

서울특별시 종로구 문화·관광 진흥을 위한 민관협력 조례안

검 토 보 고

서울특별시 종로구 문화관광협의회 설치 및 지원 조례안은 2006년 6월 18일 종로구청장으로부터 제출되어 같은 날 당 위원회에 회부되었음.

I. 제정이유

1,200만 관광객 유치를 위하여 종로구의 문화와 관광관련 사업을 지원·육성하고, 문화와 관광자원을 연계한 관광객 유치활동 등 문화·관광 진흥을 효율적으로 추진하고자 서울특별시 종로구 문화·관광 진흥을 위한 민관협력 조례를 제정하려는 것임.

II. 주요골자

- 구청장은 문화와 관광 관련 사업을 지원·육성하기 위하여 협력계획을 수립하고, 협의회의 설립을 지원 (안 제2조 및 제3조)
- 협의회는 관련 법규를 준수하며, 그 설립 목적에 맞게 성실히 운영해야 함 (안 제5조)
- 구청장은 협의회의 사업과 활동에 필요한 경비를 지원 (안 제7조)
- 협의회는 매 회계연도의 사업계획서 및 예산서를 제출하여 구청장의 승인을 받아야 함 (안 제8조)
- 협의회는 보조금을 교부받은 때에는 세입·세출 결산보고서를 사업실적과 함께 구청장에게 제출 (안 제9조)

III. 검토의견

1. 배경 및 경위

- 21세기를 흔히 문화의 시대로 표현하고 있으며, 우리나라를 비롯한 많은 나라에서 문화를 기반으로한 관광산업을 전략적 고부가가치 산업으로 육성·

지원하고 있는 한편 문화관광산업을 지역경제 활성화 및 지역발전의 동력으로 삼고 있는 지방자치단체가 늘어나고 있습니다.

- 문화관광이란 특정 문화재나 유적지 등을 단순히 관람하는 것이 아니라 각 지역의 전통생활문화와 민족예술 등 무형의 문화유산은 물론 지역축제와 대중공연문화를 포함한 각종 문화예술행사 등을 포괄하여 서로 다른 지역의 생활양식이나 전통행동양식을 접하고 체험할 수 있도록 상품화한 것으로써,

최근 매스미디어의 발달과 함께 대중문화 콘텐츠가 관광산업 전반에 걸쳐 큰 영향력을 발휘하고 있으나, 한 지역의 고유성을 대표하는 전통문화를 직접 체험할 수 있다는 점에서 문화유적, 민속예술, 전통생활 등을 소재로 한 문화유산관광이 여전히 큰 비중을 차지하고 있다고 하겠습니다.

- 종로구는 지역내 많은 문화재가 산재해 있고 인사동, 대학로, 청계천관광특구 등 타 지방자치단체에 비해 풍부한 문화관광자원을 보유하고 있음에도 대표적인 관광브랜드나 이미지가 미흡할 뿐 아니라, 문화관광자원에 대한 소프트웨어 측면에서의 마케팅전략이나 관광상품 개발 부진 등 현재의 행정중심 정책 시스템하에서는 전문성 부족으로 한계가 있다고 보여지며,

종로구의 역사·문화 등 지역의 특색을 최대한 활용하여 품격과 테마를 갖춘 지속 가능한 고품격 관광자원을 개발하고 고부가가치를 창출할 수 있는 문화콘텐츠를 구축하여 관광수입 확대에 이어질 수 있도록 하기 위해서는 보다 전문적이고 체계적인 전담기구의 설치가 시급하다고 하겠습니다.

2. 전담기구 설치

- 지방자치단체가 문화, 예술, 복지분야 등 특별히 전문성이 요구되고 기존의 행정조직으로 추진하기 어려운 사업의 경우 지방자치단체가 일정재산을 출연하여 재단법인을 설립하고 그 법인으로 하여금 목적사업을 수행토록 하는 것이 일반적이나,

※ 서울시문화재단, 서울시복지재단, 서울시여성가족재단, 경기문화재단, 서울시중구문화재단, 부천문화재단, 강릉문화예술진흥재단 등

민간으로 하여금 특정 목적사업 수행에 적합한 법인·단체를 설립하도록 지원하고 그 법인·단체를 통해 사업을 수행하는 방법으로써, 최근 남북간 경공업·지하자원개발 협력사업을 위해 “남북교류협력지원협회”를 비영리 사단법인으로 설립한 사례가 있습니다.

- 본 조례안은 종로구의 문화·관광 진흥을 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위해, 민간전문가 중심으로 구성된 비영리사단법인 설립을 적극 지원하고 동 법인을 통해 목적사업을 추진한다는 내용으로써,
- 첫째, 최근 문화관광 정책의 주안점이 하드웨어 중심에서 소프트웨어 중심의 콘텐츠 개발 방향으로 바뀌고 있고, 지역내 많은 문화관광자원을 보유하고 있는 우리구의 경우 하드웨어의 중심의 시설확보나 물적지원에 치중하기 보다는 지역의 특색을 최대한 활용한 차별화된 마케팅 전략과 지속가능하고 경쟁력 있는 다양한 관광상품 개발 등 소프트웨어의 경쟁력 확보가 시급한 상황이므로 풍부한 정보와 전문성 확보를 위한 민간전문가 집단의 조력이 우선적으로 필요하다고 보며,
- 둘째, 문화·관광개발은 지역경제의 재원이 될 뿐 아니라 궁극적인 목적이 지역주민의 복리증진에 있는 것이므로 지역사회의 자발적인 참여와 협력이 무엇보다 중요하다는 점에서 지방자치단체가 직접 설립, 운영주체가 되는 재단법인 보다는 민간이 참여하여 지역의 전문가 중심으로 구성한 협력적 조직을 통해 목적사업을 추진하는 형태를 채택한 것으로 사료됩니다.

3. 주요 검토사항

가. 협의회 구성 및 설립 지원 : 안 제3조

안 제3조 규정을 종합하면, 구청장은 문화·관광을 주된 사업으로 하는 비영리법인·단체의 대표자 및 문화·관광 사업에 전문적 식견과 경험을 가진 자 등으로 구성되는 비영리사단법인의 설립을 지원한다는 내용으로써,

사단법인은 성격상 2인 이상의 설립자가 있어야 하고 지방자치단체가 직접 설립주체가 되는 것도 아니므로, 장래 목적사업 수행을 위해 설립될 법인이

사업추진에 적합한 전문가 중심으로 구성될 수 있도록 구성원의 자격과 지원 대상의 근거를 명확히 하고자 한 것으로 해석됩니다. 다만 제2항 후단에 “서울특별시의 인가를 받아야 한다.”고 하였는데, 현행 민법상 비영리법인의 설립은 주무관청의 허가를 얻도록 하여 “허가주의”를 취하고 있으므로 동 조문의 “인가”를 “허가”로 수정하는 것이 타당하다고 봅니다.(민법 제32조)

나. 협의회의 조직 및 운영 : 안 제4조, 제5조

법인은 “법률”에 의하여 권리능력이 인정된 것으로, 민법상 비영리법인의 설립, 운영 등에 대하여는 민법과 각 부처소관비영리법인의 설립및감독에 관한 규칙에서 세부적으로 규정하고 있는 바, 민간이 설립하는 사단법인의 설립 요건 등에 관하여 “조례”로서 제한 또는 규율할 수 있는 것은 아니나,

지방자치단체가 특정 목적사업 수행을 위해 설립을 지원하고자 하는 법인에 대해 상위법령에 저촉되지 않는 범위내 활동범위와 조직 및 운영에 관한 기준을 제시한 것이므로, 법인 성립여부 등 법적효력에 영향을 미치는 것은 아니라 하더라도 법인설립후 당해 법인에 대한 지방자치단체의 경비지원을 담보하는 근거로써 그 범위내 유효하다고 보겠습니다.

다. 경비의 지원 : 안 제7조

지방자치단체의 장은 관광객 유치, 관광복지의 증진 및 관광 진흥을 위하여 관광자원화 사업, 관광상품의 개발 및 관광복지 증진에 관한 사업을 추진할 수 있고(관광진흥법 제48조제4항), 또 지방재정법 제17조제1항제4호 및 동법 시행령 제29조제3항 규정에 의하면 “지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업”으로써 “보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우” 기부·보조 등 재정지출을 할 수 있는 것이므로, 현행 서울특별시 “종로구 사회단체보조금 지원 조례”에 의해서도 사업에 필요한 소요경비의 지원이 가능하다고 보나, 협의회의 설립 목적 및 추진사업의 성격상 지원의 근거를 보다 명백히 하기 위한 것으로써 특별한 의견 없습니다.

라. 사업계획서 제출·승인 등 : 안 제8조, 제9조

안 제7조의 경비지원에 따른 “협의회의 의무사항”을 규정한 내용으로써,

지방자치단체가 보조금 등 재정지원을 하는 경우 사업비 정산과 사후평가 등 필요한 조치를 취하고, 교부신청 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 하고 있는 바(지방재정법 시행령 제29조제4항 및 제5항), 현행 서울특별시 종로구 사회단체보조금 지원 조례 및 서울특별시 종로구 보조금 관리 조례에 관련 사항들을 이미 규정하고 있으나 본 조항에서 보다 강화된 의무를 부여함으로써 경비지원의 투명성과 사업추진의 효율성을 높이는데 의미가 있다고 봅니다.

마. 협의회에 대한 사무 감독 : 안 제10조

비영리법인의 사무에 대한 검사, 감독은 민법 제37조 및 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제28조제2항 규정에 의거 주무관청 및 그 위임을 받은 서울특별시시장의 권한사항으로써, 조문 내용 중 경비지원 관련사항에 한하여 지도·감독이 허용된다고 보겠으나, 지난 2006. 5. 11, “서울특별시 사무위임 규칙” 제3조 [별표] 규정이 개정(규칙 제3487호)되어 문화관광부소관 종교 및 문화예술관계 비영리법인에 관한 사무 중 “지도·감독에 대한 사무”를 구청장에게 재 위임하였는바, 특별한 문제는 없다고 사료됩니다.

IV. 관계법령

○ 민 법

第31條 (法人成立의 準則) 法人은 法律의 規定에 依함이 아니면 成立하지 못한다.

第32條 (非營利法人의 設立과 許可) 學術, 宗教, 慈善, 技藝, 社交 其他 營利 아닌 事業을 目的으로 하는 社團 또는 財團은 主務官廳의 許可를 얻어 이를 法人으로 할 수 있다.

第37條 (法人의 事務의 檢査, 監督) 法人의 事務는 主務官廳이 檢査, 監督한다.

第40條 (社團法人의 定款) 社團法人의 設立者는 다음 各號의 事項을 記載한 定款을 作成하여 記名捺印하여야 한다. (각호생략)

第57條 (理事) 法人은 理事를 두어야 한다.

第59條 (理事의 代表權) ①理事는 法人의 事務에 關하여 各自 法人을 代表한다. 그러나 定款에 規定한 趣旨에 違反할 수 없고 特히 社團法人은 總會의 議決에 依하여야 한다.

第66條 (監事) 法人은 定款 또는 總會의 決議로 監事を 둘 수 있다.

第68條 (總會의 權限) 社團法人의 事務는 定款으로 理事 또는 其他 任員에게 委任한 事項外에는 總會의 決議에 依하여야 한다. (이하생략)

○ 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령)

제28조 (문화관광부소관) ②문화관광부장관은 다음의 사항에 관한 권한을 특별시장·광역시장 및 도지사에게 위임한다.

9. 문화예술 및 관광관계 **비영리법인의 설립허가**·취소, 해산신고의 수리 기타 **지도·감독**에 관한 권한(법인의 활동범위가 2 이하의 특별시·광역시·도의 관할구역안에 국한되는 경우에 한한다)

○ 문화관광부및문화재청소관비영리법인의설립및감독에관한규칙(문화관광부령)

제3조 (설립허가의 신청) 「민법」 제32조의 규정에 의하여 법인의 설립허가를 받고자하는 자(이하 "설립발기인"이라 한다)는 별지 제1호서식에 의한 법인설립허가신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 문화관광부장관 또는 문화재청장(권한의 위임이 있는 경우에는 그 위임을 받은 특별시장·광역시장 및 도지사를 말한다. 이하 "주무관청"이라 한다)에게 제출하여야 한다. (각호생략)

제4조 (설립허가) ①주무관청은 법인설립허가신청의 내용이 다음 각호의 기준에 적합한 경우에 한하여 이를 허가한다. (각호 생략)

제8조 (법인사무의 검사·감독) ①주무관청은 「민법」 제37조의 규정에 의한 법인사무의 검사 및 감독을 위하여 불가피한 경우에는 법인에게 관계서류·장부기타 참고자료의 제출을 명하거나 소속공무원으로 하여금 법인의 사무 및 재산상황을 검사하게 할 수 있다.

○ 관광진흥법

제48조 (관광 홍보 및 관광자원 개발) ①문화관광부장관 또는 시·도지사는 국제 관광의 촉진과 국민 관광의 건전한 발전을 위하여 국내외 관광 홍보 활동을 조정하거나 관광 선전물을 심사하거나 그 밖에 필요한 사항을 지원할 수 있다.

④문화관광부장관과 지방자치단체의 장은 관광객의 유치, 관광복지의 증진 및 관광 진흥을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 문화, 체육, 레저 및 산업시설 등의 관광자원화사업
2. 해양관광의 개발사업 및 자연생태의 관광자원화사업
3. 관광상품의 개발에 관한 사업
4. 국민의 관광복지 증진에 관한 사업

○ 지방제정법

제17조 (기부 또는 보조의 제한) ①지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에 기부·보조 또는 그 밖의 공금의 지출을 할 수 있다.

4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

○ 지방제정법시행령

제29조 (공공기관의 범위 등)

②법 제17조제1항에서 "그 밖의 공금의 지출"이라 함은 법 제18조의 규정에 의한 출자를 제외한 당해 지방자치단체의 출연 등 모든 재정지출을 말한다.

③법 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.

④지방자치단체는 법 제17조제1항제4호의 규정에 의하여 보조금을 지출하고자 하는 경우에는 보조사업의 정산과 사후평가 등 재정의 건전하고 효율적인 운용을 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

⑤법 제17조제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다

○ 서울특별시 종로구 사회단체보조금 지원 조례(조례 제0679호)

제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제17조 및 동법 시행령 제29조의 규정에 의하여 사회단체에 지원하는 보조금의 효율적인 운영·관리를 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에 있어서 “사회단체”라 함은 영리기관이 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주 목적으로 하는 법인 또는 단체를 말한다.

제4조(지원대상) 서울특별시종로구청장(이하 “구청장”이라 한다)은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 이 조례가 정하는 바에 따라 사회단체에 보조금을 지원할 수 있다.

1. 국민운동지원단체(종로구새마을회, 바르게살기운동종로구협의회), 안보관련 단체(한국자유총연맹종로구지부), 대한노인회종로구지회 등 법령 또는 조례에 지원규정이 있는 경우
2. 서울특별시종로구가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우

제7조(신청 및 접수) ①보조금을 지원받고자 하는 사회단체의 장은 제6조제1항의 규정에 의하여 구청장이 수립한 사회단체보조금지원계획에서 정하는 바에 따라 별지 제1호서식의 사회단체보조금지원 신청서에 별지 제2호 내지 제5호서식을 작성·첨부하여 구청장에게 제출하여야 한다.

제18조(보고 등) ①보조금을 교부받은 사회단체의 장은 사업완료 또는 종료시 사업추진 실적, 사업비정산, 자체평가내용 및 기타 구청장이 정하는 사항이 포함된 별지 제10호 서식의 사회단체보조사업 추진결과 보고서를 제출하여야 한다. (이하 생략)

○ 서울특별시종로구보조금관리조례(조례 제0406호)

제5조(보조신청) ①보조금의 교부를 받고자 하는 자는 다음 사항을 기재한 신청서를 구청장에게 제출하여야 한다. (각호생략)

제12조(보조사업의 내용변경등) 보조사업자는 보조금의 교부를 받은 이후의 사정의 변경으로 보조사업의 내용을 변경하거나 사업을 인계, 중단 또는 폐지하고자 할 때에는 미리 구청장의 승인을 얻어야 한다.

제13조(보조사업의 실적보고) ①보조사업자는 사업을 완료하거나 폐지의 승인을 얻은 때에는 지체없이 그 보조사업의 실적보고서와 사업비 정산서를 구청장에게 제출하여야 한다.

②공공기관, 사회단체가 보조사업 완성전 또는 사업년도전에 보조금의 교부를 받았을 때에는 그 사업의 완성후 또는 당해연도에 사업완성 실적과 사업비 정산서를 제출하여야 한다.

제15조(감독) 구청장은 보조금의 적정한 집행을 기하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조사업자에 대하여 소속 공무원으로 하여금 장부, 서류 또는 기타 재산을 검사하게 하거나 감독상 필요한 지시를 할 수 있다.

○ 서울특별시 사무위임규칙

제3조(위임사무) ①시장이 시 보조기관·소속행정기관의 장·의회 사무처장 및 구청장에게 재위임하는 사무는 별표와 같다.

[별표] 위임사무 (2006. 5. 11, 신설)

주관국	사 무 명	근 거 법 령	수임기관
문 화 국 (문화과)	5. 문화관광부소관 종교 및 문화예술관계 비영리법인에 관한 다음의 사무 가. 정관변경 허가 (목적·명칭 및 구를 달리하는 사무소의 소재지 변경허가 제외)	○ 「문화관광부 및 문화재청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 제6조(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제28조제2항제3호, 제9호)	구청장
	나. 법인관련 지도·감독	○ 「문화관광부 및 문화재청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 제8조(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제28조제2항제3호, 제9호)	구청장
	다. 법인 해산신고의 수리	○ 「문화관광부 및 문화재청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」 제10조(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제28조제2항제3호, 제9호)	구청장