

서울특별시 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 392
- 발 의 자 : 문장길 의원(찬성자 16명)
- 발 의 일 : 2019년 1월 31일
- 회 부 일 : 2019년 2월 7일

2. 제안이유

- 민주화운동 관련자 등의 희생으로 대한민국이 민주적으로 발전해 왔음에 따라 이에 생활지원금 및 장제비 지급 등의 근거규정을 마련하여 민주화운동 관련자 등을 예우하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 서울특별시내에 거주하는 민주화운동 관련인들 및 유족을 예우하고 지원함으로써 민주화운동에 대한 자긍심을 고취하고, 숭고한 가치를 널리 알려 민주사회의 발전에 기여하는 것을 목적으로 규정함(안 제1조).
- 나. 민주화운동 등에 대한 용어를 정의함(안 제2조).
- 다. 관련자 및 유족의 예우 및 지원을 위한 시책을 마련하고 필요 예산을 확보하도록 시장의 책무를 규정함(안 제3조).
- 라. 시장이 지원 가능한 사업들에 대한 명시함(안 제4조).

마. 민주화 운동 관련자에 대한 생활지원금 지급, 장제비 지급 등을 명시함(안 제5조, 안 제6조).

바. 다른 법령 등에 따른 지원 등과의 관계를 명시함(안 제7조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「국민기초생활보장법」, 「광주광역시 민주화운동 관련자 예우 및 지원 조례」, 「전라남도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례」, 「서울특별시 민주화운동 기념에 관한 조례」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조.

다. 입법예고 (2019. 2. 12. ~ 2. 19.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토의견

가. 제정안의 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정조례안은 관련 법령(「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」)에 따라 서울특별시내에 거주하는 민주화운동 관련자 및 유족을 예우하고, 생활지원금과 장제비 등을 지원하고자 하는 것으로, 민주화운동 관련자에 대한 생활안정을 위한 예산지원과 자긍심 고취를 통해 지역사회 민주주의 발전과 민주의식을 조성하고자 하는 것임(안 제1조).

※ 민주화 운동 관련자 : 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 제2조에 해당하는 사람 중 “민주화운동관련자 명예회복 및 보상심의위원회”에서 심의결정 된 사람을 말함.

※ 유족 : 관련자의 「민법」에 따른 재산상속인(배우자, 자녀, 부모 등의 순)을 말함.

- 동 조례안은 지방자치단체의 범규범에 의한 민주화운동관련 희생자의 인정을 통하여 어두운 과거를 조명하고 민주화운동관련 희생자의 명예 회복을 위하여 지원할 수 있는 근거를 마련하는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

〈민주화운동 관련 다른 시·도 조례 제정 현황〉

조례명	주요내용
광주광역시 민주화운동 관련자 예우 및 지원 조례(2018.7.15. 제정)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광주광역시에 거주하는 민주화운동에 공헌하거나 희생된 사람과 그 유족을 지원하고 예우함으로써 민주주의의 숭고한 가치를 널리 알려 민주사회의 발전에 기여하는 것을 목적 ※ 목적규정 등 총 11개 조문으로 구성
전라남도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례(2017.11.2. 제정)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전라남도 내에 거주하는 민주화운동과 관련하여 공헌하거나 희생된 사람과 그 유족에 대하여 생활안정과 복지향상을 도모하고 예우함으로써 민주주의의 숭고한 가치를 널리 알려 민주사회의 발전에 기여하는 것을 목적 ※ 목적규정 등 총 11개 조문으로 구성

- 또한, 동 조례의 중심내용인 ‘민주화운동 관련자 예우 및 지원’ 사업은 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 과 「5·18 민주유공자 예우에 관한 법률」 을 근거로 하고 있는 바, 자칫 소외될 수 있는 민주화운동 관련자를 지원함으로써, 복지범위를 확대한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 동 조례안은 사회보장제도 사항으로 관련법령(「사회보장법 제26조제2항)에 따라 정부(보건복지부)와 협의대상인지 여부에 대한 논란의 소지가 있다고 하겠음.
 ※ 집행부(행정국)에서는 협의 대상 여부 확인 요청 공문을 시행(2019.3.26)하였으나, 보건복지부에서는 회답을 하지 않고 있는 상황(60일 이내 답변하도록 규정)임.
- 본 제정안은 조례제정의 목적 및 정의, 시장의 책무, 지원사업, 생활 지원금 및 장제비 지급, 다른 법령과의 관계 등으로 구성되어 있음.

<조문체계 및 주요 내용>

조문 체계	주요 내용
제1조(목적)	- 서울특별시내에 거주하는 민주화운동 관련 공헌자나 희생된 사람 및 그 유족을 예우 지원하고 서울시민의 민주화운동에 대한 자긍심 고취하는 것을 목적
제2조(정의)	- 민주화운동 - 민주화운동 관련자
제3조(시장의 책무)	- 민주화관련자 및 유족의 예우와 지원 시책 마련 - 민주화관련자 및 유족의 예우와 지원에 필요한 예산 확보 노력
제4조(지원사업)	- 관련자 및 유족을 위한 심신 치유 사항 - 서울시가 운영·관리하는 공공시설 이용 및 감면 등에 관한 사항 - 시에서 주최·주관하는 박람회 및 행사 이용에 관한 사항
제5조(생활지원금 지급)	- 관련자 또는 유족 중 일정 요건을 모두 충족하는 사람들에게 생활지원금을 지급
제6조(장제비 지급)	- 관련자 사망시 유족 및 실제 장례진행자에게 장제비 지급 근거 마련(지급금액 및 지급절차)
제7조(다른 법령 등에 따른 지원 등과의 관계)	- 다른 법령 등에 따른 예우 또는 지원을 받을 수 있는 사람에 대한 적용 배제
제8조(시행규칙)	- 시행에 필요한 세부규정은 규칙으로 정함.
부칙	- 공포일부터 시행

나. 세부 내용 검토

1) 정 의(안 제2조)

- 안 제2조는 조례안에서 쓰이는 용어의 뜻을 명확히 하기 위해 “민주화운동”, “민주화운동 관련자”를 정의하고 있으며, 동 정의 규정은 관련법령 (「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 제2조제1호 및 제2호」)을 인용하고 있음.
- 정의 규정은 일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용될 수 있는 용어에 대하여 법령(조례) 자체에서 그 의미를 명확히하여 조례의 해석상 의문점을 없애고, 법적 분쟁을 미리 예방함으로써 조례 해석과 적용상의 혼란을 예방한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 관련 법령(「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 제2조제1호」)에 근거하여 민주화운동의 범위를 특정기간(1964년 3월 24일) 이후로 한정하고 있는 바, 민주화 운동 인정기간의 적정성 여부와 기간 확대 조정 필요성은 없는지에 대해서도 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」에서는 민주화운동 인정기간을 당초 “1969년 8월 7일 이후”에서 현행 “1964년 3월 24일”로 개정(2007.1.6)한 바 있음.

-
- 1) 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 제2조(정의) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “민주화운동”이란 1964년 3월 24일 이후 자유민주적 기본질서를 문란하게 하고 헌법에 보장된 국민의 기본권을 침해한 권위주의적 통치에 항거하여 헌법이 지향하는 이념 및 가치의 실현과 민주헌정질서의 확립에 기여하고 국민의 자유와 권리를 회복·신장시킨 활동을 말한다. 2. “민주화운동 관련자”(이하 “관련자”라 한다)란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 제4조에 따른 민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회에서 심의·결정된 사람을 말한다.
- 가. 민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 사람
 - 나. 민주화운동과 관련하여 상이(傷痍)를 입은 사람
 - 다. 민주화운동으로 인하여 대통령령으로 정하는 질병을 앓거나 그 후유증으로 사망한 것으로 인정되는 사람
 - 라. 민주화운동을 이유로 유죄판결을 받거나 해직되거나 학사징계를 받은 사람

2) 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 시장에게 민주화운동 관련자 및 유족을 위해 시책을 마련하고, 관련 사업에 필요한 예산을 확보하도록 규정하고 있는 바, 이는 시장으로 하여금 민주화운동 관련자의 지원 및 예우에 대한 강력한 의지를 대외적으로 표명한다는 점에서 의미가 있다고 하겠음.

- 시장의 책무 규정에 대해 「지방자치법」 제22조에서는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 정할 수 있다는 규정에 비추어 볼 때, 본 조례안과 같이 규정하는 것은 가능할 것으로 사료됨.
 - ※ 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 그 법령의 목적 달성을 위하여 지방자치단체 등이 수행해야 할 책무 등을 정한 것으로, 이러한 규정은 지방자치단체 등이 담당해야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법목적은 좀 더 효과적으로 달성하기 위하여 두는 것임.

3) 지원 사업(안 제4조)

- 안 제4조는 민주화운동 관련자 및 유족에게 심신치유 지원, 서울시 공공시설 이용 및 감면, 서울시 주최·주관 박람회와 행사 이용 등을 추진할 수 있도록 규정하려는 것으로 복지혜택 확대와 증진을 위한 것으로 보여짐.

- 다만, 동 조문이 사문화 되지 않고, 민주화운동 관련자 및 유족들에게 실질적 지원이 될 수 있도록 하는 방안 마련이 필요하다고 하겠음.
 - 특히, 행정국에서는 민주화운동 관련자 및 유족이 공공시설 이용 및 감면, 박람회 및 행사를 자주 이용할 수 있도록 홍보 및 정보제공 방안 마련 등의 노력이 요망된다고 하겠음.

※ 서울시는 1,255개의 공공시설(시청 후생동 강당·다목적홀·직원식당, 소방서 강당·다목적실, 서울역사박물관 강당, 인재개발원 강의실·강당)에 대해 유희공간(서울시 시설 5개, 자치구 시설 1,250개)을 보유하고 있으며, 서울시 인재개발원과 서울역사박물관을 제외한 서울시 공공시설에 대해 동 조례를 적용하고 있는 상황임.

〈서울시 공공시설 유희공간 현황〉

구분	시설명	장소명	개방대상		관리부서
			개수	면적(m ²)	
본청	시청사	다목적홀	1	815	총무과
		직원식당	3	84	
		후생동강당	1	292	
사업소	은평소방서	강당	1	305	소방재난본부
	광나루안전체험관	다목적실	1	174	
	서울역사박물관	강당	1	1,183	서울역사박물관
	인재개발원	강의실	3	185	인재개발원
		강당	3	649	

4) 생활지원금 지급(안 제5조)

- 안 제5조 제1항은 민주화운동 관련자 또는 유족에게 두 가지 요건을 충족할 경우 생활지원금을 지급하고자 하는 것으로, 「지방자치법」(제9조 제2항 제2호가목과 다목)에 따른 주민복지에 관한 사업 및 생활이 곤궁한 자의 보호방안으로 지방자치단체의 소관사무로 보아 이를 조례에 반영하고자 하는 것으로 보임.

제5조(생활지원금 지급 등) ① 시장은 관련자 또는 유족으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람에게 생활지원금을 지급할 수 있다. 다만, 관련자가 사망한 경우에는 제2호를 적용하지 아니한다.

1. 시에 주민등록을 두고 6개월 이상 계속 거주하는 사람
2. 월 소득액이 「국민기초생활보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득의 100퍼센트 이하인 가구(세대)

○ 다만, 생활지원금 지급 요건의 적정성 및 중복지급 여부 등에 대해서는 다음과 같은 논의가 필요할 것으로 사료됨.

○ 첫째, 안 제5조 제1항에서는 생활지원금 지급을 위한 조건으로 서울시에 주민등록을 두고 6개월 이상 계속 거주하고, 월 소득액이 「국민기초생활보장법」에 따른 기준 중위소득의 100퍼센트 이하인 가구(세대)로 규정하고 있는 바, 지급대상자에 대한 실태 파악과 함께 거주기간의 적정성 여부에 대해서도 검토의 여지가 있다고 하겠음.

※ 민주화운동보상심의위원회 보상 및 명예회복 대상자로 인정된 서울거주자 건수는 2,880건이나, 2007년 이후 주소지 변동이 있을 것으로 추측됨.

※ 전라남도 : 신청일 현재 도에 주민등록을 두고 실제 거주하는 사람
 ※ 광주광역시 : 신청일 현재 시에 주민등록을 두고 6개월 이상 계속 거주하고 사람

- 또한, 월 소득액이 「국민기초생활보장법」에 따른 기준 중위소득의 100 퍼센트 이하인 가구(세대)에만 지급하도록 되어 있는 바, 국민 가구소득의 중위값으로 일률적으로 적용하는 것이 적정한지 여부에 대해서는 정책적 판단이 필요할 것으로 사료됨.

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	인상률(%)
2016년	1,624,831	2,766,603	3,579,019	4,391,434	5,203,849	6,016,265	
2017년	1,652,931	2,814,449	3,640,915	4,467,380	5,293,845	6,120,311	101.73
2018년	1,672,105	2,847,097	3,688,150	4,519,202	5,355,254	6,191,307	101.16
2019년	1,707,008	2,906,528	3,760,032	4,613,536	5,467,040	6,320,544	102.09

※ 보건복지부 고시 제2018-144호

- 둘째, 관련 법령(「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 제9조)에서 생활지원금을 이미 지급하고 있는 바, 기존 산정의 어려움과 중복지급에 대한 검증장치 마련 여부에 대해서도 검토가 요망된다고 하겠음.

〈 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 〉

<p>제9조(생활지원금) ① 위원회는 다음 각 호에 해당하는 사람과 그 유족에게 생활을 보조하기 위한 지원금을 지급할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민주화운동을 이유로 30일 이상 구금된 사람 2. 민주화운동과 관련하여 상이를 입은 사람으로서 제7조제1항제2호나목에 따른 보상을 받지 못한 사람 3. 민주화운동을 이유로 해직된 사람으로서 재직기간이 1년 이상인 사람 <p>② 제1항에 따른 생활지원금은 관련자 지원을 위하여 기부된 성금으로 지급할 수 있으며, 정부는 그 재원의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>③ 생활지원금의 지급기준·지급액 및 지급방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--

- 셋째, 안 제5조 제1항에서는 ‘생활지원금을 지급할 수 있다’고만 규정하고 있을 뿐, 생활지원금의 규모 등을 특정하지 않고 있는 바, 지원규모의 특정 필요성은 없는지 여부와 다른 시·도와의 형평성 등에 대해서도 제도시행에 있어 검토되어야 할 사항으로 사료됨.

<p>※ 전라남도 : 생활보조비 <u>13만원</u></p> <p>※ 광주광역시 : 생활보조비 <u>10만원</u></p>
--

의원발의 조례안 원안	행정국 의견
<p>제5조(생활지원금 지급 등) ① 시장은 관련자 또는 유족으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람에게 생활지원금을 지급할 수 있다. 다만, 관련자가 사망한 경우에는 제2호를 적용하지 아니한다.</p> <p>시에 주민등록을 두고 6개월 이상 계속 거주하는 사람</p> <p>2. 월 소득액이 「국민기초생활보장법」 제2</p>	<p>제5조(생활지원금 지급 등) ① 시장은 관련자 또는 유족으로서 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 사람에게 <u>매월 10만원의</u> 생활지원금을 지급할 수 있다. 다만, 관련자가 사망한 경우에는 제2호를 적용하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시에 주민등록을 두고 6개월 이상 계속 거주하는 사람 2. 월 소득액이 「국민기초생활보장법」 제2

의원발의 조례안 원안	행정국 의견
<p>조제11호에 따른 기준 중위소득의 100퍼센트 이하인 가구(세대)</p> <p>② 관련자가 사망할 경우의 생활지원금은 「민법」에 따른 관련자의 배우자, 자녀, 부모, 형제자매 등의 순위에 따라 지급한다.</p> <p>③ 그 밖에 생활안정금 지급금액, 지급절차 등은 시장이 따로 정한다.</p>	<p>조제11호에 따른 기준 중위소득의 100퍼센트 이하인 가구(세대)</p> <p>② 관련자가 사망할 경우의 생활지원금은 「민법」에 따른 관련자의 배우자, 자녀, 부모, 형제자매 등의 순위에 따라 지급한다.</p> <p>③ <삭제></p>

5) 장제비 지급(안 제6조)

- 안 제6조는 시장이 민주화운동 관련자가 사망하면 유족이나 실제로 장례를 치르는 사람에게 장제비를 지급할 수 있도록 하고 있는 바, 국가가 지원하지 않는 장제비를 지방자치단체 차원에서 지원할 수 있는 근거를 마련한다는 측면에서는 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 장제비 지급금액 및 지급절차 등에 대해서 시장에게 일임하고 있는 바, 장제비의 지급규모를 특정할 필요는 없는지 여부와 특정하지 않음에 따른 실효성 저하 및 관련규정이 사문화될 우려는 없는지에 대한 심도 있는 논의와 검토를 통해 서울시 특성을 감안하고, 다른 시도와의 형평성을 고려한 장제비 지급기준 마련이 요망된다고 하겠음.

< 타시·도 민주화운동 관련 장제비 지급 사례 >

조례명	지급근거 및 지급금액
광주광역시 민주화운동 관련자 예우 및 지원 조례	○ 제7조(지급 금액 및 지급 기준)③ 장제비는 관련자가 사망하면 유족이나 실제로 장례를 치르는 사람에게 100만 원을 지급한다.
전라남도 민주화운동 관련자 예우 및 지원에 관한 조례	○ 제6조의2(장제비 지급) 장제비는 관련자가 사망하면 유족이나 실제로 장례를 치르는 사람에게 100만원을 지급한다

- 행정국은 생활지원금 및 장제비의 지급은 예산이 수반되는 중요사항이므로 지급 금액 및 절차, 방법 등을 조례에 직접 규정하는 것이 타당하며, 생활지원금과 장제비 지급 업무를 효율적으로 수행하기 위해 구청장, 동장 등이 업무를 관장할 수 있도록 근거규정 마련이 필요하다고 보고 있음.

※ 전라남도과 광주광역시 조례에는 생활지원금 지급업무를 시·군·구 및 읍·면·동장이 관장하도록 규정하고 있음.

의원발의 조례안 원안	행정국 의견
<p>제6조(장제비 지급) ① 시장은 관련자가 사망하면 유족이나 실제로 장례를 치르는 사람에게 장제비를 지급할 수 있다.</p> <p>② 그 밖에 장제비 지급금액 및 지급절차 등은 시장이 따로 정한다.</p>	<p>제6조(장제비 지급) ① 시장은 관련자가 사망하면 유족이나 실제로 장례를 치르는 사람에게 장제비 <u>100만원을</u> 지급할 수 있다.</p> <p>② <삭제></p>

7) 타 법령과의 관계 및 시행규칙(안 제7조~제8조)

- 안 제7조는 민주화운동과 관련하여 다른 법령 또는 조례와의 상호관계를 규정하고 있는 바, 법령의 적용순위를 명확히 하고, 입법의 내용 및 절차의 정당성을 확보하여 법령의 실효성을 높이고자 규정하는 것으로 보여짐.
- 하나의 법령에서 규율하려는 대상이나 사항이 다른 법령에서 규율하고 있는 것과 중복되거나 상호 연관되어 있는 경우가 존재하므로 법령 상호간에 유기적으로 결부하여 종합적인 법체계를 구성할 필요가 있다고 하겠음.
- 특히, 안 제7조는 민주화운동과 관련하여 다른 법령에서 예우 또는 지원을 받을 수 있는 사람에게는 적용을 배제하는 것으로, 중복혜택을 예방하고, 다른 법령과의 우선순위를 정하고 있는 바, 다른 법령과의 관계를 명확하게 규정한다는 측면에서는 의미가 있다고 하겠음.

- 다만, 다른 법령과의 관계는 법체계 및 법제 실무상 목적 및 정의 규정 이후에 규정하고 있는 바, 입법기술적으로 조문 조정의 필요성은 없는지에 대해서도 검토의 여지가 있다고 하겠음.

[입법례]

사회기반시설에 대한 민간투자법
제3조(관계법률과의 관계 등) ① 이 법은 민간투자사업에 관하여 관계법률에 우선하여 적용한다. ② (생략)

질서위반행위 규제법
제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

출처 : 법제처, 「법령입안 심사기준」, 112쪽.

- 안 제8조는 본 조례안의 시행에 필요한 사항들을 시장으로 하여금 규칙으로 정할 수 있도록 하려는 것인 바, 조례의 적용과 시행을 위한 사전준비 절차로써 긍정적인 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 시행규칙은 조례의 시행을 위한 준비행위로써 그 필요성은 인정된다고 할 것이나, 조례가 아닌 시행규칙에 많은 사항들을 재량적으로 위임하는 것이 적정한지 여부에 대해서는 검토가 요망된다고 하겠음.

전문위원	김태한	입법조사관	김정덕
------	-----	-------	-----