



【의원발의 검토보고서】

2017.11.20(월)
제 286 회 임시회

양주시 이북5도 등의 관련단체 지원에 관한 조례안



양주시의회
Yangju City Council

【전문위원 최상열】

양주시 이북5도 등의 관련단체 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제안경과

가. 제안자 : 황영희 의원 대표발의

나. 제출일 : 2017년 10월 18일

2. 제안이유

양주시에 거주하는 이북5도민 및 미수복 시·군민들의 자긍심 고취와 지역사회 일원으로서의 권익 보호 및 자립 여건을 조성하기 위하여 이북5도 및 미수복 시·군 관련단체가 추진하는 사업의 지원에 필요한 사항을 규정하고자 함

3. 주요내용

가. 용어에 대한 정의 (안 제2조)

나. 시장의 책무를 규정 (안 제3조)

다. 이북5도민 및 미수복 시·군민 등의 관련단체에 지원하는 사업을 규정 (안 제4조)

- 1) 이북5도 등의 지역민 망향 위로
- 2) 이북5도 등의 지역민들의 통일의지와 안보의식 함양 활동
- 3) 이북5도 등의 관련단체 내·외간 교류사업 및 후세대 육성·지원사업
- 4) 이북5도민 등의 호국정신의 고취 및 평화통일 교육사업
- 5) 이북5도 등과 관련된 단체 후손들의 직업 안정 및 권익 신장 사업
- 6) 이북5도 단체의 필요한 시설 등 지원 사업
- 7) 그 밖에 이북5도민 등의 관련단체 활동에 대한 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

4. 기타사항

가. 관계법령 : 이북5도 등에 관한 특별조치법

나. 예산조치 : 별도예산 필요 없음(향후 관련부서 사업예산 계획수립)

5. 검토의견

가. 조례 제정의 목적 및 현황

- 본 안건은 『이북5도민 및 미수복 시·군민들의 지원을 목적으로 시에 등록된 비영리법인 또는 단체(이하 “이북5도민 등의 관련단체”라 한다.)』의 사업을 지원하기 위한 법적 근거를 마련하기 위해 제정하고자 하는 자치조례이며,
- 「이북5도 등에 관한 특별조치법」이 1962년도에 제정되어 이북5도민 등에 대한 관리와 지원 등 행정사무가 이루어져 왔고, 관련 단체에는 예산 지원 근거가 없어 망향 사업 등을 독자적으로 추진해 왔음.
- 2014년 5월 지방재정법 개정이후 단체에 대한 지원(보조)은 지금 근거를 조례에 규정한 경우에만 가능함.

※ 이북5도 등에 관한 특별조치법

▶ **관련법령 제정 목적:** 이북5도 도지사 등 행정기관장 설치의 법적근거를 부여하여 대한민국의 주권이 이북5도에도 미치고 있다는 정치적 의의를 살리고 월남동포의 정신적 지주로 남는 동시에 상호연락의 중심역할을 하도록 하기 위하여 제정된 법령임(1962.01.20)

▶ **이북5도 등:** 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 미수복 경기도 및 강원도

▶ **이북5도 위원회 관장사무 (관련 기관 - 행정안전부 산하)**
 이북5도 등의 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야에 걸친 정보의 수집 등을 포함하는 ① 조사연구업무, ② 월남 이북5도민 및 미수복 시·군의 주민지원 관리, ③ 이산가족 상봉 관련 업무 지원, ④이북5도 등 향토문화의 계승 및 발전, ⑤이북도민 관련 단체의 지도 및 지원, ⑥자유민주주의 함양 및 안보의식 고취 등

- 경기도내 일부 자치단체에서는 2016년부터 지원조례 제정을 통해 관련 단체 사업을 지원 또는 지원계획을 갖고 있음.

※ 경기도내 지자체 조례 제정 및 지원(계획) 현황

연 번	지자체	제정공포일	지원 사업 (2018계획)
1	경기도	2016.01.04	
2	김포시	2016.03.09	망향제 (500 만원), 통일염원 행사(1,400 만원)
3	의정부시	2016.11.11	망향제 (400 만원)
4	시흥시	2016.12.14	망향제 (250 만원)
5	구리시	2016.12.21	현재 지원 사업 없음.
6	과천시	2017.06.13	망향제 (250 만원), 평화통일 교육 (200 만원)
7	안양시	2017.07.13	망향제 (200 만원)

- 현재, 경기도내 이북5도민 등의 관련단체는 23개시군, 62개단체가 구성되어 있으며, 양주시에는 이북도민회(회장 최영환) 1개 단체(회원수 174명)가 이북도민회원 관리 및 망향사업 등을 운영하고 있음.

※ 경기도내 자치단체 이북5도 관련 단체 현황

시군명	구분	합계	도연합회	5도민회	황해도	평안남도	평안북도	함경남도	함경북도	기타	비고
합 계		62	1	22	8	7	6	6	6	6	
경 기 도		6	1		1	1	1	1	1		
수 원 시		7		1	1	1	1	1	1	1	
성 남 시		7		1	1	1	1	1	1	1	
고 양 시		1		1							
부 천 시		6		1	1	1	1	1	1		
용 인 시		2		1						1	
안 산 시		5		1		1	1	1	1		
안 양 시		1		1							
남양주시											
의정부시		6		1	1	1		1	1	1	
평택시		3		1	1					1	
시흥시		1		1							
화성시		1		1							
광명시		1		1							
파주시		4		1	1	1	1				
군포시											
광주시											
김포시		1		1							
이천시											
구리시		2		1						1	
양주시		1		1							
안성시											
포천시		1		1							
오산시		0									
하남시											
의왕시		1		1							
여주시		1		1							
동두천시		1		1							
양평군		1		1							
과천시		1		1							
가평군											
연천군		1			1						

나. 조례안 구성

○ 조례안은 총 5개의 조항과 부칙으로 구성되어 있음.

※ 조례안 구성

조항	제목	주요 내용
제1조	목적	양주시에 거주하는 이북5도민 및 미수복 시·군민들의 자긍심 고취 등을 위하여 관련단체가 추진하는 사업의 지원
제2조	정의	“이북5도 민” 등 조례 사용 용어의 정의
제3조	책무	시장은 이북5도민 및 “이북5도민 등”의 지역민의 애환을 해소 및 통일 염원 고양을 위한 다양한 시책을 추진하여야 함.
제4조	지원 사업 등	이북 5도 등의 관련 단체 추진하는 사업에 필요한 경비를 예산 범위내 지원할 수 있음.
제5조	시행 규칙	조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정함
부칙		공포한 날부터 시행

○ 지원 대상 사업 (안 제4조)

1. 이북5도 등의 지역민 망향 위로
2. 이북5도 등의 지역민들의 통일의지와 안보의식 함양 활동
3. 이북5도 등의 관련단체 내·외간 교류사업 및 후세대 육성·지원사업
4. 이북5도민 등의 호국정신의 고취 및 평화통일 교육사업
5. 이북5도 등과 관련된 단체 후손들의 직업 안정 및 권익 신장 사업
6. 이북5도 단체의 필요한 시설 등 지원 사업
7. 그 밖에 이북5도민 등의 관련단체 활동에 대한 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

다. 조례제정에 따른 법제처 의견

지방자치단체는 「지방자치법」 제22조에 따라 법령의 범위 안에서 ‘그 사무에 관하여’ 조례를 제정할 수 있는 바, 이북5도민과 이북5도민 지원

단체에 보조금을 지급하는 것이 가능한지를 판단하기 위해서는 이러한 지원사무가 지방자치단체의 소관 사무에 속하고, 동시에 「지방재정법」 제17조제1항 각 호의 예외사유에 해당하는 지를 검토해야 할 것임

- 이북5도민과 이북5도민 지원단체에 보조금을 지원하는 것은 「지방자치법」 제9조제2항제2호에 따른 주민의 복지증진과 관련된 사무의 범위에 포함될 수 있을 것으로 보임.
 - 「지방재정법」 제17조제1항제1호에서 제시하는 법률의 규정이 있는 경우에 해당하기 위해서는 개별적인 법률상 근거가 필요한 것으로 보이는데, 「지방자치법」의 규정만으로 “법률의 규정이 있는 경우”에 해당된다고 보기는 어려운 것으로 보이며, (대법원 2012. 5. 24. 선고 2011추117 판결 참조)
 - 「이북5도에 관한 특별조치법」 제4조제5호에서 지방자치단체의 이북5도민 및 이북5도민 지원단체에 대한 지원과 관련된 별다른 근거 규정을 두고 있지 않아, 「이북5도에 관한 특별조치법」의 위 규정을 「지방재정법」 제17조제1항제1호의 “법률의 규정이 있는 경우”라고 볼 수도 없을 것임.
- 이북5도민과 이북5도민 지원단체에 보조금을 지원할 수 있도록 조례를 제정하는 것이 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당하는지 여부는 「지방재정법」 및 같은 법 시행령의 규정, 판례 등을 참고하고, 재정적 상황을 종합적으로 고려하여 그 요건에 적합한 경우에 조례를 제정할 수 있음.

※ 관련법령

지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위)

- ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
- ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진에 관한 사무

가. 주민복지에 관한 사업

지방재정법 제17조(기부 또는 보조의 제한)

- ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우

2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우

3. 용도가 지정된 기부금의 경우

4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여

필요하다고 인정되는 경우

지방재정법 시행령 제29조(기부·보조의 제한)

③ 법 제17조제1항제4호에서 “지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”라 함은 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우를 말한다.

라. 판례 내용

- 지방자치단체가 권장하는 사업인지의 여부는 보조금 지출 대상인 단체의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방 재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 지방자치단체 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적 요소를 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임. (대법원 2013. 5. 23. 선고 2012추176 판결).
- 지방자치단체가 해당 사업을 수행하지 않는다면 상당한 비용이 소요되어 그 비용을 민간에 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 된다거나(대법원 2009. 12. 24. 선고, 2008추87 판결 참조), 주민들이 일상생활을 영위하는 데 필수불가결한 시설을 민간에 부담시키게 된다면 경제적 부담으로 사업이 사실상 어렵게 되는 경우 등(청주지법 2010. 2. 4. 선고, 2009구합1285 판결)을 위 「지방재정법」 제17조제1항제4호 소정의 ‘보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우’에 해당함.

마. 종합 검토 의견

- 본 조례안은 양주시에 거주하는 이북5도민의 권익 보호 및 자긍심 고취 등을 위해 이들 관련 단체에서 추진하는 사업에 대해 양주시가 지원할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.
 - ※ 「지방재정법」 제17조에서 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출에 대해 엄격히 제한하고 있음.
- 법률에 이북5도민 등 단체 지원에 대한 별다른 규정이 없어 일부 자치단체에서 조례 제정을 통해 해당 단체의 사업을 지원하고 있는 실정이며, 우리시 관련 단체에서는 매년 망향제 등 행사와 사업을 자체적으로 치루고 있음.
 - ※ 양주시 남면 한산리 224-11번지 소재 “망향의 동산” 등

- 이에 따라 이북5도민 등 관련 단체가 주관하는 망향 행사 등 연례적 사업에 대해 시의 예산 범위 내에서 지원하는 것은 양주시에 거주하는 실향민의 애환을 달래고 지역에 대한 자긍심 고취하기 위해 지자체의 지원과 권장할 만한 사업으로 지방재정법 제17조제1항 제4호의 요건에 해당된다고 판단됨.
- 그러나, 해당 단체에 대한 지원은 본래 목적과 취지에 맞는 사업 지원에 그쳐야 할 것이며, 불필요한 재정 지출이 발생하지 않도록 주의해야 할 것임.