

## 대구광역시 일본제국주의 상징물의 공공사용 제한 조례안

# 검 토 보 고

## 1. 검토과정

- 발의일자 : 2019년 7월 5일
- 발 의 자 : 김병태·강민구·강성환·김성태·김태원·박갑상·이만규·  
이시복·임태상·장상수·하병문·황순자·홍인표 의원
- 회부일자 : 2019년 7월 8일

## 2. 주요내용

- 조례 제정의 목적과 조례에서 사용하는 용어의 정의를 명시함  
(안 제1조 ~ 안 제2조).
- 조례의 적용을 받는 기관·단체에 대해 규정하고 일본제국주의  
상징물과 관련한 사용제한 등에 관한 사항을 규정함.  
(안 제3조 ~ 제4조).
- 일제상징물심의위원회의 설치에 관한 사항과 그 구성과 운영 등에  
대하여 규정함(안 제5조 ~ 제13조).

### 3. 검토의견

#### ○ 이 제정조례안은

- ▶ 지역사회의 공공질서와 선량한 미풍양속 유지를 위해 소위 욱일기 등 일본제국주의 상징물의 공공사용을 제한·조정하는 것에 관한 사항을 조례로 제정하고자 하는 것임.

#### ○ 먼저, 조례안 제정의 배경을 살펴보면

- ▶ 과거 우리나라는 일본제국주의에 의하여 35년간 국권이 불법적으로 침탈되고 국민 주권이 유린된 역사를 가지고 있으며, 이 당시 일본의 해군과 육군이 사용한 깃발인 욱일기가 대표적인 일본제국주의 상징물임.
- ▶ 2018년 10월 제주 국제관함식에서 일본 해상자위대 함정에 욱일기를 게양하고자한 것이 논란이 되어 일본이 불참한 바 있으며, 평창올림픽 등 스포츠 경기장에도 일본인들에 의한 욱일기가 여러 차례 등장한 것으로 알려짐.
- ▶ 이에 일본제국주의 상징물에 대한 인식 개선과 올바른 역사의식 함양을 위해 현재 국회에서 욱일기 사용을 금지하는 내용으로 2018년 10월 관련 법 개정안<sup>13)</sup>을 발의하였으나 해당 상임위원회에 계류 중에 있음.

13) 더불어민주당 이석현 의원 대표발의(영해 및 접속수역법, 항공안전법, 형법 개정안)

- ▶ 지방자치단체의 경우 2017년에 경기도 수원시에서 공공시설에 욱일기를 사용하는 자의 공공시설 입장을 제한하거나 공공시설에서 퇴장 또는 상징물의 사용제한을 요구할 수 있도록 하는 내용의 조례 제정의 여부에 대해 법제처에 자치법규 의견제시를 요청하여 회신을 받은 바 있으나, 현재까지 지방자치단체에서 관련 조례를 제정한 사례는 없음.
- ▶ 대구시의 경우 2016년 5월 대구컬러폴페스티벌에서 일본 삼바 카니발팀이 컬러폴퍼레이드에 참가한 바 있는데, 그 당시 사용한 깃발이 욱일기를 연상시키는 디자인이라는 논란이 있음.

## ○ 다음으로, 제정조례안의 주요내용을 살펴보면

- ▶ 이 제정조례안은 16개조로 구성되어 있으며, 주요내용은 다음과 같음.
- ▶ 안 제1조와 안 제2조에서는 조례의 제정 목적과 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 정의하였음. 일본제국주의 상징물(이하 “일제상징물”)이란 일본제국주의를 상징하는 군사기 및 이를 연상시키려는 목적으로 사용된 유사 디자인과 일제강점하 강제징용, 위안부 등의 피해자의 명예를 실추시키는 의도로 사용된 디자인으로 정하고 있음. 다만 일제상징물과 유사 디자인 등에 대한 대상과 범위가 구체적이지 않고 포괄적이어서 그 의미에 대해서 해석상 불분명한 측면이 있다고 보임.

- ▶ **안 제3조**에서는 조례의 적용을 받는 대상을 규정하였으며 그 대상을 대구시 본청, 직속기관, 사업소와 지방공기업 및 출자·출연기관과 대구시의 위탁사무를 수행하거나 대구시 주관 사업·행사 등에 참여하는 단체로 명시하였음.
- ▶ **안 제4조**에서는 일제상징물에 대한 공공장소에서의 사용제한 등에 관하여 규정하였으며, 각 항별로 내용을 살펴보면 다음과 같음.
  - 제1항에서는 안 제3조에 의하여 본 조례안의 적용을 받는 기관·단체가 일제상징물을 공공장소와 대구시 주관 사업·행사 등에서 노출하는 등의 행위를 방지하고자 노력할 것을 규정하고 있음.
  - 제2항과 제3항에서는 공공장소를 관리하는 기관장이 제1항에서 규정하고 있는 사용제한의 행위를 하는 자에 대해서는 시정 요청을 할 수 있도록 하고 이에 응하지 않을 경우 공공장소 및 대구시의 사무위탁·사업·행사 등에서 배척할 수 있도록 규정하고 있음.

다만, 「지방자치법」 제22조 단서14)에서 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있는바, 법제처의 관련 자치법규 의견제시 사례를 살펴보면 다음과 같음.

14) **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.

「지방자치법」 제13조 및 제144조<sup>15)</sup>에 따른 공공시설에 대한 이용권의 범위는 공공시설의 목적에 적합한 범위 안에서만 가지며, 수용능력 및 위험방지나 유지·관리를 위해 공공시설의 이용제한을 할 수 있다고 하고 있음.<sup>16)</sup>

그리고 경기도 수원시 사례에 대해 법제처에서는 지방자치법 제144조에 따른 공공시설에서 일본제국주의의 상징물인 욱일기를 사용하는 자의 공공시설 입장을 제한하거나 공공시설에서 퇴장 또는 상징물의 사용제한을 요구할 수 있도록 하는 내용의 조례 제정이 가능하다고 의견을 제시한 바 있음.<sup>17)</sup>

그러나 안 제4조에서 공공사용 제한이 되는 공공장소는 안 제3조 제1호 및 제2호에 해당하는 기관이 관리하는 시설, 장소 등의 공간을 말하는 것으로서 「지방자치법」 제144조에서 규정하고 있는 공공시설보다 그 범위가 넓다고 볼 수 있어 상위법령과 관련한 법령해석의 여지가 있다고 보임.

- 제4항에서는 장기간 설치·게시·비치되는 디자인이 일제 상징물에 해당하는 여부를 심의하고자 안 제5조에 의하여 설치되는 일제상징물 심의위원회에 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

15) 제13조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

제144조(공공시설) ① 지방자치단체는 주민의 복지를 증진하기 위하여 공공시설을 설치할 수 있다.

② 제1항의 공공시설의 설치와 관리에 관하여 다른 법령에 규정이 없으면 조례로 정한다.

③ 제1항의 공공시설은 관계 지방자치단체의 동의를 받아 그 지방자치단체의 구역 밖에 설치할 수 있다.

16) 법제처 2015. 6. 16. 의견제시 15-0155

17) 법제처 2017. 6. 7. 의견제시 17-0139

- ▶ 안 제5조에서 안 제13조는 일제상징물 해당여부와 사용제한 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 일제상징물심의위원회를 둘 수 있도록 규정하고 위원회의 구성·운영·업무대행 등에 관하여 규정하였음.
- ▶ 안 제14조에서는 일제상징물 사용제한을 위해 시장이 공공기관의 관계자 등을 대상으로 교육할 수 있도록 규정하였음.
- ▶ 안 제15조부터 안 제16조에서는 다른 조례에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 이 조례안에서 정하는 바에 따르도록 하고, 시행에 관하여 필요한 사항을 규칙으로 정하도록 하였음.

## ○ 이상에서 보고 드린 바와 같이

- ▶ 이번 제정안 제출은 대구시와 산하기관, 시 주관 행사 참여 단체 등이 일본제국주의 상징물과 이를 연상시키는 디자인의 공공사용을 제한하도록 하여 일제강점하 강제징용, 위안부 등의 피해자의 명예를 실추시키거나 국민감정을 자극하는 행위 등을 방지함으로써 지역 사회의 공공질서를 유지하고자 하는 것으로, 일제강점기에 대한 국민 정서를 고려하고 더 나아가 청소년을 포함한 시민들의 올바른 역사의식 함양을 위해서 본 조례 제정의 취지는 충분히 공감이 된다고 보여짐.

- ▶ 다만, 제정안 내용 중 일제상징물 및 유사 디자인 등의 대상과 범위, 그리고 사용이 제한되는 공공장소의 범위 등에 대한 불분명한 측면이 있어 구체적이고 명확하게 규정할 필요가 있음.

또한 욱일승천기 등 전쟁범죄 상징물 사용금지 등을 주요내용으로 하는 형법 일부개정법률안이 현재 국회에 계류되어 있고, 이에 대한 법무부와 법원행정처의 의견 역시 명확성의 원칙, 과잉금지원칙과 형벌 보충성의 원칙을 위반할 소지가 있어 개정을 신중히 검토할 필요가 있다는 입장이므로 형법 개정 과정에서 용어의 정의와 적용범위 등이 명확히 규정된 이후에 이에 맞추어 조례의 내용을 정비하는 것이 적절한 것으로 판단됨.

- 이상으로 대구광역시 일본제국주의 상징물의 공공사용 제한 조례안에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

**참 고 1****일본 군사기(육일기) 및 유사 디자인 사례**

## ○ 일본 군사기

기	이 름	사용기간
	일본 제국 육군의 기	1870년 ~ 1945년
	일본 제국 해군의 기	1889년 ~ 1945년
	해상자위대의 해군기	1954년 ~ 현재
	자위대와 육상자위대의 기	1954년 ~ 현재

## ○ 일본 군사기 유사 디자인

			
북마케도니아 공화국 국기	아사히 신문사 깃발	카렌 국민 해방군의 기	티베트의 기
			
미국 애리조나주 주기	소련 공군의 기	러시아 공군의 기	우크라이나 도네츠크주 시기



**참 고 2****대구-일본 간 교류 현황**

## ○ 대구방문 일본인 관광객 수(추계)

(단위 : 명, %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (1 ~ 4월)
대구방문 외국인 관광객 수	390,373	559,642	401,176	558,951	220,436
대구방문 일본인 관광객 수 (비율)	43,072 (11.0)	53,818 (9.6)	44,224 (11.0)	60,947 (10.9)	26,276 (11.9)

## ○ 자매 · 우호 협력 도시 현황

도시명 (구분)	체결일자	인구 (면적)	도시특성	교류현황
히로시마시 (자매도시)	1997.05.02	119만 (906km <sup>2</sup> )	평화문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 컬러풀페스티벌, 치맥페스티벌, 일본 플라워 페스티벌 등 대표단·예술단 상호 공식방문</li> <li>- 대학생·청소년 교류사업</li> <li>- 각종 전시회, 국제행사 참가</li> <li>- 공무원 상호 파견근무</li> <li>- 민간단체 자매결연 22건 등</li> </ul>
고베시 (우호도시)	2010.07.23	153만 (557km <sup>2</sup> )	의료· 디자인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대구국제대학생캠프 고베 대학생 참가</li> <li>- 대구 업사이클 디자인전 고베에서 개최</li> <li>- 2018 디자인 워크에서 고베 강연 개최</li> <li>- 대구·고베 상호간 교류센터 개소</li> <li>- 고베시 의료, 방재 등 행정 벤치마킹 다수 등</li> </ul>

## ○ 일본 관련 국제기구 대구시 가입 현황

### ▶ 한·일 호쿠리쿠 경제교류 회의

#### 1. 목적 및 활동내용

- 한일 정부와 회원도시의 경제협력 도모
- 한일 교차하여 매년 회의 개최(2000. 7월 대구시 가입)

#### 2. 2018 한·일 호쿠리쿠 경제교류회의 참석 결과

- 기간/장소 : 2018. 8. 26. ~ 8. 28 / 후쿠이현 후쿠이시 등
- 참 석 자 : 한일 정부·지자체(대구시)·경제단체·기업·대학교  
관계자 등 148명
- 테 마 : 한일 새로운 스테이지에서의 지역간 연계

## ○ 대구시와 일본간 경제 교류 현황

### ▶ 2019 대구-일본 종합무역사절단 파견

1. 기간/장소 : 2019. 4. 15. ~ 4. 19. / 나고야, 도쿄
2. 추진기관 : 대구시, 중소벤처기업진흥공단, KOTRA, 거산저팬(주)
3. 내 용 : 독자적인 해외시장 개척 능력이 부족한 지역 중소기업의  
해외 마케팅 능력 배양 기회 제공 및 수출 상담활동 지원
4. 참가기업 : 대구시 소재 10개사

### ▶ 2019 히로시마 비즈니스페어 주시코쿠 대구공동관 참가

1. 기간/장소 : 2019. 2. 7. ~ 2. 10. / 히로시마 중소기업회관
2. 전시품목 : 지역 특산물 중심의 소비재, 에너지 절약상품, 건강·미용품 등
3. 추진기관 : 대구광역시\*, 대구상공회의소

\* 전시회 유일의 외국 참가 지자체

4. 참가기업 : 대구시 소재 10개사