉리·도계리·봉안리·제천리·은용리·산학리·당암리·금암리 일원, 반포면 원봉리·도남리·성강리·국곡리·봉암리 일원</td></tr> </table>	종전 충청북도 청원군에서 제외되는 지역	종전의 충청북도 청원군 부용면 산수리·행산리·갈산리·부강리·문곡리·금호리·등곡리·노호리 일원	종전 충청남도 공주시에 제외되는 지역	종전의 충청남도 공주시 의당면 태산리·용암리·송학리·용현리·송정리 일원, 장기면 송문리·평기리·대교리·하봉리·도계리·봉안리·제천리·은용리·산학리·당암리·금암리 일원, 반포면 원봉리·도남리·성강리·국곡리·봉암리 일원	
종전 충청북도 청원군에서 제외되는 지역	종전의 충청북도 청원군 부용면 산수리·행산리·갈산리·부강리·문곡리·금호리·등곡리·노호리 일원				
종전 충청남도 공주시에 제외되는 지역	종전의 충청남도 공주시 의당면 태산리·용암리·송학리·용현리·송정리 일원, 장기면 송문리·평기리·대교리·하봉리·도계리·봉안리·제천리·은용리·산학리·당암리·금암리 일원, 반포면 원봉리·도남리·성강리·국곡리·봉암리 일원				

(1) 국가의 책무

개정안 제4조제1항은 세종특별시가 행정수도로서 정착하고 지방자치·지역발전을 실현할 수 있도록, 세종특별시 행정체제의 특수성을 반영한 관계 법령 정비 등 입법·행정상 조치를 국가의 책무로 규정하고 있음.

안 제1조·제2조에서 이미 세종특별시를 대한민국 행정수도로 규정하고 있으므로, 제4조제1항은 그 지위를 뒷받침하는 포괄적 국가 책무를 선언적으로 명시한 조항으로 보임.

제4조제2항·제3항은 세종특별시와 인접지역의 상생발전 시책 마련, 세종특별시 운영목표 설정 및 목표달성도 평가를 통한 시책·방안 마련을 국가의 책무로 규정하고 있어, 현행법 제3조제2항·제3항의 구조를 유지하면서 명칭만 ‘세종특별시’로 정비한 것임.

제4조제4항은 종전 세종특별자치시와 공주시·청원군 등에서 편입된 지역이 누리던 행정·재정상 이익을 세종특별시와 해당 지방자치단체가 계속 누릴 수 있도록 할 것을 규정한 신설 조항으로, 편입 지역의 기존 이익을 법률상 명시하여 보호하려는 취지로 이해됨.

(2) 세종특별시의 책무

개정안 제5조는 세종특별시가 국가정책 수립·시행에 협력하고, 국무총리와의 협약·평가 및 관련 조례의 제·개정을 통하여 행정수도

기능을 충실히 수행할 책무를 규정하고 있음.

기본 구조와 내용은 현행법 4조와 동일하며, ‘세종특별자치시’를 ‘세종특별시’로 정비한 것으로 보임.

(3) 다른 법률과의 관계

개정안 제6조제1항은 현행법 제5조제1항의 ‘세종특별자치시’를 ‘세종특별시’로 정비한 것으로, 실질적 내용 변화는 없음.

제6조제2항은 “이 법에서 중앙행정기관의 장 등의 권한을 세종특별시장의 권한으로 한 경우 세종특별시장의 권한은 해당 법령에서 정한 중앙행정기관의 장 등의 권한으로 본다”고 규정하여, 개별 조문에서 예정된 권한 이양의 효과를 포괄적으로 재확인하는 체계정비 규정으로 이해됨.

(4) 세종특별시의 설치 및 지위

개정안 제7조제1항·제4항·제5항은 종전 세종특별자치시의 관할구역 승계, 단층제 유지, 읍·면·동 설치 및 「지방자치법」 준용 등 현행법 제6조의 기본 체계를 유지하면서, 명칭을 ‘세종특별시’로 변경한 규정임.

제7조제2항은 “세종특별시는 이 법에서 정하는 범위에서 행정수도로서의 특수한 지위를 가진다”고 규정하고 있으나, 그 ‘특수한 지위’의

내용을 별도로 열거하지는 않고 있어, 이후 조문에 규정된 행정·재정 특례를 선언적으로 총괄적으로 선언하는 조문으로 이해됨.

같은 조 제3항은 세종특별시의 관할구역을 “종전의 세종특별자치시의 관할구역”으로 규정하여 행정수도 지위를 현재 세종시 행정경계 범위로 한정하고 있음.

한편, 국토교통위원회에 계류 중인 행정수도 관련 제정법안들¹⁴⁾ 중에는 행정수도 예정지역의 범위를 세종시 경계로 한정하는 안과 인접 지역까지 확장하는 안이 함께 논의되고 있으므로, 제7조제3항의 관할 구역 설정의 적정성은 향후 해당 제정법안들의 심사 결과와 연동하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

14) 「행정수도 건설을 위한 특별법안」(황운하의원 대표발의, 의안번호 제2210318호), 「행정수도 건립을 위한 특별조치법안」(강준현의원 대표발의, 의안번호 제2211055호), 「행정수도특별법안」(김종민의원 대표발의, 의안번호 제2213905호), 「행정수도의 완성을 위한 특별법안」(김태년의원 대표발의, 의안번호 제2214133호), 「행정수도 건설을 위한 특별법안」(엄태영의원·복기왕의원 대표발의, 의안번호 제2215514호)

다. 법령 적용상의 특례(안 제9조)

개정안 제9조는 현행법 제8조의 구조와 내용을 유지하면서, ‘세종특별자치시’를 ‘세종특별시’로 변경한 것으로, 내용상 실질적인 변동은 없으며 정합성을 위한 체계 정비로 보임.

현행	개정안
제8조(세종특별자치시의 설치에 따른 법령 적용상의 특례) ① 다른 법령에서 지방자치단체, 시·도 또는 시·군·구를 인용하고 있는 경우에는 각각 <u>세종특별자치시</u> 를 포함하는 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.	제9조(세종특별시의 설치에 따른 법령 적용상의 특례) ① ----- ----- ----- ----- <u>세종특별시</u> ----- -----.
② 다른 법령에서 지방의회의원, 시·도의회의원 또는 시·군·구의회의원을 인용하고 있는 경우에는 각각 <u>세종특별자치시의회의원</u> (이하 “시의회의원”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.	② ----- ----- ----- ----- <u>세종특별시의회의원</u> ----- -----.
③ 다른 법령에서 지방자치단체의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장을 인용하고 있는 경우에는 각각 <u>세종특별자치시장</u> (이하 “시장”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.	③ ----- ----- ----- ----- <u>세종특별시장</u> ----- -----.
④ 다른 법령에서 지방의회, 시·도의회 또는 시·군·구의회를 인용하고 있는 경우에는 각각 <u>세종특별자</u>	④ ----- ----- ----- <u>세종특별시의</u>

현행	개정안
<u>치시의회</u>(이하 “시의회”라 한다)를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑤ 다른 법령에서 지방자치단체의 조례·규칙, 시·도의 조례·규칙 또는 시·군·구의 조례·규칙을 인용하고 있는 경우에는 각각 <u>세종특별자치시</u>의 조례·규칙을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑥ 삭제 <2017. 4. 18.> ⑦ 다른 법령에서 교육감을 인용하고 있는 경우에는 <u>세종특별자치시교육감</u>(이하 “시교육감”이라 한다)을 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다. ⑧ 「지방세기본법」, 그 밖의 다른 법령에서 지방세, 광역시세 또는 구세를 인용하고 있는 경우에는 <u>세종특별자치시세</u>를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.	<u>회</u>----- ----- ---. ⑤ ----- ----- ----- ----- <u>세종특별</u> <u>시</u>----- -----. - ⑥ ----- ----- <u>세종특별시교육</u> <u>감</u>----- ----- -. ⑦ ----- ----- ----- <u>세종</u> <u>특별시세</u>----- -----.

라. 세종특별자치시지원위원회의 설치 등 (안 제10조·11조)

개정안 제10조와 제11조는 현행법 제9조와 제10조의 지원위원회 설치·심의 및 심의결과 조치 체계를 유지하되, 설치 목적 및 심의사항에 “행정수도로서”라는 문구를 추가하여 지원위원회의 기능을 행정수도 기능 지원 중점에 두도록 재규정하고 있음.

또한 편입 지방자치단체 지원 관련 사항을 제4조제4항(국가의 책무)으로 이관하여, 실질적 변화 없이 규정 체계를 정비한 입법조치로 보임.

현행	개정안
제9조(세종특별자치시지원위원회의 설치) ① <u>세종특별자치시가</u> 지역발전과 국토균형발전에 기여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 <u>세종특별자치시지원위원회</u> (이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.	제10조(세종특별자치시지원위원회의 설치) ① <u>세종특별시가 행정수도로서</u> ----- ----- ----- <u>세종특별시지원위원회</u> (이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.
1. <u>세종특별자치시의</u> 중장기적 발전 방안에 관한 사항	1. <u>세종특별시의 행정수도로서의</u> --- -----
2. <u>세종특별자치시의</u> 행정·재정 자주권 제고 및 사무처리 지원에 관한 사항	2. <u>세종특별시의 행정수도로서 기능 수행을 위한 지원 방안 마련</u>
3. <u>공주시와 청원군 등 세종특별자치시에 관할구역의 일부가 편입되는 해당 지방자치단체에 대한 행정적</u>	3. <u>세종특별시</u> ----- ----- --

현행	개정안
· 재정적 지원과 공동화 방지 지원 대책에 관한 사항 4. 제4조제2항에 따른 협약체결 및 그 평가결과 활용에 관한 사항 5. (생략) ② ~ ⑥ (생략) 제10조(지원위원회 심의결과의 조치 등) 지원위원회는 제9조제1항 각 호 의 사항에 대한 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 통 보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 은 필요한 조치를 하여야 한다.	4. 제5조제2항----- ----- 5. (현행과 같음) ② ~ ⑥ (현행과 같음) 제11조(지원위원회 심의결과의 조치 등) ----- 제10조제1항 ----- ----- ----- ----- -----.

마. 세종특별시에 대한 재정·행정 특례 (안 제12조부터 제20조
까지)

현행	개정안
제11조(세종특별자치시 사무의 위탁 특례) ① <u>세종특별자치시</u> 나 시장 또는 시교육감은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장 또는 교육감에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다.	제12조(세종특별시 사무의 위탁 특례) ① <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
제12조(세종특별자치시 내 지역균형발전) ① 시장은 <u>세종특별자치시</u> 관할 구역 안의 지역 간 균형발전을 위하여 총세출예산액의 일정비율 이상을 지역격차 해소를 위한 사업(이하 이 조에서 “지역균형발전사업”이라 한다)에 투자하여야 한다.	제13조(세종특별시 내 지역균형발전) ① ----- <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
제13조(세종특별자치시에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장은 <u>세종특별자치시</u> 에 대하여 그 관할구역 안의 도시계획 등 각종 지역개발을 위하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다.	제14조(세종특별시에 대한 특별지원) ① ----- <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- -----.
② 중앙행정기관의 장은 각종 시책 사업을 시행하는 경우에는 <u>세종특별자치시</u> 를 우선적으로 지원할 수 있다.	② ----- <u>세종특별시</u> ----- -----.

현행	개정안
제14조(재정 특례) ① 시장은 「지방세 기본법」 제8조제1항 및 제3항에도 불구하고 광역시세 및 구세 세목을 <u>세종특별자치시세</u> 의 세목으로 부과·징수한다.	제15조(재정 특례) ① ----- ----- ----- <u>세종특별시세</u> ----- -----.
② 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제6조에 따른 행정체계의 특수성을 고려하여 <u>2026년까지 세종특별자치시</u> 에 교부하는 보통교부세는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제7조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제8조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
③ 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에도 불구하고 교육부장관은 <u>세종특별자치시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 2026년까지 세종특별자치시에</u> 교부하는 <u>보통교부금</u> 은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제6조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제7조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을	③ ----- ----- <u>세종특별시에</u> ----- <u>보통교부금</u> 이 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
보정할 수 있다. ④ (생략) ⑤ 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제3호에도 불구하고 시장이 교육비특별회계로 전출하여야 하는 전출금은 <u>세종특별자치시세</u> 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목 및 같은 항 제4호가목에 따라 <u>특별자치시</u>에 납입되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36으로 한다. <신설> <u>제15조(조직 특례)</u> 「지방자치법」 제125조에도 불구하고 <u>세종특별자치시</u>에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모·면적·도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있다. <u>제16조(국가와 세종특별자치시 간 인사</u>	④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- ----- <u>세종특별시세</u> ----- ----- ----- ----- <u>특별시</u> ----- ----- ----- ⑥ 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제7조에 따른 행정체계의 특수성을 고려하여 보통교부세 기준재정수요액을 산정하여야 하며, 이를 위하여 표준행정수요액 산정 시 항목별로 특별시 특성에 부합하는 산정방식을 마련하여야 한다. <u>제16조(조직 특례)</u> ----- ----- <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>제17조(국가와 세종특별시 간 인사교류</u>

현행	개정안
교류 및 파견) ① ~ ③ (생략) ④ 국가는 국가정책을 통일적으로 운영하고 국가와 <u>세종특별자치시</u> 간의 상호 연계성을 확보할 수 있도록 <u>세종특별자치시</u> 와의 인사교류에 적극 협력하여야 한다.	및 파견) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- ----- <u>세종특별시</u> ----- ----- <u>세종특별시</u> ----- -----.
제17조(불이익배제의 원칙) <u>세종특별자치시</u> 설치로 인하여 <u>세종특별자치시</u> 의 구역으로 편입된 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역이 누리던 행정상·재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.	제18조(불이익배제의 원칙) <u>세종특별시</u> ----- <u>종전의 세종특별자치시 또는</u> ----- ----- ----- ----- -----.
제18조(공무원에 대한 공정한 처우 보장) 시장은 종전의 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.	<삭 제> -----

개정안 제12조부터 제20조까지는 현행법상 대응 조문의 구조·내용을 대체로 유지하면서, ‘세종특별자치시’를 ‘세종특별시’로 변경하는 체계 정비에 중점을 둔 것으로, 전반적으로 타당한 입법조치로 보임.

다만, 개정안 심사와 관련하여 다음 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 안 제15조제2항·제3항은 현행법 제14조 제2항·제3항에 규정된 세종시 보통교부세·보통교부금 보정 특례의 적용기한(2026년까지

지)15)을 삭제하여 상시 특례로 전환하는 내용으로, 그 타당성을 검토할 필요가 있음.

세종시는 광역·기초 사무를 동시에 수행하는 단층제 구조이나, 현행 보통교부세·교부금 산정 체계는 시·도와 시·군·구의 분리를 전제로 설계되어 단층제 특성이 충분히 반영되기 어려운 측면이 있으며,

이를 보완하기 위하여 현행법은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 100분의 25 이내에서 추가 교부할 수 있는 보정 특례를 두고 있음.

개정안은 이 특례의 일몰을 폐지하여 단층제·행정수도 특성에 따른 재정상 불리함을 상시적으로 보완하려는 취지로 이해되나, 행정수도 기능 강화와 지방재정조정제도의 형평성·지속가능성, 그동안 반복된 기한 연장 경과 등을 고려하면, 일몰규정을 전면 폐지할지, 일정기간 재연장하여 한시 특례를 유지할지에 관하여 입법정책적 결정이 필요하다고 보임.

이와 관련하여, 행정안전부는 해당 특례를 행정중심복합도시 조기형성을 위한 한시 제도로 보고 일몰 폐지에 신중한 검토가 필요하다고

15) 현행법 제14조제2항·제3항과 같은 보통교부세·보통교부금 보정 특례는 세종특별자치시에만 적용되는 특례이며(단층제인 제주특별자치도는 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부), “2026년까지”라는 기한은 경과적·한시적 재정지원으로 설정된 유효기간을 세 차례 연장*한 결과임.

* 제정시: 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 “5년간” 적용

2013년: 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 “8년간” 적용

2020년: 보정특례 기간을 “2023년까지”로 연장

2023년: 보정특례 기간을 “2026년까지”로 연장

는 입장이며, 교육부는 행정수도 역할 확대에 따른 추가 교육수요를 감안하여 특례 연장의 필요성에는 공감하되 보정 한도(현행 25%)는 적정 수준으로 조정할 필요가 있다는 입장임.

둘째, 안 제15조제6항은 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관이 세종특별시의 행정체계 특수성을 고려하여 보통교부세 기준재정수요액¹⁶⁾을 산정하고, 이를 위하여 표준행정수요액¹⁷⁾ 산정 시 세종특별시 특성에 부합하는 산정방식을 마련하도록 하는 내용의 신설 규정으로, 단층제·행정수도인 세종시의 특수성을 교부세 산정 체계에 제도적으로 반영하려는 취지로 볼 수 있음.

다만, 보통교부세는 모든 지방자치단체에 공통 적용되는 재정조정 제도인 점을 감안할 때, 특정 지방자치단체에 대한 기준재정수요액 산정의 예외를 법률에 명시하는 경우 형평성 논란 가능성이 수반될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

셋째, 현행법 제18조(공무원에 대한 공정한 처우 보장)는 개정안에서 별도로 승계되지 않고 삭제되고 있어, 이에 대한 검토가 필요함.

세종특별자치시 출범(2012년) 이후 상당 기간이 경과하여 제도·조직이 안정된 점, 개정안이 종전 세종특별자치시의 행정구역을 그대로 승계하도록 하고 있는 점을 고려하면, 편입 당시 공무원에 대한 경과

16) 기준재정수요액: 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정서비스를 제공하는 데 필요하다고 보아, 인구·면적·도로연장·학생 수 등 각 수요지표에 단위비용과 보정계수를 곱해 합산한 재정수요액

17) 표준행정수요액: 기준재정수요액을 구성하는 기초 부분으로, 인구·면적 등 측정단위와 단위비용·보정계수를 적용해 산정한 “표준적 행정수요”를 금액으로 환산한 값.

적 보호 규정을 정리하려는 취지는 일정 부분 타당한 것으로 보임.

다만, 국토교통위원회에 계류 중인 행정수도 건설 관련 제정법안들이 현재 세종특별자치시의 행정구역을 전제로 할지, 세종시 인근 지역까지 확장할지를 두고 서로 다른 공간 범위를 상정하고 있어, 향후 공무원 인사·조직 개편 대상과 범위가 달라질 수 있음.

이러한 점을 감안하면, 현행 제18조의 존치 여부는 해당 제정법안들의 심사 경과를 고려하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

바. 감사위원회의 설치 등 (안 제21조부터 제27조까지)

개정안 제21조부터 제27조까지는 현행법상 대응 조문의 구조와 내용을 유지하면서 ‘세종특별자치시’를 ‘세종특별시’로 정비하고, 제21조 제1항의 자치감사 결과 처리에 관한 준용 조문을 현행 ‘제26조’에서 실제 처리 규정이 있는 ‘제25조’로 바로잡는 것으로서, 타당한 입법조치로 보임.

현행	개정안
제21조(감사위원회의 설치 및 직무 등)	제21조(감사위원회의 설치 및 직무 등)
① 「지방자치법」 제190조(「지방교육자치에 관한 법률」 제3조에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 「지방공무원법」 제81조에도 불구하고 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 <u>제26조</u> 에 따라 그 결과를 처리하는 행위(이하 “자치감사”라 한다)를 수행하기 위하여 시장 소속하에 감사위원회를 둔다.	① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>제25조</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)
⑤ <u>세종특별자치시</u> 소속 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.	⑤ <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- ----- -----
⑥ ~ ⑦ (생략)	⑥ ~ ⑦ (현행과 같음)

현행	개정안
제22조(감사위원장) ① ~ ③ (생략)	제22조(감사위원장) ① ~ ③ (현행과 같음)
제23조(감사위원회 사무국) ① ~ ③ (생략)	제23조(감사위원회) ① ~ ③ (현행과 같음)
제24조(자치감사계획 등) ① ~ ⑤ (생략)	제24조(자치감사계획 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 감사위원회는 전문지식이나 실무 경험이 요구되는 분야의 업무를 감사하는 때에는 중앙행정기관의 감사담당공무원 및 <u>세종특별자치시</u> 의 소속 직원이나 회계법인·연구기관 등 외부 전문기관 또는 전문가를 참여시켜 관련 사항을 조사·확인·분석하게 할 수 있다.	⑥ ----- ----- ----- ----- <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- -----.
제25조(자치감사결과의 처리 등) ① ~ ③ (생략)	제25조(자치감사결과의 처리 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
제26조(징계·문책 사유의 시효정지 등) ① ~ ③ (생략)	제26조(징계·문책 사유의 시효정지 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
제27조(비밀유지의무) (생략)	제27조(비밀유지의무) (현행과 같음)

사. 재정지원 및 주민참여 제도 (안 제28조부터 제30조까지)

개정안 제28조부터 제30조까지는 현행법상 대응 조문의 구조와 내용을 유지하면서 ‘세종특별자치시’를 ‘세종특별시’로 정비하려는 것으로, 타당한 입법조치로 보임.

현행	개정안
제28조(지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례) 국가는 <u>세종특별자치시</u> 의 발전을 위한 안정적인 재정 확보를 위하여 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원한다.	제28조(지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례) ----- <u>세종특별시</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----.
제29조(지방자치단체 기금관리에 관한 특례) (생략)	제29조(지방자치단체 기금관리에 관한 특례) (현행과 같음)
제30조(주민참여 예산제도) ① ~ ② (생략)	제30조(주민참여 예산제도) ① ~ ② (현행과 같음)

아. 부칙 및 타 법률 개정

부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(법 시행을 위한 준비행위) 관계 중앙행정기관 및 세종특별시장은 이 법 시행을 위하여 필요한 준비행위를 이 법 시행 전에 할 수 있다. 제3조(조례제정사항에 관한 경과조치) 이 법에 따라 시조례로 정하도록 한 사항이나 종전의 대통령령으로 정하고 있는 사항은 이 법에 따라 시조례가 제정될 때까지는 종전의 규정에 따른다. 제4조(세종특별자치시장 및 시의회 의원 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 「공직선거법」에 따라 선출된 세종특별자치시장(세종특별자치시교육감을 포함한다. 이하 같다), 세종특별자치시의회 의원은 이 법에 따른 세종특별시장(세종특별시교육감을 포함한다. 이하 같다), 세종특별시의회 의원으로 본다. 제5조(종전 세종특별자치시 폐지에 따른 일반적 경과조치) ① 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 세종특별자치시, 세종특별자치시장, 세종특별자치시의회, 세종특별자치시의회 의원, 세종특별자치시의 조례 및 세종특별자치시의 규칙을 인용하고 있는 경우에는 각각 세종특별시, 세종특별시장, 세종특별시의회, 세종특별시의회 의원, 세종특별시의 조례 및 세종특별시의 규칙을 인용한 것으로 본다. ② 이 법 시행 당시 종전의 세종특별자치시장이나 그 소속기관의 장이 행한 인가·허가 등의 행위 및 그에 대하여 행한 신고·신청 등의 행위는 각각 세종특별시장이나 그 소속기관의 장이 행한 행위 및 그에 대한 행위로 본다. ③ 이 법 시행 당시 종전의 세종특별자치시의 조례 및 세종특별자치시의 규칙은 이 법에 따른 세종특별시의 조례 및 세종특별시의 규칙이 새로 제정·시행될 때까지 계속 적용할 수 있다. ④ 이 법 시행 당시 종전의 세종특별자치시의 관할구역에 설치된 군은 세종특별시의 관할구역에 설치된 군으로 본다. 제6조(벌칙 및 과태료에 관한 경과조치) 이 법 시행 전 행위에 대한 벌칙 및 과태료 적용은 종전의 규정에 따른다.

부 칙

제7조(다른 법률의 개정) ① 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제76조 중 “세종특별자치시계정”을 “세종특별시계정”으로 한다.

② 지방자치법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11장의 제목 중 “세종특별자치시”를 “세종특별시”로 한다.

제197조제2항 중 “세종특별자치시”를 “세종특별시”로 한다.

③ 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제46조의2제2항 본문 중 “「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」”을 “「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」”으로, “세종특별자치시 및 세종특별자치시교육청”을 “세종특별시 및 세종특별시교육청”으로 한다.

제46조의2제3항 중 “세종특별자치시 및 세종특별자치시교육청”을 “세종특별시 및 세종특별시교육청”으로 한다.

제46조의3 중 “세종특별자치시장 또는 세종특별자치시교육감”을 “세종특별시장 또는 세종특별시교육감”으로 한다.

제54조제3항 중 “세종특별자치시장”을 “세종특별시장”으로 한다.

제60조제6항 본문 중 “세종특별자치시장”을 “세종특별시장”으로 한다.

제60조의3제1항 전단 중 “세종특별자치시”를 “세종특별시”로 하고, 같은 항 후단 중 “세종특별자치시의회”를 “세종특별시의회”로 한다.

제60조의3제2항 전단 및 후단 중 “세종특별자치시장”을 각각 “세종특별시장”으로 한다.

제60조의4제1항 각 호 외의 부분 중 “세종특별자치시장”을 “세종특별시장”으로 한다.

제60조의4제2항 중 “세종특별자치시장”을 “세종특별시장”으로 한다.

④ 각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2의 대전지방법원의 시·군법원 란 중 “세종특별자치”를 “세종특별”로 하고, 소재지 란 중 “세종특별자치시”를 “세종특별시”로 한다.

별표 3의 대전고등법원의 관할구역 중 “세종특별자치시”를 “세종특별시”로 한다.

부 칙

별표 5의 대전고등법원의 관할구역 란 중 “세종특별자치시”를 각각 “세종특별시”로 한다.

별표 7의 대전지방법원의 시·군법원 란 중 “세종특별자치시”를 “세종특별”로 하고, 관할구역 란 중 “세종특별자치시”를 각각 “세종특별시”로 한다.

⑤ 법률 제21067호 국회법 일부개정법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제22조의5제1항 중 “「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」”을 “「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」”으로, “세종특별자치시에”를 “세종특별시에”로 한다.

부칙 제1조부터 제6조까지는 이 법의 시행시기, 준비행위, 조례 제정 전 종전 규정의 적용, 공무원·조례·규칙·관할구역에 관한 일반적 경과조치, 벌칙·과태료의 적용기준을 규정한 것으로, 세종특별자치시에서 세종특별시로의 전환 과정에서 발생할 수 있는 법적 공백과 혼선을 방지하기 위한 통상적 경과규정으로 보임.

부칙 제7조는 「지방자치법」 등 관련 법령에서 ‘세종특별자치시’를 ‘세종특별시’로, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」으로 정비하여, 세종특별시의 명칭과 행정수도 규정이 관련 법체계 전반에 일관되게 반영되도록 하려는 체계정비 규정으로서, 타당한 조치로 보임.

다만, ‘세종특별자치시’ 또는 현행 세종시법을 인용하고 있는 다른 법률이 추가로 존재할 수 있으므로,¹⁸⁾ 개정 필요성이 명백한 법률을

18) 공직선거법, 주택법, 지방세법, 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 등

중심으로 부칙 제7조에서 개별적으로 열거하되, 별도로 ‘다른 법령과의 관계’ 조항을 두어 이 법의 제명 및 명칭 변경이 관련 법령 전반의 인용 규정에 미치는 효과를 일괄적으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.¹⁹⁾

문 의 처
02)6788-5338

19) 법률이 제정·개정·폐지되는 경우 다른 법률에서 해당 법률 또는 그 조항을 인용하고 있는 현황을 모두 파악하여 “다른 법률의 개정”에 빠짐없이 담지 못할 가능성이 있다면, “다른 법령과의 관계”를 두어 해당 법률 제정·개정·폐지의 효력이 모든 법률에 미치도록 할 수 있다 (국회사무처, 『법제기준과 실제』, 2024, 914면).

신행정수도의건설을위한특별조치법 위헌확인

[전원재판부 2004헌마554, 2004. 10. 21.]

【판시사항】

1. 헌법상 수도의 개념
2. 신행정수도의건설을위한특별조치법(이하 ‘이 사건 법률’이라 한다)이 수도이전의 의사결정을 포함하는지 여부(적극)
3. 우리 헌법상 관습헌법이 인정될 수 있는지 여부(적극)
4. 관습헌법 인정의 헌법적 근거
5. 관습헌법의 성립요건으로서의 기본적 헌법사항
6. 관습헌법의 일반적 성립요건
7. 수도의 설정과 이전의 헌법적 의의
8. ‘우리나라의 수도가 서울인 점’이 자명하고 전제된 헌법규범으로서 불문헌법으로 인정될 수 있는지 여부(적극)
9. ‘우리나라의 수도가 서울인 점’이 관습헌법으로 인정될 수 있는지 여부(적극)
10. ‘우리나라의 수도가 서울인 점’이 단순한 사실명제가 아니라 규범명제인지 여부(적극)
11. 관습헌법의 폐지와 사멸
12. 관습헌법을 하위 법률의 형식으로 의식적으로 개정할 수 있는지 여부(소극)

13. ‘우리나라의 수도가 서울인 점’에 대한 관습헌법을 폐지하기 위해서는 헌법 개정이 필요한지 여부(적극)
14. 이 사건 법률이 헌법 제130조에 따라 헌법개정절차에 있어 국민이 가지는 국민투표권을 침해하여 위헌인지 여부(적극)

【결정요지】

1. 일반적으로 한 나라의 수도는 국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 정치·행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳을 의미한다. 헌법기관들 중에서 국민의 대표기관으로서 국민의 정치적 의사를 결정하는 국회와 행정을 통할하며 국가를 대표하는 대통령의 소재지가 어디인가 하는 것은 수도를 결정하는데 있어서 특히 결정적인 요소가 된다. 대통령은 국가원수로서 국가를 상징하고 정부의 수반으로서 국가운용의 최고 통치권자이며 의회는 주권자인 국민이 선출한 대표들로 구성된 대의기관으로서 오늘날의 간접민주주의 통치구조하에서 주권자의 의사를 대변하고 중요한 국가의사를 결정하는 중추적 역할을 담당하므로 이들 두 개의 국가기관은 국가권력의 중심에 있고 국가의 존재와 특성을 외부적으로 표현하는 중심이 되기 때문이다.
2. 이 사건 법률은 신행정수도를 “국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 수도로 새로 건설되는 지역으로서 …… 법률로 정하여지는 지역”이라고 하고(제2조 제1호), 신행정수도의 예정지역을 “주요 헌법기관과 중앙행정기관 등의 이전을 위하여 …… 지정·고시하는 지역”이라고 규정하여(같은 조 제2호), 결국 신행정수도는 주요 헌법기관과 중앙 행정기관들이 소재하여 국가의 정치·행정의 중추기능을 가지는 수도가 되어야 함을 명확히 하고 있다. 따라서 이 사건 법률은 비록 이전되는 주요 국가기관의 범위를 개별적으로 확정하고 있지는 아니하지만, 그 이전의 범위는 신행정수도가 국가의 정치·행정의 중추기능을 담당하기에 충분한 정도가 되어야 함을 요구하고 있다. 그렇다면 이 사건 법률은 국가의 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지로서 헌법상의 수도개념에 포함되는 국가의 수도를 이전하는 내용을 가지는 것이며, 이 사건 법률에 의한 신행정수도의 이전은 곧 우리나라의 수도의 이전을 의미한다.

3. 우리나라는 성문헌법을 가진 나라로서 기본적으로 우리 헌법전(憲法典)이 헌법의 법원(法源)이 된다. 그러나 성문헌법이라고 하여도 그 속에 모든 헌법사항을 빠짐없이 완전히 규율하는 것은 불가능하고 또한 헌법은 국가의 기본법으로서 간결성과 함축성을 추구하기 때문에 형식적 헌법전에는 기재되지 아니한 사항이라도 이를 불문헌법(不文憲法) 내지 관습헌법으로 인정할 소지가 있다. 특히 헌법제정 당시 자명(自明)하거나 전제(前提)된 사항 및 보편적 헌법원리와 같은 것은 반드시 명문의 규정을 두지 아니하는 경우도 있다. 그렇다고 해서 헌법사항에 관하여 형성되는 관행 내지 관례가 전부 관습헌법이 되는 것은 아니고 강제력이 있는 헌법규범으로서 인정되려면 엄격한 요건들이 충족되어야만 하며, 이러한 요건이 충족된 관습만이 관습헌법으로서 성문의 헌법과 동일한 법적 효력을 가진다.
4. 헌법 제1조 제2항은 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’고 규정한다. 이와 같이 국민이 대한민국의 주권자이며, 국민은 최고의 헌법제정권력이기 때문에 성문헌법의 제·개정에 참여할 뿐만 아니라 헌법전에 포함되지 아니한 헌법사항을 필요에 따라 관습의 형태로 직접 형성할 수 있다. 그렇다면 관습헌법도 성문헌법과 마찬가지로 주권자인 국민의 헌법적 결단의 의사의 표현이며 성문헌법과 동등한 효력을 가진다고 보아야 한다. 국민주권주의는 성문이든 관습이든 실정법 전체의 정립에의 국민의 참여를 요구한다고 할 것이며, 국민에 의하여 정립된 관습헌법은 입법권자를 구속하며 헌법으로서의 효력을 가진다.
5. 관습헌법이 성립하기 위하여서는 관습이 성립하는 사항이 단지 법률로 정할 사항이 아니라 반드시 헌법에 의하여 규율되어 법률에 대하여 효력상 우위를 가져야 할 만큼 헌법적으로 중요한 기본적 사항이 되어야 한다. 일반적으로 실질적인 헌법사항이라고 함은 널리 국가의 조직에 관한 사항이나 국가기관의 권한 구성에 관한 사항 혹은 개인의 국가권력에 대한 지위를 포함하여 말하는 것이지만, 관습헌법은 이와 같은 일반적인 헌법사항에 해당하는 내용 중에서도 특히 국가의 기본적이고 핵심적인 사항으로서 법률에 의하여 규율하는 것이 적합하지 아니한 사항을 대상으로 한다. 일반적인 헌법사항 중 과연 어디까지가 이러한 기본적이고 핵심적인 헌법사항에 해당하는지 여부는 일반추상적인 기준을 설정하여 재단할 수는 없고, 개별적 문제사항에서 헌법적 원칙성과 중요성 및 헌법원리를 통하여 평가하는 구체적 판단에 의하여 확정하여야 한다.

6. 관습헌법이 성립하기 위하여서는 관습법의 성립에서 요구되는 일반적 성립 요건이 충족되어야 한다. 첫째, 기본적 헌법사항에 관하여 어떠한 관행 내지 관례가 존재하고, 둘째, 그 관행은 국민이 그 존재를 인식하고 사라지지 않을 관행이라고 인정할 만큼 충분한 기간 동안 반복 내지 계속되어야 하며(반복·계속성), 셋째, 관행은 지속성을 가져야 하는 것으로서 그 중간에 반대되는 관행이 이루어져서는 아니 되고(항상성), 넷째, 관행은 여러 가지 해석이 가능할 정도로 모호한 것이 아닌 명확한 내용을 가진 것이어야 한다(명료성). 또한 다섯째, 이러한 관행이 헌법관습으로서 국민들의 승인 내지 확인 또는 폭넓은 컨센서스를 얻어 국민이 강제력을 가진다고 믿고 있어야 한다(국민적 합의).
7. 헌법기관의 소재지, 특히 국가를 대표하는 대통령과 민주주의적 통치원리에 핵심적 역할을 하는 의회의 소재지를 정하는 문제는 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법사항의 하나이다. 여기서 국가의 정체성이란 국가의 정서적 통일의 원천으로서 그 국민의 역사와 경험, 문화와 정치 및 경제, 그 권력구조나 정신적 상징 등이 종합적으로 표출됨으로써 형성되는 국가적 특성이라 할 수 있다. 수도를 설정하는 것 이외에도 국명(國名)을 정하는 것, 우리말을 국어(國語)로 하고 우리글을 한글로 하는 것, 영토를 확정하고 국가주권의 소재를 밝히는 것 등이 국가의 정체성에 관한 기본적 헌법사항이 된다고 할 것이다. 수도를 설정하거나 이전하는 것은 국회와 대통령 등 최고 헌법기관들의 위치를 설정하여 국가조직의 근간을 장소적으로 배치하는 것으로서, 국가생활에 관한 국민의 근본적 결단임과 동시에 국가를 구성하는 기반이 되는 핵심적 헌법사항에 속한다.
8. 우리 헌법전상으로는 ‘수도가 서울’이라는 명문의 조항이 존재하지 아니한다. 그러나 현재의 서울 지역이 수도인 것은 그 명칭상으로도 자명한 것으로서, 대한민국의 성립 이전부터 국민들이 이미 역사적, 전통적 사실로 의식적 혹은 무의식적으로 인식하고 있었으며, 대한민국의 건국에 즈음하여서도 국가의 기본구성에 관한 당연한 전제사실 내지 자명한 사실로서 아무런 의문도 제기될 수 없는 것이었다. 따라서 제헌헌법 등 우리 헌법제정의 시초부터 ‘서울에 수도(서울)를 둔다.’는 등의 동어반복적인 당연한 사실을 확인하는 헌법조항을 설치하는 것은 무의미하고 불필요한 것이었다. 서울이 바로 수도인 것은 국가생활의 오랜 전통과 관습에서 확고하게 형성된 자명한 사실 또는 전제된 사실로서 모든 국민이 우리나라의 국가구성에 관한 강제력 있는 법규범으로 인식하고 있는 것이다.

9. 서울이 우리나라의 수도인 것은 조선시대 이래 600여 년 간 우리나라의 국가생활에 관한 당연한 규범적 사실이 되어 왔으므로 우리나라의 국가생활에 있어서 전통적으로 형성되어있는 계속적 관행이라고 평가할 수 있고(계속성), 이러한 관행은 변함없이 오랜 기간 실효적으로 지속되어 중간에 깨어진 일이 없으며(항상성), 서울이 수도라는 사실은 우리나라의 국민이라면 개인적 견해 차이를 보일 수 없는 명확한 내용을 가진 것이며(명료성), 나아가 이러한 관행은 오랜 세월간 굳어져 와서 국민들의 승인과 폭넓은 컨센서스를 이미 얻어(국민적 합의) 국민이 실효성과 강제력을 가진다고 믿고 있는 국가생활의 기본사항이라고 할 것이다. 따라서 서울이 수도라는 점은 우리의 제정헌법이 있기 전부터 전통적으로 존재하여온 헌법적 관습이며 우리 헌법조항에서 명문으로 밝힌 것은 아니지만 자명하고 헌법에 전제된 규범으로서, 관습헌법으로 성립된 불문헌법에 해당한다.
10. 관습헌법의 제 요건을 갖추고 있는 ‘서울이 수도인 사실’은 단순한 사실명제가 아니고 헌법적 효력을 가지는 불문의 헌법규범으로 승화된 것이며, 사실명제로부터 당위명제를 도출해 낸 것이 아니라 그 규범력에 대한 다툼이 없이 이어져 오면서 그 규범성이 사실명제의 뒤에 잠재되어 왔을 뿐이다.
11. 어느 법규범이 관습헌법으로 인정된다면 그 개정가능성을 가지게 된다. 관습헌법도 헌법의 일부로서 성문헌법의 경우와 동일한 효력을 가지기 때문에 그 법규범은 최소한 헌법 제130조에 의거한 헌법개정의 방법에 의하여만 개정될 수 있다. 따라서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 국회의 의결을 얻은 다음(헌법 제130조 제1항) 국민투표에 붙여 국회의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다(헌법 제130조 제3항). 다만 이 경우 관습헌법규범은 헌법전에 그에 상반하는 법규범을 첨가함에 의하여 폐지하게 되는 점에서, 헌법전으로부터 관계되는 헌법조항을 삭제함으로써 폐지되는 성문헌법규범과는 구분된다. 한편 이러한 형식적인 헌법개정 외에도, 관습헌법은 그것을 지탱하고 있는 국민적 합의성을 상실함에 의하여 법적 효력을 상실할 수 있다. 관습헌법은 주권자인 국민에 의하여 유효한 헌법규범으로 인정되는 동안에만 존속하는 것이며, 관습법의 존속요건의 하나인 국민적 합의성이 소멸되면 관습헌법으로서의 법적 효력도 상실하게 된다. 관습헌법의 요건들은 그 성립의 요건일 뿐만 아니라 효력 유지의 요건이다.
12. 우리나라와 같은 성문의 경성헌법 체제에서 인정되는 관습헌법사항은 하위 규범형식인 법률에 의하여 개정될 수 없다. 영국과 같이 불문의 연성헌법

체제에서는 법률에 대하여 우위를 가지는 헌법전이라는 규범형식이 존재하지 아니하므로 헌법사항의 개정은 일반적으로 법률개정의 방법에 의할 수밖에 없을 것이다. 그러나 우리 헌법의 경우 헌법 제10장 제128조 내지 제130조는 일반법률의 개정절차와는 다른 엄격한 헌법개정절차를 정하고 있으며, 동 헌법개정절차의 대상을 단지 ‘헌법’이라고만 하고 있다. 따라서 관습헌법도 헌법에 해당하는 이상 여기서 말하는 헌법개정의 대상인 헌법에 포함된다고 보아야 한다. 이와 같이 헌법의 개정절차와 법률의 개정절차를 준별하고 헌법의 개정절차를 엄격히 한 우리 헌법의 체제 내에서 만약 관습헌법을 법률에 의하여 개정할 수 있다고 한다면 이는 관습헌법을 더 이상 ‘헌법’으로 인정한 것이 아니고 단지 관습‘법률’로 인정하는 것이며, 결국 관습헌법의 존재를 부정하는 것이 된다. 이러한 결과는 성문헌법체제하에서도 관습헌법을 인정하는 대전제와 논리적으로 모순된 것이므로 우리 헌법 체제상 수용될 수 없다.

13. 우리나라의 수도가 서울이라는 점에 대한 관습헌법을 폐지하기 위해서는 헌법이 정한 절차에 따른 헌법개정이 이루어져야 한다. 이 경우 성문의 조항과 다른 것은 성문의 수도조항이 존재한다면 이를 삭제하는 내용의 개정이 필요하겠지만 관습헌법은 이에 반하는 내용의 새로운 수도설정조항을 헌법에 넣는 것만으로 그 폐지가 이루어지는 점에 있다. 다만 헌법규범으로 정립된 관습이라고 하더라도 세월의 흐름과 헌법적 상황의 변화에 따라 이에 대한 침범이 발생하고 나아가 그 위반이 일반화되어 그 법적 효력에 대한 국민적 합의가 상실되기에 이른 경우에는 관습헌법은 자연히 사멸하게 된다. 이와 같은 사멸을 인정하기 위하여서는 국민에 대한 종합적 의사 확인으로서 국민투표 등 모두가 신뢰할 수 있는 방법이 고려될 여지도 있을 것이다. 그러나 이 사건의 경우에 이러한 사멸의 사정은 확인되지 않는다. 따라서 우리나라의 수도가 서울인 것은 우리 헌법상 관습헌법으로 정립된 사항이며 여기에는 아무런 사정의 변화도 없다고 할 것이므로 이를 폐지하기 위해서는 반드시 헌법개정의 절차에 의하여야 한다.
14. 서울이 우리나라의 수도인 점은 불문의 관습헌법이므로 헌법개정절차에 의하여 새로운 수도 설정의 헌법조항을 신설함으로써 실효되지 아니하는 한 헌법으로서의 효력을 가진다. 따라서 헌법개정의 절차를 거치지 아니한 채 수도를 충청권의 일부지역으로 이전하는 것을 내용으로 한 이 사건 법률을 제정하는 것은 헌법개정사항을 헌법보다 하위의 일반 법률에 의하여 개정하는 것이 된다. 한편 헌법 제130조에 의하면 헌법의 개정은 반드시 국민투표를

거쳐야만 하므로 국민은 헌법개정에 관하여 찬반투표를 통하여 그 의견을 표명할 권리를 가진다. 그런데 이 사건 법률은 헌법개정사항인 수도의 이전을 헌법개정의 절차를 밟지 아니하고 단지 단순법률의 형태로 실현시킨 것으로서 결국 헌법 제130조에 따라 헌법개정에 있어서 국민이 가지는 참정권적 기본권인 국민투표권의 행사를 배제한 것이므로 동 권리를 침해하여 헌법에 위반된다.

<재판관 김영일의 별개의견>

1. 수도이전에 관한 의사결정은 헌법 제72조 국민투표의 대상이다.

가. 수도의 위치는 국가존재의 의미에 영향을 미치는 것이어서 국가안위에 관한 문제이고, 통일과정 및 통일의 전후에 있어 중요한 의미를 가지기 때문에 통일에 관한 문제이며, 국가방위전략에 중요한 고려요소가 되기 때문에 국방에 관한 문제이므로, 수도이전에 관한 의사결정은 헌법 제72조가 정한 ‘국방·통일 기타 국가안위에 관한 정책’에 해당한다.

나. 수도이전문제는 대의기관의 의사를 통하여 추정되는 국민의사와 별도로 현실적인 국민의사를 확인할 필요가 있을 만큼 충분한 가치가 있는 것이므로, 수도이전에 관한 의사결정은 헌법 제72조가 정한 ‘중요정책’에 해당한다.

다. 따라서 수도이전에 관한 의사결정은 헌법 제72조가 정한 ‘외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책’에 해당하여 국민투표의 대상이 된다.

2. 대통령의 국민투표부의행위는 자유재량행위이지만, 수도이전에 관한 의사결정을 국민투표에 붙이지 아니하는 것은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 재량권이 부여된 근거되는 법규범인 헌법 제72조에 위반된다.

가. 법치주의의 원리는 어떠한 공권력작용이라도 법으로부터 자유로울 수 없음을 요구하므로 대통령의 국민투표부의행위가 자유재량행위라 하더라도 법으로부터 자유로울 수 없는바, 재량권의 일탈·남용이 있는 재량권 행사는 그 재량권을 부여한 근거되는 법규범에 위반되며, 이와 같은 법리는 행정법 분야뿐만 아니라 공권력작용 일반에 대하여 적용된다.

나. 헌법 제72조는 단순히 국민투표부의에 관한 대통령의 권한만을 규정한 조문이 아니라 국민의 국민투표권을 아울러 규정하여 우리 헌법상 통치구조

의 제도적 근간을 규정한 조문이라고 이해되고, 우리 헌법은 대의제를 원칙으로 하면서도 국민투표의 대상이 되는 정책에 관하여는 직접민주제의 요소를 채택하였다고 할 것이므로, 이러한 정책에 관하여 대의기관은 국민들의 현실의사에 기속된다. 따라서 국민이 대의기관에 의한 정책결정을 하지 아니하고 직접 국민투표로 결정하려는 의사를 가지고 있다고 볼 상당한 이유가 있는 경우 대의기관이 이러한 의사를 무시하고 스스로 결정을 하거나, 대의기관의 의사가 국민의 현실의사와 다르다고 볼 상당한 이유가 있는 경우 대의기관이 국민의 현실의사로 추정되는 것을 무시하고 반대되는 결정을 한다면, 헌법 제72조의 입법정신과 입법목적에 반하여 재량권을 일탈·남용한 것이 된다. 그런데 우리 국민은 수도이전에 관한 의사결정을 대통령이나 국회와 같은 대의기관에 위임하지 아니하고 직접 결정하겠다는 의사를 가지고 있다고 볼 상당한 이유가 있고 신행정수도로 이전하는 것에 반대하는 의사를 가지고 있다고 볼 상당한 이유가 있다. 그러므로 이를 국민투표에 붙이지 아니하는 것은 재량권을 일탈·남용하는 것이다.

다. 수도이전에 관한 의사결정을 국민투표에 붙이지 아니하는 것은 합리성을 결하였음이 객관적으로 명백하여 자의금지원칙에 반하고, 또 국민들은 수도이전문제를 국민투표에 붙이리라는 신뢰와 대의기관이 국민들의 의사에 반하여 행동하지는 않으리라는 신뢰를 가지고 있음을 추인할 수 있어 신뢰보호원칙에도 반하므로, 이를 국민투표에 붙이지 아니하는 것은 재량권을 일탈·남용하는 것이다.

3. 그리하여 대통령이 재량권을 적법하게 행사한다면 수도이전에 관한 의사결정을 국민투표에 붙이는 선택 외에는 다른 선택을 할 수 없고, 따라서 대통령은 이를 국민투표에 붙일 의무가 있으며, 이에 따라 국민은 이를 국민투표에 붙이도록 요구할 권리가 있고 대통령이 현실적으로 부의하기 전이라도 이에 관한 구체적 국민투표권을 가진다.

4. 이 사건 법률은 수도이전에 관한 국가의사를 결정함에 있어 국민투표를 확정적으로 배제하는 내용이고, 또한 대통령의 법률안제출행위에 있는 헌법 제72조를 위반한 흠이 그 자체로 법률제정의 흠이라고 평가되거나 적어도 국회의 법률안의결행위에 승계되어 법률제정에 흠이 있게 되어, 국민의 한사람들인 청구인들은 이 사건 법률의 제정·시행으로 헌법 제72조의 국민투표권을 침해당하였다.

5. 다수의견과 같이 수도의 위치가 관습헌법규범이라는 입장에 서더라도, 청구

인들은 이 경우 헌법 제130조의 국민투표권 뿐만 아니라 헌법 제130조의 국민투표가 실시됨을 해제조건으로 하는 헌법 제72조의 국민투표권과 헌법 제130조의 국민투표권과 선택적 권리인 헌법 제72조의 국민투표권을 가지고 있는데, 이 사건 법률은 이 모두를 배제한 것으로 각 국민투표권 모두를 침해한 법률이 된다.

6. 국민의 법적 확신이 변화·소멸되었음이 확인되지 않는다는 이유로 헌법개정 절차에 의하여야 한다는 다수의견의 논리에 의문이 있고, 다수의견에 따른 헌법재판소의 이 사건 결정으로 수도위치에 관한 규범의 형태가 관습헌법규범에서 성문헌법규범으로 변경되는 결과가 된다면 규범의 존재양식을 선택하는 헌법개정권력의 권한을 헌법재판소가 실질적으로 행사하는 것이 되며, 헌법규범이 아닌 사항에 관하여 국민투표권이 침해되는 상황이 발생할 경우 다수의견은 어떠한 방법으로 국민의 기본권을 보장할 것인지 분명하지 아니하고, 관습헌법이라고 단정하기 어려운 면이 있는 수도문제에 관하여 현행헌법의 틀 내에서 위헌적 상황을 교정할 방법이 있는데도 다수의견은 헌법개정의 방법을 전제로 하는 무리한 길을 택하는 것이 아닌가 한다.

7. 이 사건 법률이 청구인들의 국민투표권을 제한한 것에는 정당한 사유가 없다.

<재판관 전효숙의 반대의견>

1. 다수의견의 논지는 우리 헌법의 해석상 받아들일 수 없다.

가. 역사적으로 수도의 소재지는 국가 정체성에 관한 중요한 사항이었으나, 자유민주주의와 입헌주의를 주된 가치로 하는 우리 헌법은, 국가권력의 통제와 합리화를 통하여 국민의 자유와 권리를 최대한 실현하려는 것이 그 목적이며, 수도의 소재지가 어디냐는 그 목적을 위한 “도구”에 불과하다. 그러므로 헌법상 수도의 위치가 반드시 헌법제정권자나 헌법개정권자가 직접 결정해야 할 사항이라 할 수 없다.

나. 서울이 수도라는 사실이 오랫동안 우리 민족에게 자명하게 인식되어 온 관행에 속한다 하더라도, 우리 국민이 그것을 강제력 있는 법규범으로 확신하고 있었다고 인정하기 어렵다. 수도이전 문제는 이 사건 심판청구 무렵에야 우리 사회의 주된 쟁점이 되었고, 여야 국회의원들은 수도이전 사안이 국민의 헌법적 확신을 지니는 헌법사항이라든가, 헌법개정절차를 통하

여야 하므로 입법권의 대상이 될 수 없다든가 하는 점에 관한 인식을 전혀 드러내지 않았다. 결국 “서울이 수도”라는 관행적 “사실”에서 관습헌법이라는 “당위규범”이 인정될 수 없다.

다. 성문헌법을 지닌 법체제에서, 관습헌법을 성문헌법과 “동일한” 혹은 “특정 성문헌법 조항을 무력화 시킬 수 있는” 효력을 가진 것으로 볼 수 없다. 성문의 헌법전은 헌법제정권자인 국민들이 직접 “명시적” 의사표시로써 제정한 최고법규범으로서 모든 국가권력을 기속하는 강한 힘을 보유하는 것이며, 그 내용의 개정은 엄격한 절차를 거치도록 하고 있는데, 그러한 성문헌법의 강한 힘은 국민주권의 명시적 의사가 특정한 헌법제정절차를 거쳐서 수렴되었다는 점에서 가능한 것이다. 관습만으로는 헌법을 특징화하는 그러한 우세한 힘을 보유할 수 없다. 관습헌법은 성문헌법으로부터 동떨어져 성립하거나 존속할 수 없고 항상 성문헌법의 여러 원리와 조화를 이룸으로써만 성립하고 존속하는 “보완적 효력”만을 지닌다. 이러한 법리는 관습헌법의 내용이 “중요한 헌법사항”이라 하더라도 동일하다.

라. 관습헌법이란 실질적 의미의 헌법사항이 관습으로 규율되고 있다는 것을 뜻할 뿐이며, 관습헌법이라고 해서 성문헌법과 똑같은 효력이 인정된다고 볼 근거가 없다. 또한 헌법의 개정은 “형식적 의미”의 헌법, 즉 성문헌법과 관련된 개념이므로, 관습헌법의 변경은 헌법의 개정에 속하지 않으며 헌법이 마련한 대의민주주의 절차인 법률의 제정, 개정을 통하여 다루어질 수 있다.

마. “서울이 수도”라는 관습헌법의 변경은 헌법개정에 의하여 한다면, 이는 관습헌법에 대하여 헌법이 부여한 국회의 입법권보다 우월적인 힘을 인정하는 것이 된다. 수도이전과 같은 헌법관습의 변경의 경우에도, 별도로 이를 제한하는 헌법규정이 없으므로, 국회의 입법으로 가능하다. 이 사건 법률은 국회의원들의 압도적 다수로 통과되었는데, 그러한 입법이 국민의 민의를 제대로 반영하지 못하였다는, 혹은 민의를 배신하였다는 정치적 비난을 받을 수 있는 것은 별도로 하고, 헌법적 측면에서 그것이 “국회의원들의 권한이 아니다”고 단정할 수 없는 것이다.

바. 이러한 이유에서 이 사건 법률이 헌법 제130조 제2항의 국민투표권을 침해할 가능성은 없다.

2. 한편 별개의견은 이 사건 법률이 헌법 제72조의 국민투표권을 침해하였다고

하나, 헌법 제72조는 대통령에게 ‘국가안위에 관한 중요정책’의 국민투표를 실시할 것인지 여부에 관하여 재량을 주고 있는데, 사안의 중대성에 따라 그 재량이 달라진다고 해석할 수 없다. 또한 그러한 재량은 헌법이 직접 부여한 것이므로, 행정법상의 재량권의 일탈·남용 법리는 적용될 수 없다. 따라서 이 사건에서 헌법 제72조의 국민투표권이 침해될 가능성은 없다.

3. 결국 청구인들의 국민투표권 침해 주장은 권리의 침해가능성 자체가 인정되지 않으므로 부적법하다. 청구인들의 다른 기본권 침해 주장 역시 기본권 침해의 자기관련성, 직접성 혹은 현재성 요건을 갖추지 못하였다. 이 사건은 기본권 침해를 구제하기 위한 헌법소원절차에서 헌법재판소가 본안판단을 하기에 부적법한 것이다.