

제416회 임시회
' 24. 4. 23.(화)

전문위원 검토보고서

충청북도 영상자서전 활성화 지원 조례안



정책복지위원회 수석전문위원

검 토 보 고 서

1. 제 출 자 : 충청북도지사

2. 제출일자 및 회부일자

○ 제출일자 : 2024년 4월 12일

○ 회부일자 : 2024년 4월 12일

3. 제안이유

- 충청북도 영상자서전 제작활동을 장려하고 지원에 관한 사항을 규정하여 충청북도 도민의 기록문화 활성화를 통한 삶의 질 향상에 이바지하려는 것임

4. 주요내용

- 영상자서전 사업의 종류 규정(안 제5조)
- 수행기관·단체·개인에 대한 행정적·재정적 지원 근거 규정(안 제6조)
- 홍보와 교육 사업에 대한 추진 근거 규정(안 제7조)
- 영상자서전 사무의 위탁에 대한 근거 규정(안 제8조)

5. 검토의견

가. 제출배경

- 본 조례안은 민선8기 도지사 공약사업으로 추진된 “추억공유 디지털 영상자서전 콘텐츠 운영”사업의 지속가능한 추진을 위한 제도적 기반을 마련함으로써 충북도민의 영상자서전 제작활동을 장려하고 기록문화 활성화를 통한 삶의 질 향상에 기여하고자 도지사로부터 제출되었음.

○ 영상자서전 관련 사업은 2023년 노인복지과와 RISE추진과에서 추진했고, 2024년도부터는 노인복지과 중심으로 추진 중에 있음.

※ 영상자서전 촬영 및 업로드 실적('23): 촬영 6,186건, 업로드 3,832건

○ 본 조례안은 도지사 공약에 따라 현재 추진 중인 영상자서전 사업의 활성화를 위해 필요한 사항을 규정하려는 것으로 사업 운영 및 관리의 효율성 측면에서 볼 때 제정의 당위성은 인정됨.

나. 주요내용 검토

○ 본 조례안은 총 13개 조항과 1개의 부칙으로 구성되어 있으며, 영상자서전 사업의 활성화를 위하여 사업 추진계획, 영상자서전 제작·관리, 거점 기관 및 수행기관 운영, 민간의 참여를 유도하기 위한 홍보·교육 등의 사항을 규정하고 있음.

< 조례안의 조문 배열 >

총칙 규정	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(도지사의 책무)	실체 규정	제8조(사무의 위탁) 제9조(사업의 평가) 제10조(우수영상물의 활용)
실체 규정	제4조(시책의 수립·시행) 제5조(영상자서전 사업) 제6조(행정적·재정적 지원) 제7조(홍보·교육)	보칙 규정	제11조(협력체계의 구축) 제12조(포상) 제13조(시행규칙)
		부 칙	

○ 안 제1조는 조례 제정의 목적에 대해 규정한 것으로,

- 충북도민의 기록문화 활성화를 통한 삶의 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 제시하고 있음.

○ 안 제2조는 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 규정한 것임.

- 안 제2조제1호에서 “영상자서전”의 뜻을 ‘도민 또는 도민의 가족이 출연하여 제작되는 영상물’로 규정하고 있음.
- 먼저, 본 조례안에서는 “자서전”에 대한 정의에 있어 작성자의 연령에 대한 별도의 제한 규정 없이 포괄적 정의를 내리고 있음.
 - “자서전”에 대한 법령상 정의가 없는 바, 조례에서 별도의 정의를 하더라도 법적 문제는 없음.
 - 다만 “자서전”은 ‘자신의 일생을 소재로 스스로 짓거나 남에게 구술하여 쓰게 한 전기’ 라는 사전적 의미를 갖고 있고, “자서전”의 의미를 통상적으로 인생 황혼기에 삶을 회고하는 의미로 기록된 것을 “자서전”의 개념으로 인식하고 있다는 측면에서 볼 때, 본 조례안에서의 정의는 통념 상 의미의 범주를 넘어선 정의인 만큼 그 이유에 대한 설명이 필요하며,
 - 또한 “영상 자서전”의 인정 범위를 본인이 반드시 포함된 영상으로 규정하는 것이 조례 제정 취지에 부합(符合)할 것임. 그럼에도 제2조제1호에서는 “또는”이란 연결어를 사용하여 본인을 제외한 가족이 출연한 영상물까지 인정될 수 있다는 의미로 해석될 여지가 있는 바, 이에 대해서도 설명이 필요함.
- 안 제2조제1호 중 “충청북도민”은 도에 주소를 둔 사람, 즉 「지방자치법」 제16조1)에 따른 “주민”의 의미로 사용되었고, “생활인2)”이란

-
- 1) 제16조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.
 - 2) ‘생활인’이 뜻하는 바와 유사한 법령용어로는 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조제2호에 따른 “생활인구”가 있음. 단, 이 법에 따른 “생활인구”의 경우 특정 지역에 주민으로 등록한 사람을 포함하고 있음.

□ 인구감소지역 지원 특별법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “생활인구”란 특정 지역에 거주하거나 체류하면서 생활을 영위하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 「주민등록법」 제6조제1항에 따라 주민으로 등록한 사람

나. 통근, 통학, 관광, 휴양, 업무, 정기적 교류 등의 목적으로 특정 지역을 방문하여 체류하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람

다. 외국인 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 사람

단어는 도에 주소를 두고 있지 않은 채 생활하는 사람까지 영상자서전 대상에 포함하고자 사용된 것으로 판단됨. 그러나 “충청북도민”이나 “생활인”은 법령에 명확히 정의된 용어도 아니고 의도했던 뜻을 의미하는 용어로 일반화된 것도 아니어서 이후 조례에 따른 사업 추진 시 대상 선정에 있어 혼란이 야기될 수 있음. 따라서 조례에서 그 의미를 명확히 규정할 필요가 있음.

- 안 제2조제2호에서와 같이 조례에 법령의 근거조항을 인용할 경우, 법제명과 해당 조는 띄어쓰는 것이 원칙인 바 수정이 필요함.
- 따라서 안 제2조는 용어 및 문구에 대한 검토 및 수정이 필요하다고 판단됨.

<수정안 예시>

조례안	수정안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “영상자서전”이란 <u>충청북도민(이하 “도민”이라 한다) 또는 도민(생활인도 포함한다)의 가족이 출연하여 제작되는 영상물을 말한다.</u></p> <p>2. “영상물”이란 「<u>영상진흥기본법</u>」 제2조제1호에 따른 영상물을 말한다.</p>	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “영상자서전”이란 <u>다음 각 목에 따른 사람 또는 그 가족이 함께 출연하여 제작되는 영상물을 말한다.</u></p> <p style="margin-left: 20px;">가. <u>충청북도(이하 “도”라 한다)에 주소를 둔 사람</u></p> <p style="margin-left: 20px;">나. <u>주민등록상 도에 주소를 두고 있지 않으나 학업, 취업 등의 이유로 도에 실제 거주하고 있는 사람</u></p> <p>2. “영상물”이란 「<u>영상진흥기본법</u>」 제2조제1호에 따른 영상물을 말한다.</p>

- 안 제3조는 도지사가 수행해야 할 책무를 명시함으로써 영상자서전 촬영 참여를 위한 환경조성과 지원 노력할 책임이 있음을 분명히 하고 있음.
- 안 제4조는 영상자서전 사업 활성화를 위한 시책의 수립과 시행을 명시하고 있으며, 구체적인 사업 추진계획과 유관기관과의 연계방안 등을 통해 사업의 실질적인 추진을 보장하기 위한 것으로, 사업 추진의 체계성 확보 측면에서

필요성이 인정됨.

- 다만, 본 조항에 사용된 용어인 “시책”은 법령 및 행정학에서 “정책”과 거의 동일한 개념으로 사용되고 있고 “정책”은 제도, 사업계획, 정부 방침 등의 형태를 대변하는 포괄적인 의미를 가진 용어임.
- 본 조항에서 “시책”은 영상자서전 사업의 활성화를 체계적이고 효율적으로 시행하기 위해 수립하는 “계획”의 의미가 강함. 따라서 포괄적 의미의 “시책”보다는 조례의 실체규정 체계상 “계획”으로 명시하는 것이 주민의 이해도나 조문의 명확성 측면에서 타당할 것으로 판단됨.
- 이에 따라 제4조 각 호의 내용도 계획에 포함되어야 하는 기본 사항들을 구체적으로 규정할 필요가 있음.

<수정안 예시>

조례안	수정안
<p>제4조(<u>시책</u>의 수립·시행) 도지사는 영상자서전 <u>사업 활성화를 위하여 다음 각 호의 시책을</u> 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>영상자서전 사업 추진계획</u> 2. <u>유관기관과의 연계 방안</u> 3. <u>그 밖에 영상자서전 사업 활성화를 위해 필요한 사항</u> 	<p>제4조(<u>계획</u>의 수립·시행) 도지사는 영상자서전 <u>사업 활성화를 위해 다음 각 호의 사항이 포함된 계획을</u> 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>영상자서전 사업의 방향 및 목표</u> 2. <u>영상자서전 사업의 추진 과제 및 방법</u> 3. <u>유관기관 등과의 협력체계 구축 방안</u> 4. <u>영상자서전 사업의 성과 평가에 관한 사항</u> 5. <u>그 밖에 영상자서전 사업 활성화를 위해 필요한 사항</u>

- 안 제5조는 영상자서전 사업의 구체적인 내용을 제시하고 있음.
 - 영상자서전의 제작·관리, 보존·활용, 거점기관 및 수행기관 운영 등 영상자서전 사업의 활성화를 위해 필요한 사업을 규정하고 있음.
- 안 제6조는 사업 수행 기관·법인·단체 및 참여인력 등에 대한 재정적·행정적 지원 근거를 마련하는 것임

- 안 제7조는 도민의 이해와 참여를 유도하기 위한 홍보 및 교육 사업의 추진을 규정하고 있음.
 - 본 조항은, 지방자치단체가 자체사업계획에 따라 수행하는 홍보 차원의 경품 등 지원일지라도 조례에 따른 금품제공행위 외에는 직무상의 행위로 볼 수 없다는 「공직선거법」 제112조제2항제4호나목3)에 따라 홍보사업의 법적 근거를 마련하려는 것으로 판단됨.

- 안 제8조는 사업의 효율적인 운영을 위해 사무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있는 근거를 마련해 전문성을 갖춘 기관이나 단체의 참여를 위한 것으로 별다른 문제점은 없음.

- 안 제9조는 도지사가 영상자서전 사업을 수행하는 기관·법인·단체 등에 대해 성과를 평가할 수 있는 사항을 규정함.
 - 사업의 성과 평가는 사업의 지속 가능성과 효과성을 높이는 중요한 요소로 그 필요성이 인정되며,
 - 아울러, 사업의 진행 상황을 주기적으로 평가하여 문제점을 신속히 발견하고 개선 방안을 마련하는 것이 필요함.

- 안 제11조는 영상자서전 사업의 효율성과 효과성을 높이기 위해 관련 기관·법인·단체 등과 협력체계를 구축하기 위한 것으로 필요성이 인정된다 하겠음.

- 안 제12조는 영상자서전 사업에 기여한 단체나 개인에게 포상할 수 있는 규정을 마련함으로써 참여자들의 동기 부여와 사업에 대한 관심과

3) 「공직선거법」 제112조(기부행위의 정의 등)

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

참여를 촉진할 수 있음.

다. 종합 검토의견

- 본 조례안은 충청북도 영상자서전 사업을 활성화 시키고 도민 참여를 장려해 더 많은 도민이 자신의 이야기를 나누고, 다양한 인생경험을 영상으로 공유하는 것을 지원하기 위해 제정하려는 것임
- 충청북도 영상자서전 사업은 지역 문화의 가치를 재조명하고 보존하는 것뿐만 아니라, 지역민과의 소통을 강화하고 지역사회의 정체성을 확립하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대됨. 이 사업을 통해 수집되고 기록되는 다양한 영상 자료는 충청북도의 역사적, 문화적 유산을 보존하는 데 기여할 뿐만 아니라, 미래 세대에게 교육적 자원으로도 활용될 수 있을 것임.
- 다만, 영상자서전의 사업대상을 초기의 어르신에서 장애인 등 소도민으로 확대하면서 지속적으로 사업비를 증액하며 양적확장에 중점을 두는 것은 영상자서전의 질적 제고에 악영향을 줄 수 있으며, 사업의 본래 목적이나 방향성이 흐려질 수 있음을 간과해서는 안 될 것임.
- 본 조례안은 일부 설명 및 수정이 필요한 부분이 있지만, 홍보 등 사업 활성화를 위한 측면에서 타당성이 있다고 판단되며, 이후 충청북도의 문화적 가치와 역사를 보존하고 활성화하는 것이 사업의 궁극적인 목표인 만큼 질적 성장과 지속가능성에 더욱 집중할 필요가 있음.