

서울특별시교육청 일본 전범기업 제품 공공구매  
제한에 관한 조례안

심 사 보 고 서

의안 번호	803
----------	-----

2019년 9월 2일  
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2019년 8월 1일, 홍성룡 의원 외 76명
2. 회부일자 : 2019년 8월 13일
3. 상정일자 : 제289회 서울특별시의회 임시회 제3차 교육위원회  
(2019년 9월 2일 상정·원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 홍성룡 의원)

1. 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.

## 2. 주요내용

가. 일본 전범기업에 대한 정의를 규정함(안 제2조).

나. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한 대상 기관 및 금액을 규정함(안 제3조).

다. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한에 대한 교육감의 책무를 규정함(안 제4조).

라. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한을 위한 기본계획의 수립·시행에 관한 사항을 규정함(안 제5조).

마. 일본 전범기업 제품 공공구매를 제한하는 문화 조성에 대해 규정함(안 제7조).

## III. 검토보고 요지(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 입장을 밝히고 있습니다.
- 더욱이 일본이 이러한 우리나라 대법원 판결에 대해 거부 의사를 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>,

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)

3) 이선목, ‘일제 강제징용 배상 판결...日언론들 “한일 관계 타결 불씨”’, 조선일보, 2018.10.30., 기사참조

4) 정은주, ‘정부, 일 전범기업 제춤 5년새 1,510억원어치 샀다’, 한겨레, 2018.10.04. 기사참조, ‘지자체·교육

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.
- 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.

---

기관·공공기관, 강제징용 사과조치 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.

○ 우선 공공구매를 제한하는 것이 교육감의 자치사무인지 여부가 문제가 될 것인바, 교육감의 관장사무에 관하여 규정하고 있는 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조6)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.

#### 다. 법령 위반에 관한 의견

○ 조례는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 제정되어야 할 것인바, 이에 따라 일본 전범기업의 제품에 대한 공공구매를 제한하고 있는

---

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.)

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 일본 기업으로 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 일본 기업 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 ‘NO재팬’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.”

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 수정안의 요지 : 없음

VII. 심사결과 : 원안가결(찬성 10명, 반대 1명, 기권 2명)

VIII. 소수의견 요지 : 없음

IX. 기타 필요한 사항 : 없음

## 서울특별시교육청 일본 전범기업 제품 공공구매 제한에 관한 조례안

**제1조(목적)** 이 조례는 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」에 따른 대일항쟁기 당시 강제동원 등으로 대한민국 국민에게 피해를 끼쳤음에도 공식사과 및 배상을 하지 않는 일본 전범기업이 생산한 제품에 대해 공공구매를 제한하는 사항을 규정함으로써 우리 민족의 자존심을 세우고 올바른 역사인식 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 “일본 전범기업”이란 다음 각 호에 해당하는 기업을 말한다.

1. 대일항쟁기 당시 일본기업으로서 대한민국 국민(이하 “국민”이라 한다)을 강제동원하여 국민에게 생명·신체·재산 등의 피해를 입힌 기업
2. 대일항쟁기 이후에 설립된 일본기업으로서 제1호에 따른 기업의 자본으로 설립되었거나 주식을 보유하고 있는 기업
3. 제1호 및 제2호에 따른 기업을 흡수·합병한 기업

**제3조(적용대상 기관 및 금액)** ① 이 조례의 적용을 받는 기관은 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례」에 따른 서울특별시교육청 본청, 직속기관, 교육지원청과 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다) 소관 각급 학교(이하 “기관”이라 한다)를 말

한다.

② 공공구매 대상금액은 「국제입찰에 의하는 지방자치단체의 공사 및 물품·용역의 범위에 관한 고시」에서 규정하는 금액미만으로 한다.

**제4조(교육감의 책무)** ① 교육감은 제3조에 따른 기관이 일본 전범기업 제품을 공공구매하지 않도록 노력하여야 한다.

② 교육감은 제1항의 규정에도 불구하고 국산 제품으로 대체가 불가능한 제품에 대해서는 예외로 할 수 있다.

**제5조(기본계획의 수립·시행 등)** ① 교육감은 제4조의 책무를 수행하기 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한을 위한 중장기 계획
2. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한을 위한 교육 및 홍보
3. 일본 전범기업 제품 공공구매 제한을 위한 관계기관과의 협력
4. 그 밖에 일본 전범기업 제품 공공구매 제한을 위하여 필요한 사항

**제6조(실태조사)** 교육감은 제5조에 따른 기본계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 제3조에 따른 기관을 대상으로 일본 전범기업과의 거래 현황 등에 대한 실태조사를 할 수 있다.

**제7조(문화조성 등)** ① 교육감은 일본 전범기업 제품 공공구매를 지양하는 문화가

구성될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 교육감은 제1항에 따른 문화조성을 위하여 문화행사, 캠페인 등을 실시할 수 있고, 정부부처, 서울특별시, 시민단체 등과 협력체계를 구축할 수 있다.

제8조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.