

서울특별시 마포구 전직대통령 기념사업 지원에 관한 조례안 심사보고서

2023. 10. 17.
행정건설위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 및 제안자: 2023. 10. 6. 홍지광 의원 외 7명
- 나. 회부일자: 2023. 10. 10.
- 다. 상정일자: 제264회 임시회 제1차 행정건설위원회(2023. 10. 17.)
상정, 심사, 의결

2. 제안설명요지 【제안설명자: 홍지광 의원】

전직대통령 기념사업 지원을 통해 전직대통령의 위업을 기리고 국민의 역사적 인식 함양 및 국가적 자부심과 정체성을 강화하는 데 이바지하고자 함

3. 주요내용

- 가. 조례의 목적(안 제1조)
- 나. 구청장의 책무(안 제2조)
- 다. 기념사업에 대한 범위(안 제3조)
- 라. 위탁 대상 및 예산지원에 대한 근거 규정(안 제4조 ~ 안 제5조)
- 마. 기념사업 지원금 등에 대한 지도 및 감독에 관한 사항(안 제6조)

4. 검토보고(전문위원 권하나)

가. 제정 목적

- 동 조례 제정안은 2023년 10월 6일 홍지광 의원의 대표발의로 제안되어 10월 10일 우리 위원회에 회부되었으며, 제정 취지는 전직대통령의 위업을 기리고 국민의 자긍심을 고양하기 위하여 전직대통령 기념사업을 지원하는데 필요한 사항을 규정하고자 하는 것임.
- 마포구에는 3명의 전직대통령 관련 시설이 있는 바, ‘전직대통령 기념사업’을 통해 단순히 전직대통령을 예우하는데 그치는 것이 아니라 국민의 자긍심을 고취시켜 마포구 발전에 기여할 수 있으므로 조례 제정의 취지와 목적은 타당하다고 사료됨.
- 또한, 역사·문화적인 가치가 높은 전직대통령 관련 시설을 대한민국 근현대사의 명소이자 배움터로 조성해 나갈 필요가 있을 것으로 사료됨.

[표 1] 마포구 소재 전직대통령 관련 시설 현황

명 칭	개 관 일	위 치	비 고
최규하 대통령 가옥	2008년 10월 (국가등록문화재 제413호 지정)	서교동 467-5	서울특별시
연세대학교 김대중 도서관	2003년 11월	신촌로4길 5-26(동교동)	연세대학교 부속기관
박정희 대통령 기념도서관	2012년 2월	월드컵로 386(상암동)	박정희개념재단 후원회

- 전직 대통령의 기념사업에 관해서는 「전직대통령 예우에 관한 법률」에 따라 국가사무로 추진되고 있으나, 지방자치법¹⁾에 근거하여 지역적 차원에서 별도로 공간적 범위를 마포구에 위치한 전직대통령 기념시설로 한정하여 전직대통령 기념사업을 추진하려는 것으로 법적인 문제점은 없다고 판단됨.²⁾

1) 제28조(조례) ④ 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.

■ **법제처 의견제시: 11-0153호(2011. 8. 3.)**

「지방자치법」 제22조 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있으므로, 전직대통령의 기념사업(이하 “기념사업”이라 함) 지원이 지방자치단체의 사무에 포함된다면 관계 법령의 범위에서 조례를 제정할 수 있다고 할 것인데, 기념사업 지원사무는 지방자치단체가 자신을 홍보하고 이미지를 제고하며 아울러 지역문화를 활성화하기 위한 방안의 일환으로 추진할 수 있는 것이므로 그 업무의 성격상 지방자치단체의 사무를 규정한 「지방자치법」상 자치사무의 일종으로 볼 여지는 있을 것입니다.

- 현재 이렇게 전직대통령 기념사업에 대한 조례를 설치·운영하는 자치단체는 강원도, 경상남도, 경상북도, 김해시, 구미시, 원주시 등 6개³⁾로 파악되며, 대부분 동 자치단체에서 출생하거나 성장한 전직대통령의 기념사업을 지원하고 있음.

나. 조문 검토

- 본 제정 조례안은 총 7개의 조로 구성되어 있는 바, 주요내용으로는 전직대통령 기념사업의 범위와 기념사업의 위탁 및 지원, 지도·감독에 관한 사항을 규정하였음.
- 제정안을 조문별로 살펴보면, 안 제1조는 마포구에 위치한 전직대통령 기념시설과 관련된 전직대통령 기념사업 지원을 통해 전직대통령의 위업을 기리고 국민의 자긍심을 고양하기 위함을 조례의 목적으로 규정하고 있음.
- 안 제3조는 전직대통령을 위업을 기리고 국민의 자긍심을 고양하기 위해 전직대통령을 선양하기 위한 소재 발굴 및 기념사업, 전직대통령 추모행사에 관련된 사업, 그 밖에 구청장이 필요하다고 인정한 사업 등을 기념사업의 범위로 규정하고 있음.

2) 법제처(2011. 8. 3.) 의견제시 (붙임자료 2 참조)

3) 자치단체 조례 현황 (붙임자료1 참조)

- 이는 전직대통령의 사상과 철학, 지적 등을 객관적으로 분석하여 그 결과를 널리 알림으로써, 국민의 자긍심을 고취시키고자 하는 것으로 타당하다고 판단됨.
- 안 제4조는 기념사업을 원활히 추진하기 위해서 필요하다고 인정할 때에는 구청장은 기념사업과 관련한 업무를 비영리법인·단체에 위탁할 수 있도록 하였음.
- 이는 전직대통령 기념사업의 특성상 관련 단체의 참여와 자율성을 높여 사업의 효과를 높이기 위한 방안이라고 사료됨. 전직대통령 기념사업은 해당 전직대통령에 대한 이해와 후원회원 등 지지세력과의 공감대가 매우 중요한 사업임. 그리고 이러한 이유 때문에 정부도 전직 대통령 기념사업을 직접 추진하기 보다는, 민간단체에 대한 지원방식으로 운영⁴⁾하고 있음.
- 안 제5조는 구청장이 기념사업에 소요되는 사업비를 지원하거나 구유재산을 사용·수익하거나 대부할 수 있도록 하였음.
- 그러나, 민간단체 등이 운영하는 전직대통령의 기념시설의 운영비를 예산으로 지원하는 것은 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」⁵⁾에 따라 불가한 사항임. 이는 전직대통령 기념사업에 대한 지원 범위를 사업경비의 일부 보조로 한정해 온 일관된 법적취지와 민간이 운영하는 기념시설에 대해 운영비를 지원하는 국내외 사례가 없다는 형평성 측면, 그리고 연례적 운영비 지원에 따른 재정 부담을 고려해 운영적 경비는 제외함이 타당하다고 판단됨.⁶⁾

4) 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2(기념사업의 지원) 민간단체 등이 전직대통령을 위한 기념사업을 추진하는 경우에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

5) 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제6조(지방보조금의 예산 편성 및 운영) ② 지방자치단체의 장은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없다. 이 경우 운영비로 사용할 수 있는 경비의 종목은 대통령령으로 정한다.

6) 2018년 11월 민주당 홍익표 의원 등 11인이 발의한 「전직대통령 예우에 관한 법률」 일부 개정안(홍익표 등, 2018)과 2019년 3월 자유한국당 이채익 의원 등 10인이 발의한 「전직대통령 예우에 관한 법률」 일부 개정안(이채익 등, 2018)은 모두 민간단체 등이 운영하는 전직대통령 기념시설의 운영 비용 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있음. 그러나 해당 법안은 정부와 일부 법안심사위원의 반대로 통과되지 않았으며, 20대 국회 종결과 함께 폐기됨.

다. 종합 검토 결과

- 이와 같이 살펴본 바, 제정 조례안의 내용은 「지방자치법」 제13조의 자치사무 범위 내에서, 별다른 의무를 부여하거나 권리를 제한하는 내용을 담고 있지 않아 법령 체계상 문제점은 없는 것으로 판단됨. 그리고, 동 조례안은 입법예고와 관계부서의 의견을 수렴하는 등 절차를 적절히 이행하였음.
- 본 조례안 제정 이후 전직대통령 기념시설 내 공간을 활용한 영화제나 공연, 교양 강좌 등의 다양한 기념사업을 발굴하여 추진하고, 이와 더불어 국민들에게 적극적으로 홍보할 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 특히, 각 전직대통령 관련 시설은 당시의 시대상과 공과를 보여주는 만큼, 이를 담고 있는 기념시설을 종합적으로 연계한 현장학습 프로그램 등이 마련될 경우, 다음 세대에게 균형 있는 역사적 교육을 제공할 수 있을 것으로 기대됨.

5. 질의 및 답변요지: 생략

6. 토론요지: 없음

7. 심사결과: 원안가결

8. 기타 소수의견의 요지: 없음

9. 기타: 없음

붙임 1**자치단체 조례 제정 현황**

('23. 10월 기준)

연 번	지 역 명	소 관 부 서	조 례 명	제 정 시 기
1	강원도	행정국 총무과	강원도 전직 대통령 기념사업 지원에 관한 조례	2009-05-08
2	경상남도	자치행정국 행정과	경상남도 전직대통령 기념사업 지원에 관한 조례	2011-12-29
3	경상북도 구미시	박정희대통령 역사 자료관	구미시 박정희대통령 기념사업 지원 및 육성에 관한 조례	2015-07-03
4	경상남도 김해시	문화관광사업소 관광과	김해시 전직대통령 노무현 기념사업 지원 에 관한 조례	2019-10-04
5	강원도 원주시	경제문화국 문화예술과	원주시 전직 대통령 최규하 기념사업 지원 조례	2009-07-17
6	경상북도	자치행정국 자치행정과	경상북도 전직대통령 기념사업 지원에 관한 조례	2023-05-25

경상남도가 경상남도 출신 전직대통령의 기념사업을 추진하는 기념사업회에 대하여 재정지원을 하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지 여부(「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2 등 관련)

1. 질의요지

가. 경상남도가 경상남도 출신 전직대통령의 기념사업을 추진하는 기념사업회에 대하여 재정지원을 하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지?

나. 위 조례 제정의 근거 법령으로 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2를 조례에 명기할 수 있는지?

2. 의견

가. 질의 가에 대하여

경상남도가 경상남도 출신 전직대통령의 기념사업을 추진하는 기념사업회에 대하여 재정지원을 하는 내용의 조례를 제정하는 것이 불가능한 것은 아니나, 특정 단체나 지역에 대한 지원으로 인한 특혜 시비나 형평의 문제가 발생할 우려가 있으므로 신중하게 추진하는 것이 바람직합니다.

나. 질의 나에 대하여

「경상남도 전직대통령 기념사업 지원 조례」의 근거 법령으로 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2를 조례에 명기하는 것은 적절하지 않은 것으로 보입니다.

3. 이유

가. 질의 가에 대하여

「지방자치법」 제22조 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있으므로, 전직대통령의 기념사업(이하 “기념사업”이라 함) 지원이 지방자치단체의 사무에 포함된다면 관계 법령의 범위에서 조례를 제정할 수 있다고 할 것인데, 기념사업 지원사무는 지방자치단체가 자신을 홍보하고 이미지를 제고하며 아울러 지역문화를 활성화하기 위한 방안의 일환으로 추진할 수 있는 것이므로 그 업무의 성격상 지방자치단체의 사무를 규정한 「지방자치법」상 자치사무의 일종으로 볼 여지는 있을 것입니다.

다음으로, 이와 같은 조례가 「전직대통령 예우에 관한 법률」에 어긋나는지 여부에 대하여 살펴보면, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게

별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보아야 할 것입니다.

그런데, 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2 및 같은 법 시행령 제6조의2에 따른 기념사업 지원은 국가가 기념사업을 지원하기 위하여 필요한 사항을 정한 것으로, 국가가 기념사업을 지원하는 외에 지방자치단체가 실정에 맞게 기념사업 지원을 추진하는 것을 금지하는 취지로 해석하기는 어렵고, 지방자치단체가 이와 별도로 조례를 제정하여 예산의 범위 안에서 기념사업을 지원한다고 해서 같은 법이 의도하는 목적과 효과를 저해한다고 보기 어려운바, 이러한 조례가 같은 법에 위배된다고 보기는 어렵다고 할 것입니다.

다만, 이 사안과 같이 「민법」 제32조에 따른 비영리법인인 기념사업회가 매년 기념사업계획을 수립하여 필요한 재정 지원을 도지사에게 요청하고, 도지사가 예산의 범위에서 이를 지원하도록 할 경우, 특정 단체나 지역에 대한 지원으로 인한 특혜 시비나 형평의 문제가 발생할 수 있으므로 이를 추진하는 데에는 신중한 접근이 필요할 것으로 보입니다.

따라서, 경상남도가 경상남도 출신 전직대통령의 기념사업을 추진하는 기념사업회에 대하여 재정 지원을 하는 내용의 조례를 제정하는 것이 불가능한 것은 아니나, 특정 단체나 지역에 대한 지원으로 인한 특혜 시비나 형평의 문제가 발생할 우려가 있으므로 신중하게 추진하는 것이 바람직합니다.

나. 질의 내에 대하여

「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2에서는 민간단체 등이 전직대통령을 위한 기념사업을 추진하는 경우에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고, 같은 법 시행령 제6조의2제2항에서는 기념사업 지원의 대상과 규모를 국무회의의 심의를 거쳐 결정하도록 규정하고 있는데, 국무회의란 「정부조직법」 제12조에 따라 대통령과 국무총리가 각각 그 의장 및 부의장이 되고, 행정각부의 장관이 국무위원이 되어 「헌법」 제89조 등에 규정된 국가의 중요정책에 대하여 논의하는 회의체라는 점에 비추어 볼 때, 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2는 국가가 국가사무로서 기념사업을 추진하는 민간단체에 대한 지원의 근거를 규정한 것으로 보는 것이 타당하다고 할 것입니다.

그렇다면, 지방자치단체가 지방자치단체의 사무로서 기념사업을 지원하는 조례를 제정하면서 그 지원의 근거로서 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2를 규정하는 것은 적절하지 않다고 보입니다.

따라서, 경상남도 전직대통령 기념사업 지원 조례」의 근거 법령으로 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2를 조례에 명기하는 것은 적절하지 않은 것으로 보입니다.

■ 「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

5. 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥

가. 어린이집, 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치, 운영, 지도

나. 도서관, 운동장, 광장, 체육관, 박물관, 공연장, 미술관, 음악당 등 공공교육, 체육, 문화시설의 설치 및 관리

다. 지방문화재의 지정, 등록, 보존 및 관리

라. 지방문화, 예술의 진흥

마. 지방문화, 예술단체의 육성

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 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

■ 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」

제6조(지방보조금의 예산 편성 및 운영) ① 지방자치단체의 장은 해당 지방보조사업의 성격, 지방보조사업자의 비용부담능력 등을 고려하여 지방보조금을 편성하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없다. 이 경우 운영비로 사용할 수 있는 경비의 종목은 대통령령으로 정한다.

③ 지방자치단체의 장은 지방보조금이 중복 교부되거나 부적격자에게 교부되지 아니하도록 지원이력 등을 체계적으로 관리하여야 한다.

■ 「문화예술진흥법」

제3조(시책과 권장) ①국가와 지방자치단체는 문화예술 진흥에 관한 시책(施策)을 강구하고, 국민의 문화예술 활동을 권장·보호·육성하며, 이에 필요한 재원을 적극 마련하여야 한다.

②제1항에 따른 문화예술 진흥시책은 국민생활의 질적 향상을 위한 건전한 생활 문화의 개발·보급에 관한 사항을 포함하여야 한다.

③국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 시책을 수립하려면 미리 문화예술 기관 및 단체의 의견을 들어야 한다.

④제1항에 따른 문화예술 진흥에 관한 시책과 계획의 시행에 관하여 문화체육관광부장관 또는 지방자치단체의 장이 요청하면 관련 기관 및 단체는 이에 협조하여야 한다. <개정 2008. 2. 29.>

■ 「서울특별시 마포구 문화예술진흥에 관한 조례」

제5조(보조금의 지원 등) ① 구청장은 제4조에 따라 지역의 문화예술 진흥과 구민의 문화예술 활동을 권장·육성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하거나 예산의 범위에서 사업 수행에 필요한 비용을 보조금 등으로 지원할 수 있다.

1. 문화시설의 설치 및 관리·운영
2. 문화예술 관련 공연, 전시, 강좌 등
3. 문화예술의 국내외 교류
4. 지역 문화예술의 발굴·전승·보존을 위한 사업
5. 향토 문화자원 조사·연구 및 탐방 활동
6. 문화예술 창작 콘텐츠 육성 사업
7. 문화예술 행사·축제 및 문화자원의 개발과 활용
8. 문화예술단체 및 동호회 활동
9. 문화예술 전문인력의 양성과 자질 향상을 위한 사업
10. 그 밖에 문화예술 진흥에 관한 사업

② 구가 설치하여 운영하는 문화시설(위탁시설을 포함한다)의 운영자는 시설의 운영에 지장이 없는 범위에서 문화예술단체 또는 동호회 활동을 위한 공간을 제공할 수 있다.

③ 개인·기업 등 민간이 설립한 문화시설의 운영자가 문화예술단체 또는 동호회에 활동 공간을 제공할 경우 구청장은 이와 관련한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

④ 제1항에 따라 보조금을 지급하는 경우에는 「서울특별시 마포구 지방보조금 관리 조례」에 따른다.