(가칭)효창독립 100년공원 조성을 위한 업무협약 추진 동의안

검 토 보 고

의 안 번 호	994

2019. 9. 4.
도시계획관리위원회
수 석 전 문 위 원

1. 제안경위

○ 2019. 8. 7. 서울특별시장 제출 (2019. 8. 13. 회부)

2. 제안이유

○ 서울특별시와 국가보훈처, 문화체청, 용산구청은 3.1운동 및 임시정부 수립 100주년을 맞아 독립운동가들의 묘역이 위치한 효창공원을 '효창독립 100년공원'(가칭)으로 조성하기로 합의하고 상호 협력하고자 협약을 체결함

○ 해당사업은 본 협약에 따라 우리시의 예산편성 및 공사시행 등의 재정적 부담이 발생하는 사업으로, 「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결조례」 제4조에 의거 서울특별시의회의 동의를 받고 협약을 체결하여야 하나,

○ 의회의 의결을 기다릴만한 시간적 여유가 충분하지 아니한 긴급한 사무일 경우 「서울특별시의회 기본조례」 제55조 3항의 단서에 따라 의장과 상임위원장에게 협약 전 보고 및 협약서에 효력 발생 시기 조건을 붙인 후 체결할 수 있어 협약을 선행하였으며,

○ 효창독립 100년공원의 성공적인 사업의 실행을 위해 해당 협약서에 대하여 서울특별시의회의 동의를 받고자 함

3. 주요내용

가. 사업개요

○ 사업목적 : 독립운동가 묘역이 위치한 효창공원을 독립운동 기념공간으로 조성

○ 위　　치 : 용산구 효창동 255일대

○ 면　　적 : 171.294㎡

○ 사업기간 : ‘18.11월 ~ ‘21. 6월 (공원부분 착공예정)

○ 도시계획 : 제1종 일반주거지역 / 도시계획시설 공원(근린공원)

○ 총사업비 : 약 120,000백만원 (국비1: 시비1)

○ 주요 사업일정

- ’19. 5월~’20.6월　기본계획 수립 및 포럼 운영
- ’19.10월~’20.3월　예비타당성 조사
- ’20.3월　　중투, 공유재산 심의
- ’20.3~6월　　국제현상설계 공모
- ’20.6월　　공원위원회(市) 심의 및 문화재현상(문화재청) 변경
- ’20.7월~’21.6월　　기본 및 실시설계
- ’21.6월　　공원 착공 및 운동장 일부 철거

나. 주요협약내용

○ 협약개요

- 협 약 자 : 서울특별시장, 국가보훈처장, 문화재청장, 용산구청장
- 협약목적 : 독립운동가 묘역과 효창운동장이 위치한 효창공원을 독립운동 기념공간으로 조성하기 위해 상호 협력하는 것이 목적
- 협 약 일 : ’19. 7. 2(화) 14:00

○ 협약대상 : 효창공원 및 운동장의 ‘효창독립 100년공원’ 조성사업

○ 조성방향

- 독립운동장 묘역과 축구장이 공존하되 하나의 공간으로 조성
- 단절된 공원을 주변과 연계, 항상 쉽게 이용하는 열린 명소
- 운동장 일부 철거 및 축구장 존치, 역사·장소 가치 존중

○ 기관별 역할

- 〔서 울 시〕 본 사업 및 연계사업의 총괄 시행, 보훈처와 예산확보·관련계획 수립 등 공동이행
- 〔보 훈 처〕 독립운동가 묘역 관리 및 공원 재단장, 서울시와 예산확보·관련계획 수립 등 공동이행
- 〔문화재청〕 문화재 보존관리 자문, 문화재현상변경허가, 국유지사용허가 등 행정사항 협조
- 〔용 산 구〕 관련계획 수립 협의 및 협조, 조성사업 행정절차 협조 및 지원

○ 협약기간 : 서명한 날로부터 효력 발생, 사업 완료까지 유효

※ 단, 서울시는 서울특별시의회 의결을 받은 때로부터 효력발생

4. 참고사항

○ 관계법령 :

○ 예산조치 : 별도조치 필요 없음

○ 합　　의 : 해당사항 없음

○ 기　　타 :

5. 검토의견

1) 발의배경 및 사업개요

○ 이 동의안은 지난 7월2일, 서울특별시, 국가보훈처, 문화재청, 용산구청이 3·1운동 및 임시정부 수립 100주년을 맞아 효창공원을 (가칭)'효창 독립 100년공원'으로 협력적으로 조성하고자 체결한 협약에 대하여, 금년 5월 16일에 개정·시행된 「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결조례」 제4조에 따라 사후 의회의 동의를 얻고자 서울특별시장이 제출하여 8월 13일 우리위원회에 회부된 사항임.

○ (가칭)'효창 독립 100년공원' 조성사업(이하 '효창공원 조성사업')은 일제강점기에 훼손된 '효창원'의 역사성을 회복하고, 시설의 노후화 등으로 시민들에게 외면받던 '효창공원'의 위상을 바로 세운다는 취지로 올해 4월 기본구상안을 발표하였음.

◆ **효창독립 100년공원 조성 기본구상(안) 대외발표**(현장설명회)
- ▻ 현장설명회 개요
  - ▪ **일 시 : 2019. 4. 10(수) 11:00** / 백범김구기념관 대회의실
  - ▪ **발 표 : 시장님**(계획 취지 및 방향)
  - ▪ **참석자 : 서울시장, 기자 등 150여명**
    - ▸ 서울시장, 서울시의회 의장, 이종걸·표창원 국회의원, 용산구청장 등
    - ▸ 7위선열 유족, 광복회, 항단연, 백범기념사업회, 대한축구협회, OB회 등
- ▻ 보도사항 : 총 63건 (신문 16건, 방송 11건, 인터넷 36건)

○ 효창공원 조성사업은 토지소유, 사업특성 등의 사유로 서울시, 국가보훈처, 문화재청, 용산구청 4개 기관의 협의가 지속되어 왔으며, 기본구상안 발표를 계기로 공동추진하는 것에 대한 합의에 이르러 업무협약을 체결하였음.

- 효창공원은 2007년 국가보훈처 주도로 재조성이 시도된 바 있으나, 정부-서울시-시민·관련 단체 간 협의가 원활히 이루어지지 않아 사업이 중단된 바 있음에 따라 금번 협약체결은 정치·사회적 변화에도 정책의 지속성과 안정성을 담보하기 위한 조치로 이해됨.

○ 4개 기관이 2019년 7월 2일을 목표로 업무협약 체결을 준비하는 과정에서, 서울시장의 재정적 의무부담을 포함하는 협약을 체결하기 전 의회동의를 받도록 규정한 「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례」가 제정·시행되었음(2019.5.16. 제정). 서울시 법률지원담당관에서는, 본 협약은 이 조례 제4조제1항[1]에 따라 서울시가 재정적으로 부담을 지려는 것으로 해석되어 의회동의가 필요한 사항이라고 6월 25일에 주관부서로 의견을 통보하였음.

○ 이에 주관부서에서는 조례 제4조제1항에 따른 "의회의 의결을 기다릴 만한 시간적 여유가 충분하지 아니한 긴급한 사무"로 판단하여 「서울특별시의회 기본 조례」 제55조의3 단서[2]에 따라 의장과 상임위원장에게 보고한 후 협약을 체결하였고, 협약서 내용 중 효력발생에 대해서는 의회의 의결을 받은 때부터 효력이 발생하는 것으로 수정하여 2019년 7월 2일 협약을 체결하였음.

---

1) 제4조(협약체결) ① 시장은 이 조례에서 의회의 의결을 받도록 규정한 사무의 경우에는 의회동의 후 협약을 체결하여야 한다. 다만 의회의 의결을 기다릴 만한 시간적 여유가 충분하지 아니한 긴급한 사무의 경우에는 「서울특별시의회 기본 조례」 제55조의3 단서에 따라 **의장과 상임위원장에게 보고**한 후 협약을 체결하되, 협약서에 "의회의 의결을 받은 때부터 효력을 발생한다"는 조건을 붙여야 한다.

2) 제55조의3(조례상 보고 등) 시장 및 교육감은 법령 또는 조례에서 의회와 상임위원회에 보고하도록 한 사항에 대해 보고의 건으로 보고시기와 가장 가까운 회기에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.

2) 시의회 동의 절차 이행 근거

○ 「서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례」에 따른 '의무부담'이란 조례 제2조제3호 '사무의 대상 또는 상대방에 대하여 시장이 재정적으로 의무를 부담하는 것'을 말하며,

그 적용범위는 조례 제3조제1항에 따라 기존 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 사무(제1호)와, 의회의 심의·확정을 거쳐 성립된 예산 외의 사무(제2호)가 해당됨.

○ 본 협약서 제5조 기관별 역할분담과 관련한 사항 중 제1항 서울시가 보훈처와 공동으로 사업 예산을 확보토록 하고 있음.

- 이는 향후 발생할 재정부담에 관한 부분까지를 포함하여 재정적 의무를 부담하는 사항으로 조례 제2조제3호 및 제3조제1항 제2호에 해당됨.

3) 협약 이행 관련

○ 본 사업 추진을 위해 4개 기관이 본격적 협의를 시작한 것은 2018년 10월이며, 당시 협의의 초점이 기본구상 방향이었음을 감안할 때 2019년 예산편성 시에는 기관 간 합리적 예산배분이 이루어지지 못했을 것으로 사료[3]되는 바, 2020년 회계연도 이후 예산편성 시에는 기관 간 역할과 업무분장을 감안한 예산분담계획이 수립되어야 할 것으로 판단됨.

---

3) 2019년 예산 : 서울시 5억9천만원(기본계획 수립, 현상공모관리), 국가보훈처 2억원(포럼 운영)

4) 결론

○ 이 동의안은 조선시대 효창원(정조의 장자인 문효세자 묘역)으로 조성되었다가 일제강점기 일본군의 숙영지 등으로 활용되면서 훼손되고, 광복 이후에는 백범 김구 등 독립유공자 묘역과 축구장으로 사용되던 효창공원을 '(가칭)**효창독립 100년 공원**'으로 조성하기 위해 서울시가 국가보훈처 등과 기 체결한 협약에 대해 사후적 동의를 받기 위해 제출된 사안임.

○ 협약체결 준비 및 조례입법 과정에서 부득이 사후 동의를 받게 된 것으로 파악되는 바, 절차상 문제는 없는 것으로 판단됨. 다만, '(가칭)**효창독립 100년공원**' 조성사업의 의미와 성격을 감안할 때 정부와 서울시가 공동[4]으로 진행하는 것이 바람직한 사업이므로, 향후 정부와 서울시 간 협의과정시 합리적 예산 배분이 이루어질 수 있도록 적극적인 노력을 기울일 필요가 있음.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 윤 은 정
연 락 처	02-2180-8208
이 메 일	urbanth@seoul.go.kr

4) 서울시가 총괄 시행 주체가 된 배경에 대하여 주관부서에서는, ▲ 기본적으로 시장이 공원, 운동장 등 시설 조성·관리의 책무가 부여되어 있고(특히 운동장은 서울시 소유임), ▲ 국가보훈처에서 2007년 '효창공원 민족공원화 조성사업' 추진 당시 축구협회, 보훈단체 등 협의 난항으로 사업이 중단된 사례가 있었으며, ▲ 최근 국립묘지 지정 등 요구가 있는 상황에서 성역화로 인해 자칫 공원이 단절·고립될 것이 우려되는 바, '역사적 공원이자 시민 일상의 공원'으로 조성하고자 하는 기본방향의 충실한 구현을 위해 서울시가 총괄하도록 합의하였음.

【붙임1】 '효창독립 100년공원' 조성을 위한 업무협약 개요

□ 추진배경

○ 애국선열의 묘소가 위치한 효창공원을 '효창독립 100년공원' 조성의 성공적 추진을 위해 관련기관 간의 협약을 체결하고

○ '효창독립 100년공원'으로 조성하는 철학과 방향성을 공유하는 '효창독립 100년포럼' 발대식 및 설명회를 개최하고자 함

□ 추진경과

○ '05~'07 효창공원 독립공원화 사업 추진(국가보훈처)

- '07년 정부-서울시-관련단체(시민단체) 등 협의 난항으로 사업 중단

○ '18. 7월 효창공원 성역화 사업 추진(시장요청사항)

○ '18. 7~10 효창공원 독립운동 기념공간 조성 전략검토

○ '18.10~현재 국가보훈처와 협의 추진(보훈선양국)

○ '18.10 협업체계(T/F) 구성·운영(복지정책실, 관광체육국, 푸른도시국, 공공개발기획단)

○ '18.11 공론화 및 기본구상 용역 착수

○ '18.12~'19.4 이해관계자 및 관련분야 공론화 추진(총 23회 개최)

○ '19. 4.10 효창독립 100년공원 조성 기본구상(안) 현장설명회 개최

- 보도자료 : 서울시, 김구 등 독립운동가 7인 잠든 '효창공원' 100년 기념공원으로

○ '19. 4.30 효창공원 기본구상 수립에 따른 향후 추진계획(공공개발기획단-4349)

○ '19. 4~5 효창독립 100년공원 포럼 준비위원회 개최(분야별 3회)

○ '19. 6. 3 효창공원 해커톤 추진계획(공공개발기획단-5544)

○ '19. 6.14 효창독립 100년공원 포럼 구성·운영계획(행정2부시장방침 제169호)

○ '19. 6.19 효창독립 100년공원 포럼 1차 총회 개최

□ 주요 협약 요지

○ **협 약 자 : 서울특별시장, 국가보훈처장, 문화재청장, 용산구청장**

○ **협약대상 : 효창공원 및 효창운동장의 '효창독립 100년공원' 조성사업**

〔조성방향〕 1. 독립운동장 묘역과 축구장이 공존하되 하나의 공간으로 조성
2. 단절된 공원을 주변과 연계, 항상 쉽게 이용하는 열린 명소
3. 운동장 일부 철거 및 축구장 존치, 역사·장소 가치 존중

○ **협약목적 : 독립운동가 묘역과 효창운동장이 위치한 효창공원을 독립운동 기념공간으로 조성하기 위해 상호 협력하는 것이 목적**

○ **협 약 일 : '19. 7. 2(화) 14:00** ※ 포럼 발대식 및 설명회와 병행 추진

○ **장　　소 : 신청사 3층 대회의실**

○ **기관별 역할**

〔서울시〕 본 사업 및 연계사업의 총괄 시행, 보훈처와 예산확보·관련계획 수립 등 공동이행

〔보훈처〕 독립운동가 묘역 관리 및 공원 재단장, 서울시와 예산확보·관련계획 수립 등 공동이행

〔문화재청〕 문화재 보존관리 자문, 문화재현상변경허가, 국유지사용허가 등 행정사항 협조

〔용산구〕 관련계획 수립 협의 및 협조, 조성사업 행정절차 협조 및 지원

○ **협약기간 : 서명한 날(의회 동의를 받은 날)로부터 효력 발생, 사업 완료까지 유효**

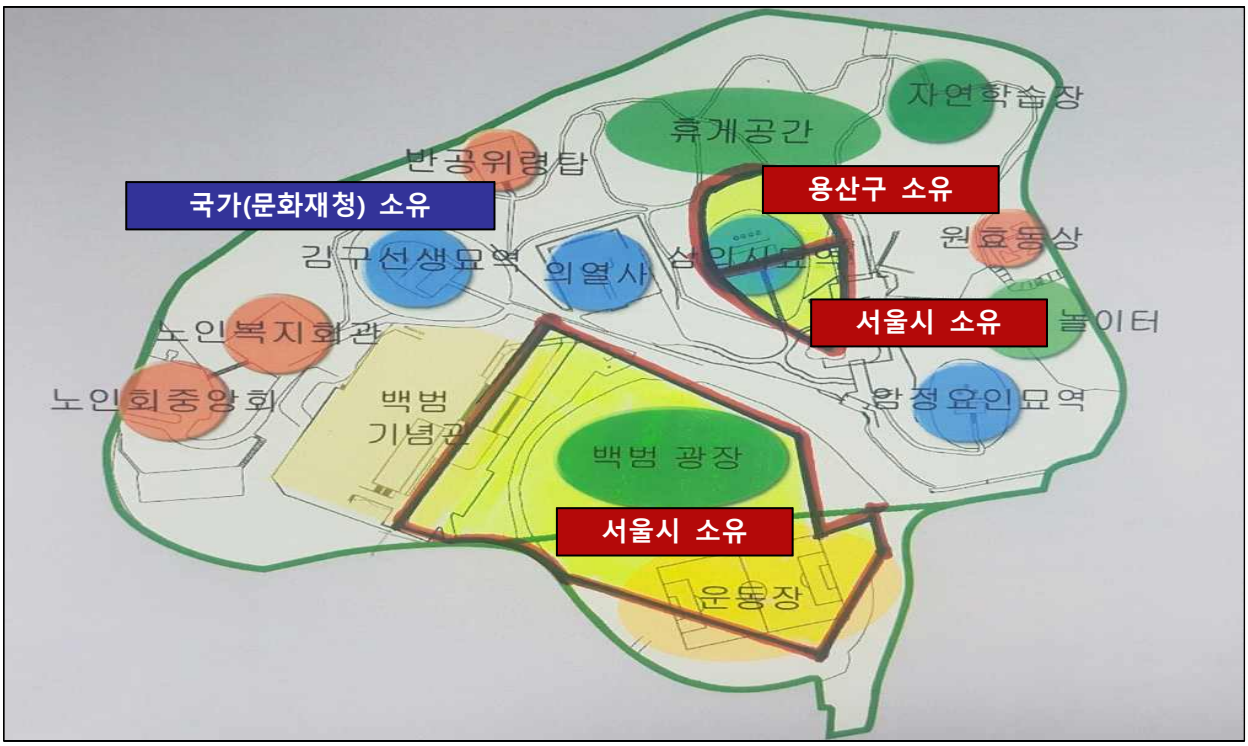
【붙임2】 효창공원 현황 및 주요 연혁 (출처 - 국가보훈처)

▢ 현황

- **(위치)** 서울시 용산구 효창동 255번지 일대
- **(면적)** 약 51,800평 (**국유지 43,300** / 시(구)유지 8,500)
- **(소유·관리)** 서울시 소유이며, 용산구에서 **근린공원으로 관리**
  - 용산구(공원녹지과)에서 **인원 7명 및 예산 20백만원**(국비 14, 지방비 6)으로 관리 중
  - **사적 제330호로 지정**되었음. (1989년)
    ⇨ **도시공원법**(근린공원), **문화재보호법**(사적) 적용 대상임
- **(주요시설)** **독립유공자 묘역, 사적시설, 기타시설 등**

독립유공자 묘역	김구선생묘역, 삼의사묘역 (이봉창, 윤봉길, 백정기 외 안중근 가묘), 임정묘역 (이동녕, 차이석, 조성환)
사적시설	백범기념관, 이봉창의사동상, 의열사, 창열문 등
기타시설	**효창운동장**, 원효대사 동상, **반공투사위령탑**, 대한노인회관, 서울시 노인회관, 게이트볼장 및 근린체육시설 등

* 효창운동장 : '60.10건립, 대한축구협회 관리, 8,360평(국유지 2,074, 시유지 6,286평), 18,000명 수용



現) 효창공원 소유 현황 / 국가(문화재청) 소유 : 43,330평 서울시.용산구 소유 : 8,028평

▢ 주요 연혁

○ (유래) 조선조 정조의 장자인 문효세자를 안장 후 효창원으로 명명

○ (훼손) 조선말~일제강점기 기간 중 일제에 의해 진행

- 조선 말, 일본군이 숙영지, 병참기지, 대독립군 토벌 기지 등으로 활용
- 1924. 일제 경성부, 효창원 중 일부를 효창공원으로 조성
- 1944. 일제, 효창원 내 문효세자 등 왕족 묘소를 서삼릉으로 이장

○ (독립유공자 묘역 조성) 1945, 광복 이후 추진

- 1946. 윤봉길, 이봉창, 백정기 등 **3의사 묘역 및 안중근 의사 가묘 조성**, 이동녕, 조성환, 차이석 등 **임정요인 묘역 조성**
- 1949. **백범 김구 안장, 묘역 조성**

○ (축구장 등 조성) 1960. **효창국제축구경기장 준공**

○ (사적지정) 1989. 사적 제330호로 지정 (문화공보부, 현 문화재청)

- 지정 사유 : 백범 김구 등 독립유공자의 묘역을 역사의 현장으로 관리

○ 2002. 백범김구기념관 개관

○ **2005.~ 2009. 효창공원의 독립공원화 추진하였으나 무산**

- 효창운동장 대체 축구장 선정 실패로 사업 중단('09.4월)

○ 2007. 효창공원 국립묘지 승격 추진(김희선 의원 법안 대표 발의)하였으나, **무산**

○ 2013. 효창공원 국립묘지 승격 추진(김광진 의원 법안 대표 발의)하였으나, **무산**

※ 효창공원 국립묘지 승격 관련 법률개정내용 : 국립묘지법 제3조, 제5조 개정

구분	개정조항	개정내용	비고
국립묘지법	제3조(종류)	▸ 국립묘지 종류에 **효창공원을 추가**	
	제5조(안장대상)	▸ 효창공원 안장대상으로 **독립유공자 예우법**에 따른 **순국선열 및 애국지사 포함**	

【붙임3】 관계규정

서울특별시 의무부담이나 권리 포기에 관한 의결 조례

[시행 2019. 5. 16.] [서울특별시조례 제7149호, 2019. 5. 16., 제정]

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. "법령과 조례에 규정된 것"이란 각종 법령과 조례에서 부여한 서울특별시(이하 "시"라 한다)의 사무를 말한다.
2. "예산"이란 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)이 「지방자치법」(이하 "법"이라 한다) 제127조에 따라 편성하여 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출하고, 의회의 심의·확정을 거쳐 성립된 예산(추가경정예산을 포함한다)을 말한다.
3. "의무부담"이란 사무의 대상 또는 상대방에 대하여 시장이 재정적으로 의무를 부담하는 것을 말한다.
4. "권리의 포기"란 사무의 대상 또는 상대방으로부터 시에 귀속되는 당연한 법적 권리를 시장이 취득하지 아니하는 것을 말한다.
5. "협약"이란 시장이 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사무의 대상 또는 상대방과 합의·약속 또는 계약을 함으로써 효력을 갖는 문서, 합의각서(MOA), 양해각서(MOU), 협정서(LOA) 등을 포함한다.

제3조(적용범위) ① 시의 처리사무 중 법 제39조제1항제8호에 따른 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의무부담이나 권리의 포기에 대하여는 이 조례를 적용한다.

1. 제2조제1호에 따른 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 사무
2. 제2조제2호에 따른 예산 외의 사무

② 법령에 규정을 둔 협약과 상호 노력 의무만 포함하는 양해각서 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따라 시장이 체결하는 계약에 대하여는 이 조례를 적용하지 아니한다.

제4조(협약체결) ① 시장은 이 조례에서 의회의 의결을 받도록 규정한 사무의 경우에는 의회동의 후 협약을 체결하여야 한다. 다만 의회의 의결을 기다릴 만한 시간적 여유가 충분하지 아니한 긴급한 사무의 경우에는 「서울특별시의회 기본 조례」제55조의3 단서에 따라 의장과 상임위원장에게 보고한 후 협약을 체결하되, 협약서에 "의회의 의결을 받은 때부터 효력을 발생한다"는 조건을 붙여야 한다.

② 시장은 의회의 동의와 다르게 협약을 체결할 수 없다. 다만 부득이하게 협약을 변경할 시에는 제1항 단서에 따른다.

서울특별시의회 기본 조례

제55조의3(조례상 보고 등) 시장 및 교육감은 법령 또는 조례에서 의회와 상임위원회에 보고하도록 한 사항에 대해 보고의 건으로 보고시기와 가장 가까운 회기에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.