

# 서울특별시교육청 일본 전범기업 제품 공공구매 제한에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### I. 회부경위

1. 의안번호 : 제803호
2. 발 의 자 : 홍성룡 의원 외 76명
3. 발의일자 : 2019. 8. 1.
4. 회부일자 : 2019. 8. 13.

### II. 제안이유

- 일부 일본 기업들은 대일항쟁기 당시, 전쟁물자 제공 등을 위하여 우리 국민들의 노동력을 착취하였음. 그러나 아직까지 공식사과와 배상이 이루어지지 않음에 따라 올바른 역사인식 확립 및 국민 정서 등을 고려하여 서울특별시교육청이 일본 전범기업이 생산한 제품 등에 대해 공공구매를 제한하고자 하는 것임.

### III. 주요내용

1. 일본 전범기업에 대한 정의를 규정함(안 제2조).
2. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한 대상 기관 및 금액을 규정함(안 제3조).

3. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한에 대한 교육감의 책무를 규정함(안 제4조).
4. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한을 위한 기본계획의 수립·시행에 관한 사항을 규정함(안 제5조).
5. 일본 전범기업 제품 공공구매를 제한하는 문화 조성에 대해 규정함(안 제7조).

#### IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「정부조달에 관한 협정 개정의정서」, 「국제입찰에 의하는 지방자치단체의 공사 및 물품·용역의 범위에 관한 고시」, 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」
2. 예산조치 : 비용추계서 미첨부사유서 참조
3. 기 타 : 해당사항 없음.

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 8월 1일 홍성룡 의원 등 77명에 의해 의안번호 제803호로 공동발의되어 2019년 8월 13일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 대일항쟁기 당시 일본 전범기업이 생산한 제품 등에 대하여 서울시교육청이 공공구매를 제한할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 우리 민족의 자존심을 세우고 올바른 역사인식 확립에 이바지하고자 발의되었습니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 과거 일본은 일제 식민지 시대에 우리나라 국민들을 강제 동원하여 많은 노동력을 착취하였고, 이로 인해 일본기업들은 많은 이윤을 추구했음에도 불구하고 중국인 피해자들과 달리<sup>1)</sup> 아직까지 강제 징용된 우리나라 피해자들에 대한 공식적인 사과나 적절한 손해배상을 하고 있지 않은 상황입니다.
- 더욱이 우리나라 일제 강제징용 피해자들이 일본 전범기업을 상대로 낸 손해배상청구소송에서 우리나라 대법원 전원합의체는 일본기업 ((주)신일철주금)이 피해자들에게 배상하라는 원심판결을 최종 확정<sup>2)</sup> 하였음에도 불구하고 일본정부나 기업들은 판결을 수용할 수 없다<sup>3)</sup>는

1) 2009년 10월 전범기업인 니시마츠건설은 중국인 노무동원 피해자 360명에게 사죄의 기자회견을 하고 2억 5000만엔(당시 한화 약32억원)의 보상금을 지급함. 2000년 11월 일본 '가지마건설'은 중국인 노동자 등 986명에게 잘못을 시인하고 5억엔의 배상기금을 마련한다는 조건으로 화해. 2004년 9월 일본 '닛폰야킨코규'는 징용 피해를 입은 중국인 6명에게 각각 350만엔(약 3600만원)의 배상금 지불. 2015년 7월 '미쓰비시 머티리얼'은 강제노역에 동원된 3,765명에게 1인당 10만 위안(당시 한화 1870만원)을 지급.. 최현호, '강제징용 중국엔 배상, 한국엔 분통... 日판이한 대처, 왜?', 뉴시스, 2018.11.02. 기사 참조

2) 대법원 2018.10.30. 2013다61381 손해배상(기) 판결(신일철주금 주식회사)

입장을 밝히고 있습니다.

- 더욱이 일본이 이러한 우리나라 대법원 판결에 대해 거부의를 밝히고, 수출규제 강화 조치까지 취함에 따라 현재 우리나라 국민들은 일본 제품에 대한 불매 운동을 전개하고 있는 상황입니다.
- 이러한 상황임에도 불구하고 정부와 지방자치단체·교육기관 및 공공기관 등에서는 여전히 대체 가능한 물품들이 있음에도 불구하고 전범기업들의 제품을 구입하고 있는바<sup>4)</sup>,

강제징용 피해자들에게 적절한 배상이나 사과를 하지 않는 전범기업의 물품 등을 지방자치단체가 구매하여 수익을 얻도록 하는 것은 국민 정서 등에 비추어 적절하지 않을 수 있으므로, 이를 조례로 제한하려는 동 조례안의 제정 취지는 타당한 측면이 있는 것으로 사료됩니다.

## 나. 조례 제정권 범위 등에 대한 의견

- 동 조례안은 목적, 정의, 적용대상 기관, 교육감의 책무(안 제1조부터 제4조) 등 총칙 규정과 기본계획의 수립, 실태조사, 문화조성(안 제5조부터 제7조) 등 본칙 규정을 포함하여 총 8개의 조문으로 구성되어 있습니다.
- 먼저 동 조례안의 경우 조문의 일부가 침익적 내용을 담고 있는바, 조례안에 대한 세부 내용을 검토하기에 앞서 동 조례안이 「지방자치법」 제22조<sup>5)</sup>에 따른 조례의 제정권 범위에 해당하는지 여부를 입법적 단계에서 우선적으로 살펴볼 필요가 있습니다.

---

3) 이선목, '일제 강제징용 배상 판결...日언론들 "한일 관계 타결 불씨"', 조선일보, 2018.10.30., 기사참조  
4) 정은주, '정부, 일 전범기업 제춘 5년새 1,510억원어치 샀다', 한겨레, 2018.10.04. 기사참조, '지자체·교육기관·공공기관, 강제징용 사과조차 외면한 전범기업 계열사와 승강기 관리 수의계약-2011년부터 최근까지 12개 기관이 26건, 1억8천만원 수의계약', 김정우 국회의원실, 2016.9.25. 보도자료  
5) 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 조례의 제정권 범위를 규정하고 있는 「지방자치법」 제22조는 그 사무에 관하여 법령에 위반되지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있도록 규정하면서, 이 경우 주민의 권리 제한 또는 의무에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있습니다.
- 우선 공공구매를 제한하는 것이 교육감의 자치사무인지 여부가 문제가 될 것인바, 교육감의 관장사무에 관하여 규정하고 있는 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조<sup>6)</sup>는 교육·학예에 관한 사항 중 재산의 취득·처분에 관한 사무를 교육감이 관장하도록 규정하고 있어, 공공구매는 교육감의 자치사무에 속한다 할 것입니다.
- 이 때 교육감의 자치사무에 해당하는 공공구매를 제한하는 것이 교육감에게 의무를 부담시키는 것으로서 법률의 위임이 필요한지에 대해 살펴볼 필요가 있는바,  
  
동 조례안의 내용은 법적 구속력이 없는 권고적·임의적 형식으로 규정되어 있으므로, 판례와 법제처 의견 등을 고려하였을 때<sup>7)</sup> 동 조례안이 교육감에게 강제적인 의무를 부과하고 있다고 보기는 어려우므로 별도 법률의 위임이 필요하지 않을 것으로 생각됩니다.
- 따라서 동 조례안은 교육감의 자치사무에 해당하는 내용을 규율한 것으로서 지방자치법에 따른 조례 제정권의 범위 내에 속하는 입법이라 사료되며, 이에 대한 법률자문<sup>8)</sup> 결과 다수가 동일한 입장을 나타냈습니다.

6) 제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1.~11. <생략>

12. 재산의 취득·처분에 관한 사항

7) 대법원 2014.12.24. 선고 2013추81 판결, 법제처 14-0210 (2014.11.3.) 의견, 법제처 13-0061,(2013.3.11.) 의견 참조

8) 입법담당관-2912,(2019.8.23.)

## 다. 법령 위반에 관한 의견

- 조례는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 제정되어야 할 것인바, 이에 따라 일본 전범기업의 제품에 대한 공공구매를 제한하고 있는 동 조례안은 지방자치단체의 물품 구매 등 계약에 관한 사항을 규정하고 있는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘지방계약법’)에 위반됨이 없어야 할 것입니다.
  - 이와 관련하여 「지방계약법」은 정부조달협정 등에 가입한 국가의 물품이나 용역에 대하여 차별되는 특약이나 조건을 정하지 않도록 규정하고 있고(제6조2항), 이에 따라 「지방계약법」 제5조에서는 행정안전부장관이 그 적용 대상에 대해 고시하도록 규정되어 있습니다.
  - 한편 ‘국제입찰에 의하는 지방자치단체의 공사 및 물품·용역의 범위에 대한 고시’에서는 공사의 경우 235억원 이상, 물품이나 용역의 경우 3.1억원 이상을 정부조달협정의 대상으로 정하고 있습니다.
- 그러나 동 조례안의 적용범위를 규정하고 있는 안 제3조제2항은 해당 고시에서 규정하고 있는 금액 미만의 경우에만 공공구매를 제한하도록 규정하고 있는바,
- 동 조례안은 정부조달협정의 적용을 받는 대상이 되지 않을 뿐만 아니라, 지방계약법 제5조에 따른 국제입찰 대상 계약에 해당하지 않는다 할 것입니다.
- 참고로 이와 관련된 법률전문가의 입법자문 결과 다수가 동일한 의견을 제출하였는바<sup>9)</sup>, 동 조례안은 정부조달에 관한 협정 제4조에 따른 비차별 원칙에 위반될 여지는 없을 뿐만 아니라, 국제입찰시 차별되는 특약이나 조건을 금지하고 있는 지방계약법 제6조제2항에도 위반되지 않을 것으로 사료됩니다.

9) 입법담당관-2912,(2019.8.23.)

## 라. 조문별 검토에 대한 의견

- 동 조례안 제2조는 일본 전범기업에 대하여 대일항쟁기 당시 일본기업으로 대한민국 국민을 강제 동원하여 국민에게 피해를 입힌 기업 및 그 자본으로 설립되었거나 주식을 보유하고, 해당 기업을 흡수·합병한 기업을 일본 전범기업으로 정의하고 있습니다.
- 그러나 동 조례안의 적용에 있어 안 제2조에서 규정하고 있는 일본 전범기업은 그 대상 기업을 특정화하기 어렵다는 문제가 있습니다.

이는 지난 2012년 국무총리 소속 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외 강제동원 희생자 등 지원 위원회’에서 파악한 299개 일본기업 중 현존하는 284곳을 전범기업으로 본다 하더라도<sup>10)</sup>, 동 조례안은 이에 따른 전범기업 뿐만 아니라 그 기업의 자본으로 설립되거나 주식을 보유한 기업이나(안 제2조제2호), 이를 흡수·합병한 기업(안 제2조제3호)까지로 그 대상 범위를 확대하고 있는바,

이와 같은 모호한 정의규정으로 인해 실제 “전쟁범죄”에 직접 가담한 기업인지에 대한 경계선이 불분명하고, 기업경영이 목적이 아닌 투자나 담보목적으로 전범기업의 주식을 보유한 우리나라 기업 또는 외국기업이 피해를 볼 소지가 있는 등 그 적용에 있어 부작용이 발생할 소지가 있으므로, 서울시교육청에서는 동 조례안의 적용과정에 있어서 구체적 지침 마련 등의 조치가 필요할 것으로 사료됩니다.

10) YTN Plus 문지영 기자, “지자체에서 쏟아진 ‘NO재판’조례...공공기관 전범기업 불매 가능할까”, 기사 내용 중 일부 참조

“~ 각 지방의회는 지난 2010년~2015년 국무총리실 산하에 설립됐던 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외 강제동원 희생자 등 지원 위원회’(이하 대일항쟁기 위원회)에서 조사된 전범기업 목록을 근거로 삼고 있다고 밝히고 있다. 지난 2012년 대일항쟁기 위원회는 일제 강제 동원 기업 1,493개 중 현존하는 287개(당시 기업명 기준 299개) 명단을 발표했다. 당시 이명수 자유한국당 의원도 이 명단을 토대로 정부부처에서 일본 전범기업 입찰을 제안하는 법안을 발의했었다. 당시 대일항쟁기 위원회에서 조사과장을 지냈던 일제 강제동원&평화 연구회 정혜경 박사는 위원회 활동이 끝날 무렵인 2015년 전범기업 명단을 업데이트했다고 밝혔다. 2015년 기준 224개 전범기업이 현존하는 것으로 조사됐으며, 해당 명단을 취재진에 전했다.”

- 이상으로 「서울특별시교육청 일본 전범기업 제품 공공구매 제한에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

# 관계법령

## 대한민국헌법

[시행 1988. 2. 25.] [헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정]

제6조 ①헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.  
②외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다.

## 지방자치법

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

## 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

[시행 2018. 12. 24.] [법률 제16042호, 2018. 12. 24., 일부개정]

제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.  
② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제5조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정등에 가입한 국가의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품이나 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품이나 용역과 차별되는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

제33조(입찰 및 계약체결의 제한) ① 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원은 그 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 계약을 체결할 수 없다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 사업자(법인의 경우 대표자를 말한다)인 경우에는 그 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 수의계약을 체결할 수 없다.

1. 지방자치단체의 장의 배우자
2. 지방자치단체의 지방의회의원의 배우자
3. 지방자치단체의 장 또는 그 배우자의 직계 존속·비속
4. 지방자치단체의 지방의회의원 또는 그 배우자의 직계 존속·비속
5. 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원과 다음 각 목의 관계에 있는 사업자(법인을 포함한다. 이하 같다)  
가. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 계열회사  
나. 「공직자윤리법」 제4조제1항에 따른 등록대상으로서 소유 명목과 관계없이 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원이 사실상 소유하는 재산이 자본금 총액의 100분의 50 이상인 사업자
6. 지방자치단체의 장과 제1호·제3호·제5호에 해당하는 자가 소유하는 자본금 합산금액이 자본금 총액의

100분의 50 이상인 사업자

7. 지방자치단체의 지방의회의원과 제2호·제4호·제5호에 해당하는 자가 소유하는 자본금 합산금액이 자본금 총액의 100분의 50 이상인 사업자

③ 제1항과 제2항에 따른 입찰참가 및 계약체결의 금지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 정부조달에 관한 협정 개정의정서

[ 발효일 2016.1.14 ] [ 다자조약, 제2275호, 2016.1.12 ]

### 제4조 일반원칙

#### 비차별

1. 협정 적용대상 조달에 관한 조치와 관련하여, 각 당사자(조달기관을 포함한다)는 다른 당사자의 물품과 서비스, 그리고 어느 당사자의 물품 또는 서비스를 제공하는 다른 당사자의 공급자에게, 자신(조달기관을 포함한다)이 다음에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 즉시 그리고 조건 없이 부여한다.

가. 국내 물품, 서비스 및 공급자, 그리고

나. 다른 당사자의 물품, 서비스 및 공급자

2. 협정 적용대상 조달에 관한 조치와 관련하여, 당사자(조달기관을 포함한다)는

가. 외국인과의 연계 또는 외국인 소유의 정도에 근거하여, 국내에 설립된 공급자를 국내에 설립된 다른 공급자보다 불리하게 대우하지 아니한다. 또는

나. 국내에 설립된 공급자가 특정한 조달을 위하여 제공하는 물품 또는 서비스가 다른 당사자의 물품 또는 서비스라는 점에 근거하여 그 공급자를 차별하지 아니한다.

전자적 수단 사용

3. 전자적 수단으로 협정 적용대상 조달을 수행하는 경우, 조달기관은

가. 해당 조달이 정보기술 체계 및 소프트웨어(정보의 인증 및 암호화에 관련된 것을 포함한다)로서, 일반적으로 입수될 수 있으며, 일반적으로 입수될 수 있는 다른 정보기술 체계 및 소프트웨어와 상호 운용될 수 있는 것을 사용하여 수행되도록 보장한다. 그리고

나. 참가 신청 및 입찰의 무결성을 보장하는 메커니즘(접수 시각의 설정 및 부적절한 접근의 방지를 포함한다)을 유지한다.

#### 조달의 수행

4. 조달기관은 협정 적용대상 조달을 다음과 같이 투명하고 공평한 방식으로 수행한다.

가. 이 협정에 합치하는 방식으로, 공개입찰, 선택입찰 및 제한입찰과 같은 방법을 사용하는 것

나. 이익상충을 회피하는 방식, 그리고

다. 부패관행을 방지하는 방식

#### 원산지규정

5. 협정 적용대상 조달의 목적상, 당사자는 다른 당사자로부터 수입하거나 공급받는 물품 또는 서비스에 대하여, 자신이 같은 시점에 통상적인 무역과정에서 같은 당사자로부터 수입하거나 공급받는 같은 물품 또는 서비스에 대하여 적용하는 원산지규정과 다른 원산지규정을 적용하지 아니한다.

#### 대응구매

6. 협정 적용대상 조달과 관련하여, 당사자(조달기관을 포함한다)는 대응구매를 추구, 고려, 부과하거나 집행하지 아니한다.

조달에 특정되지 아니하는 조치

7. 제1항 및 제2항은 수입에 대하여, 또는 수입과 관련되어 부과되는 관세 및 모든 종류의 징수금, 그러한 관세 및 징수금의 부과방법, 다른 수입 규정 또는 형식상 절차와 서비스 무역에 영향을 미치는 조치(협정 적용대상 조달을 규율하는 조치를 제외한다)에 대해서는 적용되지 아니한다.