

서울특별시교육청 녹색어머니회 등 지원에 관한 조례안 검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제2198호
2. 발 의 자 : 정진술 의원
3. 발의일자 : 2021. 2. 5.
4. 회부일자 : 2021. 2. 9.

II . 제안이유

- 효과적인 어린이 교통안전 지도를 위해 녹색어머니회 등과 같은 자율적인 봉사단체를 지원할 수 있는 교육청 차원의 근거 규정을 마련함으로써 어린이들을 교통사고로부터 보호하여 안전한 학교생활을 도모할 수 있도록 함.

III . 주요내용

1. 본 조례는 효율적인 교통안전의 봉사활동에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
2. 조례 내의 용어를 규정함(안 제2조).
3. 녹색어머니회와 그 밖의 어린이 교통안전에 관한 지원 시책을 위한 교육감의 책무(안 제3조).

4. 녹색어머니회 등의 활동(안 제4조).

IV. 참고사항

1. 관련법규 : 「비영리민간단체지원법」

2. 예산조치 : 해당 없음 (비용추계서 비대상사유서) 【조례안 별첨】

3. 기 타 :

○ 입법예고(2021.02.16.~02.23) : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2021년 2월 5일 정진술 의원에 의해 의안번호 제2198호로 발의되어 2021년 2월 9일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 어린이 교통안전을 위해 자율적으로 구성된 녹색어머니회 등의 교통안전을 위한 단체에 대해 재정적 지원 등 체계적인 지원시스템을 마련하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례안의 취지 및 제명 등에 대한 검토

- 동 조례안은 녹색어머니회 등 어린이 교통안전을 위하여 활동하는 단체에 대한 사업비 지원과 교통법규 등에 관한 교육 및 연수 등의 실시, 표창 등에 관한 사항을 규정함으로써 이러한 단체들의 자긍심을 향상시키고 자율적인 봉사 참여 분위기를 확산시킬 수 있는 효과가 기대되는바, 입법 취지 면에서 의미 있는 조례로 사료됩니다.
- 다만, 동 조례안이 제명으로 ‘녹색어머니회 등’으로 명시하면서 녹색어머니회 이외의 단체들도 포함하는 것으로 규정하고 있으나,

법제처 자치법규 의견제시에 따르면, 법제처는 동 조례안이 비록 ‘녹색어머니회 등’을 명시하여 열거되지 아니한 단체도 포함될 수 있도록 하였다 하더라도 일반적으로 적용되어야 할 법규범을 특정한 대상 위주로 적용하게 하는 것처럼 보일 수 있다는 점에서 평등원칙에 위배될 소지가 있고, 이는 법규의 일반적·추상적 성격에도 맞지 않는다고 판단하고 있습니다(법제처 2015.9.16. 회신, 의견제시 15-0241/2015.12.4. 회신, 의견제시 15-0312 참고).
- 따라서 상위 법령인 「비영리민간단체 지원법」이 특정 단체만을 위한 조례의 제정을 위임한 바 없는 상황에서 특정 단체가 명시된 조례를

제정하는 것은 동 조례안의 입법취지 등을 종합적으로 살펴볼 때 오해의 소지가 있는바,

제명의 ‘녹색어머니회 등’을 포괄하는 일반적인 용어로 수정하는 것이 법규범의 일반적·추상적 성격에 비추어 타당할 것으로 생각되며, 제명 외의 개별 조항의 경우도 동일하게 수정되어야 할 것으로 사료됩니다.1)

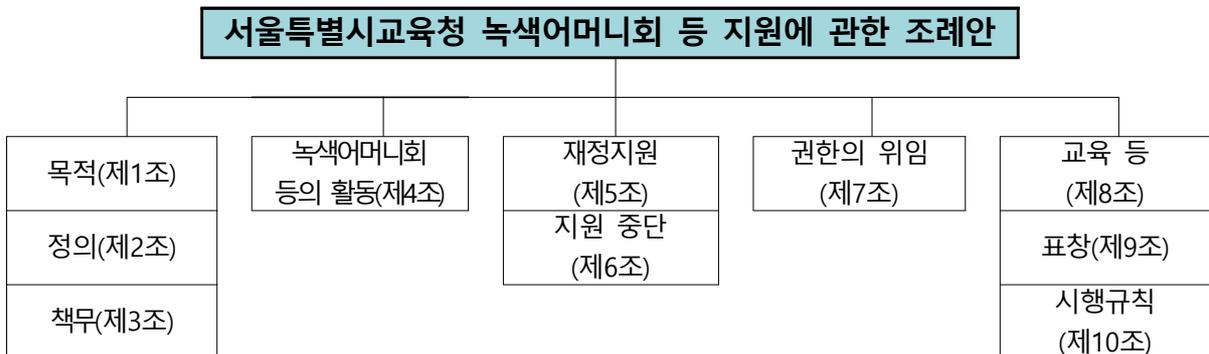
이와 관련해서 서울특별시교육청도 동일한 의견을 제출하였는바, 서울특별시교육청은 조례안의 ‘녹색어머니회 등’을 ‘어린이 교통안전 봉사단체’로 수정할 것을 의견으로 제출하였습니다.(행정관리담당관-2275, 2021.2.17.).

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 목적, 정의, 책무 등의 총칙 조문과 어린이 교통안전 지도 등 ‘녹색어머니회 등’의 활동에 관한 사항 및 재정지원 사항, 그리고 교통안전 봉사활동에 대한 교육과 표창 등에 관한 사항 등 총 10개 조문으로 구성되어 있습니다.

<조례안의 체계>



1) 현재 서울특별시 도시교통실에 등록된 비영리민간단체 58곳 중 어린이 교통안전 관련 활동을 주된 활동으로 하고 있는 단체는 ‘어린이교통안전협회’, ‘어린이교통안전연구소’, ‘서울녹색어머니연합회’의 3곳으로 나타나고 있음(2021. 2. 18., 서울특별시 민간단체 대장 목록 참고).

- 동 조례안은 형식적인 면에서 ‘자치입법 업무매뉴얼(2020년판)’과 ‘알기 쉬운 법령 정비기준(제9판)’에 따르고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 정의(안 제2조)

- 동 조례안 제2조 정의와 관련해서 앞의 ‘가. 조례안의 취지 및 제명 등에 관한 검토’에서 살펴보았듯, 녹색어머니회에 대한 별도의 정의보다는 녹색어머니회를 포함한 상위개념인 ‘어린이 교통안전 봉사단체’에 대한 정의가 규정되어야 할 것으로 생각합니다.²⁾

따라서 안 제2조의 ‘어린이 교통안전 봉사단체’의 정의는 같은 조 제2조제2호가 어린이의 정의를 초등학교에 재학 중인 사람으로 한정하고 있다는 점에서 초등학교에서 실질적으로 교통안전 봉사활동을 수행하고 있는 단체가 지원받을 수 있도록 정의하는 것이 필요할 것으로 사료됩니다.

3) 재정지원에 대한 검토(안 제5조 및 제6조)

- 동 조례안 제5조와 제6조는 ‘녹색어머니회 등’의 활동에 대해 교육감이 「비영리민간단체 지원법」에 따라 재정지원을 할 수 있는 근거를 마련함은 물론 3개월간 활동 실적이 없는 경우 등에 대한 지원중단 사항을 규정하고 있습니다.

이는 안 제4조 ‘녹색어머니회 등’의 활동과 관련하여 상위법령의 재정 지원을 구체화한 것으로서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.

- 이와 관련해서 교육청은 동 조례안 제5조와 제6조를 병합하여 규정하되 안 제6조를 교육감의 지도 및 감독 사항으로 변경할 것을 의견으로

2) 참고로 「서울특별시 교통안전 봉사단체 지원 조례」 제2조는 ‘교통안전 봉사단체’를 ‘영리가 아닌 교통안전 및 교통질서 계도와 관련된 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체를 말한다’고 규정하고 있음.

제출하였습니다.

이는 「서울특별시 교통안전 봉사단체 지원 조례」 제4조의3) 사업비 지원 등에 관한 사항을 준용하려는 것으로 판단됩니다.

이와 관련해서 현행 「비영리민간단체 지원법」 제9조 및 「비영리민간단체 지원법 시행규칙」 제2조와 제3조 그리고 제4조는4) 사업보고서를 통한 비영리민간단체의 활동을 평가하도록 규정하고 있는바,

교육청이 사업비 지원에 대한 효과적인 사후관리 체계를 확립하려는 것은 재정지원의 투명성 제고 측면에서 바람직한 것으로 생각되는바, 일부 수정이 필요할 것으로 사료됩니다.

4) 다른 조례안과의 관계에 대한 검토

○ 동 조례안의 제정과 관련해서 제299회 임시회에는 「서울특별시교육청 사회단체보조금 지원 조례안」 (김생환 의원 외 11명 발의)이 발의되어 있습니다.

- 3) 제4조(사업비 지원 등) ① 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 봉사단체의 원활한 봉사활동을 위하여 다음 각 호에 대하여 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.
1. 각 학교의 등·하교 시간 어린이, 청소년 및 일반 보행자의 교통법규 준수와 교통안전 지도 및 계도 활동
 2. 어린이, 청소년 및 일반 보행자의 교통안전을 도모하기 위한 각종 홍보 및 교육 활동
 3. 대규모 행사 또는 교통체계 개편 등에 따른 교통정리 등의 업무
 4. 그 밖에 시장이 교통안전, 교통사고 예방 및 선진교통문화 정착을 위하여 필요하다고 인정하는 사업
- ② 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지원을 중단할 수 있다.
1. 3개월간 봉사활동 실적이 없는 경우
 2. 지원금을 봉사활동 목적 외에 사용한 경우
 3. 봉사활동에 관하여 시정 지도를 하였음에도 불구하고 개선되지 아니한 경우
 4. 봉사단체 회원이 사회적 물의를 일으키거나 명예를 실추시키는 등 활동에 부적합하다고 시장이 인정하는 경우
 5. 그 밖에 시장이 봉사단체에 대한 예산지원이 부적합하게 사용되었다고 인정하는 경우
- 4) 제9조(사업보고서 제출 등) ① 등록 비영리민간단체가 제8조의 규정에 의한 사업계획서에 의하여 사업을 완료한 때에는 다음 회계연도 1월 31일까지 사업보고서를 작성하여 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 사업보고서를 제출받은 행정안전부장관 또는 시·도지사는 해당 사업에 관하여 평가를 실시하고, 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 사업추진실적, 사업성과, 사업비 지출내역 등 사업보고서의 주요 내용과 그 평가결과를 공개하여야 한다. <신설 2015. 5. 18., 2017. 7. 26.>
- ③ 제2항에 따른 사업 평가, 사업보고서 및 평가결과의 공개 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

※ 시행규칙은 [관련법령] 참고.

동 조례안 제2조는 ‘사회단체’를 ‘법령에 따라 공익활동을 목적으로 등록 또는 허가된 법인이나 단체를 말한다’고 규정하고 있어 동 조례안의 ‘녹색어머니회 등’의 교통안전 봉사단체 역시 포함되는 상황인바, 동 조례안의 제정 필요성에 대해 의문을 가질 수도 있을 것입니다.

- 그러나 「서울특별시교육청 사회단체보조금 지원 조례안」 제3조가 ‘사회단체보조금의 지원에 관하여 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다’고 규정하고 있어 동 조례안을 제정하는 경우에는 「서울특별시교육청 사회단체보조금 지원 조례안」과의 관계에서 일반법과 특별법의 관계에 해당한다 하겠는바, ‘녹색어머니회 등’의 지원을 위한 동 조례안을 제정하는 것은 가능할 것으로 사료됩니다.

5) 지원 주체에 대한 검토

- 앞서 검토한 제명 등의 수정사항을 반영할 경우 동 조례안은 「서울특별시교육청 어린이 교통안전 봉사단체 지원에 관한 조례안」이 되어 서울특별시의 「서울특별시 교통안전 봉사단체 지원 조례」와의 유사성으로 인해 중복 지원 여부에 대한 의문이 생길 수도 있을 것으로 생각됩니다.

특히 「비영리민간단체 지원법」 제5조제2항과 제6조제1항이⁵⁾ 비영리 민간단체에 대하여 지원할 수 있는 주체를 “행정안전부장관 또는 시·도지사”로 규정하고 있다는 점에서 서울특별시교육감이 서울특별시장

5) 제5조(비영리민간단체에 대한 지원 등) ① 비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 한다.

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다.

제6조(보조금의 지원) ① 행정안전부장관 또는 시·도지사는 제4조제1항의 규정에 의하여 등록된 비영리 민간단체(이하 “등록 비영리민간단체”라 한다)에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업 외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 “공익사업”이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 지원하는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 지원하는 보조금에 관하여는 이 법에서 달리 정한 경우를 제외하고는 「보조금 관리에 관한 법률」을 준용한다.

과 별개로 ‘녹색어머니회 등’과 같은 ‘어린이 교통안전 봉사단체’에 대해 재정적 지원을 할 수 있는 것인지가 문제될 수 있습니다.

○ 이와 관련해서 대법원 판결⁶⁾ 및 「자치법규 중요 쟁점 해설집」 그리고 법제처의 자치법규 의견제시 사례 등을 종합하여 살펴보면,

대법원과 법제처는 지원조례의 제정과 관련해서 중복지원의 판단기준으로 「비영리민간단체 지원법」 상의 비영리민간단체의 자발적인 활동 보장과 건전한 민간단체로의 성장을 지원할 수 있다면 「비영리민간단체 지원법」이 의도하는 목적과 효과를 저해할 우려가 없다고 밝히고 있습니다.

또한 「비영리민간단체 지원법」이 비영리민간단체에 대해서 보조금을 지원하는 주체로 비록 교육감을 규정하고 있지 않다 하더라도 지원 대상과 내용 그리고 지원범위와 지원방법 등에 있어 이를 달리 정하는 경우라면 시장 이외의 행정기관도 이를 지원할 수 있다고 판단하고 있습니다(2015.12.4. 회신, 의견제시 15-0312 참고).

따라서 교육감을 통한 보조금 지원 역시 가능할 것으로 생각되는바, 동 조례안 제정은 「비영리민간단체 지원법」 제5조 및 제6조의 규정과 모순·저촉되는 것으로 볼 수는 없을 것으로 사료됩니다(법제처, 「자치법규 중요 쟁점 해설집」, 2014.7 참고).

○ 다만, 동 조례안 제4조의 ‘녹색어머니회 등의 활동’이 「서울특별시 교통안전 봉사단체 지원 조례」 제4조제1항의⁷⁾ 봉사활동과 매우 유사하다는 점에서 서울특별시와 달리 서울특별시교육청의 현실에 부합하는

6) 조례안재의결무효확인(대법원 1997. 4. 25., 선고, 96추244 판결).

7) 제4조(사업비 지원 등) ① 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 봉사단체의 원활한 봉사활동을 위하여 다음 각 호에 대하여 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.

1. 각 학교의 등·하교 시간 어린이, 청소년 및 일반 보행자의 교통법규 준수와 교통안전 지도 및 계도 활동
2. 어린이, 청소년 및 일반 보행자의 교통안전을 도모하기 위한 각종 홍보 및 교육 활동
3. 대규모 행사 또는 교통체계 개편 등에 따른 교통정리 등의 업무
4. 그 밖에 시장이 교통안전, 교통사고 예방 및 선진교통문화 정착을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

사업으로 이를 구체화하는 등 서울특별시와 구별되는 활동영역을 명확히 하는 것이 전제가 되어야 할 것으로 생각합니다.

- 이상으로 「서울특별시교육청 녹색어머니회 등 지원에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

관계 법령

비영리민간단체 지원법

[시행 2020. 6. 9.] [법률 제17374호, 2020. 6. 9., 일부개정]

제5조(비영리민간단체에 대한 지원 등) ①비영리민간단체의 활동은 자율성이 보장되어야 한다.

② 행정안전부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원 및 이 법이 정하는 재정지원을 할 수 있다.

제6조(보조금의 지원) ①행정안전부장관 또는 시·도지사는 제4조제1항의 규정에 의하여 등록된 비영리민간단체(이하 “등록 비영리민간단체”라 한다)에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업(이하 “공익사업”이라 한다)에 대하여 소요경비를 지원할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 지원하는 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 지원하는 보조금에 관하여는 이 법에서 달리 정한 경우를 제외하고는 「보조금 관리에 관한 법률」을 준용한다.

제9조(사업보고서 제출 등) ① 등록 비영리민간단체가 제8조의 규정에 의한 사업계획서에 의하여 사업을 완료한 때에는 다음 회계연도 1월 31일까지 사업보고서를 작성하여 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따라 사업보고서를 제출받은 행정안전부장관 또는 시·도지사는 해당 사업에 관하여 평가를 실시하고, 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 사업추진실적, 사업성과, 사업비 지출내역 등 사업보고서의 주요 내용과 그 평가결과를 공개하여야 한다.

③ 제2항에 따른 사업 평가, 사업보고서 및 평가결과의 공개 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

비영리민간단체 지원법 시행규칙

[시행 2017. 7. 26.] [행정안전부령 제1호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제2조(사업 평가의 항목) 「비영리민간단체 지원법」(이하 “법”이라 한다) 제9조제2항에 따른 사업 평가의 항목은 다음 각 호와 같다.

1. 「비영리민간단체 지원법 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제11조제1호에 따른 사업추진 실적 및 성과
2. 영 제11조제2호에 따른 자체평가 내용의 적정성
3. 영 제11조제3호에 따른 사업비 지출에 대한 회계보고의 적정성
4. 그 밖에 행정안전부장관이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 사업 평가를 위해 필요하다고 정하는 사항

제3조(사업 평가의 절차 등) ① 법 제9조제2항에 따른 사업 평가는 다음 각 호의 순서에 따라 한다.

1. 평가계획의 수립
2. 평가 일정 및 방법의 통지
3. 서면조사 및 현지조사(관계자 면담을 포함한다)

4. 평가결과 통지
5. 평가결과에 대한 의견 제출 및 제출 의견에 대한 검토결과 통지
6. 평가결과의 분석
7. 평가결과의 공개

② 제1항제4호에 따라 평가결과를 통지받은 비영리민간단체는 같은 항 제5호에 따라 평가결과에 대한 의견을 제출하려는 경우 그 평가결과를 통지받은 날부터 20일 이내에 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 의견을 제출하여야 한다.

③ 행정안전부장관 또는 시·도사는 제1항제5호 및 제2항에 따라 비영리민간단체가 의견을 제출한 경우 그 의견을 접수한 날부터 60일 이내에 검토결과를 통지하여야 한다.

제4조(평가결과등의 공개) ① 행정안전부장관 또는 시·도사는 법 제9조제1항에 따라 비영리민간단체가 제출한 사업보고서의 주요 내용과 제2조 및 제3조에 따라 실시한 평가결과(이하 “평가결과등”이라 한다)를 다음 회계연도 4월 30일까지 행정안전부 또는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 인터넷 홈페이지에 각각 공개하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관 또는 시·도사가 비영리민간단체 지원사업을 관리하기 위하여 구축한 별도의 인터넷 홈페이지가 있는 경우에는 그 인터넷 홈페이지에도 공개하여야 한다.

② 제1항에 따라 공개하는 평가결과등에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2017. 7. 26.>

1. 해당 비영리민간단체가 수행한 공익사업의 목적 및 내용
2. 사업계획서의 사업추진계획 대비 사업추진 실적
3. 제2조제1호에 따른 사업추진 성과
4. 영 제11조제3호에 따른 사업비 지출내역
5. 제2조 및 제3조에 따른 평가결과
6. 행정안전부장관 또는 시·도사자의 종합의견