

지방행정동우회법안
검토보고서

정태욱의원 대표발의안

2018. 11.

행정안전위원회
수석전문위원 이 창 립

【 목 차 】

I. 개 요	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II. 검토의견	3
1. 법률안의 주요내용 및 구성, 입법필요성 검토	3
2. 주요 검토사항	6

I. 개요

1. 제안경위

가. 제안자 : 정태옥 의원 등 13인

나. 제안연월일 : 2018. 9. 18.

다. 회부연월일 : 2018. 9. 19.

2. 제안이유

현재 퇴직 군인, 경찰, 교육, 소방, 교정 공무원 관련 동우회는 각 법률에 근거하여 운영되고 지원을 받고 있으나 지방행정동우회는 관련법이 없어 지원을 받지 못하고 있음. 이에 지방행정동우회 설립 및 운영에 관한 근거 법률을 제정함으로써 전직 지방공무원들이 공직을 통해 쌓은 전문성을 이용해 국가와 지역사회 발전을 위해 봉사할 수 있도록 제도적 틀을 마련해 주고 지방행정동우회의 원활한 운영을 도모하려 함.

가. 이 법은 지방행정동우회를 설립하여 회원 간의 친목을 도모하고 국가 발전과 사회 공익 증진에 이바지함을 목적으로 함 (안 제1조).

나. 지방행정동우회는 정관을 작성하여 행정안전부장관의 인가

를 받고 설립등기를 함으로써 성립하도록 함(안 2조).

다. 동우회의 회원은 정회원과 특별회원으로 구분하되, 정회원은 전직 행정안전부 및 지방자치단체공무원으로 하고, 특별회원은 현직 지방공무원으로 함(안 제4조).

라. 동우회는 회원 간의 친목도모를 위한 사업, 회원의 복지 증진을 위한 사업, 지방자치단체 간의 협력 증진을 위한 사업, 지역 주민을 위한 봉사활동 등을 수행하도록 함(안 제6조).

마. 동우회는 회원 전원으로 구성하는 총회를 두고, 회장·부회장·이사로 구성된 이사회를 두도록 함(안 제7조부터 제12조까지).

바. 동우회의 재정은 회원의 회비와 정관으로 정하는 수입으로 충당하고, 지방자치단체는 보조금을 지급할 수 있도록 하며, 보조금을 지급한 경우 지방자치단체의 장은 그 사용에 관한 서류의 제출 등을 명할 수 있도록 함(안 제14조 및 제15조).

II. 검토의견

1 법률안의 주요내용 및 구성, 입법필요성 검토

(1) 법률안의 주요내용 및 구성

- 제정안은 제명을 “지방행정동우회법”으로 하여, 본칙 15개 조문과 부칙 2개 조문으로 구성되어 있으며 대부분의 내용이 동우회 내부 규율사항임.

조 문	규정사항
제1조	법의 제정 목적
제2조	동우회 설립
제3조	정관
제4조	회원
제5조	조직, 정치활동금지
제6조	수행사업
제7조~제10조	총회
제11조	이사회
제12조	임원
제13조	사무부서
제14조	재정
제15조	보조금 집행에 대한 감독

(2) 입법필요성에 대한 검토

- 표준국어대사전에 의하면 ‘동우회(同友會)’란 “일정한 목적 아래 뜻과 취미가 같은 사람끼리 모여서 만든 모임”이라 정의하고 있음. 지방행정동우회는 행정안전부 및 지방자치단체의 공무원으로 근무하다가 퇴직(또는 전출)한 사람 62,236명을 회원으로 하여 이들 간의 친목을 도모하는 것을 주 목적으로 만들어진 일종의 퇴직 공무원 단체로 가입에 강제성이 없고, 동우회의 활동이 국민의 권리와 의무에 관한 사항과 구체적인 관련이 없음.
- 여기에 더하여 제정안에서 규율하고 있는 내용이 대부분 회원과 동우회 운영 등 동우회 내부에 관한 자율적 사항이기 때문에 회칙이나 정관의 형식으로도 충분하다는 의견이 제시될 수 있음.
- 다만, 제정안에 대한 입법필요성에 대해서는 다음 두 가지 측면의 검토가 필요함.
 - 퇴직 공무원 단체를 규정하는 입법례로서,
 - ① 대한민국재향군인회법, 대한민국재향경우회법, 퇴직교원 평생교육활동 지원법, 대한민국재향소방동우회법, 대한민국재향교정동우회법과 이 법들이 규율하는 단체의 성격과 규모, 수행 사업, 국가지원사항 등에 대해 알아보고,
 - ② 지방행정동우회가 이러한 입법례가 정하는 단체와 기능, 수행 사업의 목적 등이 유사한지를 비교하여 법정단체화할 필요성과 형평성 차원 등에서 법 제정이 필요한지를 검토해야 함.
 - 제정안 제6조에서 규정하는 수행사업이 지방자치단체 행정과 관련이 있는지 여부에 대한 검토를 통해, 동우회 운영 및 사업에 국가

및 지방자치단체가 보조금을 지급할 수 있도록 근거를 마련하여 국가와 지방자치단체 재정 지출을 수반할 수 있는 제14조와 제15조가 타당한지에 대한 검토가 필요함.

- 따라서 다음에서 제정안과 이러한 현행 퇴직 공직자단체 설립 근거법과 유사성 및 형평성 차원의 검토와, 이를 바탕으로 제정안에 규정된 제6조, 제14조 및 제15조에 대한 타당성 검토 후 입법필요성 및 제정안 내용에 대한 타당성에 대한 결론을 내려야 할 것임.

2 주요 검토사항

(1) 유사 입법례와의 비교

- 지방행정동우회는 현재 설립된 7개의 퇴직 공무원 단체¹⁾ 중 하나로 조직의 현황은 다음과 같음.

<지방행정동우회 현황>

회원자격	행안부 또는 지방공무원으로 재직하다가 퇴직 또는 전출한 자
조 직	중앙회, 지회(시·도 16), 분회(시·군·구 212) 등 229개
회 원	총 62,236명
주요사업	지방행정 발전, 공익봉사활동, 회원간 친목도모 등
보조금 현황 및 2017년 재정사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일부 지방자치단체에서 보조금 지급('17년 강원 횡성군 지방행정동우회 600만원 등) ○ (수입) 3,800백만원 / (지출) 3,070백만원

- 이와 유사한 7개의 퇴직 공무원 단체 중 다음의 5개 단체에 대한 설립 근거가 법률로 규정되어 있음.

1) 한국지방행정동우회, 의정회, 대한민국재향 군인회, 대한민국재향경우회, 한국교육삼락회, 대한민국재향소방동우회, 대한민국재향교정동우회

<현행 퇴직공무원 단체와 단체 설립근거 법률>

단체명	법률	회원	법 제정 연도
대한민국 재향 군인회	대한민국 재향군인회법	육군·해군 및 공군의 예비역, 보충역 또는 전시근로역으로 소집되어 군복무를 마친 자, 정관으로 정하는 바에 따라 퇴역 또는 병역이 면제된 장교·준사관·부사관 및 병	1961
대한민국 재향 경우회	대한민국 재향경우회법	퇴직 경찰공무원	1973
한국교육삼락회	퇴직교원 평생교육활동 지원법	국립·공립·사립 학교의 교원 및 교육전문직으로 퇴직한 사람	2003
대한민국재향 소방 동우회	대한민국재향 소방동우회법	퇴직 소방공무원	2012
대한민국 재향교정동우회	대한민국재향 교정동우회법	퇴직 교정공무원	2013

- 위 단체는 모두 퇴직 특정직 공무원 단체로서 특정직은 그 직무가 특수하여 자격·복무규율·정년·보수체계·신분보장 등이 일반직과 구분되어 별도로 규율되는 바, 이러한 특수한 직무는 다년간 현장에서 축적된 경험이 현 공무원들의 실제 업무 수행과정에서 매우 중요하므로 퇴직자들이 자신들의 다양한 현장 경험을 현직자와 공유하면서 현업을 후방에서 지원할 필요성이 인정된다고 볼 수 있음. 이러한 차원에서 비록 해당 단체들이 ‘동우회’라는 형태로 설립되었더라도, 수행할 수 있는 사업의 범위 중 현업을 지원할 수 있는 사업의 범위나 이를 위한 국가의 지원체계를 명백히 규정하는 등의 법률상 근거를 마련할 필요가 있다고 판단됨.

- 이에 반해 지방행정동우회의 경우 위의 특정직 공무원에 비하여 현장 경험이 비교적 제한되는 퇴직 일반직 공무원으로 구성되어 있어 앞서 언급된 5개의 법정단체가 추진하는 사업과는 그 성격이 다르다고 볼 수 있어 제정안을 통하 단체의 법정화는 신중을 기할 필요가 있다고 보임.

<퇴직 특정직 공무원 단체 현황>

단체명 (근거법)	회원수	조직	재정(17년 기준)	국가 및 지자체 관련 주요사업
대한민국재 향 군 인 회 (법)	1,344,349명	3,526개회 ²⁾	보훈기금 9,407백만원 ³⁾ 자체수입 8,822백만원 ⁴⁾ <u>국고보조 1,021백만원</u> <u>지자체 보조 8,200백 만원</u>	향토방위의 협조 및 지원 호국정신의 함양 및 고취 등
대한민국재 향 경우회 (법)	약1,380,000 명 (전·의경까지 포함)	총회 1 17개 시·도 지회 239개 지역 회	◦지회에서 추진하는 사업에 한하여 지자 체 보조 ⁵⁾	치안 협력 및 지원 사업 자유민주주의 체 제 수호와 호국정신의 함양 및 고취를 위 한 사업
한국교육삼 락회 (퇴 직 교 원 평생교육활 동지원법)	20,543명 (정회원, 자 문회원, 명예 회원, 특별회 원포함)	본부(총연합 회) 17개 시·도 지부 135개 시· 군·구 지회	<u>2017년 국고보조사 업(교육부) 예산지원 폐지(국회 지적)</u> <u>※일부 교육청에서 보조금 지급('17년 군 산시 10백만원)</u>	평생교육활동 학생교육활동의 지 원과 지도 인성교육과 상담활동 교육정책 모니터링 각급 교육기관에 대 한 협조 모범교육자 표창 및 교육유공자 발굴 격려
대한민국재 향 소방동 우회(법)	약15,500명	총회 16개 시·도 지부	<u>부산광역시 지부에 대해 부산광역시 9백 만원 보조</u>	국민의 소방안전 의 식의 함양 및 고취 사업 국민의 소방안전과 화재 예방에 필요한 사업

대한민국재향교정동우회 (법)	3,301명	1개 특별회 35개 지회 (교정기관 단위)	(수입) 263백만원 / (지출) 106백만원 ※ 보조금 없음	수행자의 교정·교화 및 출소자의 재사회화 등을 위한 재원의 조성 및 관리 사업 국민의 법질서 의식 함양을 위한 사업 「민영교도소 등의 설치·운영에 관한 법률」 제3조에 따라 위탁받은 사업
-----------------	--------	----------------------------------	--	--

(2) 제정안 제14조 및 제15조 검토

- 안 제14조(및 제15조)는 국가 및 지방자치단체가 지방행정동우회의 운영과 사업에 포괄적으로 보조금을 지급하는 것이 가능하도록 규정하고 있는 바, 운영과 사업을 나누어 각각 재정지원의 타당성에 대하여 검토해야 함.

<p>제14조(재정) ① 동우회의 재정은 회원의 회비, 그 밖에 정관으로 정하는 수입으로 충당한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 동우회의 운영과 사업에 필요하다고 인정하는 경우에는 보조금을 지급할 수 있다.</p>

	본 부	시·도회	시·군·구회	읍·면·동회	직 장 회	해외지회
2)	1	13	221	3,244	25	22
3)	(주) 중앙고속, 향우산업(주), 향우실업(주), 향우종합관리(주), (주) 통일전망대, (주) 충주호관광선, 재향군인회 상조회 등 대한민국재향군인회가 출자한 7개 회사의 수익금					
4)	종합사업본부, 고속도로휴게소 사업본부, 향군타워 사업본부 등 3개 직영사업 수익금 등					
5)	구체적인 금액은 파악되지 않고 있음					

제15조(감독) 제14조제2항에 따라 보조금을 지급한 경우에는 행정안전부장관과 지방자치단체의 장은 그 사용에 관한 서류의 제출을 명하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

- 첫째, 국가 및 지방자치단체의 운영비 지원에 관해서는.
 - 유사입법례인 5개의 현행법 규정을 살펴보면 모두 국가나 지방자치단체(경우회는 ‘정부’로만 규정되어 있음)의 재정지원에 대해 규정하고 있고, 「대한민국재향소방동우회법」을 제외하면 지원의 범위는 대부분 동우회 ‘운영’으로 규정되어 있으나,

<현행법 상의 재정지원 내용>

구 분	재정지원 조항
대한민국재향군인회법	국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 재향군인회의 <u>운영</u> 등에 필요한 보조금을 교부할 수 있다(제16조제2항)
대한민국재향경우회법	정부는 경우회의 <u>운영</u> 을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 지급할 수 있다. (제15조제2항)
퇴직교원 평생교육활동지원법	국가와 지방자치단체는 삼락회의 <u>운영</u> 을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 보조금을 지급할 수 있다.(제16조제2항)
대한민국재향소방동우회법	국가 및 지방자치단체는 소방동우회의 <u>운영과 사업</u> 에 대하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 지급할 수 있다.(제15조제2항)
대한민국재향교정동우회법	국가 및 지방자치단체는 교정동우회의 <u>운영</u> 을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 지급할 수 있다.(제15조제2항)

- 국가 및 지방자치단체의 정책과 관련된 사업의 수행을 위한 것 이라기보다는 구성원 간 친목 등을 주된 목적으로 하는 단체인 지방행정동우회에 대하여 국가 및 지방자치단체로 하여금 운영

비까지 보조할 수 있도록 규정하여 구체적인 사업에 대해 보조금을 지원하는 현 보조금 관리 체계⁶⁾와 맞지 않고,

- 실제로 이러한 법적 근거가 있음에도 민간단체 보조금은 사업비에 대한 지원이 원칙이며 이미 다음과 같이 삼락회에 대하여 일반 운영비로 포괄적인 재정지원을 한 것은 전관예우의 관행에 기반한 특혜성 예산이라는 국회의 지적과 국민권익위원회의 지적 및 시정요구가 있었는 바, 유사입법례의 여부와 관계 없이 포괄적 지원을 규정한 제14조제2항은 적절하다고 보기 어려울 것으로 보임. 또한 재향군인회를 제외한 4개의 단체에 대해서는 사실상 재정보조가 이루어지지 않는다는 점을 감안해야 함.

<삼락회 국가 재정지원에 대한 국회 지적사항>

평생교육 봉사활동'이 주요 목적인 삼락회에 일반 운영비를 국고로 지원하는 것은 부적절	
'14년 예산안 검토보고서, 국회 교육문화체육관광위원회 부대의견	교육부는 삼락회의 운영비 지원을 축소하고 운영비 전액이 아닌 사업별 교부방식으로 지원방식을 변경하는 등 전반적인 지원시스템을 개선할 것
'14년 회계연도 결산 분석, 국회 예산정책처	삼락회 지원사업 개선 필요

6) 기획재정부 2018년도 예산안 편성 및기금운용계획안 작성 세부지침

<국민권익위원회 권고사항>

의안번호 제 2015 - 358호

「퇴직 공직자단체 등의 보조금 지원 및 집행 투명성 제고방안」

가. 삼락회 보조금 지원사업 대상 명확화

- 평생교육 봉사활동 지원 등 삼락회 목적사업에 보조금이 사용될 수 있도록 지원사업 대상 구체화

< 퇴직교원 평생교육활동 지원법 개정 >

현 행	개정안 (예시)
제16조(재정) ② 국가와 지방자치단체는 한 국교육삼락회의 <u>운영</u> 을 위하여 필요하 다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 보조금을 <u>지급</u> 할 수 있다.	제16조(재정) ② 국가와 지방자치단체는 한 국교육삼락회의 <u>설립목적인 평생교육 봉사활동 지원</u> 을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 보조 금을 <u>지원</u> 할 수 있다.

나. 보조금 관련 법령 준용을 통한 사후관리 강화

- 보조금 관리 법령 준용 근거 규정
 - ※ ‘보조금 관리에 관한 법률’, ‘보조금 통합관리지침(기획재정부 훈령)’, ‘지방재정법’, ‘보조금 관리에 관한 조례’ 등
- 회계연도 종료 시 보조금 사업실적보고서 제출의무 부여
- 보조사업의 실적이 법령 등에 적합하지 않을 경우 시정명령

< 퇴직교원 평생교육활동 지원법 개정 >

현 행	개정안 (예시)
제16조(재정) < 신설 >	제16조(재정) ③ 보조금 예산의 편성·집행 등 그 관리에 관하여는 이 법률에 특별 한 규정이 있는 것을 제외하고는 보조 금 관리에 관한 법률과 지방재정법에서 정하는 바에 따른다.
제17조(감독) 교육부장관과 교육감은 제16 조제2항에 따라 보조금을 지급하였을 때에는 그 사용에 관한 <u>서류의 제출을 명하거나</u> 그 밖의 필요한 조치를 할 수 있다.	제17조(감독) ① 삼락회는 회계연도가 끝 났을 때에는 보조금관리에 관한 법률 시행령 제12조 및 지방재정법 제32조의 6에서 정하는 기한까지 <u>보조사업실적보 고서를 작성하여 교육부장관과 교육감</u>

	<p>에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 보조사업실적보고서는 그 보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 계산서 및 교육부장관과 교육감이 정하는 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>③ 교육부장관과 교육감은 제1항에 따른 보조사업실적보고서를 받은 경우에 그 보조사업의 실적이 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 교육부장관과 교육감의 처분에 적합하지 아니하다고 인정될 때에는 <u>삼락회에게 보조사업의 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.</u></p>
<p>◦ 보조금 집행 세부내역 공개 의무화</p>	

- 둘째, 사업비에 관해서는 제정안 제6조가 추진하는 사업의 범위가 포괄적이고 광범위하여 실질적인 사업 범위를 구체적으로 판단하기 어렵기 때문에 사실상 모든 사업에 대하여 국가 및 지방자치단체의 보조가 가능하도록 규정했다고 볼 수 있어 국민권익위원회 권고사항의 제시하는 개정안과 같이 안 제14조제2항에 재정지원이 가능한 사업의 범위를 한정할 필요가 있음.
- 따라서 지방행정동우회에 대한 국가 및 지방자치단체의 재정지원을 규정한 안제14조제2항의 취지에는 타당성이 인정되나, 현 국가보조금 및 지방재정법에 따른 보조금 지원체계에 부합될 수 있도록 재정지원이 가능한 동우회 사업을 구체적으로 한정해야 할 필요성이 있음.

□ 「지방재정법」 관련 규정

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

② 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

③ 삭제

제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) ① 지방보조금(제17조제1항 및 제23조제2항에 따른 보조금을 말한다. 이하 같다)은 해당 지방보조사업(제17조제1항 및 제23조제2항에 따라 보조금을 지출 또는 교부받는 사무 또는 사업을 말한다. 이하 같다)의 성격, 지방보조사업자(지방보조사업을 수행하는 자를 말한다. 이하 같다)의 비용부담능력 등에 따라 적정한 수준으로 책정되어야 한다.

② 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다.

(3) 결론

- 지방행정동우회는 단체의 회원 간 친목을 주목적으로 하나, 다년간 지방행정에 종사하였던 퇴직자들의 경험으로 지역사회의 행정에 기여할 수 있는 여지가 있고 유사입법례와의 형평성차원에서도 그 설립근거를 법률로 정하는 것은 타당할 것으로 보임. 다만 국가 및 지방자치재정지원에 대해서는 운영비를 제외한 지방행정동우회의 목적사업, 특히 안 제6조에서 지방행정과 관련이 있는 사업으로 한정하여 국가 및 지방자치단체의 재정지원이 가능하도록 해당 조문을 수정할 필요가 있음.
- 행정안전부는 제정안 중 안 제4조가 정하는 회원자격에 대하여 행정안전부에서 근무하다가 퇴직한 자를 일괄적으로 포함하는 것은 단체의 설립취지에 맞지 않기 때문에, 회원의 자격을 지방행정에 종사하였던 자로 한정하고, 안 제14조의 재정지원 대상 사업을 명확히 하는 등의 수정을 전제로 수용이 가능하다는 입장임.