

2027 서울 세계청년대회

정부 지원의 정당성

[정교분리 원칙에 대한 교회법 및 일반법 연구]



목차

용역보고서	1
2027 서울 세계청년대회 정부 지원의 법리적 타당성 연구	
 종합보고서	 121
'정교분리'에 대한 가톨릭교회의 입장 (송정호)	

2027 서울 세계청년대회
(World Youth Day Seoul 2027)
정부 지원의 법리적 타당성 연구

2026. 3.

bkl 법무법인(유한)
태평양

I. 2027 서울 세계청년대회의 개요

1. 2027 서울 세계청년대회의 정체성 및 사업 추진 현황

가. 세계청년대회의 역사적 전개

- 세계청년대회(World Youth Day)는 가톨릭교회가 전 세계 청년들을 위해 개최하는 국제적 만남의 장으로, 1980년대 중반 성 요한 바오로 2세 교황의 제안으로 시작되었음. 초기 세계청년대회는 교구 단위 소규모 행사로 시작하였으나 현재는 올림픽 및 월드컵과 비견되는 인파가 운집하는 정례적인 국제 메가 이벤트(International Mega Event)로 자리 잡았음
- 특히 과거의 세계청년대회가 종교적 의례에 집중했다면, 현대의 세계청년대회는 도심 내 ‘젊은이 축제’, 문화·예술 공연, 컨퍼런스 등과 결합하여 운영됨. 따라서 최근의 세계청년대회는 개최국 관점에서 대규모 외국인 관광객 유치 및 도시 브랜드 홍보를 수반하는 국제적 행사로의 성격을 지닌다고 평가됨

나. 2027 서울 세계청년대회의 성격: 종교 행사•국제 메가 이벤트라는 이중 구조

- 이처럼 2027 서울 세계청년대회는 가톨릭교회의 단순한 종교 행사를 넘어 일정 기간 수십만 명에서 백만 명에 이르는 대규모 인파가 특정 지역에 집중되는 국제 메가 이벤트의 성격을 가짐¹

¹ 사단법인 한국마이스관광학회, “2027 서울 세계청년대회(WYD) 예산 수립 및 경제적 파급효과 분석”, 2025. 10. 169 면.

- 이러한 구조적 특징은 행사의 성공적 개최를 위해 공공 인프라와 행정 역량의 동원이 불가피함을 시사함. 즉 ① 종교적 성격과 ② 국제 메가 이벤트 운영을 지원하기 위해 대규모 인파 관리 및 공공 서비스를 제공해야 하는 운영적 현실이 공존하며, 이는 공적 지원의 법적 범위와 한계를 확정하는 기준이 됨

다. 2027 서울 세계청년대회 개최의 상징성 및 국가적 의의

- 2027 서울 세계청년대회 개최는 2023년 프란치스코 교황의 발표를 통해 확정되었으며, 다음과 같은 의의가 있음
 - 비가톨릭 국가에서의 개최: 비기독교 국가로는 사상 첫 개최이며, 가톨릭 인구가 주류가 아닌 국가에서 개최되는 사례로서 한국 문화의 개방성과 글로벌 위상을 입증하는 계기가 됨
 - 평화 메시지와 외교적 가치: 분단국가인 대한민국에서의 개최를 통해 평화와 관련된 메시지를 전달하는 외교적 의의를 지님
 - 아시아권에서의 개최: 1995년 필리핀 대회 이후 32년 만에 아시아에서 개최되는 행사임. 본 행사에 대한 정부 지원이 단순한 종교 지원이 아닌 국가 이미지 제고 및 국제도시 브랜딩 효과라는 공익적 목적에 부합한다는 기초 사실로 기능할 수 있음

라. 참가 규모, 조직 체계 및 추정 소요 예산

- 참가 규모: 전 세계 190여 개국에서 최대 100만 명의 참가가 예상되며, 올림픽이나 월드컵에 준하는 유동 인구가 발생할 것으로 보임. 특히 해외 참가자 비중이 80% 이상으로 예상되고 있음

- 연령 및 등록 단위: 주된 대상은 15세~35세 사이의 청년층으로 예상되고, 개인이 아닌 교구 단위 그룹으로 등록하여 이동할 것으로 보임. 그룹 리더의 인솔 하에 움직이는 대규모 그룹형 국제 이동 필요성에 따라 숙박, 교통, 안전 관리 등 전반적인 운영 영역에서 체계적인 관리가 요구됨
- 조직 체계: ‘재단법인 2027 서울세계청년대회 조직위원회’가 핵심 주체가 되며, 교황청 평신도·가정·생명부(DLFL)의 지침에 따라 운영됨
- 추정 소요 예산: 2027 서울 세계청년대회 예산 수립 및 경제적 파급효과 분석 보고서에 기재된 예산 추정 결과에 따르면 약 2,950억 원에서 4,214억 원의 총운영비가 소요될 것으로 보이며, 이 중 절반 이상인 56.8%가 참가자의 숙박, 식사, 교통 등 직접 경비에 투입될 것으로 추정됨²

2. 대회 운영 구조 및 주요 프로그램의 특성

- 2027 서울 세계청년대회는 ‘교구대회(DID)’와 ‘서울 본대회(Main Event)’의 2단계 구조로 운영됨
 - 교구대회(DID): 2027. 7. 29. ~ 8. 2. 기간 중 서울을 제외한 전국 15개 교구에서 진행되며, 참가자들이 각 지역에 분산 체류하며 지역 고유의 문화 프로그램을 수행하는 단계
 - 서울 본대회(Main Event): 2027. 8. 3. ~ 8. 8. 기간 중 전국의 참가자가 서울로 일제히 집결하여 공식 프로그램에 참여하는 단계

² 위 보고서 8면.

- 특히 서울 본대회 기간 중 수행되는 아래와 같은 핵심 프로그램(종교의례, 젊은이 축제, 기타 상설 프로그램)들은 서울 도심의 광장, 공원, 경기장 등 공공장소에서 개최될 예정임. 이로 인해 장소 점용 허가부터 군중 밀집 관리, 치안, 소방, 환경 정비에 이르기까지 다양한 공공 행정 서비스의 지원이 필수 전제조건으로 요구됨

가. 종교의례: 대규모 도심 집결형 공식 행사

- 본대회의 공식 의례는 종교 예식을 넘어 초거대 규모의 인파 이동과 야간 체류가 수반되는 공공 관리 대상으로의 이벤트 성격을 가짐
 - 공식 종교 행사: 개막미사, 젊은이 축제, 가톨릭 문화 박람회, 교황 환영 행사, 십자가의 길, 밤샘기도, 폐막미사로 이어지는 일련의 공식 의례는 도심 내 수만 명에서 최대 백만 명의 집결을 전제로 하고 있음
 - 공공복리 차원의 운영 리스크: 폐막미사 등 주요 시점의 집중 인파는 군중 압착 사고 등 대형 안전사고의 위험을 내포하고 있어, 경찰 및 소방의 범정부 차원 안전 대책이 필수적으로 요구됨. 특히 수십만 명이 야외에서 장시간 머무르는 밤샘기도의 경우, 온열 질환, 탈진 등 보건 리스크와 해산 시의 교통 마비 가능성 등의 운영상 위험성이 존재함
 - 주교님과의 만남: 주요 행사 중 하나인 각국 주교님과의 만남은 언어권별로 분산 운영되는 것으로 예정되어 있음. 선행대회 기준 약 30 여 개 언어권에 대응하는 다수의 만남 공간 확보와 행정상 통제가 요구됨

[서울 세계청년대회(WYD) 예산 수립 및 경제적 파급효과 분석 중 발췌 22 면]

■ 주요행사

- 주요프로그램: 교황 환영행사, 십자가의 길, 밤샘기도, 파견미사
- 교리교육성삼일: 여러나라 주교들이 청년들에게 주제 강의 진행
- 부대행사 : 화해센터(고해성사, 기도, 성체조배), YF(Youth Festival), 성소상담

■ 본대회 일정

〈표 2-3〉 본대회 일정

	8/3(화)	8/4(수)	8/5(목)	8/6(금)	8/7(토)	8/8(일)
오전	도착	각국 주교들의 교리교육 (언어권 별)			밤샘기도 장소이동 (순례)	파견미사 (차기 개최국 발표)
오후	젊은이 축제(YF) / 성소박람회					자원봉사자 교황 만남
저녁	개막미사		교황님 환영행사	십자가의 길	교황과 밤샘기도	

* 본대회 일정 별 프로그램은 개최국이 변경 불가

[서울세계청년대회 성공적 개최를 위한 협력 방안 중 발췌 2 면³⁾

- 행사명: 2027 서울 세계청년대회 (영문명 : WYD Seoul 2027)
 - 세계청년대회 : 1984년 교황 요한 바오로 2세가 창시한 세계적인 종교 행사로 청년들의 상호교류를 통한 문화 이해와 평화 정신 확산을 목적으로 함.
- 대회 기간 : 2027년 8월 2일 (월) ~ 8월 9일 (월) (서울 체류 기준)
 - 본대회 : 8월 3일 (화) ~ 8월 8일 (일), 교구대회 : 7월 29일(목) ~ 8월 2일(월)

	7/29	30	31	8/1	2	3	4	5	6	7	8
오전	교구대회 개별 교구에서 자체 행사 기획/진행				이동 서울로 이동		글로벌 청년 영성 아카데미			YF	폐막식
오후							젊은이 축제(YF)				봉사자 만남
저녁						개막 식	YF	환영 행사	청년 평화의 길	밤샘 네트 워킹	

- 대회 규모 : 190여개국, 최대 100만명 참여 (추정, 폐막식 기준)
- 해외 참가자 비율이 80% 이상으로 예상되어 국제적 주목도가 매우 높으며, **올림픽(약 92만 명)**이나 **월드컵(2002년 한일 월드컵 약 120만 명)**과 견줄 수 있는 초대형 국제행사임
- 개최 장소 : 서울특별시
- 주요 행사장 (안) : 개막식, 청년 평화의길, 밤샘 네트워킹, 폐막식 등

구분	올림픽공원	광화문광장	여의도 한강시민공원 인근	상암 월드컵경기장
이미지				
위치	송파구 올림픽로 424	종로구 세종대로 172(세종로)	영등포구 여의동로 330	마포구 월드컵로 240
주요행사	밤샘네트워킹, 폐막식	문화행사	개막식, 교황님 환영행사	청년 평화의 길, 개막식
수용인원	약 96만 명	약 12만 명	약 72만 명	약 49만 명

- 그 외 글로벌 청년 영성 아카데미, 젊은이 축제 (YF) 운영 공간 마련 필요

³⁾ 재단법인 2027 서울 세계청년대회 조직위원회, “2027 서울 세계청년대회(WYD) 성공적 개최를 위한 협력 방안”, 2025. 9. 1.

나. 문화 행사: 젊은이 축제(Youth Festival)

- 젊은이 축제는 전 세계 청년들이 자발적으로 참여하여 창의성을 공유하는 장으로, 서울 도심 전역을 다층적인 문화 공간으로 활용함
- 성격 및 운영 방식: 음악, 무용, 전시, 연극, 스포츠 등 다양한 장르로 구성된 국제 문화축제로 공모를 통해 선정된 다수 단체가 참여하며, 도시 전역을 무대로 활용하되, 서울 시내 주요 5~6개 권역을 선정하여 분산 운영함. 단순한 종교 행사를 넘어 개최 도시의 문화적 역량을 과시하는 플랫폼 역할을 수행함
- 문화 교류 및 청년 공동체의 형성: 젊은이 축제는 전 세계 청년들이 다양한 문화와 재능을 나누며 상호 교류하는 대규모 국제 문화 축제의 성격을 갖고 있음. 전 세계 청년들이 음악, 춤, 연극, 미술, 스포츠 등을 통해 각국의 문화적 배경과 재능을 선보이는 등 다문화 교류 및 상호 이해 증진, 청년 공동체 형성 및 네트워킹으로의 성격 또한 갖고 있음
- 도시 행정과의 연계: 권역 분산형 모델은 공연장 및 광장 등의 대관 및 점용을 전제로 함. 소음 관리, 민원 대응, 관람객 동선 분산 등 행정 서비스의 지원이 요구될 것으로 예상됨

[서울세계청년대회 성공적 개최를 위한 협력 방안, 3면]

주제별 YF 권역 예시

권역 명	Theme	메인장소	예상프로그램	예상수용인원	서브장소	예상프로그램	예상수용인원
광화문 권역	Courage Square (용기의 광장)	광화문광장	성소박람회	50,000	북촌한옥마을	한국적 연극	2,000
					청계천거리	열성 프로그램	5,000
					서울광장		10,000
					열린송천복지광장		3,000
약 70,000명							
물입박물관 권역	Step Forward Park	물입박물관 88잔디마당	매제기도, World CCM Festival	40,000	석촌호수	야외 버스킹	5,000
					물촌도성 역사공원		2,000
약 50,000명							
홍대 권역	Free K-Zone	홍대 걷고싶은 거리	도크콘서트, 수녀회부스	15,000	연남동 경의선출입		5,000
					광원 한강공원		10,000
					합정 북입문하늘길		2,000
약 30,000명							
서울대 권역	Raise a Question Campus	서울대 학생회관 광장	청년포럼, 신일도문화	15,000	낙성대공원		3,000
					관악산 둘레길	자전거 육상 프로그램	2,000
					서울대 박물관		1,000
약 20,000명							
서강대 권역	Bridge of Courage	서강대학교 운동장	국제 청년 신앙 포럼	12,000	마포아트센터		3,000
					광원시장		2,000
					광의선 책거리		2,000
약 20,000명							
한강공원 권역	Flow of Courage (용기의 흐름)	여의도 한강공원 내정무대		30,000	반포한강공원		15,000
					달빛무지개분수		5,000
					새대성		2,000

광화문 권역 예시



다. 상설 프로그램: 기쁨의 도시(City of Joy)

- 상설 프로그램인 기쁨의 도시는 행사 주간 내내 참가자들이 상시 방문하고 교류하는 공간으로, 도심 내 대규모 고정 거점이 됨
- 공간 구성의 특징: 기쁨의 도시는 가톨릭 문화 박람회와 고해성사가 이루어지는 화해공원 등으로 구성되며, 특정 시각에 종료되지 않고 행사 기간 내내 인파 유입이 지속되는 상설 프로그램으로의 특성이 있음
- 위생 및 환경 리스크의 상존: 대규모 인원이 도심 내에서 장시간 도보 이동 및 식사, 휴식을 취함에 따라 쓰레기 처리 및 화장실, 식수와 같은 위생 설비 운영의 필요성이 있음. 상시 인파 유입에 대응하기 위해 현장 안전 요원 배치, 대기 줄 관리, 화장실·식수 등 위생 설비 운영 및 쓰레기 관리가 계획에 포함되어 있음

라. 소결

- 본대회의 프로그램은 종교적 의례의 성격뿐 아니라 국제적 청년 간의 교류, 대규모 문화 축제로서의 성격 또한 포함되어 있음. 나아가, 국제 메가 이벤트로서 도심 내 주요 공공 공간의 점용과 대규모 인파의 집결 및 이동을 전제로 하고 있음. 이에 따라 아래와 같은 치안, 소방, 의료, 교통, 환경 등 관련 부처 및 지자체의 협력이 요구됨

3. 대규모 인파 관리에 따른 운영 리스크 및 행정 지원 수요

- 2027 서울 세계청년대회는 대규모 인파 집결과 야외 활동 중심의 특성상 치안, 위생, 숙박 분야에서 몇 가지 운영 리스크를 내재하고 있음

가. 치안 및 안전: 군중 관리와 공공질서 확보

- 군중 밀집 리스크: 등록 인원(70 만 명) 외에도 비등록 인원 포함 최대 100 만 명(예상)이 행사에 참여할 수 있어, 도심 내 인파 압력에 의한 대형 사고 위험이 상존함
- 야간 및 철야 프로그램의 위험성: 밤샘기도와 같이 수십만 명이 야외에서 장시간 머무르는 프로그램은 과밀 및 탈진 위험이 있음. 특히 행사 종료 후 일시에 해산하는 과정에서 치안 공백이 발생할 수 있어 고강도의 질서 유지가 필요함
- 치안 위협 대응: 대규모 집회가 잦은 행사의 특성상 테러, 범죄, 사회적 혼란 가능성에 대비한 경찰 및 소방의 범정부 차원 협력이 필요함
- 행정 지원 수요: 이는 특정 종교 지원이 아니라, 불특정 다수 시민과 외국인 참가자의 공공 복리 및 신체 안전 보호라는 국가 본연의 기능을 수행하기 위한 지원으로 정당화될 수 있음

나. 위생·보건·환경: 집단 감염 및 환경 관리

- 폭염 대응 보건 리스크: 8월 한여름 야외 행사로서 열사병 등 위험에 대한 보건 대응이 요구됨. 응급 의료 지원 체계와 식수 공급은 필수 공공 서비스 영역임
- 집단 급식 위생 관리: 참가자에게 제휴 식당이나 푸드 부스에서 음식을 제공하는 과정에서 대규모 식중독 사고의 위험이 존재함. 위생 관리 측면에서 정부, 지방자치단체의 지도가 요구됨

- 대량 쓰레기 발생 및 처리: 야외 식사와 도보 이동이 잦아 대량의 쓰레기 발생이 불가피함. 도시 환경 관리 차원에서 다국어 분리수거 안내 및 청소 인력·장비 확보 등 정부, 지방자치단체의 적극적 개입이 필요함
- 행정 지원 수요: 위생과 환경 관리는 집단 거주 및 이동에 따른 필연적인 사회적 비용이므로 공적 자원 투입이 필요한 영역임

다. 숙박 인프라: 공공시설 활용의 불가피성

- 비거주 시설 활용의 한계: 세계청년대회는 통상 참가자 규모가 상당하여 호텔 수용 범위를 초과하며, 교류와 연대라는 세계청년대회의 정신을 고려하여 학교, 성당, 체육관 등 비거주 시설을 활용 공동 숙소로 활용함

[서울 세계청년대회 소개 및 협조 요청 중 발췌 15 면]

WYD 특징 및 선행 대회 사례 : 숙박(1/2)

WYD는 등록 참가자가 약 70만 명에 이를 것으로 예상되므로, 호텔 등 일반적인 숙소만으로는 수용이 어려울 뿐만 아니라, 교류와 연대를 중시하는 WYD의 정신에 따라 공동 숙소를 활용하고 있습니다.

세계청년대회 특징
• WYD는 통상적으로 호텔이 아닌 학교나 성당 등 비거주용 시설을 숙박 장소로 활용 - 인당 사용할 수 있는 공간을 숙소 바닥에 표시 - 넓은 공간으로 이루어진 시설의 경우 파티션 등을 활용하여 남녀 구역을 구분 • 따라서, 교육부와 협의하여 서울시 내 학교를 대회 참가자를 위한 숙소로 사용하는 방안에 대한 준비 필요



△ 2023 리스본 WYD 참가자 숙소에 표기된 인당 사용 공간(인당 약 3제곱미터)



△ 2011 마드리드 WYD 학교 강당에 마련된 숙소에서 쉬고 있는 프랑스 르 아브르 (Le Havre) 교구 청년들 모습



△ 2013 리스본 WYD 청년들을 위해 학교 강당에 마련된 숙소 모습

15



- 위생 설비 기준 및 예산: 학교 등 시설 사용 시 바티칸 기준(화장실 25명당 1개 등)을 충족하기 위한 간이 화장실, 샤워실 설치 및 개보수 비용이 발생할 것으로 예상됨

- 교육청 등 유관기관 협력: 학교 시설 개방을 위한 교육부 및 교육청과의 제도적 협의가 요구되는 등 유관기관과의 협력이 필수적으로 요구됨
- 행정 지원 수요: 숙박 지원은 민간이 전담하기 어려운 대규모 수용 과제를 해결하기 위한 임시적 공공 인프라 구축의 관점에서 접근할 수 있음

4. 토론 : 가톨릭교회의 정교분리 원칙과 관련한 교리적 배경

- 가톨릭교회는 정교분리 원칙과 관련한 다음의 교리를 따르므로, 정교분리 원칙에 위반되는 행사를 기획하거나 이에 대한 국가의 지원을 요구하지 아니함
2027 서울 세계청년대회 개최에 대한 국가 지원이 정교분리 원칙을 위반한 것이라거나, 국가의 중립의무를 위반하였다는 주장은 사실관계에 부합하지 않을 뿐만 아니라 가톨릭교회의 교리에도 부합하지 않는 것임
- 가톨릭교회는 현대에 이르러 국가와 교회의 관계를 상호 독립성과 자율성, 건강한 협력이라는 두 축으로 정의하고 있음. 이는 교회가 세속 권력의 도구로 전락하는 것을 방지하는 동시에, 인간의 존엄성과 공익을 위해 국가와 연대해야 한다는 사목적 판단에 근거함
 - 독립성과 자율성: 가톨릭교회는 제 2 차 바티칸 공의회(1962~1965)로부터 “교회는 그 임무와 권한으로 보아 어느 모로도 정치 공동체와 혼동될 수 없으며, 결코 어떠한 정치 체제에도 얽매이지 않는다. 동시에 교회는 인간 초월성의 표지이며 보루이다. 정치 공동체와 교회는 제 영역에서 서로 독립적이며 자율적이다.”(「현대 세계의 교회에 관한 사목 헌장: 기쁨과 희망 (Gaudium et Spes)」 제 76 항)라고 선언하고 있음⁴. 이는 교회가 국가로부터

⁴ [바티칸 공의회 문헌-현대 세계의 교회에 관한 사목 헌장](#)

행정적 특혜를 받아 포교에 활용하려는 의도가 없음을 시사함. 교회는 자신의 영적 사명을 자율적으로 수행하며, 국가가 신앙의 영역을 통제하거나 간섭하는 것에 반대하는 동시에 교회 또한 국가의 고유 기능을 침해하지 않는다는 영역 주권의 원칙을 견지하고 있음. 또한, 가톨릭교회는 “교회와 정치 공동체 모두 가시적인 유기적 조직으로 드러나지만, 형태나 추구 목적에서 본질상 서로 다르다. 제 2 차 바티칸 공의회는 정치 공동체와 교회는 그 고유 영역에서 서로 독립적이고 자율적이라고 엄숙히 재천명하였다. 교회는 신자들의 영적 요구를 충족시키기에 알맞은 방식으로 조직되는 반면에, 각종 정치 공동체들은 현세의 공동선을 이루는 모든 것들에 봉사하는 제도와 관계를 발생시킨다. 이 두 실재의 자율성과 독립성은 특히 그 목적과 관련하여 매우 분명하다. 종교의 자유를 존중할 의무는 정치 공동체가 교회에 그 사명을 수행하는 데에 필요한 공간을 보장해 줄 것을 요구한다. 한편 교회는 정치 공동체 조직들에 대하여 어떠한 특별한 관할 영역도 없다. “교회는 민주적 질서의 합법적인 자율성을 존중하며, 어떠한 법이나 제도의 형태를 앞으로 내세울 권리가 없다.”(간추린 사회교리(Compendium of the Social Doctrine) 제 424 항)⁵라고 하여 각자의 영역에서 독립적이고 자율적인 사명을 다해야 한다는 정교분리의 중요성을 강조하고 있음

- 인권으로서의 종교의 자유 인정: 가톨릭교회는 “사회의 공동선은 인간이 자기 자신의 완성을 더욱 충만하고 더욱더 자유롭게 추구할 수 있는 사회생활의 모든 조건을 포함하고, 주로 인간의 권리 보호와 의무 이행으로 이루어지므로, 시민, 사회단체, 국가 권력, 교회와 다른 종교 단체들은 모두 그 나름대로 공동선에 대한 자신의 의무를 이행하기 위하여 종교 자유의 권리를 보호하여야 한다. 불가침의 인권을 보호하고 증진하는 것은 본질적으로 국가

⁵ [간추린 사회교리 \(한영\) - 제 8 장 \(377~427 항\) - 정치 공동체](#)

권력의 의무다. 따라서 국가 권력은 시민들이 종교의 권리를 실제로 행사하고 종교의 의무를 이행할 수 있도록, 또 하느님과 그분의 거룩한 뜻에 충실함으로써 얻는 정의와 평화의 혜택을 바로 그 사회가 누릴 수 있도록, **정당한 법률과 다른 적절한 수단으로써 모든 시민의 완전한 종교 자유를 실질적으로 인정**하여야 하며, 종교 생활의 증진에 유리한 조건들을 마련하여야 한다. 국민의 특별한 사정을 고려하여 국법 질서 안에서 한 종교 단체에 특수 지위를 인정한다 하더라도, 동시에 **모든 시민과 종교 단체의 종교 자유의 권리를 반드시 인정하고 존중하여야 한다**. 마지막으로 국가 권력은 바로 그 자체가 사회의 공동선인 시민의 법적 평등이 종교적 이유로 공공연히 또는 암암리에 침해되지 않도록, 그리고 시민들 사이에 어떠한 차별도 일어나지 않도록 보살펴야 한다. 따라서 공권력이 폭력이나 위협 또는 다른 수단으로 시민들에게 어느 종교에 대한 신봉이나 배척을 강요하거나, 어느 종교 단체에 가입하거나 이탈하는 것을 방해하는 것은 부당하다. 인류 전체나 어느 지역 또는 특정 단체에서 종교를 말살하거나 억압하려고 어떠한 방법으로든 폭력을 사용한다면 이는 더더욱 하느님의 뜻을 거스르고 인간과 인류 가족의 신성한 권리를 침해하는 것이다(「종교 자유에 관한 선언(Dignitatis Humanae)」 제 6 항⁶⁾)”라고 하여 종교적 자유를 인간의 존엄성에서 기원하는 기본권으로 규정하고, 국가 권력이 종교의 자유를 보장하기 위해 노력해야 한다고 보고 있음. 국가가 특정 종교를 강요하거나 간섭하지 않는 정교분리 환경이야말로, 인간이 양심에 따라 자유롭게 신앙을 선택하고 실천할 수 있는 토대라고 판단하고 있음

- 건강한 협력: 가톨릭교회는 “교회와 정치 공동체의 상호 자율성이 협력을 배제하는 분리를 의미하는 것은 아니다. 둘 모두 자격은 다르지만 동일한

⁶ [바티칸 공의회 문헌-종교 자유에 관한 선언](#)

인간들의 개인적 사회적 소명에 봉사한다. 교회와 정치 공동체는 사실 그 자체가 목적이 아니라, 개인이 한 사람의 국민으로서 또 그리스도인으로서 자신의 실재 안에 내재된 권리들을 온전히 행사하고 그에 상응하는 의무를 올바르게 수행하도록 돕고자 인간에 대한 봉사를 지향하는 유기적 조직들이다. 교회와 정치 공동체는 “장소와 시대의 환경을 고려하며 서로 건설한 협력을 더 잘 하면 할수록, 그 봉사는 더 효과적으로 모든 사람의 행복에 이바지할 것이다.” (간추린 사회교리(Compendium of the Social Doctrine) 제 425 항)⁷라고 하여 국가와 교회가 완전히 단절되는 것이 아니라, 공익을 위해 각자의 고유한 영역 내에서 협력해야 한다고 강조함. 즉, 국가는 시민의 안전과 질서를 담당하고, 교회는 인간의 정신적, 윤리적 가치를 담당하되, 서로의 영역을 침범하지 않으면서도 공동체 전체의 이익을 위해 연대하는 것을 이상적인 모델로 삼고 있음

- 이처럼 가톨릭교회가 교리의 내용으로 하고 있는 정교분리의 핵심은 교회는 국가의 기능을 대신하지 않고, 국가는 교회의 신앙 영역을 통제하지 않는 것에 있음. 이는 현재 2027 서울 세계청년대회와 관련하여 국가의 지원은 종교 포교 지원이 아니라, 시민의 안전과 공익을 위한 국가 고유의 행정적 책무를 수행하여 전체 공익을 위해 함께 협력하는 것에 한정됨을 보여주는 신학적 기초가 됨

⁷ [간추린 사회교리 \(한영\) - 제 8 장 \(377~427 항\) - 정치 공동체](#)

II. 2027 서울 세계청년대회 정부 지원 반대 논리

- 2027 서울 세계청년대회 개최 확정 이후, 정부와 지자체가 대규모 재정 지원 및 특별법 제정을 추진함에 따라 불교계를 포함한 이웃 종교계와 시민사회는 아래와 같은 우려를 표명하고 있음. 반대 진영의 논리는 헌법상 정교분리 원칙 위반, 종교 집회에 대한 부당한 지원, 특정 종교에 대한 특혜 제공, 종교 성지화에 국고 투입 우려 등으로 이루어져 있음
- 반대 진영의 가장 핵심적인 논거는 헌법 제 20 조 제 2 항(“국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다”)에 명시된 정교분리 원칙임
 - 정교유착의 부정적 선례 구축: 개신교계 시민단체와 불교계는 국가가 특정 종교의 내부 행사를 지원하기 위해 범정부 차원의 행정력이나 재정을 투입하고, 독립적인 특별법을 제정하는 행위가 정교분리 원칙 위배에 해당한다고 비판하고 있음
 - 정부지원위원회 구성의 위헌성: 2027 서울 세계청년대회 범정부 지원을 위한 특별법(안)에는 국무총리를 위원장으로 하고 다수의 국무위원을 위원으로 배치하는 정부지원위원회 구성안이 포함되어 있는데, 이러한 정부지원위원회의 구성은 국가 기관이 특정 종교의 포교 활동 및 조직 운영에 직접 관여하는 결과를 초래하고, 국가가 특정 종교와 밀접한 관계를 맺지 않아야 한다는 국가 중립 의무를 훼손한다고 주장하고 있음

- 그러나 2027 서울 세계청년대회에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원이 곧바로 정교분리원칙 위반으로 이어진다고 단정할 수는 없음. 이에 대해서는 정교분리원칙 위반 여부의 판단 기준에 따라 아래 "V. 2027 서울 세계청년대회 정부 지원의 법리적 타당성"에서 상세히 검토함

1. 행사의 성격 논란 : 국제 메가 이벤트 VS 종교적 집회

- 대한민국 정부가 2027 서울 세계청년대회를 경제 효과가 막대한 국제 메가 이벤트로 판단하고 있는 것에 반해, 반대 진영은 이를 가톨릭의 신앙 증진과 교세 확장을 위한 종교 집회 성격으로 규정하며 공익적 성격을 부정하고 있음
 - 공공성 결여와 지원 명분의 오류: 올림픽이나 엑스포와 달리 세계청년대회의 본질적 목적은 가톨릭 청년들의 순례와 친교에 국한된다는 취지에서, 특정 종교인만을 대상으로 하거나 종교적 가치를 공유하는 집단의 행사에 수천억 원의 정부 예산을 지원하는 것은 국제행사 지원의 본질적 취지인 보편적 공익에 어긋난다는 지적
 - 문화행사 포장을 통한 실질적 목적 은폐: 반대 진영은 정부가 평화, 통일, 청년 문화 등 보편적 가치를 내세워 2027 서울 세계청년대회의 공공성을 확보하려는 시도를 종교 행사의 본질을 은폐하기 위한 미사여구에 불과하다고 비판함. 행사의 실질적 내용이 미사, 주교님과의 만남, 고해성사 등 종교의례임에도 이를 일반적인 문화 축제로 둔갑시켜 국가의 지원을 정당화하려 한다는 지적
- 그러나 이러한 반대 진영의 입장은 행사의 본질과 정부 지원 대상을 오해한 것임. 2027 서울 세계청년대회는 가톨릭이 주최하는 종교행사라는 성격을

가지면서도, 전 세계 약 70~100 만 명의 청년이 참여하는 초대형 국제행사이자 문화교류의 장이라는 복합적 성격을 지님

- 정부 지원의 목적 또한 특정 종교의 진흥에 있는 것이 아니라, 대규모 국제행사에 수반되는 국가 차원의 재난안전 관리, 국민의 보편적 문화권 보장, 대한민국의 관광 자원 개발, 외교상 대외 이미지 제고, 국제교류 확대라는 일반적이고 세속적인 공익 달성에 있음
- 아울러, 2027 서울 세계청년대회는 상당한 경제적 파급효과가 예상되는 대규모 국제 메가 이벤트로서, 외국인 참가자 비율이 80% 이상에 달하는 초대형 글로벌 방문 수요를 발생시키는 만큼, 국가경제, 관광산업, 지역경제 활성화 측면에서도 지원 타당성이 충분함

2. 특정 종교에 대한 특혜 및 종교 간 형평성 훼손

- 다종교 국가인 대한민국에서 특정 종교 행사에만 예외적인 행정·재정 지원 체계를 마련하는 것은 타 종교에 대한 역차별이자 사회적 통합을 저해하는 처사라는 주장
 - 유례없는 파격적 특혜 시비: 특별법안에 포함된 부담금 감면 조항, 특정 종교 시설의 신축 및 개보수 사업비 직접 지원 등은 타 종교의 전통문화 행사나 국제적 연합 행사에서 찾아보기 힘든 특혜라고 주장
 - 행정 인력 및 공공 자원의 독점: 공무원을 파견하거나 학교, 공원 등 공공장소를 독점적으로 사용할 수 있게 제공하는 것은 공공 자원 배분의 형평성을 무너뜨리며, 타 종교계에 심각한 박탈감을 주는 동시에 종교 간 갈등을 촉발하는 원인이 된다는 주장

- 그러나 특정 종교에 대한 특혜 제공이라는 반대 진영의 주장은 사실과 다름. 대한민국 정부는 종교계 주관 대규모 국제행사의 경우에도 공익적 가치를 인정하고 있으며, 국제적 파급효과가 큰 대규모 종교문화행사를 행정적, 재정적으로 지원한 사례가 다수 있음
- 실제로 정부는 문화체육관광부 종무실 종교문화활동 지원 예산으로 개신교의 2013 년 제 10 차 세계교회협의회(WCC) 부산총회에 23 억 원, 2024 년 제 4 차 로잔대회에 30 억 원을 지원하였으며, 불교의 2012 년 제 26 차 세계불교도우의회(WFB) 한국대회에도 10 억 원의 예산을 지원하는 등 종교를 불문하고 종교문화행사를 지원한 바 있음
- 따라서 2027 서울 세계청년대회에 대한 행정적·재정적 지원 역시 곧바로 특정 종교에 대한 특혜라고 단정하기는 어렵고, 정부가 종교를 불문하고 공익성과 국제적 파급효과를 고려하여 종교문화행사를 지원해 온 기존 사례와의 연속선상에서 이해될 수 있음

3. 사후 관리 및 영구 자산화 우려: 종교 성지화에 대한 국고 투입

- 반대 진영은 대회 이후의 장기적인 지원 계획과 자산 귀속에 대해서도 거부감을 표명하고 있음
 - 국제순례지 관련시설 후속사업 지원 비판: 2027 서울 세계청년대회 지원과 관한 특별법안 중 성일종 의원안에 명시된 국제순례지 인프라 조성 및 후속 사업 지원 조항은 행사 종료 이후에도 국가가 특정 종교의 성지화 사업을 지원하는 것으로 사실상 특정 종교의 시설물 운영을 영구 보조하는 것이라는 주장

- 공적 자금의 사유화: 대회 종료 후 남은 재산을 국가로 환수하지 않고 유사 종교 단체나 법인으로 귀속하는 규정은 국민의 세금이 투입된 결과물이 특정 종교의 자산으로 변질되는 것으로 부적절하다는 지적

○ 그러나 국제순례지 관련시설 후속사업 지원에 대한 반대 진영의 비판은 2027 서울 세계청년대회 지원에 대한 비판이라기보다는, 2027 서울 세계청년대회 지원과 관련한 특별법안, 그 중에서도 특히 성일종 의원안의 특정 조항에 집중된 문제제기라고 볼 수 있음. 현재까지 의원 발의된 2027 서울 세계청년대회 지원 관련 특별법안은 총 3건인데, 국제순례지 조항에 대한 비판은 주로 성일종 의원안의 제 2 조 제 4 호, 제 6 조 제 2 항 단서, 제 26 조, 부칙 제 2 조 단서 등 일부 규정에 한정되어 있음. 따라서 이러한 비판만으로 2027 서울 세계청년대회 지원 자체 또는 국가와 지방자치단체의 지원 필요성 전반을 부정하는 근거로 삼기는 어려움

- 성일종의원안 제 2 조 제 4 호(“국제순례지관련시설”이란 교황청이 공식 승인하고 선포한 순례길과 국제성지와 관련된 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.”), 제 6 조 제 2 항 단서(“다만, 국제순례지관련시설의 설치운영을 지원하는 경우에는 유네스코 세계문화유산의 국비 보조율에 준하여 지원한다.”), 제 26 조(“국가, 지방자치단체 및 관계 행정기관의 장은 세계청년대회 이후 국제순례지에서 국민의 종교문화와 여가활동 활성화 및 국제친선 활동을 위하여 제 2 조제 2 호다목부터 사목까지의 시설을 지원할 수 있다.”), 부칙 제 2 조 단서(“다만, 제 26 조는 2037 년 12 월 31 일까지 효력을 가진다.”)

- 더욱이 2027 서울 세계청년대회 조직위원회 역시 성일종 의원안에 대한 검토 과정에서, 문제된 조항들이 2027 서울 세계청년대회 개최와 직접적인 관련성이 낮고 오히려 불필요한 논란이나 오해를 초래할 수 있다는 우려를 제기하였음⁸
- 또한 공적 자금의 사유화와 관련한 반대 진영의 비판 역시 2027 서울 세계청년대회 지원 관련 특별법안의 일부 규정에 대한 비판이며, 해당 규정을 다소 과도하게 해석한 측면이 있음. 2027 서울 세계청년대회 지원 관련 특별법안은 “조직위원회가 해산하는 경우에 잔여재산의 귀속은 조직위원회의 정관에 따라 이사회의 의결을 거쳐 법인과 유사한 단체에 기증한다. 다만, 정관으로 잔여재산의 귀속 방법을 정하지 아니한 때에는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제 13 조를 준용”한다고 정하고 있는데, 이는 대회 종료 후 해산이 예정된 조직위원회의 잔여재산 처리 방식을 사전에 정해 둔 것에 해당함. 특히 정관에 별도의 귀속 방법이 정해져 있지 않은 경우에는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제 13 조가 준용되어 국가 또는 지방자치단체에 귀속될 가능성도 예정되어 있으므로, 이를 일률적으로 국민의 세금이 특정 종교단체의 자산으로 이전되는 구조라고 단정하기는 어려움
- 결국 반대 진영이 지적하는 국제순례지 관련시설 후속사업 지원 및 잔여재산 귀속 문제는 2027 서울 세계청년대회 지원 그 자체의 위법성이나 부당성을 곧바로 뒷받침하는 논거라기보다는, 2027 서울 세계청년대회 지원과 관련한 특별법안의 일부 조항에 관한 입법정책적 비판으로 보는 것이 타당함

⁸ 문화체육관광위원회(2025. 1.), “2027 제 41 차 서울 세계청년대회 지원 특별법안 검토보고서” 21 면, 28 면, 47 면, 49 면

III. 해외 정교분리원칙 관련 법리 및 세계청년대회 지원 사례

1. 해외 정교분리원칙 관련 법리

가. 미국

1) 정교분리원칙 관련 법리

- 미국 수정헌법 제 1 조는 “주의회는 국교를 정하거나 또는 자유로운 신앙행위를 금지하는 법률을 제정할 수 없다. 또한 언론, 출판의 자유나 국민이 평화로이 집회할 권리 및 고충의 구제를 위하여 정부에 청원할 수 있는 국민의 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.”고 규정하고 있음
- 미국 연방대법원은 대부분의 정교분리 사건에서 레몬심사(Lemon test)를 적용해 옴⁹
 - 레몬심사는 2022 년 Kennedy v. Bremerton School District 사건에서 공식적으로 폐기되었지만, 오랜 기간 동안 정교분리 사건에서 주요한 심사틀로 기능하면서 방대한 판례와 이론적 논의를 축적해 왔다는 점에서, 레몬심사의 영향력은 여전히 유효
 - 미국 연방대법원은 1971 년 Lemon v. Kurtzman 사건에서 정교분리조항 위반 여부를 판단하기 위한 3 가지 심사 요건을 제시하였음

⁹ 엄지애, , “정교분리원칙에 대한 헌법적 연구”, 헌법재판소 헌법재판연구원, 37~38 면.

- 세속적인 목적(secular purpose): 해당 법률이나 정부조치가 전적으로 또는 명백히(wholly or plainly religious considerations) 종교적 고려에 의해 동기화된 것이 아닐 경우에만 합헌성 인정
 - 종교를 촉진하거나 억제하는 주된 효과(primary effect): 정부 조치가 특정 종교를 촉진하거나 억제하는 주된 효과를 가져서는 안 된다는 요건으로, 종교에 대한 이익이나 불이익이 얼마나 커야 주된 효과로 평가되는지가 핵심 (종교에 대한 영향이 “간접적이고, 우연적이고, 부수적인” 경우 합헌)
 - 정부와 종교 사이에 과도한 얽힘(excessive entanglement): 정부와 종교 간에 지속적이고 밀접한 관계가 형성되어 헌법상 중립성을 해칠 정도의 얽힘이 발생해서는 안 된다는 요건
- 승인심사기준(Endorsement Test)은 국가의 행위가 특정 종교를 지지하거나 승인하는 것처럼 보이는지 여부를 합리적 관찰자의 관점에서 판단하는 기준¹⁰
- 공공장소에서의 종교적 상징물, 공적 영역에서의 기도 등의 사안에 주로 적용
 - 정부가 특정 종교를 선호하거나 장려한다는 외관을 주는 경우, 비록 특정 종교에 대한 강제나 직접적인 재정지원이 없더라도 정교분리원칙에 위배될 수 있음
- 강요심사기준(Coercion Test)은 국가의 행위가 개인에게 특정 종교를 따르거나 종교활동에 참여하도록 강요하는지를 판단하는 기준¹¹

¹⁰ 염지애, 위의 글, 48~49 면 및 52 면.

¹¹ 염지애, 앞의 글, 53~55 면.

- 공립학교 내에서 이루어지는 기도와 같은 사안에 적용
 - 물리적 강제에만 국한되지 않고, 권위자나 사회적 압력에 의해 비자발적으로 종교 활동에 참여하게 되는 간접적 강요까지 포함
- 미국 연방대법원은 종교와 관련된 국가 조치의 합헌성을 판단할 때 역사적 관행과 전통을 중요한 요소로 고려하기도 함¹²
- 입법 기도(legislative prayer)와 관련된 사건에서 적용되어 왔음
 - 특정 국가 조치가 미국 역사와 전통 속에서 어떻게 자리 잡았는지를 중점적으로 살펴보는 것으로, 오랜 기간 동안 유지되어 온 관행이 헌법적으로 정당화될 수 있음을 시사함
- 미국 연방대법원은 2022 년 Kennedy v. Bremerton School District 사건에서 법정의견을 통해 레몬심사의 공식적 폐기를 선언하면서, 정교분리심사의 전환을 시사하였음¹³
- 공립학교 미식축구팀의 보조 코치였던 조셉 케네디의 경기장 기도 관행을 인지한 브레머튼 교육구가 위 관행이 교육당국이 해당 종교를 “승인”하는 것처럼 비취질 수 있다고 우려를 표하였으나, 케네디는 언론을 통해 경기 직후 외형적 기도만을 수용할 것이라고 밝힘
 - 교육구는 케네디의 고용계약을 갱신하지 않았고, 케네디는 위 조치가 표현의 자유와 종교의 자유 조항을 위반했다고 주장하며 연방법원에 소송을

¹² 염지애, 위의 글, 56 면.

¹³ 염지애, 위의 글, 59~61 면.

제기하였음

- 다수의견을 쓴 고서치(Gorsuch) 대법관은 레몬심사기준과 그 파생 기준인 ‘정부의 종교 승인’ 심사기준은 더 이상 유효하지 않다고 하면서, 대신 정교분리조항을 역사적 관행과 이해(historical practices and understandings)를 참조하여 해석해야 한다는 원문주의(Originalism) 접근법을 채택하였음
 - 역사적으로 국교 설립의 중요한 지표(hallmark) 가운데 하나가 “강제(coercion)”의 존재 여부라고 하면서 위 기도 행위는 경기 종료 후 학생과 무관하게 혼자 수행된 것으로 어떠한 강제도 동반하지 않았다고 봄
 - 결국 코치의 기도 행위를 제한한 조치는 정교분리를 이유로 정당화될 수 없으며 종교의 자유를 침해하는 것으로 판단되었음
- 위 Kennedy 판결 이후 나온 Carson v. Makin 판결은 연방대법원이 그동안의 다양한 접근법을 전통적인 종교의 자유 친화적 헌법적 가치로 통합하고 있음을 단적으로 보여주는 판결임¹⁴
- 메인주의 몇몇 교육구는 너무 작아 고등학교를 운영할 수 없어 다른 교육구의 공립학교나 교육구가 승인한 사립학교에 진학한 학생들에게 수업료를 지급해 주었는데, 위 교육구 승인을 받기 위해서 사립학교는 반드시 비종교계 학교여야 했음
 - 자녀들을 종교계 사립학교에 보내기를 원했던 2개의 가정이 위 ‘비종교계’ 요건이 비종교계 사립학교를 선택한 가정에 대하여 종교교육을 선택한

¹⁴ 전윤성, ‘미국 헌법상 국교부인 원칙의 최근 동향과 시사점 – 정교분리 개념의 재정립 필요성을 중심으로 –’, “충남대학교 법학연구” 제 36 권 제 2 호, 27~31 면.

가정을 차별하였다고 주장하면서 연방법원에 소송을 제기하였음

- 연방대법원은 메인주의 수업료 지원 수혜 자격과 관련하여 비종교계 사립학교 요건을 규정한 메인주 법률이 위헌이라고 판결하였음
 - 다수의견은 수혜자인 사인의 독립적 선택을 통해서 공적 자금이 종교단체로 흘러가는 중립적인 혜택 프로그램은 국교부인 조항을 위반하지 않는다는 점을 명확히 하였음
 - Carson v. Makin 판결은 ① 정교분리와 종교의 자유를 상호 대립 관계로 보면서 과도한 정교분리 확대로 종교의 자유를 침해하는 것에 제동을 걸었다는 점과 ② 정교분리를 ‘종교의 자유를 보장하기 위한 전제조건이자 수단’이라는 본래의 위치로 복귀시킨 점이 높게 평가됨
- 미국 연방대법원은 과거 국가와 종교의 엄격한 분리를 강조하였으나, 최근에는 레몬심사를 폐기하면서 정교분리의 과도한 확대로 인하여 종교의 자유가 침해될 가능성 고려하는 방향으로 선회하고 있음

2) 유사 사건 관련 판례

가) 종교단체와 학교시설 이용¹⁵

(1) Widmar v. Vincent 사건

- 1981 년 Widmar v. Vincent 사건에서는 종교 예배나 토론을 위해 학교시설물을 사용하는 것을 금지한 주립대학교 정책이 문제되었음

¹⁵ 오지원, “헌법상 정교분리의 원칙에 관한 연구: 미국 수정헌법 제 1 조 정교분리조항을 중심으로”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 150~152 면.

- 미주리 대학교 캔자스시티는 재학생들에게 학교시설을 사용할 수 있도록 하였는데 “종교적인 예배나 종교적 설교”를 위한 사용은 금지하였음

○ 연방대법원은 위 정책이 헌법에 부합하지 않는다고 판시하였음

- 연방대법원은 레몬심사를 적용하여 공개된 학교 시설을 학생들의 포럼을 위해 제공하는 것은 세속적인 목적에 부합하고, 위 사안에서 종교를 장려할 수 있는 효과는 “부수적(incidental)”이라고 판단하였음

(2) **Lamb’s Chapel v. Center Moriches Union Free School District 사건**

○ 1993 년 Lamb’s Chapel v. Center Moriches Union Free School District 사건에서는 일반종교단체가 학교시설을 이용하는 것이 문제되었음

- 교육구(교육위원회)가 야간과 주말에 지역사회와 시민단체에게 학교를 개방하도록 하면서 정교분리조항을 준수한다는 이유로 종교적인 목적을 가진 단체에 대하여는 학교시설 사용을 금지하였음

○ 연방대법원은 종교단체가 학교시설을 저녁이나 주말에 사용하지 못하게 하는 교육구의 정책이 헌법에 합치하지 않는다고 판시하였음

- 연방대법원은 위 정책은 종교적 표현을 이유로 한 차별에 해당하므로 엄격한 심사기준을 통과하지 못하면 위헌이 된다고 봄
- 연방대법원은 공공시설을 종교단체가 사용하는 것만으로는 정교분리조항에 위배되지 않고, 이와 같은 차별을 할 필요 불가결의 이익이 없어서 표현의

자유를 침해하여 위헌이라고 판시하였는데, 핵심 판시 내용은 다음과 같음¹⁶

우리는 Widmar v. Vincent 사건에서 법원이 주장된 항변을 기각하면서, 제기된 우려—즉 수정헌법 제 1 조의 정교분리조항(Establishment Clause) 위반 가능성—가 근거 없다고 본 것과 마찬가지로, 이 사건에서도 별다른 어려움이 없다.

이 영화 시리즈의 상영은 수업 시간 중에 이루어지는 것도 아니었고, 학교가 후원하는 행사도 아니었으며, 교회 구성원들만이 아니라 일반 대중에게 개방된 행사였다. 또한 해당 교육구(District)의 시설은 이미 다양한 민간 단체들에 의해 반복적으로 사용되어 왔다.

이러한 사정하에서는 Widmar 사건과 마찬가지로, 지역사회가 교육구가 특정 종교나 특정 교리를 지지한다고 인식할 만한 현실적인 위험은 존재하지 않았으며, 종교나 교회에 돌아가는 이익이 있다 하더라도 그것은 부수적인 것에 불과하다.

Widmar 사건(위 판례, 271–272 면 참조)과 마찬가지로, 이 사건의 영화 시리즈 상영을

¹⁶ 508 U. S. 384 (1993) at 395. 원문은 다음과 같음.

We have no more trouble than did the Widmar Court in disposing of the claimed defense on the ground that the posited fears of an Establishment Clause violation are unfounded. The showing of this film series would not have been during school hours, would not have been sponsored by the school, and would have been open to the public, not just to church members. The District property had repeatedly been used by a wide variety of private organizations. Under these circumstances, as in Widmar, there would have been no realistic danger that the community would think that the District was endorsing religion or any particular creed, and any benefit to religion or to the Church would have been no more than incidental. As in Widmar, supra, at 271–272, permitting District property to be used to exhibit the film series involved in this case would not have been an establishment of religion under the three-part test articulated in Lemon v. Kurtzman, 403 U. S. 602 (1971): The challenged governmental action has a secular purpose, does not have the principal or primary effect of advancing or inhibiting religion, and does not foster an excessive entanglement with religion.

위해 교육구 시설을 사용하도록 허용하는 것은 Lemon v. Kurtzman 사건에서 제시된 3요건 기준에 비추어 보더라도 종교의 설립(establishment)에 해당하지 않는다. 즉, 문제된 정부 행위는 (1) 세속적 목적을 가지고 있으며, (2) 그 주된 또는 일차적 효과가 종교를 촉진하거나 억제하는 것이 아니고, (3) 종교와의 과도한 얽힘(excessive entanglement)을 초래하지 않는다.

나) 종교단체에 대한 연방기금 지원: Brown v. Kendrick 사건¹⁷

○ 1988 년 Brown v. Kendrick 사건에서는 청소년의 혼전 성교와 임신으로 인하여 발생하는 제반문제에 대처하기 위하여 제정된 연방 청소년가족생활법 (Adolescent Family Life Act)이 문제되었음

- 위 법은 청소년의 혼전 성관계와 임신으로 인한 문제 해결에 도움을 주거나 그러한 문제를 연구하는 공공기관, 비영리 사설조직·기관에 연방기금을 지급하는 내용을 담고 있었음
- 실제 위 연방기금을 지급받는 단체의 대다수가 종교단체였기 때문에 종교단체에게 연방기금을 지급하는 것이 국교설립금지 규정에 합치하는지가 문제되었음

○ 연방대법원의 법정의견은 레몬심사를 적용하여 위 법이 합헌이라고 판단하였음¹⁸

- 위 법은 청소년의 성관계와 임신 및 출산으로 인한 사회경제적인 문제를

¹⁷ 오지원, 앞의 글, 152~153 면.

¹⁸ 연방대법원의 반대의견은 위 법이 종교단체에 대하여 종교적인 활동에 의한 참여를 제한하지 아니한 채 중요한 교육과 상담활동을 하도록 하고 있어서 연방기금을 종교적 교육을 위하여 사용하는 것을 장려하고 있으므로 종교를 발전시키는 효과가 있다고 판단하였음.

없애거나 줄이기 위한 세속적인 목적으로 제정되었음

- 비록 종교단체가 일정한 역할을 담당하는 것을 허용하기는 하지만 종교단체를 다른 단체에 비하여 우대하는 것이 아니므로 종교를 발전시키는 것도 아님
- 기금을 받는 종교단체가 교구 초·중등학교처럼 종교적 색채가 진하지 않고 정부가 종교단체를 감독하지도 않으므로 정부와 종교가 지나치게 연루되지 않음

다) 종교계 사립학교에 대한 공적 자금 지원¹⁹

(1) 합헌으로 결정한 사례

(가) *Zelman v. Simmons-Harris* 사건

- 2002 년 *Zelman v. Simmons-Harris* 사건에서는 오하이오 주의 시범 장학금 프로그램이 문제되었음
- 오하이오 주는 공립학교 교육 여건이 미흡한 지역에 거주하는 저소득층 가정 자녀들이 학부모의 선택에 따라 공립 또는 비공립 학교에 등록할 수 있도록 장학금을 지급하였음
- 청구인 납세자 집단은 해당 프로그램이 종교계 사립학교에 공적 자금을 제공함으로써 정교분리조항을 위반한다고 주장하였음

¹⁹ 엮지애, 앞의 글, 43~47 면.

- 연방대법원은 위 프로그램이 종교에 대해 중립적이고, 광범위한 개인 수혜자에게 직접 제공되고, 그 지원금이 수혜자의 '진정한 사적 선택'을 통해 종교계 학교에 도달하는 구조라고 판단하여 위헌이 아니라고 판시하였음
- 오코너 대법관은 별개의견을 통해 엄밀 요건을 주된 효과 요건과 통합된 분석틀을 제시하였는데, 위 분석틀에 따른 두 가지 요소는 다음과 같음
 - ① 프로그램이 종교적 지위에 관계없이 중립적으로 지원을 관리하는지
 - ② 수혜자들이 종교적 조직과 비종교적 조직 사이에서 진정한 선택권을 갖는지

(2) 위헌으로 결정한 사례

(가) Meek v. Pittenger 사건

- 1975년 Meek v. Pittenger 사건에서는 펜실베이니아 주가 비공립 초중등학교 학생들에게 교과서, 교육자료, 기자재를 대여하고, 보조적 교육서비스를 제공하는 것이 정교분리조항에 위반되는지가 문제되었음
- 연방대법원은 다음과 같은 이유로 위 지원조치가 위헌이라고 판단하였음
 - 위 지원 조치들이 세속적 목적을 표방하고 있고 외형상으로는 종교와 무관한 것처럼 보일 수 있으나, 수혜 학교의 75% 이상이 종교와 관련된 기관임
 - 위 지원 조치는 “직접적이고 실질적으로 종교 활동을 증진(direct and substantial advancement of religious activity)”시키는 효과를 초래함
 - 종교학교 내에서 제공되는 보조서비스는 종교적 영향력을 배제하기 위한 “

포괄적·판별적·지속적 감시”가 불가피하므로 정부와 종교 간 “과도한 얹힘”을 초래함

- 연방대법원은 간접적 혜택과 직접적 지원을 구별하면서, 모든 학생들에게 제공되는 일반적 입법의 일환으로서 “주정부가 버스 교통, 학교 급식, 공공 보건시설과 같은 종파 학교의 주된 종교적 교육 기능과 무관한 세속적이고 비이념적인 서비스들을 제공하는 프로그램”에 교회 관련 학교들을 포함시킬 수 있다고 판시함
- 위 프로그램들로부터 교회 관련 학교들이 받는 “간접적이고 부수적인 혜택들 (indirect and incidental benefits)”은 정교분리조항을 위반하지 않음

(나) Levitt v. Committee for Public Education 사건

- 1973 년 Levitt v. Committee for Public Education 뉴욕 주의회는 주 내 사립학교(비공립학교)를 지원하기 위해 2,800 만 달러의 예산을 책정하는 법률(Chapter 138)이 문제되었음
 - 사립학교들이 시험 시행 및 결과 관리, 채점, 결과 집계 및 보고, 학생 입학 기록, 학생 건강 기록, 교직원 성과 기록 등 다양한 보고서를 주정부에 제출하는 데 드는 비용을 상환해주는 방식으로 재정 지원을 하였음
 - 가장 비용이 많이 드는 서비스는 주에서 실시하는 시험과 교사가 실시하는 전통적인 내부 시험(teacher-preparted tests)이었음
- 연방대법원은 다음과 같은 이유로 위 법률안이 위헌이라고 판단하였음

- 뉴욕주가 학생들의 학업 성취도를 평가하기 위한 공교육 목적으로 시험 출제 및 채점 등을 지원한다고 주장한 것에 대하여 위 법률이 표면적으로는 세속적인 교육 목적을 가지고 있음을 인정하였음
- 위 법률이 시험 채점, 성적 기록, 건강 기록 유지 등 비교적 행정적 기능에 대한 지원이었다는 점도 인정하였음
- 다만, 위 법률에서 교사의 수업 철학이나 신앙적 성향이 반영되어 종교적 교리와 결합될 가능성이 큰 전통적인 내부 시험까지도 포함해 지원함에도 불구하고, 내부 시험이 종교적 내용을 담지 않도록 보장할 어떤 감독 메커니즘도 없으므로, ‘주된 효과’ 요건을 충족하지 못하였다고 판단하였음

나. 일본

- 일본 헌법 제 20 조는 종교의 자유 및 국가의 종교활동 금지를 규정하고 있고, 제 89 조는 종교상 조직·단체의 사용·편익·유지를 위한 공공재산의 지출이용을 제한하고 있음
- 일본 헌법은 메이지유신 이후 국가와 종교가 밀접하게 연관되어 초래한 여러 폐해에 비추어 새로이 종교의 자유를 무조건으로 보장하면서, 과거에 대한 역사적 반성에서 엄격한 정교분리로 전환

일본 헌법

제 20 조

① 누구든지 종교의 자유가 보장된다. 어떠한 종교 단체든지 국가로부터 특권을 받거나 정치상 권력을 행사하여서는 아니된다.

- ② 누구든지 종교상의 행위, 축전, 의식 또는 행사 참가를 강요당하지 아니한다.
- ③ 국가 및 그 기관은 종교 교육, 그 밖의 어떠한 종교적 활동을 하여서는 아니된다.

제 89 조

공금, 그 밖의 공공재산은 종교상의 조직이나 단체의 사용, 편익이나 유지를 위하여, 또는 공공의 지배에 속하지 아니하는 자선, 교육이나 박애 사업에 대하여 지출하거나 이용에 제공되어서는 아니된다.

- 일본최고재판소는 어느 공권력 행사가 헌법 제 20 조 제 3 항에 금지된 ‘종교 활동’에 해당하여 정교분리 원칙을 위반하였는지를 판단할 때의 기준으로 미국 연방대법원의 ‘레몬심사’ 기준을 참조한 ‘목적, 효과’ 기준을 채용함
 - 문제된 국가행위가 세속적 목적을 갖는가, 그 행위의 주요 효과가 종교를 진흥하거나 억제하는가, 그 행위가 종교와 과도한 관련성을 충족하는가
 - 일본최고재판소는 주로 국가에 의한 습속(習俗)적 행위나 사회적 의례(儀禮)의 한계를 판단하기 위한 기준으로 ‘목적, 효과’ 기준을 사용함

2. 해외의 세계청년대회 지원 특별법 제정 사례

가. 브라질²⁰

- 리우데자네이루 시의회는 “2013 년 제 27 차 세계청년대회의 조직 및 실행과 관련된 세제 인센티브 및 혜택을 규정하는 법률”을 의결하였고, 리우데자네이루 시장 에두아르두 파이스는 위 법률을 2013. 4. 12. 공포함

²⁰ “Lei Nº 5566 DE 12/04/2013”, <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=253364>

○ 위 법률의 주요 내용은 다음과 같음

- 제 27 차 세계청년대회의 조직 또는 실행과 직접 관련된 서비스에 대하여, 해당 서비스의 제공자 또는 수취인이 리우데자네이루 세계청년대회 재단 (Instituto Jornada Mundial da Juventude Rio de Janeiro)인 경우, 서비스세(ISS)²¹를 면제함(제 2 조)
- 제 27 차 세계청년대회의 조직 또는 실행과 직접 관련된 사실관계에 대하여, 리우데자네이루 세계청년대회 재단은 시가 부과하는 행정경찰권 행사에 따른 각종 수수료를 면제받음(제 3 조)
- 리우데자네이루 세계청년대회 재단이 소유자, 사용권자, 점유자, 임차인, 양수인 또는 사용대차인인 소비자 단위에 대하여, 제 27 차 세계청년대회의 조직 또는 실행과 직접 관련되는 경우 공공조명부담금(COSIP)²²을 면제함(제 4 조)
- 제 27 차 세계청년대회의 조직 또는 실행과 직접 관련된 서비스에 부과된 ISS 세액 중, 서비스 제공자가 리우데자네이루 세계청년대회 재단인 경우의

²¹ 모든 종류의 서비스에 대한 세금(Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza)이란 뜻으로, 브라질의 지방자치단체(Municípios)가 보충법령에서 정한 서비스에 대하여 과세하는 세금을 뜻함(브라질 연방 헌법 제 156 조 III 항, https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=10696&AST_SEQ=37의 브라질 연방 헌법 번역본 참조). 브라질 보충법령 제 116/2003 에 따르면, 지방자치단체는 정보처리, 연구·개발, 보건, 공학, 교육, 금융, 임대 등 대부분의 서비스에 대하여 최소 2%의 세금을 부과할 수 있음 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm).

²² 브라질 연방 헌법 제 149-A 조에 따라 브라질 지방자치단체 및 연방특구가 공공조명 서비스의 재원 조달, 확충 및 개선을 목적으로 부과하는 기여금을 뜻함 (https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=10696&AST_SEQ=37의 브라질 연방 헌법 번역본 참조).

조세채권을 탕감함(제 6 조)

- ◆ 제 2 조는 법률 공포일 이후의 서비스세를 면제하는 규정이라면, 제 6 조는 법률 공포일 이전에 발생한 과세요건에 따른 조세채권을 탕감하는 규정임

나. 폴란드²³

- 폴란드 하원과 상원은 2016. 3. 18. “2016 년 폴란드 공화국에서의 프란치스코 교황의 방문과 세계청년대회 – 크라쿠프 2016 의 조직과 관련된 특별 조치에 관한 2016 년 3 월 18 일 법률”을 통과시켰음
- 위 법률의 주요 내용은 다음과 같음
 - 위 법률은 폴란드 공화국에서의 교황 프란치스코 방문 및 세계청년대회 – 크라쿠프 2016 의 조직과 관련하여 공공행정기관이 수행하는 특별한 임무(특히 안전·공공질서 확보 및 의료지원 확보에 관한 사항), 위 임무 수행에 필요한 비용의 부담 원칙, 위 임무 수행에 있어 공공행정기관, 세계청년대회 조직자(크라쿠프 대교구) 및 기타 주체 간 협력 원칙을 규정함(제 1 조)
 - 관할 주지사는 세계청년대회 조직자와 협의하여 세계청년대회 기간 중 안전 및 공공질서 보장을 위한 계획을 수립하고, 늦어도 2016 년 5 월 15 일까지 이를 경찰청장, 국가소방청장, 국내보안청(ABW) 청장, 정부보호청(BOR) 청장에게 제출함(제 4 조 제 1 항)
 - 2016. 7. 1.부터 2016. 8. 2.까지의 기간 동안 세계청년대회 안전 확보와 직접 관련된 과업 수행으로 인해 법정 근무시간 기준을 초과하여 근무한 경찰,

²³ https://orka.sejm.gov.pl/proc8.nsf/ustawy/332_u.htm

국가소방, 정부보호청(BOR), 관세청, 국내보안청(ABW), 국경수비대(국경검문소 근무 포함) 소속 공무원에게는 그 시간에 대한 정액 금전 보상이 지급되고, 위 보상금은 국가예산에서 지급함(제 9 조 제 1 항 및 제 2 항)

- 세계청년대회의 의료적 대비는 의료기관, 응급의료체계 협력 단위, 사회적 구조단체 및 정관·법령상 응급상황에서 구조활동을 할 수 있는 기타 주체와 마워폴스키에²⁴ 주지사의 의료대비 계약 체결로 이루어짐(제 15 조 제 1 항)
- 교통 담당 장관은 철도 인프라 관리자 PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.에 철도교통 조정 과업 및 세계청년대회 참가자를 위한 주간(州間) 여객운송 과업 재원을 위한 보조금을 줄 수 있음(제 22 조)
- 교황 프란치스코의 폴란드 – 이탈리아 항공수송 비용은 국가예산(대통령실·하원·상원·총리실 각 예산 부분)에서 부담함(제 24 조 제 4 항)
- 세계청년대회와 관련된 지방자치단체의 고유 사무(상수도·청결·위생시설 등, 대중교통 등)의 수행에 대하여, 관할 주지사는 공공재정 관련 법령에 따라 해당 지방자치단체에 보조금을 지급할 수 있음(제 32 조)
- 국유재산 담당 장관은 공공재정법에 정해진 원칙에 따라, 폴란드 텔레비전 (Telewizja Polska S.A.)²⁵, 폴스키에 라디오(Polskie Radio S.A.)²⁶ 및 가톨릭 정보 통신사(Katolicka Agencja Informacyjna Sp. z o.o.)²⁷에 대하여 세계청년대회의

²⁴ 크라쿠프를 주도로 하는 폴란드 남부의 주(州)임.

²⁵ 폴란드의 공영 텔레비전 방송국임.

²⁶ 폴란드의 국립 라디오 방송국임.

²⁷ 폴란드 주교회의에 의해 설립된 가톨릭 전문 통신사임(<https://fsj.org.pl/katolicka-agencja-informacyjna-kai/#:~:text=Zosta%C5%82a%20za%C5%82o%C5%BCona%20w%201993%20roku%20przez%20Konferencj%C4%99,kt%C3%B3re%20uleg%C5%82y%20pogorszeniu%20po%20prze%C5%82omie%20roku%201989>).

미디어 지원을 목적으로 하는 보조금을 교부할 수 있음(제 34 조)

- 세계청년대회 조직과 관련된 업무의 적절한 수행을 보장하기 위하여, 관할 주지사는 공공재정부 장관의 동의를 얻은 후, 공공재정법을 준수하는 범위 내에서 자신이 관리하는 예산 부문 내에서 예산 분류 항목 간 지출을 전용할 수 있음(제 37 조)
- 2016년에는 지방자치단체 수입법에 따른 교육부문 일반교부금 예비금을, 세계청년대회가 개최되는 주(州) 지역의 지방자치단체 소속 학교 및 교육기관이 세계청년대회 참가자와 자원봉사자를 수용함에 따라 증가한 운영비를 지원하기 위하여 사용할 수 있음(제 39 조 제 1 항)

다. 포르투갈²⁸

○ 포르투갈 내각은 2021. 4. 8. “내각결의 제 45/2021 호”를 발령하였음

○ 위 결의의 주요 내용은 다음과 같음

- 2023 년 세계청년대회의 중앙 행사장을 위하여 보바델라 철도·물류 복합단지의 일부를 비우고, 장기적으로는 보바델라 철도·물류 복합단지를 2026 년도 말까지 이전함(전문 및 제 1 조·제 2 조)
- IP, S.A.(Infraestruturas de Portugal, S. A.)²⁹가 위 복합단지 철수를 위하여 필요한 다년도 재정 부담을 인수하고 지출을 집행할 수 있도록 승인하되, 그

²⁸ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/45-2021-162244838>

²⁹ 포르투갈 정부 소유의 기업으로 포르투갈의 철도·도로 인프라를 관리함 (<https://www.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/sobre-nos/quem-somos>).

총액은 600 만 유로³⁰를 한도로 함(제 4 조)

◆ 위 재정 부담은 IP, S. A. 예산에 이미 계상되어 있거나 향후 계상될 적절한 예산 항목의 재원으로 충당됨(제 7 조)

- 총리 또는 총리가 지정하는 다른 정부 구성원 산하의 JMJ 2023 프로젝트를 그룹을 설치함(제 9 조)

◆ 프로젝트 그룹 기술위원회는 조정관 1 인과 최대 8 인의 기술팀³¹(정부 구성원 비서실 구성원에 준함)으로 구성(제 12 조)

◆ 위 기술위원회에 부속하여 조정관이 의장으로서 주재하는 감독위원회를 설치함(제 15 조)

- 행정적·물적 지원 및 프로젝트 그룹의 권한 수행에 필요한 비용은, 내각수반부(총리실) 사무총국이 보장함(제 18 조)

라. 시사점

○ 위 국가 중 브라질과 포르투갈은 헌법에서 엄격한 정교분리원칙을 규정함에도 특별법 제정을 통해 세계청년대회 지원

브라질 헌법 제 19 조³²

연방정부, 주, 연방특구 및 지방자치단체는 다음 행위를 금지한다.

³⁰ 2021 년 150 만 유로, 2022 년 400 만 유로, 2023 년 50 만 유로 상한(제 5 조).

³¹ 보좌관 3 인, 전문기술인력 3 인, 개인 비서 1 인, 운전기사 1 인(제 12 조 제 b 항).

³² 세계법제정보센터, 1988 년 브라질 연방 헌법의 완역본 (https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=10696&AST_SEQ=37)을 참조하였음.

I – 종교적 교파나 교회를 설립하거나 재정적으로 지원하거나 그 운영을 방해하거나, 그 대표자와의 종속 관계나 동맹을 유지하는 행위. 다만, 법률이 정하는 바에 의하여 공공의 이익을 위한 협력은 제외한다.

II – 공적 서류 준수를 거부하는 행위

III – 브라질 국민 사이에 차별이나 특혜를 두는 행위

포르투갈 헌법 제 41 조 (양심, 종교 및 예배의 자유)³³

1. 양심, 종교 및 예배의 자유는 불가침이다.

2. 누구도 자신의 신념이나 종교적 행사를 이유로 박해를 받거나 권리를 박탈당하거나 또는 시민의 책무 또는 의무로부터 면제를 받지 아니한다.

3. 개별적으로 확인할 수 없는 통계적 자료를 수집하는 경우가 아닌 한, 어떤 기관도 개인의 신념 또는 종교적 행사와 관련하여 질문을 해서는 아니 되며 누구도 이러한 질문에 대한 답변을 거부한 이유로 불이익을 받아서는 아니 된다.

4. 교회와 기타 종교 공동체는 국가와 분리되어야 하며 각자의 조직을 구성하고 종교 의식과 예배를 집전할 자유가 있다.

5. 해당 교파 내에서 종교적 가르침을 전달할 자유 및 종교 활동을 추구하기 위해 적절한 대중 매체를 활용할 자유는 보장된다.

6. 양심에 따라 병역을 거부할 수 있는 권리는 법률에 정한 바에 따라 보장된다.

○ 해외 입법례에서 보듯이 세계청년대회 지원을 위한 특별법을 제정하는 것 자체가 헌법상 정교분리원칙에 위배된다고 볼 것은 아님

- 종교적 교파나 교회를 재정적으로 지원하는 것을 원칙적으로 금지하는 브라질에서도 세금 및 수수료 감면 혜택 부여

³³

세계법제정보센터,

포르투갈

헌법의

완역본

(<https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?>

[CTS_SEQ=51453&AST_SEQ=3953&nationReadYn=Y&ETC=2&searchNtnl=PT](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=51453&AST_SEQ=3953&nationReadYn=Y&ETC=2&searchNtnl=PT))을 참조하였음.

- 정교분리를 명시적으로 규정한 포르투갈에서는 철도·물류 복합단지 이전과 같은 인프라 지원에 수반되는 금액을 국가 차원에서 보장

IV. 국제행사 관련 국내 규정 및 지원 사례

1. 국제행사 지원의 근거 규정

가. 일반법

- 헌법은 제 9 조에서 문화국가 원리를 헌법의 기본 원리로 천명하고 있음. 현대에 이르러 문화국가 원리는 국가가 특정 문화를 강요하거나 주도하는 것이 아니라 국민의 문화적 기본권을 보장하고 문화의 자율성, 다양성, 창의성을 존중하며 이를 실현할 수 있는 토대를 적극적으로 조성해야 한다는 것을 의미한다고 평가됨
- 국가의 조력자적 역할과 문화 행사 지원 의무: 국가는 다양한 문화 행사를 지원하되 간섭하지 않는 다원성의 원칙에 따라 국민이 평등하게 다양한 문화를 향유할 수 있는 기회를 보장하고, 나아가 국내외 문화, 체육, 관광, 콘텐츠 산업의 건전한 국제 교류를 보장하여 국내 산업이 자생력을 갖추고 경쟁력을 확보할 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 해야 할 헌법적 의무가 있음
- 국가 브랜드 가치 제고를 위한 정책적 노력: 국가는 대규모 문화행사의 성공적 개최와 관광 인프라 구축, K-컬처로 대표되는 문화산업의 지속 가능한 성장을 위해 다각적인 노력을 기울여야 함. 이는 단순한 산업 육성을 넘어 국가의 문화적 역량을 강화하고 국가 브랜드 가치를 높여 사회 전반의 역동성을 창출하기 위한 필수 국정 과제 중 하나임

- 현재 우리나라는 「국제회의산업 육성에 관한 법률」, 「국제경기대회 지원법」을 제정하여 국제회의산업과 대규모 스포츠 행사 지원에 대한 명확한 법적 근거를 마련해 두고 있음. 이러한 법률은 행사의 성공적 개최를 위한 재정적 지원뿐만 아니라 조직위원회 구성, 국고 보조 등 체계적인 지원의 기틀이 됨
- 국제문화행사 지원의 한계와 문제점: 반면, 음악·미술·전통문화 등 국제적 위상을 가진 문화행사에 대한 지원은 주로 유관부서의 행정규칙에 의존하여 이루어지고 있었음
- 「국제문화행사 지원에 관한 법률안」의 배경: 위와 같은 공백을 해소하기 위해 2025. 11. 7. 임오경 의원이 「국제문화행사 지원에 관한 법률안」을 대표 발의한 바 있음. 해당 법안은 국제문화행사의 체계적인 육성 및 지원 체계를 법제화하여 행사의 질적 수준을 높이고, 대한민국의 문화적 위상을 강화하는 것을 골자로 함. 2026. 2. 26. 문화체육관광위원회에서 위 법률안의 수정안이 가결되었고, 2026. 3. 18. 법제사법위원회의 체계자구 심사를 거친 수정안이 2026. 3. 31. 국회 본회의를 통과하였음

1) 국제회의산업 육성에 관한 법률

- 「국제회의산업 육성에 관한 법률」(이하 ‘국제회의산업법’)은 1996. 12. 30 제정되고 1997. 3. 31. 시행되었음. 현행 국제회의산업법(법률 제 19411 호, 2023. 5. 16., 타법개정)에 따르면, 이 법은 국제회의의 유치를 촉진하고 그 원활한 개최를 지원하여 국제회의산업을 육성·진흥함으로써 관광산업의 발전과 국민경제의 향상 등에 이바지함을 목적으로 하고 있으며(제 1 조), 국제회의산업 육성진흥을 위하여 필요한 계획의 수립 등 행정상 재정상의 지원조치를 강구하여야 한다는 국가의 책무를 명시하고 있음(제 3 조)

- 그 외에도 국제회의산업법은 국제회의의 유치 개최 지원(제 7 조), 부담금의 감면(제 15 조의 4), 재정 지원(제 16 조) 등 다양한 국가 지원의 근거를 명시하고 있음

제 1 조(목적) 이 법은 국제회의의 유치를 촉진하고 그 원활한 개최를 지원하여 국제회의산업을 육성·진흥함으로써 **관광산업의 발전과 국민경제의 향상 등에 이바지함을 목적으로 한다.**

제 3 조(국가의 책무) ① 국가는 국제회의산업의 육성·진흥을 위하여 필요한 계획의 수립 등 **행정상·재정상의 지원조치를 강구하여야 한다.**

② 제 1 항에 따른 지원조치에는 국제회의 참가자가 이용할 **숙박시설, 교통시설 및 관광 편의시설 등의 설치·확충 또는 개선을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.**

제 7 조(국제회의 유치·개최 지원) ① 문화체육관광부장관은 **국제회의의 유치를 촉진하고 그 원활한 개최를 위하여 필요하다고 인정하면 국제회의를 유치하거나 개최하는 자에게 지원을 할 수 있다.**

② 제 1 항에 따른 지원을 받으려는 자는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관에게 그 지원을 신청하여야 한다.

제 15 조의 4(부담금의 감면 등) ① 국가 및 지방자치단체는 국제회의복합지구 육성·진흥사업을 원활하게 시행하기 위하여 필요한 경우에는 국제회의복합지구의 국제회의시설 및 국제회의집적시설에 대하여 관련 법률에서 정하는 바에 따라 다음 각 호의 **부담금을 감면할 수 있다.**

1. 「개발이익 환수에 관한 법률」 제 3 조에 따른 개발부담금
2. 「산지관리법」 제 19 조에 따른 대체산림자원조성비
3. 「농지법」 제 38 조에 따른 농지보전부담금

4. 「초지법」 제 23 조에 따른 대체초지조성비

5. 「도시교통정비 촉진법」 제 36 조에 따른 교통유발부담금

② 지방자치단체의 장은 국제회의복합지구의 육성·진흥을 위하여 필요한 경우 국제회의복합지구를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제 51 조에 따른 지구단위계획구역으로 지정하고 같은 법 제 52 조제 3 항에 따라 용적률을 완화하여 적용할 수 있다.

제 16 조(재정 지원) ① 문화체육관광부장관은 이 법의 목적을 달성하기 위하여 「관광진흥개발기금법」 제 2 조제 2 항제 3 호에 따른 **국외 여행자의 출국납부금 총액의 100 분의 10 에** 해당하는 금액의 범위에서 **국제회의산업의 육성재원을** 지원할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 제 1 항에 따른 금액의 범위에서 다음 각 호에 해당되는 **사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를** 지원할 수 있다.

1. 제 5 조제 1 항 및 제 2 항에 따라 지정·설치된 전담조직의 운영

2. 제 7 조제 1 항에 따른 국제회의 유치 또는 그 개최자에 대한 지원

3. 제 8 조제 2 항제 2 호부터 제 5 호까지의 규정에 따른 사업시행기관에서 실시하는 국제회의산업 육성기반 조성사업

4. 제 10 조부터 제 13 조까지의 각 호에 해당하는 사업

4 의 2. 제 15 조의 2 에 따라 지정된 국제회의복합지구의 육성·진흥을 위한 사업

4 의 3. 제 15 조의 3 에 따라 지정된 국제회의집적시설에 대한 지원 사업

5. 그 밖에 국제회의산업의 육성을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업

③ 제 2 항에 따른 지원금의 교부에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 제 2 항에 따른 지원을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관 또는 제 18 조에 따라 사업을 위탁받은 기관의 장에게 지원을 신청하여야 한다.

2) 국제경기대회 지원법

- 「국제경기대회 지원법」(이하 '**국제경기대회법**')은 2012. 5. 23. 제정되고 2012. 11. 24. 시행되었음. 현행 국제경기대회법(법률 제 21065 호, 2025. 10. 1., 타법개정)에 따르면, 이 법은 국내에서 개최되는 국제경기대회에 대한 지원 근거를 마련하여 대회의 성공적 개최를 지원함으로써 국민체육을 진흥하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 하고 있으며(제 1 조), 국가와 지방자치단체는 대회의 성공적 개최를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 하며 그 추진에 필요한 행정적·재정적 협조와 지원을 할 수 있다고 하여 국가와 지방자치단체의 책무를 명시하고 있음(제 4 조)
- 그 외에도 국제경기대회법은 국가 등의 행정적·재정적인 협조 및 지원(제 10 조), 공무원의 파견(제 11 조), 대회의 준비운영에 필요한 비용을 충당하기 위한 대회기금의 설치(제 12 조), 국유·공유 재산의 무상 대부·사용·수익, 사무용품이나 그 밖의 물품의 양여·무상 사용(제 13 조), 대회관련시설 신축 및 개수, 보수에 필요한 사업비의 지원(제 22 조) 등의 다양한 국가 지원의 근거를 명시하고 있음

제 1 조(목적) 이 법은 국내에서 개최되는 국제경기대회에 대한 지원 근거를 마련하여 대회의 성공적 개최를 지원함으로써 **국민체육을 진흥하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.**

제 4 조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 대회의 성공적 개최를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 하며, 그 추진에 필요한 **행정적·재정적 협조와 지원을 할 수 있다.**

제 10 조(국가 등의 지원) ① 조직위원회는 국가·지방자치단체·공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 4 조에 따른 공공기관을 말한다. 이하 같다)·법인·단체 등에 **행정적·재정적인 협조 및 지원**과 그 밖에 필요한 편의제공을 요청할 수 있으며, 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.

② 조직위원회는 대회관련시설과 선수·임원·보도진·관람객 등에 대한 테러를 방지하고 **안전을 확보하기 위하여 국가에 지원**을 요청할 수 있다.

③ 국가 또는 지방자치단체는 조직위원회의 설치·운영과 대회의 준비·운영에 필요한 **예산을 지원**할 수 있다.

제 11 조(공무원 등의 파견 등) ① 조직위원회는 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 문화체육관광부장관의 승인을 받아 관계 행정기관, 지방자치단체, 대회와 관련된 법인 또는 단체에 대하여 「국가공무원법」 제 2 조제 2 항 및 「지방공무원법」 제 2 조에 따른 **공무원과 법인 또는 단체의 임직원의 파견**을 요청할 수 있다.

② 제 1 항에 따라 조직위원회가 공무원과 법인 또는 단체의 임직원의 파견을 요청한 경우 관계 행정기관, 지방자치단체 및 법인 또는 단체의 장은 특별한 사유가 없으면 업무수행에 적합한 사람을 선발·파견하여야 하며, 파견기간 중 파견근무를 해제하고자 하는 경우에는 조직위원회와 미리 협의하여야 한다.

③ 제 2 항에 따라 공무원과 법인 또는 단체의 임직원을 파견한 관계 행정기관, 지방자치단체 및 법인 또는 단체의 장은 파견된 사람에 대하여 승진·전보·교육·포상 및 후생복지 등에서 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

④ 조직위원회는 파견된 공무원과 법인 또는 단체의 임직원이 업무수행에 부적합하다고 인정하는 경우에는 해당 공무원 또는 임직원을 파견한 관계 행정기관, 지방자치단체 및 법인 또는 단체에 대하여 파견근무의 해제를 요청할 수 있다.

제 12 조(기금의 설치 등) ① 조직위원회의 **설치·운영에 필요한 자금과 대회의**

준비·운영에 필요한 비용을 충당하기 위하여 조직위원회는 대회기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치할 수 있다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부 및 정부가 아닌 자의 출연금·보조금 및 기부금
2. 제 14 조의 자금차입에 따른 차입금
3. 제 16 조의 수익사업에 따른 수익금
4. 제 17 조에 따라 조직위원회에 배분되는 체육진흥투표권 수익금
5. 제 18 조의 기념주화 발행에 따른 수익금
6. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제 6 조제 5 항에 따라 조직위원회에 지원되는 옥외광고사업 수익금
7. 기금운영으로 생기는 수익금
8. 그 밖의 수익금

③ 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

④ 그 밖에 기금의 운용 및 관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 13 조(국유·공유 재산의 대부 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 조직위원회의 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 **국유·공유 재산을 무상으로 대부·사용 및 수익**하게 하거나 **사무용품이나 그 밖의 물품을 양여 또는 무상으로 사용**하게 할 수 있다.

② 제 1 항에 따라 무상으로 대부·사용 및 수익하게 하거나 양여하는 경우에 그 내용·조건·절차 등은 해당 재산 또는 물품의 관리청과 조직위원회와의 계약으로 정한다.

제 22 조(대회관련시설에 대한 지원 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 **대회관련시설의 신축 및 개수·보수에 필요한 사업비의 일부**를 지원할 수 있다.

② 제 1 항에 따라 사업비를 지원하는 경우 국비 지원비율은 「보조금 관리에 관한

법률」에 따른다.

③ 국가 또는 지방자치단체가 대회 개최지 지방자치단체의 장으로부터 대회관련시설의 설치를 위하여 국유재산 또는 공유재산의 양여를 요청받은 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 이를 우선 양여할 수 있다. 이 경우 양여되는 국유재산 및 공유재산은 별도의 용도폐지를 위한 절차를 거치지 아니하고 그 용도가 폐지된 것으로 본다.

④ 대회관련시설 설치 등의 사업이 다른 지방자치단체에 걸쳐 광역으로 시행되는 경우에는 관련되는 지방자치단체는 이의 시행에 협력하여야 한다.

⑤ 국가 또는 지방자치단체는 대회 개최지 및 그 인근에 시행 중이거나 시행예정인 대회와 관련되는 사업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 대회의 개최시기에 맞추어 우선적으로 시행할 수 있다.

⑥ 지방자치단체는 대회관련시설에 대한 사업비 지원을 위하여 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제 11 조에도 불구하고 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.

⑦ 대회관련시설로 건립된 선수촌·미디어촌을 일반에게 분양할 경우 전용면적 85 제곱미터를 초과하는 공동주택에 관하여는 「주택법」 제 57 조에도 불구하고 분양가격을 제한하지 아니할 수 있다.

3) 국제문화행사 지원에 관한 법률안(임오경 의원 대표발의)

○ 임오경 의원 등 14 인은 2025. 11. 7. 「국제문화행사 지원에 관한 법률안」(의안번호 제 2214009 호)을 발의하였음. 2026. 2. 26. 문화체육관광위원회에서 위 법률안의 수정안이 가결되었고, 2026. 3. 18. 법제사법위원회의 체계자구 심사를 거친 수정안이 2026. 3. 31. 국회 본회의를 통과하였음

- 위 법률안 제안이유에 따르면 “국제적 문화행사는 국민의 문화적 자긍심을 높이고, 국격 상승과 더불어 국가브랜드 가치를 강화하는 데 중요한 역할을

담당하고 있으며, 단순한 문화교류 차원을 넘어 국가의 외교적 자산으로의 기능 및 관광·콘텐츠 산업과 연계되어 고용 창출과 지역경제 활성화에도 기여하는 등 다층적인 효과를 창출”하며, “과거 외국인의 대규모 방한 행사는 주로 올림픽, 월드컵 등 국제체육 경기에 한정되었으나, 최근에는 다양한 문화 분야에서 세계적인 관심이 확대되면서 국내의 국제적 문화행사 기획·유치가 증가”하고 있음

- 앞서 본 바와 같이 체육 분야에는 국제경기대회법이, 국제회의 지원 분야에는 국제회의산업법이 있어 국제스포츠대회 및 국제회의 유치와 개최를 체계적으로 지원하고 있음에도 불구하고 국제 문화행사를 직접 지원하기 위한 구체적인 법률은 존재하지 않음. 따라서 관련 정책 추진이 개별 부처 사업이나 지방자치단체 조례에 의존하는 한계가 있음
 - 따라서 국제적 문화행사 및 문화교류 행사의 원활한 유치개최 등을 제도적으로 뒷받침하기 위하여, 국가와 지방자치단체의 책무를 명확하게 하는 등의 국제문화행사 지원에 관한 법률을 제정하려는 것임
- 「국제문화행사 지원에 관한 법률안」(의안번호 제 2214009 호)은 국제경기대회법을 유사 입법례로 직접 언급하고 있음. 나아가, 2026. 3. 31. 국회 본회의를 통과한 수정안은 국가와 지방자치단체의 책무(안 제 3 조), 행사의 총괄 조정 및 협조(안 제 5 조) 국제문화행사의 지원(안 제 6 조), 국가 등의 지원(안 제 9 조), 국유재산의 대부 등(안 제 11 조)과 같은 규정을 두고 있음
- 이는 국제경기대회법, 국제회의산업법과 같은 유사 입법례를 상당 부분 참고한 것으로 보여짐. 본회의에서 수정가결된 법률안은 다음과 같음

제 1 조(목적) 이 법은 국내에서 개최되는 국제문화행사의 원활한 개최를 지원함으로써 국가의 위상을 제고하고 국민의 문화 역량 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “국제문화행사”란 국가 간 문화교류 증진을 목적으로 외국의 정부·기관·단체 또는 외국인이 참여하는 공연, 전시, 축제, 박람회 등 문화행사로써 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 것을 말한다.

가. 국가, 지방자치단체, 국제기구 또는 대통령령으로 정하는 유사한 성격의 기관·단체 등이 주관·후원하는 행사

나. 외국인 참가자의 비율이나 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상인 행사

다. 국제적으로 문화적 파급효과가 크고 국가적 위상 제고 및 문화산업 발전에 기여할 수 있다고 문화체육관광부장관이 인정하는 행사

2. “국제문화행사 관련시설”이란 국제문화행사에 사용되는 행사장 시설과 진입도로·주변공원·주차장 등 행사장에 부대되는 편의시설 및 숙박시설, 그 밖에 국제문화행사와 관련이 있는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

제 3 조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국제문화행사의 성공적 개최를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하고 지원하는 방안을 강구하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 국제문화행사의 개최 지원을 위하여 상호 협력하고, 민간과의 협력을 강화하여야 한다.

제 5 조(행사의 총괄·조정 및 협조) ① 문화체육관광부장관은 국제문화행사의 개최 지원에 관한 정책을 총괄·조정한다.

② 문화체육관광부장관은 제 1 항에 따른 정책의 총괄·조정을 위하여 필요한 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 등에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우

협조 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제 6 조(국제문화행사의 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 국제문화행사의 원활한 개최를 위하여 다음 각 호에 해당하는 **행정적·재정적 지원**을 할 수 있다.

1. 공연장, 전시장 등 행사장 시설 또는 공간 제공
2. 교통·통신·전력·용수·환경 등 기반시설 조성
3. 국제문화행사의 행사장 인근 도시경관 조성
4. 국제문화행사 관련시설의 신축 및 개수·보수
5. 치안·소방·재난안전·의료 등 서비스 지원 및 연계
6. 외국인 참가자의 출입국 절차 간소화
7. 그 밖에 국제문화행사의 개최를 위하여 필요한 지원

② 그 밖에 국제문화행사의 지원 방법·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 9 조(국가 등의 지원) ① 조직위원회는 국가·지방자치단체·공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 4 조에 따른 공공기관을 말한다)·법인·단체 등에 **행정적·재정적인 협조 및 지원과 그 밖에 필요한 편의제공을 요청**할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 조직위원회의 구성·운영 등에 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.

제 11 조(국유재산의 대부 등) ① 국가는 조직위원회를 지원하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 **국유재산을 무상으로 대부·사용 및 수익하게 하거나 사무용품이나 그 밖의 물품을 양여 또는 무상으로 사용하게 할 수 있다.**

② 제 1 항에 따라 무상으로 대부·사용 및 수익하게 하거나 양여하는 경우에 그

내용·조건·절차 등은 해당 재산 또는 물품의 관리청과 조직위원회의 계약으로 정한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

- 「국제문화행사 지원에 관한 법률안」이 본회의를 통과하였으므로, 국가적 위상 제고와 문화산업 발전에 기여하는 대규모 국제문화행사에 대한 범정부 차원의 통합 지원 근거가 신설되었다고 볼 수 있음. 특히 제2조 제1호의 요건을 갖추어 문화체육관광부 장관이 인정한 행사는 국가와 지자체의 지원 책무(제3조)를 바탕으로 행정적·재정적 지원(제6조), 조직위원회에 대한 협조(제9조), 국유·공유 재산의 무상 대부(제11조) 등 실질적이고 체계적인 지원을 받을 수 있게 됨
- 이는 개별 부처 사업에 의존하던 기존 방식의 한계를 보완하고, 국제경기대회나 국제회의 수준의 지원 시스템을 문화 분야에도 공식 도입하려는 취지임. 위 법률안에 따를 때 국제문화행사로 인정되는 행사는 국가로부터 안정적이고 전문적인 지원을 확보할 수 있는 법적 토대가 마련될 수 있어 제정의 의미가 매우 큼. 다만, 법률안 부칙에 따를 때 위 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하므로, 우선 기존 법령 하에서의 지원 가능 여부를 검토할 필요가 있음

나. 특별법

1) 주요 국제행사 특별법 제정 사례

- 체육행사 지원 분야의 국제경기대회법, 국제회의 지원 분야의 국제회의산업법 등과 같이 대규모 국제체육행사, 국제회의에 대한 정부 지원을 위한 일반법 규정이 있음에도 불구하고, 주요 국제행사의 특수성을 고려하여 관련 기관이 국제행사를 체계적으로 직접 지원하기 위해 특별법을 제정한 사례 또한 다수 있음³⁴

구분	주요 내용
「2025 경주 아시아태평양경제협력체 정상회의 지원 특별법	- 2025년 경주에서 개최되는 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의의 성공적인 개최를 위해 필요한 사항을 규정 - 정상회의 준비 및 개최를 위한 지원, 시설 설치 및 운영, 교통 및 안전 대책 마련, 관련 사업 추진 등 규정
「2023 새만금 세계스카우트잼버리 지원 특별법」	- 2023년 새만금에서 개최된 세계스카우트잼버리의 성공적인 개최를 지원하고, 행사와 관련된 각종 특례를 두어 원활한 대회 운영을 돕기 위해 제정 - 잼버리 시설 설치 및 운영, 참가자 안전 확보, 교통 및 위생 지원, 재정 지원 등 규정
「2023 순천만국제정원박람회	- 2023년 순천만국제정원박람회의 성공적인 개최를 지원하고, 박람회 이후 조성된 시설 및 공간을

³⁴ 문화체육관광위원회 검토보고서, “2027 제 41 차 서울세계청년대회지원 특별법안(의안번호 제 2212068 호) 검토보고”, 2025. 11.

지원 및 사후활용에 관한 특별법」	효율적으로 활용하여 지역 발전 및 생태 보전에 기여하기 위해 마련 - 박람회 준비 및 운영에 대한 지원, 관련 시설의 설치 및 관리, 박람회 개최 후 시설의 사후 활용 방안 및 관리 주체 등 규정
「2012 세계자연보전총회 지원특별법」	- 2012 년 제주에서 개최된 세계자연보전총회의 성공적인 개최를 지원하고, 총회 준비 및 운영에 필요한 사항을 규정하기 위해 제정 - 총회의 원활한 진행을 위해 시설 조성, 교통 및 통신 지원, 안전 관리 등 필요한 행정적·재정적 지원 근거 규정
「2015 세계물포럼 지원 특별법」	- 2015 년 대구·경북에서 개최된 세계물포럼의 성공적인 개최를 지원하기 위해 제정 - 포럼의 원활한 준비와 운영을 위해 필요한 시설 설치 및 운영, 재정 지원, 행정 절차 간소화 등 규정
「여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법」	- 2012 년 여수세계박람회의 성공적인 개최를 기념하고, 박람회 종료 후 조성된 시설 및 부지의 효율적인 활용을 통해 지역 발전 및 해양 산업 진흥에 기여하기 위해 마련 - 박람회 시설의 관리 및 운영 주체를 지정하고, 사후 활용 계획을 수립하여 박람회 유산을 지속적으로 활용할 수 있는 지원 근거 규정
「2012 여수세계박람회 지원특별법」	- 2012 년 여수세계박람회의 성공적인 개최를 지원하기 위해 제정 - 박람회 개최에 필요한 부지 확보, 시설 건설, 교통 및 통신망 구축, 재정 지원 등 규정

「포뮬러원 국제자동차경주대회 지원법」	- 포뮬러원(F1) 국제자동차경주대회의 국내 개최를 지원하고, 대회 준비 및 운영에 필요한 사항을 규정하여 대회의 성공적인 개최와 관련 산업 발전에 기여하기 위해 제정 - 대회 개최를 위한 경기장 및 부대시설 설치 지원, 교통 및 숙박 편의 제공, 안전 관리, 재정 지원 등 규정
--	---

- 위 사례들은 대규모 국제행사가 국가 브랜드 제고 및 지역 경제 활성화라는 공익적 목적을 가질 때, 국가가 한시적 특별법을 통해 범정부 차원의 자원을 지원하였던 선례를 보여줌. 이는 정부가 직접 유치하거나 주관하지 않은 민간 조직위원회 주관 행사라 하더라도, 그 사회적, 경제적 파급효과가 국가적 차원에서 상당하다고 판단될 경우 특별법을 제정하여 체계적이고 실효성 있는 지원체계를 구축할 수 있음을 보여줌

2) 2027 서울 세계청년대회 관련 특별법안 3 건

- 2027 서울 세계청년대회 지원과 관련한 특별법안(2027 제 41 차 세계청년대회 지원 특별법안)은 현재까지 총 3 건[김상훈·김병기의원 대표발의(의안번호 제 2205356 호), 성일종의원 대표발의(의안번호 제 2205695 호), 최형두·박수현·이해민의원 대표발의(의안번호 제 2212068 호)]이 발의된 바 있음
- 세 제정안 모두 목적·정의·다른 법률과의 관계 등의 총칙 사항과 제 41 차 서울세계청년대회 지원에 관한 세부사항을 규정하고 있는데, 이는 일반적인 제정법의 입법체계를 따른 것임
 - 세부적인 사항에서 일부 차이는 있으나 세 제정안 모두 2027 서울

세계청년대회(제 41 차 세계청년대회) 지원을 위한 특별법 제정이 필요하다는 견지에서 체육행사 지원 분야의 국제경기대회법, 국제회의 지원 분야의 국제회의산업법 등과 같이 대규모 국제행사 지원을 위한 일반법 규정 및 종래 주요 국제행사를 지원하기 위해 제정되었던 특별법 규정의 구조와 내용, 체계를 차용하여 특별법안을 제안하고 있는 것으로 보임

	김상훈·김병기의원안	성일종의원안	최형두·박수현·이해민의원안
제 1 조	(목적)	(목적)	(목적)
제 2 조	(정의)	(정의)	(정의)
제 3 조	(다른 법률과의 관계)	(다른 법률과의 관계)	(다른 법률과의 관계)
제 4 조	(국가와 지방자치단체의 책무)	(국가와 지방자치단체의 책무)	(국가와 지방자치단체의 책무)
제 5 조	(조직위원회의 운영)	(조직위원회의 운영)	(조직위원회의 운영)
제 6 조	(국가 등의 지원)	(국가 등의 지원)	(국가 등의 지원)
제 7 조	(기부금품의 접수)	(기부금품의 접수)	(대테러·안전 대책 등)
제 8 조	(대테러 · 안전 대책 등)	(대테러 · 안전 대책 등)	(채권 등의 매입의무 면제)
제 9 조	(부담금 등의 감면)	(부담금 등의 감면)	(수익사업)
제 10 조	(채권 등의 매입의무 면제)	(채권 등의 매입의무 면제)	(기념주화의 판매)
제 11 조	(수익사업)	(수익사업)	(기념우표 등의 발행)
제 12 조	(기념주화의 판매)	(기념주화의 판매)	(수수료 등)
제 13 조	(기념우표 등의 발행)	(기념우표 등의 발행)	(자료의 제공요청)
제 14 조	(수수료 등)	(수수료 등)	(잔여재산의 귀속)
제 15 조	(자료의 제공요청)	(자료의 제공요청)	(자원봉사자)
제 16 조	(잔여재산의 귀속)	(잔여재산의 귀속)	(정부지원위원회)

제 17 조	(자원봉사자)	(자원봉사자)	(출입국관리의 협조)
제 18 조	(정부지원위원회)	(정부지원위원회)	(보건안전의 협조)
제 19 조	(세계청년대회 관련시설에 대한 지원 등)	(세계청년대회 관련시설에 대한 지원 등)	(세계청년대회 회장 등의 사용)
제 20 조	(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례)	(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례)	(청년단체 활동 지원)
제 21 조	(출입국관리의 협조)	(출입국관리의 협조)	
제 22 조	(보건안전의 협조)	(보건안전의 협조)	
제 23 조	(세계청년대회 회장 등의 사용)	(세계청년대회 회장 등의 사용)	
제 24 조	(권한의 위임)	(권한의 위임)	
제 25 조	(청년단체 활동 지원)	(청년단체 활동 지원)	
제 26 조	-	(후속사업)	
부칙	(시행일, 유효기간, 경과조치)	(시행일, 유효기간, 경과조치)	(시행일, 유효기간, 경과조치)

- 해당 법률안들은 공통적으로 타 법률과의 관계, 국가 및 지방자치단체의 책무, 조직위원회의 설립 및 운영, 국가 등의 지원, 대테러 안전대책 수립 등을 규정하고 있음. 또한 원활한 행사 준비를 위해 채권 매입 의무 면제, 수익사업 허용, 자료 제공 요청 권한, 잔여 재산의 귀속, 정부지원위원회 구성 등 체계적인 운영 근거를 마련함. 나아가 출입국 및 보건 안전 협조, 세계청년대회 회장 등의 사용권, 청년단체 활동 지원과 같이 대규모 국제행사의 성공적 개최와 파급효과 확산을 뒷받침하는 다각적인 지원 조항들을 포함하고 있음. 가장 간결한 내용으로 발의된 최형두·박수현·이해민 의원안을 기준으로 할 때, 법률안의 주요 규정은 다음과 같음.

■최형두·박수현·이해민의원안

제 1 조(목적) 이 법은 2027 년에 서울에서 개최되는 제 41 차 서울 세계청년대회의 성공적인 개최를 지원함으로써 청년의 국제적 교류와 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 3 조(다른 법률과의 관계) ① 이 법 중 세계청년대회 관련시설의 설치·이용 및 사후활용 등에 관한 사업에 적용되는 사항은 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 청년발전, 청년지원 및 청년정책에 밀접한 영향을 미치는 사항은 「청년기본법」의 취지에 맞도록 하여야 한다.

제 4 조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 세계청년대회가 성공적으로 개최될 수 있도록 지원 방안을 강구하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 세계청년대회가 안전하고 편리하게 운영될 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

제 5 조(조직위원회의 운영) ① 서울대교구 교구장은 세계청년대회의 성공적인 준비 및 개최를 위하여 2027 서울 세계청년대회조직위원회(이하 “조직위원회”라 한다)를 운영한다.

② 조직위원회는 법인으로 한다.

③ 조직위원회의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 세계청년대회 종합계획 수립 및 세부 운영계획의 수립·시행
2. 세계청년대회 관련시설의 설치·이용에 관한 계획의 수립·시행
3. 세계청년대회 관련시설의 설치·관리
4. 세계청년대회 참가국 및 국내외 종교단체 등 민간단체와의 협력
5. 그 밖에 세계청년대회의 원활한 준비 및 운영을 위하여 필요한 사업

④ 조직위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 정관으로 정한다.

제 6 조(국가 등의 지원) ① 조직위원회는 국가·지방자치단체·공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 4 조에 따른 공공기관을 말한다. 이하 같다)·법인·단체 등에 행정적·재정적인 협조 및 지원과 그 밖에 필요한 편의제공을 요청할 수 있으며, 해당 기관은 특별한 사유가 없으면 최대한 협조하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 조직위원회의 설치·운영, 세계청년대회의 준비·운영, 세계청년대회 관련시설의 유지·관리에 필요한 예산을 지원할 수 있다.

제 7 조 (대테러·안전 대책 등) ① 조직위원회는 세계청년대회 관련시설과 종사자·참여자 등에 대한 테러 및 안전위협에 대비하기 위하여 국가에 지원을 요청할 수 있다.

② 국가는 제 1 항에 따른 조직위원회의 요청사항을 지원하기 위하여 대테러·안전 유관기관으로 구성되는 대테러·안전 대책기구를 설치·운영할 수 있다.

③ 제 1 항 및 제 2 항에 따른 조직위원회와 관계 행정기관 간의 구체적인 업무분담 및 대테러·안전 대책기구의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 14 조(잔여재산의 귀속) 조직위원회가 해산하는 경우에 잔여재산의 귀속은 조직위원회의 정관에 따라 이사회의 의결을 거쳐 법인과 유사한 단체에 기증한다. 다만, 정관으로 잔여재산의 귀속 방법을 정하지 아니한 때에는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제 13 조를 준용한다.

제 16 조(정부지원위원회) ① 세계청년대회와 관련된 주요 지원 대책을 심의·조정하기 위하여 문화체육관광부 소속으로 2027 서울 세계청년대회 정부지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.

② 지원위원회는 위원장을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성하되 위원장은

문화체육관광부장관이 되고, 부위원장은 기획재정부차관, 교육부차관 및 문화체육관광부차관이 되며, 그 밖의 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

- 2027 서울 세계청년대회 지원 특별법안이 통과된다면 세계청년대회 조직위원회의 설립 근거와 정부지원위원회 구성, 국가 및 지방자치단체의 지원 책무가 명문화되어 국가 및 지방자치단체가 대규모 국제 메가 이벤트인 2027 서울 세계청년대회를 체계적으로 지원할 수 있을 것으로 기대됨. 특히 국가 및 지방자치단체가 조직위원회의 설치·운영, 대회의 준비·운영, 관련 시설의 유지·관리에 필요한 예산을 지원할 수 있도록 규정한 '국가 등의 지원' 조항(김상훈·김병기, 성일종, 최형두·박수현·이해민 의원안 각 제 6 조 제 2 항)은 정부 직접 주관인 아닌 민간 주도 행사임에도 국가의 예산 지원을 가능케 하는 실질적이고 명시적인 법적 근거가 됨. 이는 향후 대규모 예산 집행의 정당성과 실효성을 확보하는 핵심적 법리적 토대가 될 것임

- 그러나 2027 서울 세계청년대회 지원을 위한 특별법안 중 김상훈·김병기 의원안과 성일종 의원안은 2025년 1월 10일 소관 상임위원회인 문화체육관광위원회에 상정되었고, 최형두·박수현·이해민 의원안 또한 2025년 11월 17일 문화체육관광위원회에 상정되었으나 현재까지 입법 절차가 마무리되지 못한 채 국회에 계류 중인 상태임. 문화체육관광부는 2027 서울 세계청년대회가 해외 청년이 참여하는 대규모 행사이므로 재난·안전관리, 감염병 예방·대응, 응급의료 지원, 출입국 관리, 이동대책 등 안전하고 안정적인 대회 준비와 개최를 위해 정부의 지원이 필요하다는 점에는 공감하고 있으나 2027 서울 세계청년대회 지원을 위한 특별법안 심의에 앞서 공청회 등을 통해 법률의 필요성, 법안 내용 등에 대한 종교계의 의견 조율이 필요하다는 입장임

- 2026. 4. 현재, 2027 서울 세계청년대회 지원을 위한 특별법안이 아직 소관위인 문화체육관광위원회에 계류되어 있는 상황임. 이하에서는 2027 서울 세계청년대회 지원을 위한 특별법안이 통과되지 않은 공백 상황에서도 2027 서울 세계청년대회라는 대규모 국제 메가 이벤트이자 국제문화행사를 지원할 수 있는 법적 근거가 있는지 검토함

2. 국제문화행사 재정적 지원의 법적 근거

가. 문화국가의 원리 및 문화기본법, 관광기본법

- 헌법상 문화국가의 원리: 헌법 제 9 조에서 규정하는 문화국가의 원리를 실현하기 위하여 국가는 다양한 국제문화행사를 재정적으로 지원할 헌법적 의무가 있다고 볼 수 있음
- 국민들의 문화권 보장이라는 측면, 대규모 관광객 유치라는 측면 등을 고려할 때 아래 「문화기본법」과 「관광기본법」이 국제문화행사에 대한 재정적 지원의 법적 근거가 될 수 있음
- 실제로 정부와 지방자치단체는 아래와 같은 법률, 행정규칙을 근거로 다양한 국제문화행사를 재정적으로 지원하여 국민의 문화권을 보장하고 외국인 관광객을 유치하기 위해 노력하고 있음

1) 문화기본법

- 「문화기본법」은 2013. 12. 30. 제정되고 2014. 3. 31. 시행되었음. 현행 「문화기본법」[법률 제 20836 호, 2025. 3. 25., 일부개정]에 따르면 이 법은 문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 문화정책의 방향과

그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 삶의 질을 향상시키고 국가사회의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함(제 1 조). 이 법은 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리를 가진다는 점을 명시하고(제 2 조), 국가와 지방자치단체는 문화예술의 진흥을 위하여 지원하되, 정당한 사유 없이 그 내용에 대하여 간섭하지 아니하여야 하고, 국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책을 수립·시행하며 이를 위한 재원의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다는 의무를 명시하고 있음(제 5 조)

- 그 외에도 이 법은 문화 진흥을 위한 자원 조달과 그 운용에 관한 사항 등이 포함된 국가의 문화진흥 기본계획 수립(제 8 조), 문화 진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진(제 9 조), 문화 진흥 사업에 대한 재정 지원 등(제 13 조)와 관련한 내용을 정하고 있음

제 1 조(목적) 이 법은 문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 문화정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 삶의 질을 향상시키고 국가사회의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

제 2 조(기본이념) 이 법은 문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가

조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

제 4 조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 정치적 견해, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 “문화권”이라 한다)를 가진다.

제 5 조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 문화예술의 진흥을 위하여 지원하되, 정당한 사유 없이 그 내용에 대하여 간섭하지 아니하여야 한다.

② 국가는 국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책을 수립·시행하고, 이를 위한 재원(財源)의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다.

③ 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.

④ 국가와 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화를 향유하지 못하는 문화소외 계층의 문화 향유 기회를 확대하고 문화 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

⑤ 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 “문화영향평가”라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.

⑥ 문화영향평가의 대상, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 8 조(문화진흥 기본계획의 수립) ① 국가는 문화 진흥을 위하여 5년마다

문화진흥 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획은 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화체육관광부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립한다.

③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국가 문화 발전의 목표와 방향
2. 문화진흥을 위한 문화정책의 기본 방향
3. 문화진흥을 위한 법령·제도의 마련 등 기반 조성에 관한 사항
4. 제 9 조 각 호의 사항과 관련한 문화정책
5. 국민의 문화적 삶의 질 향상을 위한 시책에 관한 사항
6. 문화권의 신장에 관한 사항
- 6 의 2. 장애인의 문화 활동 접근권 신장에 관한 사항
7. 문화·여가 시설 등의 구성과 활용에 관한 사항
8. 문화 인력의 양성과 문화교육의 활성화에 관한 사항
9. 문화정책 관련 조사·연구와 개발에 관한 사항
10. 문화 진흥을 위한 자원 조달과 그 운용에 관한 사항
11. 문화·여가 시설 등의 감염병 등에 대한 안전·위생·방역 관리에 관한 사항
12. 지역 간 문화 격차 해소 및 균형 있는 문화 진흥에 관한 사항
13. 그 밖에 문화 진흥을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

제 13 조(문화 진흥 사업에 대한 재정 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 문화 진흥 사업에 대하여 예산의 범위에서 필요한 재정 지원을 하여야 한다.

② 국가는 문화 진흥을 위한 민간의 자원 조성 and 기부문화의 활성화를 위한 제도와 여건을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.

2) 관광기본법

- 「관광기본법」은 1975. 12. 31. 제정·시행되었음. 현행 「관광기본법」[법률 제 20836 호, 2025. 3. 25., 일부개정]에 따르면 이 법은 관광진흥의 방향과 시책에 관한 사항을 규정함으로써 국제친선을 증진하고 국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전하고 지속가능한 국민관광의 발전을 도모하는 것을 목적으로 함(제 1 조). 이 법에 따르면 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구해야 하고(제 2 조), 국가는 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 실시하기 위하여 법제상 재정상의 조치와 그 밖에 필요한 행정상의 조치를 강구하여야 하며(제 5 조), 지방자치단체 또한 관광에 관한 국가시책에 필요한 시책을 강구하여야 함(제 6 조).
- 한편, 이 법에 따르면 정부는 외국 관광객의 유치를 촉진하기 위하여 해외 홍보를 강화하고 출입국 절차를 개선하며 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 하고, 관광 여건 조성을 위하여 관광객이 이용할 숙박·교통·휴식시설 등의 개선 및 확충, 휴일·휴가에 대한 제도 개선 등에 필요한 시책을 마련하여야 함(제 8 조)

제 1 조(목적) 이 법은 관광진흥의 방향과 시책에 관한 사항을 규정함으로써 국제친선을 증진하고 국민경제와 국민복지를 향상시키며 건전하고 지속가능한 국민관광의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.

제 2 조(정부의 시책) 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하여야 한다.

제 5 조(법제상의 조치) 국가는 제 2 조에 따른 시책을 실시하기 위하여

법제상·재정상의 조치와 그 밖에 필요한 행정상의 조치를 강구하여야 한다.

제 6 조(지방자치단체의 협조) 지방자치단체는 관광에 관한 국가시책에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

제 7 조(외국 관광객의 유치) 정부는 외국 관광객의 유치를 촉진하기 위하여 해외 홍보를 강화하고 출입국 절차를 개선하며 그 밖에 필요한 시책을 강구하여야 한다

제 8 조(관광 여건의 조성) 정부는 관광 여건 조성을 위하여 관광객이 이용할 숙박·교통·휴식시설 등의 개선 및 확충, 휴일·휴가에 대한 제도 개선 등에 필요한 시책을 마련하여야 한다.

나. 국제문화행사 지원 관련 현행 행정규칙

- 이처럼 「문화기본법」, 「관광기본법」 등의 문화관광 분야 기본법은 대한민국 정부가 국민의 문화권을 보장하고, 외국인 관광객을 유치하는 등의 방법으로 문화국가 원리를 실현할 수 있도록 하는 구체적, 일반적 의무를 부과하고 있음
- 위 법률이 정하고 있는 국가적 책무를 이행하기 위하여 대한민국 정부, 문화체육관광부는 다양한 지원 방안을 마련하고 있음. 국제문화행사 지원의 토대가 되는 주요 행정규칙의 내용은 다음과 같음

1) 국제행사의 유치·개최 등에 관한 규정(기획예산처 훈령)

구분	주요 내용
----	-------

제정 목적	- 국제행사 유치·개최 시 국고지원의 체계적 심사 및 운영 기준 마련
적용 대상	- 중앙행정기관 및 광역자치단체가 개최하는 국제행사 중 국고 20억원 이상 지원 요청 행사
국제행사 정의	- 10개국 이상 참가, 2일 이상 개최, 외국인 100명 이상 등 요건 충족시 - 국제회의, 국제경기대회, 박람회 등 포함 - 대규모 국제행사: 총사업비 500억원 이상이고 국고지원 300억원 이상
심사 기구	- 국제행사심사위원회(기획예산처 소속) 설치 및 운영 ※ 위원장: 기획예산처 차관 ※ 위원: 유관 부처 고위공무원 + 필요시 민간전문가(최대 10인)
심사 절차	- 개최 전전년도 11월까지 개최계획서 제출 → 대외경제정책연구원의 정책성 평가 → 위원회 심의 → 승인 여부 결정
정책성 등급 조사	- 행사 필요성, 비용 타당성, 파급효과 분석 등 - 정기행사에 대한 일몰제 및 연장평가 적용 - 필요시 면제 가능 (정책결정 행사 등)
개최협약	- 대규모 행사 시 기획예산처·소관부처·주관기관 간 협약 체결 의무 - 협약 불이행 시 국고보조 중단 가능
사후평가	- 개최 후 3~6개월 내 결과보고서 제출 - 성과 미달 시 향후 감점, 국고 지원축소 등 불이익 부과

2) 문화체육관광부 국제행사의 유치·개최에 관한 규정(문화체육관광부 훈령)

구분	주요 내용
제정 목적	- 문화체육관광부 소관분야의 명망있는 국제행사의 유치를 통하여

	우리나라의 신뢰도를 제고하고 지속적인 국가 발전의 계기로 삼기 위하여 국고지원을 통한 국제행사 유치 및 개최를 지원함과 아울러 국고지원에 대한 심사를 통해 국제행사의 체계적인 관리와 내실있는 운영
적용 대상	- 문화체육관광부 또는 광역자치단체가 문화체육관광부 소관분야 국제행사를 개최하는 국제행사 중 국고 20 억원 이상 지원 요청 행사
국제행사 정의	"문화체육관광부 소관분야 국제행사(이하 "국제행사")"라 함은 아래 각 호의 어느 하나에 해당하는 문화예술 · 문화콘텐츠 · 미디어 · 종교 · 관광 분야의 국제행사 및 국제체육대회를 말한다. 가. 10 개국 이상 국가에서 참가하여 2 일 이상 진행되고, 회의참가자가 300 명 이상이면서 그 중 외국인이 100 명 이상인 국제회의 나. 「국제경기대회 지원법」 제 2 조 제 1 호 또는 시행령 제 1 조의 2 에 해당하는 국제경기대회 다. 「전시산업발전법 시행령」 제 2 조 제 1 호에 해당하는 박람회 또는 국제적으로 중요성을 인정받는 산업 · 상품을 주제로 하여 국가전체의 경제발전에 대한 기여 가능성이 큰 전시회 · 박람회 라. 그 밖에 10 개국 이상 국가에서 참가하고, 외국인 참관비율이 10% 이상인 문화 및 체육행사로서 우리나라의 세계화 수준 향상 및 지속적인 국가발전을 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 행사
심사 기구	- 국제행사심사위원회(문체부 소속) 설치 및 운영 ※ 위원장: 문체부 기획조정실장 ※ 위원: 예술정책관, 지역문화정책관, 콘텐츠정책국장, 미디어정책국장, 체육협력관, 관광정책국장 + 필요시 민간전문가(

	유관기관 단체장 등)
심사 절차	- 개최 전전년도 11 월까지 개최계획서 제출 → 위원회 심의 → 승인 여부 결정
정책성 등급 조사	- 행사 필요성, 비용 타당성, 파급효과 분석 등 - 정기행사에 대한 일몰제 및 연장평가 적용 - 필요시 면제 가능 (정책결정 행사 등)
사후평가	- 개최 후 3~6 개월(총사업비 100 억 이상인 경우)내 결과보고서 제출

다. 문화체육관광부 문화행사 지원 관련 예산 현황

- 위와 같이 헌법상의 문화국가 원리와 「문화기본법」, 「관광기본법」, 그리고 기획예산처, 문화체육관광부 행정규칙과 같은 현행법령을 근거로 하여 대한민국 정부와 지방자치단체는 국민의 문화권 보장을 위해 국제문화행사를 재정적으로 지원할 수 있을 것으로 보임
- 실례로 문화체육관광부의 2026 년도 예산 및 기금운용계획 개요에는 아래와 같이 국제문화정책 지원과 관련한 예산이 반영되어 있음. 이는 현행법령 내에서 대한민국 정부가 국제문화정책을 지원하고 있으며, 나아가 국제문화행사에 대한 재정적 지원을 위해 노력하고 있음을 보여주는 지표임

[2026 년도 예산 및 기금운용계획 개요(문화체육관광부, 2025. 12.) 국제문화정책관 발체]

- 다. 국제문화정책지원 : 20,987 → 18,350백만원 (2,637백만원 감)
- 수교계기 등 문화행사 : 3,387 → 3,000백만원 (387백만원 감)
 - 상호문화교류의 해 추진 : 6,000 → 2,000백만원 (4,000백만원 감)
 - 미래혁신 문화교류 지원 : 1,000 → 1,000백만원 (전년동)
 - 동아시아 문화도시 선정지원 : 600 → 600백만원 (전년동)
 - 코리아시즌 추진 : 4,000 → 4,000백만원 (전년동)
 - 한중일 문화장관회의 개최 : 0 → 500백만원 (순증)
 - 쌍방향 국제문화협업 지원 : 1,000 → 1,000백만원 (전년동)
 - 문화예술 민간국제교류 지원 : 1,200 → 1,200백만원 (전년동)
 - 어울림 한국문화페스티벌 : 3,000 → 0백만원 (순감)
 - APEC 글로벌 문화혁신 포럼 : 800 → 0백만원 (순감)
 - (신규)국제문화 정책개발 : 0 → 50백만원(순증)
 - (신규)청년 K-컬처 글로벌 프런티어 : 0 → 5,000백만원 (순증)
- ※ ('25년 1회 추경) APEC 문화동행 축제 : +2,000백만원

- 나아가, 문화체육관광부 2026 년도 예산 및 기금운용계획 개요에 따르면, 방한 관광 외연확대로 관광입국 3천만 글로벌 관광강국 도약이라는 대한민국 정부의 정책 방향 달성을 위한 다양한 예산이 편성되어 있고, 특히 관광인프라 조성, 전통문화체험 지원을 명목으로 하는 템플스테이 지원 예산도 상당액 편성되어 있음

[2026 년도 예산 및 기금운용계획 개요(문화체육관광부, 2025. 12.) 관광정책관 발취]

정책 방향

- 방한 관광 외연확대로 관광입국 3천만 글로벌 관광강국 도약
- 지역관광 활성화로 지역경제의 성장 견인
- 온국민이 함께 누리는 관광 환경 조성
- 관광산업 혁신 성장 촉진을 위한 정책금융 확대 지원

주요사업 내역

(단위 : 백만원)

구 분	'25예산			'26 예산 (B)	증감 (B-A)	%
	본예산 (A)	1회 추경	2회 추경			
합 계	274,214	274,214	274,214	277,533	3,319	1.2
○ 일반회계	1,490	1,490	1,490	2,009	519	34.8
○ 지특회계	272,724	272,724	272,724	275,524	2,800	1.0

【 일반회계 】 ▶ 1,490 → 2,009백만원 (519백만원 증)

1. 외래관광객유치 : 1,490 → 2,009백만원 (519백만원 증)

가. 국제관광교류 : 1,490 → 2,009백만원 (519백만원 증)

○ 관광외교역량 강화 : 400 → 443백만원 (43백만원 증)

3. 관광인프라 조성 : 94,019 → 34,490백만원 (59,529백만원 감)

가. 도시관광 및 산업관광 활성화(지역지원) : 60,208 → 0백만원(순감)

나. 전통문화체험 지원(지역지원) : 33,811 → 34,490백만원 (679백만원 증)

○ **템플스테이 지원(27,000)**, 전통문화체험시설 지원(4,280), 전통문화 활용 활성화(2,110), 서당문화체험(1,100)

- 한편, 문화체육관광부 2026 년도 예산 및 기금운용계획 개요에는 종교문화활동 및 보존지원을 위한 종교문화 행사의 지원 예산도 18,336 백만원 반영되어 있음

[2026 년도 예산 및 기금운용계획 개요(문화체육관광부, 2025. 12) 중무실 부분 발췌]

1. 종교문화활동 및 보존지원 : 90,309 → 104,356백만원 (전년 대비 14,047백만원 증)

가. 종교문화활동 지원 : 20,552 → 22,805백만원 (2,253백만원 증)

○ 국제종교교류협력 : 1,526 → 1,620백만원 (94백만원 증)

○ 종교의 사회적 통합기능 강화 : 2,684 → 2,364백만원 (320백만원 감)

○ 공직자 종교차별 예방시책 추진 : 444 → 455백만원 (11백만원 증)

○ 종교문화행사 지원 : 15,898 → 18,336백만원 (2,438백만원 증)

3. 대규모 행사 행정적 지원의 법적 근거

- 국제행사는 전 세계 각국에서 수많은 인파가 유입되거나 해외 주요 외빈들이 대거 참석하는 국가적 이벤트인 경우가 많음. 따라서 국제행사 지원은 치안 유지, 소방 및 방재, 국가 안보, 의료 및 교통 등의 관점에서도 국가의 행정적 서비스 지원 체계의 활용이 필요한 경우가 다수 있음
- 헌법 제 10 조 후문은 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 규정하고, 제 34 조 제 6 항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정함. 이에 따라 국가는 국민의 안전을 보장하고 생명과 신체를 보호해야 하고 재난으로부터 국민을 보호할 헌법적 의무를 지고 있음. 이러한 국가의 책무를 실질적으로 이행하기 위해 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 선제적 재난 예방 조치와 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」에 근거한 철저한 보안 대응 체계 등이 요청됨. 아울러, 아래의 다양한 법적 근거들은 대규모 행사에 수반되는 잠재적 위험으로부터 국민과 방문객의 안전을 선제적으로 확보하고, 불의의 사고를 방지하기 위한 행정 지원의 토대가 됨

가. 재난 및 안전관리 기본법

- 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 '**재난안전법**')은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(제 1 조)
- 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 함(제 4 조)
- 재난안전법은 재난을 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하면서(제 3 조 제 1 호), 이를 자연재난과 사회재난으로 구분하고 있음
 - 사회재난의 의미: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고·**다중운집인파사고** 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 **감염병** 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지, 「우주개발 진흥법」에 따른 인공우주물체의 추락·충돌 등으로 인한 피해(제 3 조 제 1 호 나목)
 - 대규모 행사 안전관리, 다중운집 사고 예방 등 사회재난 방지: 국가와 지방자치단체는 대규모 인파가 모이는 국제행사의 안전을 확보하기 위해 사전 실태조사 및 긴급안전점검을 실시하고, 필요한 경우 주최측에

안전조치를 명할 수 있는 법적 책무를 가짐(제 66 조의 12, 제 30 조, 제 31 조)

제 66 조의 12(다중운집 시 재난 등 예방조치) ① 지방자치단체의 장은 다중운집으로 인한 재난이나 각종 사고가 발생하는 것을 예방하기 위하여 대통령령으로 정하는 시설·장소에 대하여 다음 각 호의 사항을 포함한 실태조사를 실시하여야 한다.

1. 다중운집의 일시 및 장소
2. 순간 최대 인원 또는 총인원
3. 공간의 수용 능력
4. 인파의 밀집도 및 유동시간
5. 그 밖에 다중운집인파사고 예방을 위하여 필요한 사항

② 지방자치단체의 장은 제 1 항에 따른 실태조사를 실시하기 위하여 재난관리책임기관의 장이나 제 66 조의 11 제 6 항에 따른 지역안전협의회 등에 협조를 요청할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 제 30 조제 1 항에도 불구하고 관할 구역의 시설·장소에서 다중운집으로 인하여 재난이나 각종 사고가 발생할 우려가 있으면 소속 공무원으로 하여금 긴급안전점검을 하게 하거나 다른 재난관리책임기관의 장에게 긴급안전점검을 하도록 요청할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 제 3 항에 따른 긴급안전점검 결과 다중운집으로 인하여 재난이나 각종 사고 발생의 위험이 크다고 인정하는 경우에는 해당 시설·장소의 소유자·관리자 또는 점유자나 다중운집 행사의 주최자에게 제 31 조제 1 항 각 호의 안전조치를 할 것을 명할 수 있다.

⑤ 제 3 항에 따른 긴급안전점검과 제 4 항에 따른 안전조치명령에 관하여는 제 30 조와 제 31 조를 각각 준용한다.

⑥ 지방자치단체의 장은 관할 구역의 시설·장소에서 다중운집으로 인하여 질서유지 및 안전의 확보가 어렵다고 판단되는 경우 해당 시설·장소의 소유자·관리자 또는 점유자나 행사의 주최자에게 그 행사를 중단할 것을 권고하거나, 다중에게 해산할

것을 권고할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 관할 경찰관서의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

⑦ 제 1 항부터 제 6 항까지에서 규정한 사항 외에 제 1 항에 따른 실태조사, 제 3 항에 따른 긴급안전점검, 제 4 항에 따른 안전조치명령 및 제 6 항에 따른 권고와 협조의 방법이나 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 30 조(재난예방을 위한 긴급안전점검 등) ① 행정안전부장관 또는 재난관리책임기관(행정기관만을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 장은 대통령령으로 정하는 시설 및 지역에 재난이 발생할 우려가 있는 등 대통령령으로 정하는 긴급한 사유가 있으면 소속 공무원으로 하여금 긴급안전점검을 하게 하고, 행정안전부장관은 다른 재난관리책임기관의 장에게 긴급안전점검을 하도록 요구할 수 있다. 이 경우 요구를 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요구에 따라야 한다.

② 제 1 항에 따라 긴급안전점검을 하는 공무원은 관계인에게 필요한 질문을 하거나 관계 서류 등을 열람할 수 있다.

③ 제 1 항에 따른 긴급안전점검의 절차 및 방법, 긴급안전점검결과의 기록·유지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 제 1 항에 따라 긴급안전점검을 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

⑤ 행정안전부장관은 제 1 항에 따라 긴급안전점검을 하면 그 결과를 해당 재난관리책임기관의 장에게 통보하여야 한다.

제 31 조(재난예방을 위한 안전조치) ① 행정안전부장관 또는 재난관리책임기관(행정기관만을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 장은 제 30 조에 따른 긴급안전점검 결과 재난 발생의 위험이 높다고 인정되는 시설 또는 지역에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 소유자·관리자 또는 점유자에게 다음 각 호의 안전조치를 할 것을 명할 수 있다.

1. 정밀안전진단(시설만 해당한다). 이 경우 다른 법령에 시설의 정밀안전진단에 관한 기준이 있는 경우에는 그 기준에 따르고, 다른 법령의 적용을 받지 아니하는 시설에 대하여는 행정안전부령으로 정하는 기준에 따른다.

2. 보수(補修) 또는 보강 등 정비

3. 재난을 발생시킬 위험요인의 제거

② 제 1 항에 따른 안전조치명령을 받은 소유자 · 관리자 또는 점유자는 이행계획서를 작성하여 행정안전부장관 또는 재난관리책임기관의 장에게 제출한 후 안전조치를 하고, 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 그 결과를 행정안전부장관 또는 재난관리책임기관의 장에게 통보하여야 한다.

③ 행정안전부장관 또는 재난관리책임기관의 장은 제 1 항에 따른 안전조치명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하거나 이행할 수 없는 상태에 있고, 안전조치를 이행하지 아니할 경우 공중의 안전에 위해를 끼칠 수 있어 재난의 예방을 위하여 긴급하다고 판단하면 **그 시설 또는 지역에 대하여 사용을 제한하거나 금지시킬 수 있다.** 이 경우 그 제한하거나 금지하는 내용을 보기 쉬운 곳에 게시하여야 한다.

④ 행정안전부장관 또는 재난관리책임기관의 장은 제 1 항제 2 호 또는 제 3 호에 따른 안전조치명령을 받아 이를 이행하여야 하는 자가 그 명령을 이행하지 아니하거나 이행할 수 없는 상태에 있고, **재난예방을 위하여 긴급하다고 판단하면 그 명령을 받아 이를 이행하여야 할 자를 갈음하여 필요한 안전조치를 할 수 있다.** 이 경우 「**행정대집행법**」을 준용한다.

⑤ 행정안전부장관 또는 재난관리책임기관의 장은 제 3 항에 따른 안전조치를 할 때에는 미리 해당 소유자 · 관리자 또는 점유자에게 서면으로 이를 알려 주어야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 구두로 알리되, 미리 구두로 알리는 것이 불가능하거나 상당한 시간이 걸려 공중의 안전에 위해를 끼칠 수 있는 경우에는 안전조치를 한 후 그 결과를 통보할 수 있다.

나. 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법

- 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」(이하 ‘테러방지법’)은 테러의 예방 및 대응 활동 등에 관하여 필요한 사항과 테러로 인한 피해보전 등을 규정함으로써 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보하는 것을 목적으로 함(제 1 조)
- 테러방지법은 “대테러활동”을 테러 관련 정보의 수집, 테러위험인물의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 인원·시설·장비의 보호, **국제행사의 안전확보**, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러 예방과 대응에 관한 제반 활동이라고 정의하고 있음(제 2 조 제 6 호)
- 국무총리 소속으로 관계기관 공무원으로 구성되는 대테러센터는 국가 중요행사 대테러안전대책 수립을 수행하고(제 6 조 제 1 항 제 4 호), 관계기관의 장은 **국가 중요행사에** 대한 안전관리대책을 수립하여야 하며(제 10 조 제 1 항), 안전관리대책을 수립하여야 하는 국가 중요행사는 국내외에서 개최되는 행사 중 관계기관의 장이 소관 업무와 관련하여 주관기관, 개최근거, 중요도 등을 기준으로 대테러센터장과 협의하여 정함(제 10 조 제 2 항, 같은 법 시행령 제 26 조 제 1 항)³⁵

제 1 조(목적) 이 법은 테러의 예방 및 대응 활동 등에 관하여 필요한 사항과 테러로

³⁵ 한편 대통령과 국가원수에 준하는 국빈 등의 경호 및 안전관리에 관한 사항은 대통령경호처장이 정하는데(테러방지법 시행령 제 26 조 제 4 항), 「대통령 등의 경호에 관한 법률」(이하 “대통령경호법”)에 따르면, 대한민국을 방문하는 외국의 국가 원수 또는 행정수반(行政首班)과 그 배우자(제 4 조 제 1 항 제 5 호), 그 밖에 대통령경호처장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인(要人)은 대통령경호처의 경호대상에 해당함(제 4 조 제 1 항 제 6 호). 교황은 대통령경호법 제 4 조 제 1 항 제 6 호에 따른 외국의 국가원수에 준하는 국빈으로서 경호대상에 해당할 수 있음.

인한 피해보전 등을 규정함으로써 테러로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가 및 공공의 안전을 확보하는 것을 목적으로 한다.

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

6. “대테러활동”이란 제 1 호의 테러 관련 정보의 수집, 테러위험인물의 관리, 테러에 이용될 수 있는 위험물질 등 테러수단의 안전관리, 인원·시설·장비의 보호, 국제행사의 안전확보, 테러위협에의 대응 및 무력진압 등 테러 예방과 대응에 관한 제반 활동을 말한다.

제 6 조(대테러센터) ① 대테러활동과 관련하여 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 관계기관 공무원으로 구성되는 대테러센터를 둔다.

4. 국가 중요행사 대테러안전대책 수립

제 10 조(테러예방을 위한 안전관리대책의 수립) ① 관계기관의 장은 대통령령으로 정하는 국가중요시설과 많은 사람이 이용하는 시설 및 장비(이하 “테러대상시설”이라 한다)에 대한 테러예방대책과 테러의 수단으로 이용될 수 있는 폭발물·총기류·화생방물질(이하 “테러이용수단”이라 한다), 국가 중요행사에 대한 안전관리대책을 수립하여야 한다.

② 제 1 항에 따른 안전관리대책의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 기타 법률

○ 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률

- 국가와 지방자치단체의 책무: 국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 할 책무가 있음(제 2 조)

- 지역 내 다중운집 행사 관련 치안 유지: 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」은 자치경찰의 사무로 **지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리**를 정하고 있음(제 4 조 제 1 항 제 2 호 다목)

제 2 조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제 4 조(경찰의 사무) ① 경찰의 사무는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 국가경찰사무: 제 3 조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기 위한 사무. 다만, 제 2 호의 자치경찰사무는 제외한다.

2. 자치경찰사무: 제 3 조에서 정한 경찰의 임무 범위에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무

가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무

1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영

2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도

3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원

4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성폭력 등의 예방

5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속. 다만, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무는 제외한다.

6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무

나. 지역 내 교통활동에 관한 사무

1) 교통법규 위반에 대한 지도·단속

2) 교통안전시설 및 무인 교통단속용 장비의 심의·설치·관리

3) 교통안전에 대한 교육 및 홍보

4) 주민참여 지역 교통활동의 지원 및 지도

5) 통행 허가, 어린이 통학버스의 신고, 긴급자동차의 지정 신청 등 각종 허가 및 신고에 관한 사무

6) 그 밖에 지역 내의 교통안전 및 소통에 관한 사무

다. 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리

○ 경찰관 직무집행법

- 인명 보호를 위한 긴급 조치권의 행사: 「경찰관 직무집행법」은 대규모 인파 밀집이나 사고 발생 우려가 있는 경우, 현장 경찰관이 즉각적으로 위험을 방지하기 위한 조치를 취할 수 있는 실효적 권한을 부여하고 있음

제 5 조(위험 발생의 방지 등) ① 경찰관은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재(天災), 사변(事變), 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물 등의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 모인 사람, 사물(事物)의 관리자, 그 밖의 관계인에게 필요한 경고를 하는 것

2. 긴급한 경우에는 위해를 입을 우려가 있는 사람을 필요한 한도에서 이동을 제한하거나 대피시키는 것

3. 위험한 상황의 원인을 제공한 사람을 그 장소에서 퇴거시키거나 그 장소에의 접근을 금지시키는 것

4. 그 장소에 있는 사람, 사물의 관리자, 그 밖의 관계인에게 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 직접 그 조치를 하는 것

② 경찰관서의 장은 대간첩 작전의 수행이나 소요(騷擾) 사태의 진압을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 대간첩 작전지역이나

경찰관서·무기고 등 국가중요시설에 대한 접근 또는 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.

③ 경찰관은 제 1 항의 조치를 하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 소속 경찰관서의 장에게 보고하여야 한다.

④ 제 2 항의 조치를 하거나 제 3 항의 보고를 받은 경찰관서의 장은 관계 기관의 협조를 구하는 등 적절한 조치를 하여야 한다.³ 그 장소에 있는 사람, 사물의 소유자 및 그 밖의 관계인에게 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 직접 그 조치를 하는 일

○ 응급의료에 관한 법률

- 대규모 행사 개최 시 응급의료 인력 및 이송수단 확보 의무: 대규모 행사를 주최하는 자는 행사의 안전한 진행을 위하여 법적으로 응급의료 체계를 갖출 의무가 있음. 이는 국가가 행정적 지원을 제공함에 있어 행사 주최 측과 협력해야 하는 구체적인 근거가 됨

제 54 조의 3(대규모 행사에서의 응급의료 인력 등 확보 의무) 대통령령으로 정하는 대규모 행사를 개최하려는 자는 응급환자의 발생 시 신속하고 적절한 응급의료를 제공하기 위하여 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 응급의료 인력 및 응급이송수단 등을 확보하여야 한다.

○ 대통령 등의 경호에 관한 법률

- 국가원수 및 국민에 대한 통합 경호 안전 대책: 「대통령 등의 경호에 관한

법률」은 대통령과 그 가족, 대한민국을 방문하는 외국의 국가 원수 또는 행정수반과 그 배우자, 그 밖에 처장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인 등을 경호대상으로 하며(제 4 조), 교황 등 외국의 국가원수에 준하는 인사 방문 시, 관계기관의 협조를 구하여 경호를 실시할 수 있음

제 4 조(경호대상) ① 경호처의 경호대상은 다음과 같다.

1. 대통령과 그 가족
5. 대한민국을 방문하는 외국의 국가 원수 또는 행정수반과 그 배우자
6. 그 밖에 처장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인(要人)

제 15 조(국가기관 등에 대한 협조 요청) 처장은 직무상 필요하다고 인정할 때에는 국가기관, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체의 장에게 그 공무원 또는 직원의 파견이나 그 밖에 필요한 협조를 요청할 수 있다.

○ 도로교통법

- 원활한 행사 진행과 안전을 위한 교통 통제: 대규모 인파의 이동 통로 확보와 주요 내빈의 원활한 이동을 위해 일시적으로 도로 통행을 제한하거나 우회시키는 행정 조치가 가능함

제 6 조(통행의 금지 및 제한) ① 시·도경찰청장은 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 구간(區間)을 정하여 보행자, 차마 또는 노면전차의 통행을 금지하거나 제한할 수 있다. 이 경우 시·도경찰청장은 보행자, 차마 또는 노면전차의 통행을 금지하거나 제한한 도로의 관리청에 그 사실을 알려야 한다.

- ② 경찰서장은 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 우선 보행자, 차마 또는 노면전차의 통행을 금지하거나 제한한 후 그 도로관리자와 협의하여 금지 또는 제한의 대상과 구간 및 기간을 정하여 도로의 통행을 금지하거나 제한할 수 있다.
- ③ 시·도경찰청장이나 경찰서장은 제 1 항이나 제 2 항에 따른 금지 또는 제한을 하려는 경우에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 공고하여야 한다.
- ④ 경찰공무원은 도로의 파손, 화재의 발생이나 그 밖의 사정으로 인한 도로에서의 위험을 방지하기 위하여 긴급히 조치할 필요가 있을 때에는 필요한 범위에서 보행자, 차마 또는 노면전차의 통행을 일시 금지하거나 제한할 수 있다.

라. 소결

- 이처럼 정부와 지방자치단체가 국제문화행사에 재정적 지원을 제공하고, 대규모 행사의 안전 보장을 위해 행정적 지원을 하는 것에는 정당한 법령상 근거가 있음. 특히 100 만명 이상의 내·외국인 관광객 참여가 예상되어 범국가적 차원의 안전 관리가 필수적으로 요청되는 2027 서울 세계청년대회의 경우, 대한민국 정부에는 행사를 안정적으로 개최하여 국민의 안전을 수호하고 문화권을 보장할 국가적 책무가 있음
- 나아가, 교황을 비롯한 세계 주요 인사가 참석하는 초대형 국제종교문화행사의 안정적인 개최는 국가 브랜드 가치를 획기적으로 제고하고 지역 경제를 활성화하는 등의 중대한 공익적 가치가 있음. 따라서 대한민국 정부 또는 지방자치단체가 위와 같은 공익적 가치를 실현하기 위하여 국제종교문화행사에 재정적, 행정적 지원을 제공할 수 있는 정당한 근거가 있음
- 실제로 대한민국 정부가 국제종교문화행사를 지원한 사례가 아래와 같이 다수 존재함

4. 국제종교문화행사 지원 사례

가. 천주교

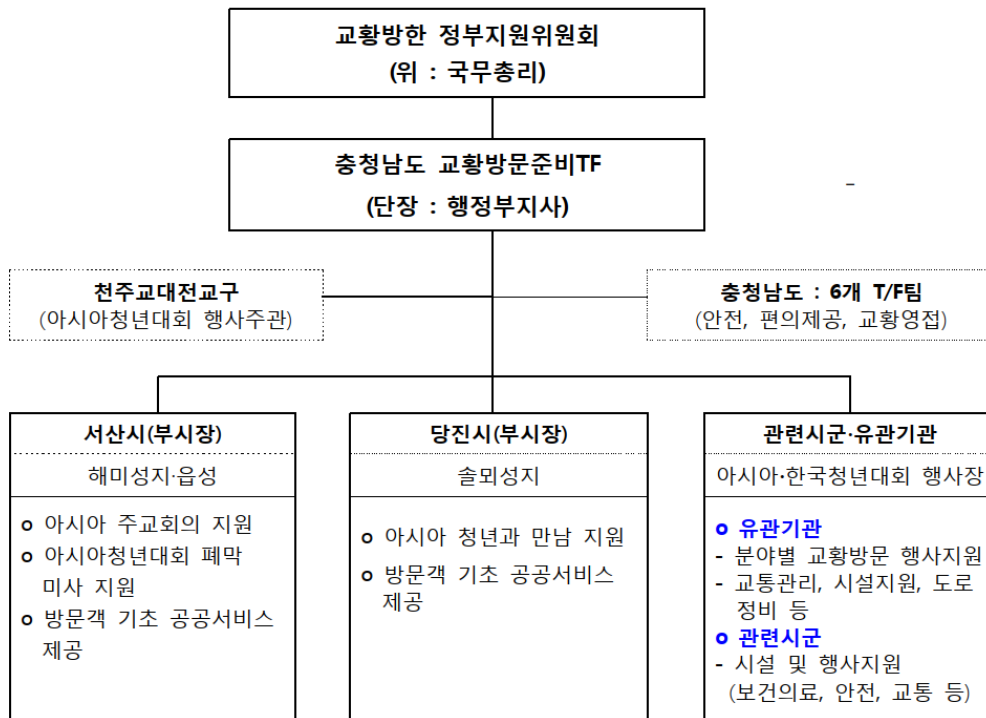
1) 2014 년 제 6 차 아시아 청년대회(AYD) 및 교황 방한

- 제 6 차 아시아청년대회(Asian Youth Day, AYD)가 2014. 8. 10. ~ 17. 교구와 대전교구에서 개최되었음³⁶
 - AYD 는 아시아주교회의연합회 청소년위원회(Youth Desk) 주관으로 이뤄지는 아시아 청년 신자들의 신앙 축제로, 성 요한바오로 2 세가 제정한 세계청년대회의 감동을 아시아청년에게도 전하기 위해 만들어진 대회
 - AYD 는 세계청년대회와 유사하게, 먼저 해당 국가의 각 교구에서 열리는 교구대회(Days in Diocese)에 참석하여 각 교구의 가정에서 머물며 교구 청년과 함께 교구가 준비한 프로그램에 참여하고, 본대회에 모든 참가자가 모임
 - AYD 본대회는 ‘젊은이여 일어나라, 순교자의 영광이 너희를 비추고 있다’를 주제로 대전교구 전역에서 개최됨
 - 아시아 23 개국 2000 여 명, 한국 청년대회 참가자 4000 여 명을 포함하여 총 6000 여 명이 참가

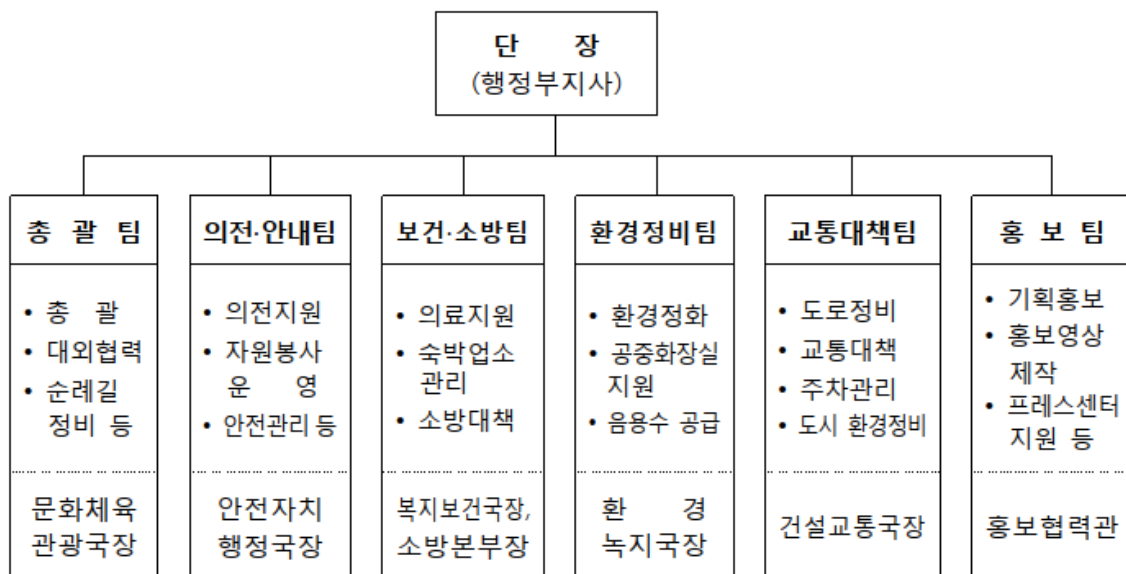
³⁶ 가톨릭신문, “방글라데시·대만·일본 청년들과 ‘뜨거운 신앙 나눔’”, <https://www.catholictimes.org/article/201408190098218>; 뉴스 1, “[교황 방한] 교황과 아시아 청년의 만남···‘아시아청년대회’는?”, <https://www.news1.kr/life-culture/religion/1807774>

- 교황방한 정부지원은 교황방문 행사의 성공적 개최를 위해 대규모 행사의 안전, 방문객 편의제공, 교황께 대한 정중한 영접에 중점을 두고, 교황방문 이후 천주교 성지의 세계적 명소화 추진을 목적으로 함³⁷
 - 교황방문 천주교 아시아·한국청년대회의 성공적 개최 지원 필요, 높은 국민적·세계적 관심으로 국민화합과 국가 이미지 제고의 계기
 - 교황방한 정부지원위원회(위원장 국무총리), 충청남도 교황방문준비 TF(단장 충청남도 행정부지사) 구성
 - 광역지자체(충남도) : 광역적 공공서비스 지원 (대중교통망·환경 정비, 소방안전·응급구조, 성지순례길 정비, 행사홍보 등)
 - 기초지자체(서산·당진시 등) : 참가자·방문객 기초공공서비스 지원 (교통안내, 임시주차장 및 화장실 설치, 식수공급, 의료지원 등)
 - 유관기관(경찰청, 교육청, 문화재청, 국토관리청 등) : 분야별 지원 (교통관리 및 경호안전, 학교시설 활용, 해미읍성 정비, 주요국도 정비 등)

³⁷ 충청남도, “교황방한 정부지원 결과보고서”, 2014. 9.



< 충청남도 교황방문준비TF >



- 총 23개 분야 사업 201억 원(국비 72 / 도비 34 / 시비 70 / 유관기관 25) 예산

지원

- ◆ 내방객 편의지원(종합안내소 설치, 이동화장실 설치, 급수지원 등), 소방 안전, 응급 의료, 숙박·식업소 위생 관리, 교통 대책(교통 안내, 임시주차장 및 셔틀버스 운영 등), 주요 기반시설 정비(교황 이동로 등 도로 정비, 대회장 성토 및 정비, 주요지역 환경정비 등), 천주교 성지 순례길 정비 등 전방위적 지원
- 다수의 관광객 내방(총 67,000 명 추계), 교황방한 경제효과(최소 5,500 억, 내수경기 회복 기여, 국가 브랜드가치 및 홍보효과 제고) 등 성과 달성

나. 개신교

1) 2013 년 세계교회협의회(WCC) 제 10 차 부산총회

- 세계교회협의회(World Council of Churches, WCC) 제 10 차 총회가 2013. 10. 30. ~ 2013. 11. 8. 부산 벅스코(BEXCO)에서 “생명의 하나님 우리를 정의와 평화로 이끄소서(God of Life, lead us to Justice and Peace)”라는 주제로 개최됨³⁸
- WCC 는 세계 140 개국 345 개 개신교회 및 정교회가 회원으로 가입해 있는 세계 최대 기독교 연합기구로, WCC 에 속한 그리스도인 수는 약 6 억 명에 달함
- WCC 총회는 매 7~8 년마다 한 번씩 열리는 WCC 의 최고 의사결정기구로 제 10 차 부산총회에서는 140 개국 기독교 지도자 8500 여명이 참가함

³⁸ 장윤재, ‘세계교회협의회(WCC) 제 10 차 부산총회와 에큐메니컬 운동’, “한국조직신학논총” 제 37 집, 221 면.

- WCC 부산총회는 10. 30. 개막일부터 11. 8. 폐막일까지 거의 동일한 패턴으로 회무가 진행됨³⁹
 - 아침 회무에 앞서 기도회를 갖는 것으로 일과가 시작되면 정해진 본문에 따라 세계적인 신학자들이 ‘성경공부’를 인도한 뒤에 회무를 처리하는 회의는 오전 10시 45분에 시작됨
 - 첫날 개회예배와 마지막날 폐회예배를 제외하면 주제회의, 아시아회의, 선교회의, 일치회의, 정의회의, 평화회의 등 10시 45분부터 12시 15분까지 매일 같은 시간에 주제별로 회의가 진행
 - 점심을 먹고 난 뒤에는 전체회의와 마당 프로그램이 1시간 30분 동안 벅스코 전역에서 진행되어 관심있는 프로그램을 찾아 경청하거나 참여하는 등 다양한 방법으로 즐길 수 있도록 함
- WCC 부산총회 참가자들은 주말인 11. 2.과 11. 3. 이틀 동안 서울, 광주, 제주, 울산 등을 방문하여 특별 프로그램에 참여함⁴⁰
 - 해외에서 온 참가자 500여명은 북한을 한 눈에 들여다볼 수 있는 도라산 전망대와 임진각 등을 방문하였고, 저녁에는 서울 명일동 명성교회에서 문화예술 공연인 ‘한국 문화의 밤’을 관람한 뒤 한국교회가 준비한 만찬에 참석함
 - 부산, 울산 등 경남지역에서는 부산지역 민주화운동사 순례, ‘여성의 인권과 해방’ 프로그램 등 모두 14개의 프로그램이 진행되었음

³⁹ 한국기독교공보, “WCC 부산 총회 어떻게 진행되고, 참여할 수 있나?”, <https://pckworld.com/article.php?aid=6172298115>

⁴⁰ 국민일보, “[WCC 총회 주말프로그램] 제주서 도라산까지 아주 특별한 1박 2일”,

- 제주도 프로그램 참가자들은 아름다운 제주의 자연환경을 둘러보고 폭압에 맞선 저항운동의 현장을 방문함
 - 광주에서는 광주민주화운동 현장을 방문하고 대안공동체 등을 탐방함
- 문화체육관광부 종무실의 종교문화활동지원 예산으로 총 23 억 원 지원(2012 년 3 억 원, 2013 년 20 억 원)⁴¹
- 부산 브니엘신학교 이사장 박성기 목사와 예정합동 총회 WCC대책위원장 서기행 목사가 문화체육관광부를 상대로 낸 정부 예산 지급 금지 가처분 신청 사건에서, 부산지방법원은 신청인들이 금지를 구하는 예산지급행위는 피신청인(문화체육관광부)이 사경제주체로서 행하는 사법상의 행위가 아니라 행정청의 지위에서 국민의 권리·의무에 관계되는 사항에 대하여 직접 효력을 미치는 공권력을 행사한 것으로서 행정처분에 해당하므로, 민사집행법상 가처분으로 행정행위의 금지를 구하는 신청은 부적법하다며 각하하였고, 부산고등법원 역시 신청인들의 항고를 기각하였음⁴²

2) 2024 년 기독교 서울-인천 제 4 차 로잔대회

- 2024 서울-인천 제 4 차 로잔대회는 2024. 9. 22. ~ 2024. 9. 28. 인천 송도컨벤시아에서 “교회여, 함께 그리스도를 선포하고 나타내자(Let the Church Declare and Display Christ Together)”라는 주제로 개최되었고, 222 개국 5,000 여 명의 목회자, 선교사, 기업가, 정치인 등이 참가하였음⁴³

⁴¹ 문화체육관광부, “2013 년도 종무실 예산 현황”, 1 면.

⁴² 한국기독교공보, ““WCC 총회 정부 지원 금지 요청은 부적절””, <https://pckworld.com/article.php?aid=5936450340>

⁴³ 사단법인 한국로잔 홈페이지, <https://lausanne.kr/outline/>

- 로잔대회는 복음 전도자였던 빌리 그래함과 존 스토틀가 주축이 되어 1974 년 스위스 로잔에서 진행된 대회를 계기로 시작된 개신교계의 국제 선교대회

구분	22일(일)	23일(월)	24일(화)	25일(수)	26일(목)	27일(금)	28일(토)
오전	도착·등록	성경강해 _ 사도행전					주제강의_ 그리스도의 왕되심
		성경강해를 기초로 하는 소그룹 토의(약 900개)					
		주제강의 _ 부흥, 선교적 공동체, 핍박과 선교, 일터선교, 섬기는 지도력					폐회
오후		점심식사					
		이슈 네트워크(월) 일터사역(월-목) 지역 네트워크(금)					
		25GAPs(월, 화, 목, 금) / LWN(수)					
저녁		저녁식사					
	개회	저녁집회 : 월(회개), 화(50주년기념: 기쁨), 수(성찰), 목(새로움), 금(화해)					
		소그룹 미팅					

○ 종교문화활동지원(1131-300) 예산 중 종교문화행사지원 항목으로 30 억원 지원⁴⁴

3. 종교문화행사지원		20,640,000
가. 불교		8,105,000
1) 불교 문화행사지원(기존)	274478260*23개=	6,313,000
2) 관음종 창종 60주년 학술발표 및 문화제	70,000,000*1식=	70,000
3) 대한민국불교문화엑스포	100,000,000*1식=	100,000
4) 새해맞이 나라와 민족을 위한 불교문화대축제	300,000,000*1식=	300,000
5) 2024 국제 선명상 대회	900,000,000*1식=	900,000
6) 2024 인천 글로벌 명상포럼	150000000*1식=	150,000
7) 생활속에 함께 공감하는 수행문화	272000000*1식=	272,000
나. 기독교		6,311,000
1) 개신교 문화행사지원		5,651,000
가) 개신교 문화행사지원(기존)	195545455*11개=	2,151,000
나) 2024년 제4차 로잔대회 개최 지원	3,000,000,000*1식=	3,000,000
다) 코리안크리스천필하모닉 콘서트	300000000*1식=	300,000
라) 극동방송 나라사랑 음악회	200000000*1식=	200,000

⁴⁴ 문화체육관광부, “2024 년도 예산 각목명세서(I)”, 177 면.

다. 불교

1) 2012 년 제 26 차 세계불교도우의회(WFB) 한국대회

- 제 26 차 세계불교도우의회(The World Fellowship of Buddhists, WFB) 한국대회가 2012. 6. 11. ~ 16. 여수에서 ‘21 세기 불교생태환경사상과 수행’이란 주제로 개최되었음⁴⁵
 - WFB 는 1950 년 5 월 25 일 스리랑카에서 전 세계 불교가 종파를 초월해 국제사회에서 불교의 역할에 대해 논의하자는 취지로 만들어진 뒤 거의 2 년마다 대회를 개최해 왔음⁴⁶
- WFB 한국대회에는 전 세계에서 온 불교지도자 1000 여 명이 참가하였고 2012. 6. 11. 오후 여수 디오션 호텔(리조트)에서 환경포럼을 시작으로 다양한 학술포럼 · 문화행사 등이 이루어졌음⁴⁷
 - 개회식이 2012. 6. 12. 여수 흥국체육관에서 열림
 - 2012. 6. 13.과 6. 14. 디오션 호텔에서는 각각 ‘불교가 현대 사회에 미친 영향’을 주제로 한 학술 포럼과 세계 불자 기업인들이 모여 ‘불교 영화’, ‘대만 불교단체 경영의 성공요인’, ‘룸비니프로 개발’ 등에 대해 논의할 비즈니스 포럼이 개최됨
 - 2012. 6. 13. 오후에는 여수 진남체육관에서 인도와 티베트, 태국 불교의

⁴⁵ The World Fellowship of Buddhists (The WFB), <https://wfbhq.org/general-conference-detail.php?id=015000028>

⁴⁶ 문화일보, “세계 佛者 10 만명, 여수로 간 까닭은?”, <https://www.munhwa.com/article/10803437>

⁴⁷ 문화일보, 위 글.

영적지도자들과 한국의 고승들이 함께 2만여 불자들에게 계(戒)를 주는 ‘세계고승수계대법회’가 거행됨

- 대회 기간 중 전통의 범패와 현대의 합창 및 오케스트라가 만나는 ‘소리 수행, 범패 콘체르토’(13일 오후 7시 디오션호텔), 창작뮤지컬 ‘카르마의 노래’(14, 15일 오후 7시 30분 흥국체육관) 등 문화행사도 준비됨

- 2012년 문화체육관광부 종무실의 종교문화활동 및 보존지원 예산으로 총 10억원 지원⁴⁸

⁴⁸ 문화체육관광부, “2012년도 예산·기금운용계획 개요”, 24면.

V. 2027 서울 세계청년대회 정부 지원의 법리적 타당성

1. 정교분리원칙의 의의

- 헌법 제 20 조 제 1 항은 “모든 국민은 종교의 자유를 가진다.”라고 규정하여 종교의 자유를 보장하고, 제 2 항은 “국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다.”라고 규정하여, 국교부인의 원칙과 정교분리의 원칙을 정하고 있음.
- 헌법재판소는 헌법 제 20 조 제 2 항에서 정하고 있는 정교분리원칙이란 종교와 정치가 분리되어 상호간의 간섭이나 영향력을 행사하지 않는 것으로 **국가의 종교에 대한 중립**을 의미한다고 판시하면서, 정교분리원칙에 따라 국가는 특정 종교의 특권을 인정하지 않고 종교에 대한 중립을 유지하여야 하며, 국가가 특정한 종교를 장려하는 것은 다른 종교 또는 무종교의 자유에 대한 침해가 될 수 있다고 판시한 바 있음(헌법재판소 2022. 11. 24.자 2019 헌마 941 결정).
- 나아가 헌법재판소는 헌법 제 20 조 제 2 항의 정교분리원칙은 **국가가 특정 종교에 대하여 재정지원을 하는 등 적극적으로 종교에 개입하지 아니할 의무 또는 특정 종교를 차별하지 않을 의무**를 의미한다고 판시한 바 있음(헌법재판소 2024. 6. 27.자 2021 헌바 178 결정).
- 다만, 국가의 종교적 중립성의 요청이 종교와 관련된 모든 사안을 국가의 과제영역에서 배제할 것을 요청하는 것은 아니며, 오히려 문화국가의 관점에서

문화적 가치로 성숙한 종교적 행사 등에 대한 지원은 국가의 문화적 책임으로서 헌법적으로 요청될 수 있음.⁴⁹

- 국가의 중립의무는 모든 종교와 세계관에 대하여 원칙적으로 동등한 권리와 기회를 보장해야 할 국가의 의무를 부과하는 것으로서, 국가가 특정한 종교를 우대하는 것은 금지되지만 국가는 평등원칙에 따라 합리적인 이유에 의하여 정당화되는 차별을 할 수 있으며, 국가가 종교단체를 지원하는 것은 그 동기가 종교에 대하여 중립적인 경우에만 허용됨.⁵⁰

2. 종교 지원행위의 정교분리원칙 위반 여부의 판단기준

가. 헌법재판소 결정례

- 종교에 대한 지원행위와 관련하여 정교분리원칙 위반 여부의 판단기준을 직접적으로 제시한 헌법재판소 결정례는 찾기 어려움
- 다만, 헌법재판소는 육군훈련소 내 종교행사 참석 강제 위헌확인 사건에서, 피청구인이 궁극적으로 군사력의 강화라는 **세속적 목적을 위하여** 이 사건 종교행사 참석조치를 하였다고 하더라도, 이러한 조치는 국가가 종교를 그 목적을 달성하기 위한 수단으로 전략시키거나, 반대로 종교단체가 군대라는 국가권력에 개입하여 선교행위를 하는 등 영향력을 행사할 수 있는 기회를 제공하므로, **국가와 종교의 밀접한 결합을 초래한다고** 보아, 피청구인이 개신교, 천주교, 불교, 원불교 4개 종교만을 특정하여 그 종교행사에 참석하도록 강제한 것은 **국가의 종교에 대한 중립성을 위반하여 특정 종교를 우대하는**

⁴⁹ 한수웅, 헌법학(제 13 판), 법문사(2024), 760 면.

⁵⁰ 한수웅, 앞의 책, 761 면.

것으로서 정교분리원칙상 허용될 수 없다고 판단한 바 있음(헌법재판소 2022. 11. 24.자 2019 헌마 941 결정).

- 또한, 헌법재판소는 교육기관 인가·등록 결정에서 종교단체가 운영하는 교육기관이 국가로부터 설립인가 또는 등록을 받도록 한 규정이 정교분리원칙에 위반되는지와 관련하여, 학교나 학원설립에 인가나 등록주의를 취했다고 하여 국가가 성직자 양성을 직접 관장하거나 감독청의 지도·감독하에서만 성직자와 종교지도자를 양성하도록 하는 것으로 볼 수 없고, 특정 종교를 우대하는 것도 아니므로 정교분리원칙을 위반하지 않는다고 판단한 바 있음(헌법재판소 2000. 3. 30.자 99 헌바 14 결정).
- 나아가, 헌법재판소는 공립 초등학교 교정에 설치된 단군 조형물의 철거를 거부하는 행위가 정교분리원칙 위반인지가 문제된 사안에서, 어떤 조형물이 일부 종교적 색채를 띠더라도 그것이 이미 우리 사회 공동체의 구성원들 사이에서 관습화된 문화요소로 인식되고 받아들여질 정도에 이르렀다면, 국가가 이러한 조형물을 역사적 중요성이나 문화적 가치를 가진 것으로 보아 유지하는 것이 정교분리원칙에 위배된다고 보기 어렵다고 판시하였음(헌법재판소 2025. 9. 25.자 2022 헌마 124 결정).

나. 법원 판결례

1) 풍수원성당 사건

- 강원도 횡성군에서 1907 년경 건립된 강원도 최초의 천주교 본당으로서 1982 년 강원도유형문화재 제 69 호로 지정된 풍수원성당 일대를 관광지로 개발하기로 계획하여, 유현문화관광지 조성사업을 위한 수용재결을 한 사안에서, 원고들은

해당 조성사업이 천주교 신자들을 위한 사업으로 정교분리의 원칙에 반한다는 이유로 수용재결취소소송을 제기하였음

- 1심(춘천지방법원)에서는, 국가 등의 종교시설에 관한 지원이 정교분리의 원칙에 반하는지 여부의 판단기준으로, ① 해당 사업의 목적이 종교적인지 세속적인지 여부, ② 해당 사업의 시행으로 인해 직접적 내지는 일차적으로 특정 종교를 조장하거나 금지하는 효과가 발생하는지 여부, ③ 해당 사업의 시행으로 인하여 국가 등이 종교문제에 관하여 과도하게 개입하게 되는 결과가 초래되는지 여부를 제시하면서, 이 사건 사업이 시행될 경우 (i) 천주교를 직접적 내지 일차적으로 지원, 조장하는 결과가 발생하고, (ii) 국가나 지방자치단체가 종교에 대하여 과도하게 개입하는 결과가 초래된다고 판단하였음(춘천지방법원 2007. 11. 1. 선고 2006 구합 1058 판결).

- 그러나 2심(서울고등법원)은 정교분리의 원칙에 따라 국가 등은 특정 종교에 대하여 재정지원을 하는 등 적극적으로 종교에 개입하지 않을 의무가 있다고 인정하면서도, 어떤 시설물이나 행사 등이 비록 종교적인 의식, 행사 또는 상징에서 유래되었다고 하더라도 그것이 이미 우리 사회공동체 구성원들 사이에서 관습화된 문화요소로 인식되고 받아들여질 정도에 이르렀다면 헌법적 보호가치를 지닌 문화의 의미를 갖게 되므로 거기에 대한 국가 등의 지원은 일정 범위 내에서 헌법상의 문화국가원리를 구현하는 구체적인 방법으로서 합헌이라고 보아야 한다면서, 문화국가의 원리상 세계적인 의미를 갖는 것도 보호의 대상이 되는데 천주교나 천주교의 시설물 등은 세계적인 차원에서도 문화적 가치를 갖는 것으로 인정되고 있고, 풍수원 성당은 문화재로 보호할 가치가 충분하다고 보아 국가 등이 풍수원 성당을 문화재로 지정하고 보호·지원하는 것은 정교분리의 원칙에 반하지 않는다고 판단하였음(서울고등법원 2008. 8. 26. 선고 2007 누 31692 판결).

헌법 제 20 조 제 2 항에 의하면, 국교는 인정되지 않고 종교와 정치는 분리된다고 규정되어 있고, 위와 같은 정교분리의 원칙은 국가나 지방자치단체 내지는 행정관청을 직접적으로 기속하는 효력이 있다.

이러한 정교분리의 원칙에 따라 국가 등은 특정 종교에 대하여 재정지원을 하는 등 적극적으로 종교에 개입하지 않을 의무와 더불어 특정 종교를 차별하지 않을 의무가 있다고 할 것이나, 어떤 시설물이나 행사 등이 비록 종교적인 의식, 행사 또는 상징에서 유래되었다고 하더라도 그것이 이미 우리 사회공동체 구성원들 사이에서 관습화된 문화요소로 인식되고 받아들여질 정도에 이르렀다면 이는 정교분리의 원칙이 적용되는 종교의 영역이 아니라 헌법적 보호가치를 지닌 문화의 의미를 갖게 되므로 거기에 대한 국가 등의 지원은 일정 범위 내에서 헌법상의 문화국가원리를 구현하는 구체적인 방법으로서 합헌이라고 보아야 한다.

또한, 문화국가의 원리상 국내에서 의미를 갖는 것 뿐만 아니라 세계적인 의미를 갖는 것도 보호의 대상이 된다고 할 것인데, 비록 우리나라에서의 천주교의 역사가 불교에 비해 짧은 편이기는 하나, 천주교나 천주교의 시설물 등은 세계적인 차원에서도 문화적 가치를 갖는 것으로 인정되고 있고, 앞서 본 바와 같이 풍수원 성당은 1907 년에 고딕양식으로 건립된 성당이고, 우리나라에 현존하는 성당 중 3 번째로 오래된 성당으로서 문화재로 보호할 가치가 충분하다고 보아야 하므로, 국가 등이 풍수원 성당을 문화재로 지정하고 일정한 범위 내에서 보호 내지 지원을 하는 것은 정교분리의 원칙에 반하지 않는다.

더욱이 이 사건 사업은 풍수원 성당 관련 시설 이외에는 별다른 관광자원을 보유하지 못한 피고 횡성군이 위 시설 등의 활용을 통한 지역경제의 활성화를 도모하기 위하여 추진한 것으로 보일 뿐이고, 특정 종교에 대하여 특혜를 주기 위한 것이라는 점을 인정할 만한 아무런 자료가 없으므로, 결국 이 사건 사업의 승인이 헌법상의 정교분리 원칙에 반한다는 원고들의 주장은 이유 없다. (한편, 원고들은 이 사건 사업의 계획상 시설의 관리 및 운영을 천주교 원주교구가 맡고, 수익시설의

운영도 천주교 관련 민간단체에 위탁하는 것으로 되어 있으므로 이 사건 사업은 천주교 신자들만을 위한 사업이라고 주장하나, 공공의 예산을 들여 시설을 설치한 후라도 그 유지·관리에 상당한 예산이 소요될 수 있는데 이를 민간단체가 맡는다면 오히려 예산절감의 효과가 있다고 보아야 하고, 수익시설의 운영을 천주교 관련 단체가 맡더라도 관광객 등의 증가에 따라 주변 지역 주민들이 운영하는 각종 숙박업소 및 식당 등의 매출이 증가하여 지역경제의 활성화에 기여할 것으로 보이므로, 각종 시설의 운영 주체가 천주교 관련 단체라는 사정만으로 이 사건 사업이 지역경제 활성화와 무관하고 천주교 신도들만을 위한 사업이라고 볼 수는 없다.)

- 대법원 역시 이미 문화적 가치로 성숙한 종교적인 의식, 행사, 유형물에 대한 국가 등의 지원은 일정 범위 내에서 전통문화의 계승·발전이라는 문화국가원리에 부합하며 정교분리원칙에 위반되지 않는다고 판시하면서, 풍수원성당은 문화재로 보호할 가치가 충분하여 국가 등이 풍수원성당을 문화재로 지정하고 일정한 범위 내에서 보호 내지 지원을 하는 것은 정교분리원칙에 위반되지 않으며, 나아가 유현문화관광지 조성계획은 풍수원성당 관련 시설 이외에는 별다른 관광자원을 보유하지 못한 횡성군이 위 시설 등의 활용을 통한 지역경제의 활성화를 도모하기 위한 목적에서 추진한 것으로 보이고, 유현문화관광지 조성사업으로 풍수원성당을 원조하는 효과가 있다고 하더라도 이는 부수적이고 간접적인 효과에 불과하므로, 유현문화관광지 조성계획이 특정 종교를 우대·조장하거나 배타적 특권을 부여하는 등 정교분리원칙에 위반된다고 할 수 없다고 판단하였음(대법원 2009. 5. 28. 선고 2008 두 16933 판결).

2) 세종시 한국불교문화체험관 사건

- 조계종이 세종시에 한국불교문화체험관을 건립하는 것과 관련하여, 세종시 주민인 원고들이 문화체육관광부 건립지 지원계획이 특정 종교에 대한 특혜로서 헌법상 정교분리 원칙 위반에 해당한다고 주장하면서 지원계획의 취소를 구하는 주민소송을 제기하였음.
- 1심(대전지방법원)과 2심(대전고등법원)은 대한민국의 역사, 문화, 사회에서 불교가 차지하고 있는 비중을 강조하면서, 정교분리원칙 위반에 해당하지 않는다고 판단하였으며(대전지방법원 2021. 7. 7. 선고 2018 구합 105247 판결, 대전고등법원 2022. 4. 21. 선고 2021 누 11966 판결), 대법원에서 심리불속행 기각으로 확정되었음(대법원 2022. 9. 1. 선고 2022 두 42631 판결).
- 특히 2심(대전고등법원)은 특정 종교단체를 우대하거나 지원하는 행위 또한 정교분리원칙에 위반되어 허용되지 않으나, 공공복리를 위한 각종 국가작용(문화예술 등의 영역에서 창조적인 활동 지원 등) 수행에 있어 종교인이나 종교적 단체에 대하여도 정교분리원칙에 반하지 아니하는 한도 내에서 지원행위를 할 수 있고, 그러한 지원행위는 공공복리의 증진이라는 국가의 세속적인 입법목적에 부합하여야 하며, 종교의 선전이나 금지를 목적으로 하지 않아야 한다고 실시하였음.
- 특히 2심은 불교의 경우, 우리 사회공동체 구성원들 사이에서 전통문화 내지 관습화된 문화요소로 인식되고 받아들여지는 영역이 광범위하다면서, 체험관의 건립 목적과 세부시설별 기능에 대해 각각 정교분리원칙 위반 여부를 살펴보았음. 2심은 체험관의 건립 목적이 전통문화의 보존과 발전이라는 국가의 세속적인 입법목적에 부합한다고 판단되며 이 사건 지원계획이

전통문화 내지 관습화된 문화유산에 대한 지원의 범위를 넘어 종교의 선전이나 금지를 목적으로 하고 있다고 보기 어렵다면서, 각 세부시설의 기능에 대하여도 대부분 관습화된 문화유산 또는 전통문화에 해당하는 전시 또는 행사에 해당한다고 판시하는 한편 일부 종교적 색채가 강한 시설도, 정교분리원칙의 관점에서 일부 바람직하지 아니한 측면이 있다고 하더라도 체험관의 건립 목적이나 나머지 전시실의 전시내용, 체험 활동의 취지와 체험 내용에 내재된 종교적 의미 및 종교적 색채의 정도 등에 비추어 볼 때 정교분리의 원칙에 위반되는 수준에 이른다고 볼 수는 없다고 판단하였음

3) 캐럴 캠페인 행사 중지 가처분 사건

- 한국불교종단협의회는 문화체육관광부와 천주교 서울대교구가 진행하는 캐럴 활성화 캠페인 행사가 국가가 적극적으로 주도하여 특정 종교 편향적으로 예산을 지원하는 것으로서 헌법 제 20 조의 정교분리원칙 위반에 해당한다며 행사 중지 가처분을 신청하였음
- 서울중앙지방법원은 피보전권리가 없다는 이유로 신청을 기각하면서, 정교분리원칙 위반 여부와 관련하여서는 방론적으로, “위 사업의 주체, 성격 및 내용과 채무자는 불교종단의 연등회 행사 등 다른 종교단체의 유사한 종교적 행사에도 보조사업의 형태로 같은 취지의 보조금을 지급해온 점 등에 비추어 문화적인 현상으로 자리 잡은 종교적 행사에 대한 지원으로서 정교분리원칙이나 공무원 종교중립의무 등에 위반된다고 볼 수 없다.”고 설시하였음(서울중앙지방법원 2021. 12. 21.자 2021 카합 21880 결정).

다. 소결

- 국가 또는 지방자치단체의 종교 관련 지원행위가 곧바로 정교분리원칙에 위반된다고 단정할 수는 없으며, 국가의 종교적 중립성 유지라는 헌법적 요청과 문화국가원리 및 공공복리 실현이라는 국가의 책무 사이에서 구체적 사안별로 판단하여야 할 것임.
- 특히 종교적 요소가 존재하더라도 그것이 사회적으로 관습화된 문화요소로 평가될 수 있는 경우에는 문화국가원리에 따른 지원이 가능하다는 점은 판례상 확립되어 있는 것으로 보임.
- 헌법재판소 결정례와 법원 판결례를 종합하여 볼 때, 다음과 같은 기준을 중심으로 정교분리원칙 위반 여부를 판단할 수 있을 것임.
 - 첫째, 지원행위의 목적이 종교적 목적이 아니라 문화·관광·지역경제 활성화·전통문화 보존 등 세속적·공익적 목적에 있는지 여부
 - 둘째, 해당 지원이 특정 종교를 직접적·일차적으로 조장하거나 선전하는 효과를 가지는지 여부
 - 셋째, 국가 또는 지방자치단체가 종교활동의 내용이나 운영에 과도하게 관여하거나 종교와 국가 간 밀접한 결합을 초래하는지 여부
- 종교와 일정한 관련성을 가지는 행사에 대한 정부 지원이라 하더라도, 그 지원의 목적이 세속적 목적에 있고, 특정 종교를 우대하거나 선전하려는 의도가 없으며, 종교적 효과가 발생하더라도 부수적·간접적 결과에 그치는 경우, 헌법상 정교분리원칙에 위반된다고 보기는 어려울 것임

- 이러한 법리를 전제로 할 때, 2027 서울 세계청년대회에 대한 정부 지원의 타당성 여부 역시, ① 지원행위의 목적, ② 특정 종교에 대한 직접적 조장·선전 효과 존재 여부, ③ 종교와 국가 간 밀접한 결합 초래 여부와 관련하여 지원 방식 및 범위, 2027 서울 세계청년대회의 문화·국가행사적 성격 및 공익성 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임.

3. 대규모 국제 종교문화행사로서 2027 서울 세계청년대회 지원의 정교분리원칙 위반 여부

가. 지원행위의 목적이 세속적인지 여부

1) 판단기준

- 지원행위의 목적과 관련하여, 오직 세속적인 목적만을 가져야 하는지 아니면 종교적 목적이 일부 포함되는 것이 허용되는지가 문제될 수 있으나, 미국 연방대법원은 세속적 목적이 ‘주된 목적’으로 기능하는 경우, 부수적 종교 목적의 존재는 위헌적이지 않다는 입장임.⁵¹
 - 미국 연방대법원은 *Lemon v. Kurtzman* 사건에서 정책의 동기가 ‘순수하게 세속적’이어야 한다는 것은 아니지만, 주된(primary) 또는 명백한(ostensible) 목적이 종교를 옹호하거나 특정 종교를 지원하는 것이라면 위헌이 된다고 판단하였고, *McCreary County v. ACLU* 사건에서는 “정부가 명백하고 우세한(ostensible and predominant) 목적이 종교를 진흥하는 것이라면, 이는 정교분리조항의 종교중립성 원칙에 위배된다”고 명시하였음.⁵²

⁵¹ 헌법재판소 헌법재판연구원, “정교분리원칙에 대한 헌법적 연구”, 72 면.

⁵² 헌법재판소 헌법재판연구원, 위의 글, 72 면 각주 183).

- 우리 헌법재판소 결정례 및 법원 판결례를 보더라도, 국가의 종교에 대한 지원행위와 관련하여 그 목적이 종교적인 것으로 인정된 예는 찾기 어려움
- 헌법재판소는 육군훈련소 내 종교행사 참석 강제 위헌확인 사건에서 종교행사 참석조치가 국가의 종교적 중립성을 위반하여 특정 종교를 우대하는 것으로서 정교분리원칙상 허용될 수 없다고 보면서도, 해당 조치의 목적은 궁극적으로 군사력의 강화라는 세속적 목적을 위한 것이라고 판단하였음
- 풍수원성당 사건의 1심은 결과적으로 유현문화관광지 조성사업이 정교분리의 원칙에 위반된다고 판단하면서도, 그 목적은 직접적으로 종교를 지원하기 위한 것이 아니라 관광객 유치를 위한 것으로서 세속적이라고 판단하였음.
- 세종시 한국불교문화체험관 사건의 2심에서도, 일부 종교적 색채가 강한 시설도, 정교분리원칙의 관점에서 일부 바람직하지 아니한 측면이 있다고 하더라도 정교분리의 원칙에 위반되는 수준에 이른다고 볼 수는 없다며 체험관의 건립 목적이 국가의 세속적인 입법목적에 부합한다고 판단하였음.
- 요컨대, 지원행위의 목적이 ‘세속적’일 것이라는 요건은 종교적 동기의 완전한 배제를 요구하는 것은 아니며, 설령 종교적 목적이 일부 포함되어 있다고 볼 여지가 있다고 하더라도 그 지원행위의 주된 목적이 세속적 목적에 있는 한 곧바로 정교분리원칙에 위반된다고 보기는 어려움

- 나아가, 종교와 관련된 활동에 일정한 종교적 요소가 포함되어 있다는 사정만으로 ‘순수 종교활동’으로 단정하기는 어렵고, 해당 활동이 문화, 관광, 국제교류 등 사회문화적 의미를 함께 가지는 ‘종교문화 활동’에 해당하는지 여부를 종합적으로 고려할 필요가 있음
- 문화체육관광부는 종무행정과 관련하여, 우리나라가 다종교사회이고 국교를 인정하지 않는다는 점에서 지원사업 선정 기준의 객관성이 필연적으로 요구되고, 지원사업 선정 시에는 순수한 종교활동인지, 아니면 일정한 사회문화적 효과와 의미를 갖는 활동인지를 충분히 검토하여 면밀하게 판단하여야 한다고 하면서도, ‘순수 종교활동’과 사회문화적 의미가 있는 ‘종교문화 활동’을 구분하기가 쉽지 않다는 점에서 지원위주의 종무행정은 근본적으로 해소하기 어려운 문제를 필연적으로 내포하고 있다고 설명함.⁵³
- 이는 곧, 국가의 지원대상으로 검토되는 다수의 종교 관련 활동이 종교적 요소와 세속적(사회·문화적) 요소가 혼재된 형태로 나타날 수 있음을 전제하는 것으로서, 종교적 요소의 존재만으로 곧바로 ‘종교적 목적’을 인정하기보다는, 해당 사업의 전체적 맥락에서 세속적 목적이 정부 지원의 ‘주된 목적’으로 기능하는지 여부를 중심으로 판단하여야 함을 시사함.

2) 2027 서울 세계청년대회 정부 지원의 목적

가) ‘대규모’ 행사로서 안전·공공질서 확보

- 2027 서울 세계청년대회는 가톨릭교회의 행사라는 종교적 요소를 포함하나, 동시에 수십만~백만 규모의 인파가 도심 및 전국 거점에 집결하는 **국제 메가 이벤트**로서, 다음과 같은 공공 안전 및 질서 확보 수요가 발생함.

⁵³ 문화체육관광부 종무실, “2009 종무행정백서”, 2010. 12., 100 면.

- 첫째, 대규모 다중운집 안전관리. 2027 서울 세계청년대회는 등록 인원 70 만 ~100 만 명 외에도 비등록 인원, 자원봉사자 등을 고려하면 그 이상의 유동 인구가 발생할 것으로 예상됨. 특히 폐막미사 등 주요 시점의 집중 인파는 군중 압착 사고 등 대형 안전사고의 위험을 내포하고 있어, 경찰 및 소방의 범정부 차원 안전 대책이 필수적으로 요구됨.
- 둘째, 테러·범죄 예방 및 공공질서(치안) 유지. 전 세계 약 190 여 개국에서 수십만 명이 참가하고 교황이 방한한다는 점에서, 2027 서울 세계청년대회는 그 규모와 상징성으로 인해 테러의 잠재적 표적이 될 가능성을 배제하기 어려운 행사임. 또한 참가자의 생명·신체 보호와 공공질서 유지를 위하여 경찰력 배치, 범죄 예방 활동 등 종합적인 치안 관리 체계의 구축이 필수적으로 요구됨.
- 셋째, 폭염·감염·응급환자 대응 등 보건의료체계 확보. 2027 서울 세계청년대회는 8월 한여름에 개최되며, 수십만 명이 야외에서 장시간 머무르는 밤샘기도 등의 프로그램이 예정되어 있어, 온열 질환, 탈진 등 보건 리스크가 높음.
- 넷째, 쓰레기·위생설비·환경정비. 대규모 인원이 도심 내에서 장시간 도보 이동 및 식사, 휴식을 취함에 따라 쓰레기 처리 및 화장실, 식수와 같은 위생 설비 운영의 필요성이 있음.
- 다섯째, 출입국·교통·통신 등 국가 인프라의 안정적 운영. 해외 참가자 비중이 80% 이상으로 예상되는 가운데, 출입국관리의 원활한 운영, 행사 장소 간 대규모 인원의 이동을 위한 교통 동선 관리와 대중교통 운영, 그리고 안정적 통신 환경의 구축 등 국가 인프라의 안정적 운영이 요구됨.

- 이상의 기능은 사인인 주최자의 역량만으로 달성되기 어렵고, 국가·지자체의 공권력과 공공자원을 통해 수행하여야 하는 공공행정의 영역에 해당함. 따라서 2027 서울 세계청년대회와 관련한 국가 및 지방자치단체의 안전 관리 및 질서 유지 등 조치는 특정 종교의 진흥을 목적으로 하는 것이 아니라, 대규모 행사에 수반되는 공공 위험을 예방하고 공공질서를 유지하기 위한 세속적·공익적 목적에 기초한 것으로 보아야 함.

나) ‘국제’행사로서 국가 이미지 제고 및 관광·경제 활성화

- 문화체육관광부는 국제 종교교류를 통한 국가 이미지 제고를 중무행정⁵⁴의 주요 목표 중 하나로 제시하고 있음
 - 문화체육관광부는 국제 종교교류는 종교가 인류문화의 중심적 요소라는 점에서 이미 나라와 나라 사이의 문화 교류의 의미를 갖고, 외국문화의 수용과 한국문화의 홍보라는 양면성을 갖고 있으며, 종교간 국제교류는 자연스럽게 문화적, 인적 교류의 통로가 되며, 우리나라와 다른 나라 사이의 정치 외교적 관계를 다치는 기초가 된다면서, 문화체육관광부는 종교간 국제 교류의 이런 의미를 고려하여 다양한 종교간 국제교류 사업을 지원함으로써 한국문화 홍보 및 국가 이미지 제고에 노력하고 있다고 설명하고 있음.⁵⁴
- 2027 서울 세계청년대회는 위와 같은 국제 종교교류의 의미를 가지는 행사로서, 다음과 같은 국가 이미지 제고 및 관광·경제 활성화 효과가 기대됨.
 - 첫째, 국가 이미지 제고 및 한국문화 홍보 효과. 2027 서울 세계청년대회는 전

⁵⁴ 문화체육관광부 중무실, “2009 중무행정백서”, 2010. 12., 26~27 면.

세계 190 여 개국에서 최대 100 만 명의 참가자가 모이는 국제 메가 이벤트로서, 1995 년 필리핀 대회 이후 32 년 만에 아시아에서 개최되는 행사임. 해외 참가자 비중이 80% 이상으로 예상되는 가운데, 이들이 본대회 전 전국 15 개 교구에서 개최되는 교구대회(DID)에 참여하며 지역 고유의 문화를 체험하고, 한국의 전통과 현대문화를 접하게 됨으로써 한국문화의 세계적 홍보 효과가 기대됨.

- 둘째, 관광산업 활성화 효과. 2027 서울 세계청년대회는 올림픽이나 월드컵에 준하는 유동 인구가 발생할 것으로 보이며, 특히 해외에서 오는 참가자들이 전국 각지에 분산 체류하며 지역 관광자원을 체험함으로써 지역 관광 활성화에 기여할 수 있음.
- 셋째, 경제적 파급효과. 사단법인 한국마이스관광학회의 “2027 서울 세계청년대회(WYD) 예산 수립 및 경제적 파급효과 분석 보고서”에 따르면, 경제적 파급효과는 참가자 규모 70 만 명의 보수적 시나리오에서도 2.07 조 원, 참가자 규모 100 만 명의 낙관적 시나리오에서는 3.15 조 원에 이름.
- 2014 년 아시아 청년대회(AYD) 및 교황 방한 행사의 경우 참가 대상국이 아시아 23 개국에 불과하고 참가 규모 역시 외국인 2000 여 명, 한국 청년대회 참가자 포함 총 6,000 여 명으로 세계청년대회(WYD)에 비하여 제한적이었음에도 불구하고, 추계 67,000 명의 관광객 내방과 최소 5,500 억 원에 이르는 경제효과(내수경기 회복 기여, 국가 브랜드가치 및 홍보효과 제고)가 발생한 것으로 평가됨

- 따라서 2027 서울 세계청년대회에 대한 정부 지원은 특정 종교의 진흥이 아니라, 국제 종교교류를 통한 국가 이미지 제고, 한국문화의 세계적 홍보, 관광·경제 활성화라는 세속적·공익적 목적에 부합하는 것으로 평가될 수 있음.

다) ‘문화’행사로서 문화국가원리의 구현

- 헌법 제 9 조는 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”라고 규정하여 문화국가원리를 천명하고 있음. 판례는 어떤 시설물이나 행사 등이 비록 종교적인 의식, 행사 또는 상징에서 유래되었다고 하더라도 그것이 이미 우리 사회공동체 구성원들 사이에서 관습화된 문화요소로 인식되고 받아들여질 정도에 이르렀다면 이는 헌법적 보호가치를 지닌 문화의 의미를 갖게 되므로 거기에 대한 국가 등의 지원은 일정 범위 내에서 헌법상의 문화국가원리를 구현하는 구체적인 방법으로서 합헌이라고 판시한 바 있음.
- 2027 서울 세계청년대회는 종교적 의례를 포함하나, 동시에 다음과 같은 문화적 성격을 내포하고 있음.
 - 첫째, 젊은이 축제는 단순한 종교 행사를 넘어 개최 도시의 문화적 역량을 과시하는 플랫폼 역할을 수행함. 전 세계 청년들이 음악, 무용, 전시, 연극, 스포츠 등 다양한 장르의 문화예술 활동을 통해 각국의 문화적 배경과 재능을 선보이는 국제 문화 축제로서, 다문화 교류 및 상호 이해 증진의 기능을 수행함.
 - 둘째, 교구대회(DID) 기간 중 전국 15 개 교구에서 진행되는 지역 고유의 문화 프로그램은 해외 참가자들에게 한국의 전통문화와 현대문화를 체험하게 하는 문화교류의 기회를 제공함.

- 셋째, 2027 서울 세계청년대회는 그 자체로 세계적인 차원에서 문화적 가치를 지닌 국제 행사로 평가될 수 있음. 1980년대 중반 시작된 이래 40년 이상의 역사를 가지고 있으며, 올림픽 및 월드컵과 비견되는 규모의 국제 메가 이벤트로 자리 잡았음. 풍수원성당 사건에서 제2심은 문화국가의 원리상 국내에서 의미를 갖는 것뿐만 아니라 세계적인 의미를 갖는 것도 보호의 대상이 된다면서, 천주교나 천주교의 시설물 등은 세계적인 차원에서 문화적 가치를 갖는 것으로 인정되고 있다고 판시한 바 있음.

- 이상의 내용을 종합하면, 2027 서울 세계청년대회는 종교적 요소를 포함하나 문화축제로서의 성격을 가지고 있으며, 이에 대한 정부 지원은 헌법상 문화국가원리를 구현하는 것으로서 세속적·공익적 목적을 지니는 것으로 평가될 수 있음.

나. 특정 종교에 대한 직접적 조장 효과 존재 여부

1) 판단기준

- 정부의 지원행위가 특정 종교에 대한 직접적 조장 효과를 가지는지 여부는, 정부 행위의 결과적 측면에서 주된 효과를 심사하는 것으로서, 해당 지원행위로 인하여 특정 종교에 특혜가 발생하는지를 중심으로 판단하여야 함. 따라서 정부의 지원행위가 정당화되기 위해서는 다음과 같은 한계가 요구됨.⁵⁵
- 정부의 지원행위가 특정 종교의 교리나 의식을 국가가 수용하거나 승인하는 형태로 나타나서는 안 됨.

⁵⁵ 헌법재판소 헌법재판연구원, 위의 글, 74면.

- 종교 간 형평성을 해치지 않아야 함. 즉, 유사한 조건에 있는 다른 종교 집단이나 무종교인에 대해서도 동등한 배려가 가능한 상황에서 오직 특정 종교에 대해서만 지원이 이루어질 경우, 이는 우대로 평가될 수 있음.
- 헌법재판소 결정례 및 법원 판결례 역시 종교 간 형평성과 특정 종교에 대한 실질적 특혜 여부를 정교분리 원칙 위반 여부 판단의 중요한 기준으로 고려하고 있음.
- 헌법재판소는 육군훈련소 내 종교행사 참석 강제 위헌확인 사건에서, 개신교, 천주교, 불교, 원불교 4개 종교만을 특정하여 그 종교행사에 참석하도록 강제한 것은 특정 종교를 우대한 것이라고 판단하였는데, 이는 종교 간 형평성을 해치지 않아야 한다는 한계를 일탈하여 4개 종교에 특혜를 부여한 것으로 평가될 수 있음
 - 풍수원성당 사건에서 1심은 대부분의 방문객들이 천주교 신자들로, 각 시설이 천주교 관련 행사장소 내지는 교육장소로 이용될 것이고, 일반 관광객들로부터 얻은 수입도 천주교 관련 민간단체에 귀속되게 되어 있으므로 천주교를 직접적 내지는 일차적으로 지원, 조장하는 결과가 발생한다고 판단하였음.
 - 그러나 풍수원성당 사건의 2심은 특정 종교에 대하여 특혜를 주기 위한 것이라는 점을 인정할 자료가 없고, 시설 운영을 민간단체가 담당하는 것은 오히려 예산절감의 효과가 있으며 관광객 증가에 따라 지역경제 활성화에도 기여할 수 있다는 점 등을 고려하여, 각종 시설의 운영 주체가 천주교 관련 단체라는 사정만으로 유현문화관광지 조성사업이 천주교 신도들만을 위한 사업이라고 볼 수 없다고 판단하였음. 나아가 대법원은 해당 사업으로

풍수원성당을 원조하는 효과가 있다고 하더라도 이는 ‘부수적이고 간접적인 효과’에 불과하다고 판단하였음.

- 캐롤 캠페인 행사 중지 가처분 사건에서는, 불교종단의 연등회 행사 등 다른 종교단체의 유사한 종교적 행사에도 보조금을 지급해온 점을 고려하였는데, 이는 유사한 조건의 다른 종교집단에 대해서도 동등한 지원이 이루어졌으므로, 특정 종교에 대한 특혜라고 볼 수 없다는 취지로 이해됨.

2) 2027 서울 세계청년대회 정부 지원의 효과

가) 행정적 지원

- 정부가 제공하는 행정적 지원은 종교적 교리나 의식 자체를 지원하는 것이 아니라 대규모 국제행사의 개최에 수반되는 일반적인 공공서비스 제공으로 이해되어야 함.
- 즉, 치안·소방·재난안전, 보건·의료·위생, 교통·통신·환경정비·출입국 등은 행사의 종교적 성격과 무관하게 대규모 인원이 집결하는 모든 국제행사에서 요구되는 공공적 기능 수행에 해당함.
- 이러한 지원은 특정 종교의 교리나 의식을 국가가 승인하거나 수용하는 형태로 이루어지는 것이 아니며, 행사의 종교적 내용 자체에 대한 지원이라고 보기는 어려움.
- 나아가 종교 간 형평성 측면에서도, 유사한 조건에 있는 다른 종교 집단이 주관하는 행사나 비종교 행사에 대해서도 국가와 지방자치단체가 동일한 유형의 행정적 지원을 제공해온 사례가 존재함

- 따라서 2027 서울 세계청년대회에 대한 행정적 지원은 그 주된 효과가 천주교에 대한 직접적인 조장이나 선전에 있다고 보기 어렵고, 대규모 국제행사의 안전한 개최와 공공질서 유지라는 공익적 목적에 따른 국가의 일반적 행정작용으로 이해하는 것이 타당함.

나) 재정적 지원

- 재정적 지원의 경우 종교의례나 선교활동 등 종교적 의식 자체를 직접적으로 지원하는 형태로 이루어질 경우, 특정 종교의 교리나 의식을 국가가 수용하거나 승인하는 형태로 비춰질 우려가 있음
 - 미사·주교님과의 만남 등 순수 종교의례 프로그램 비용이나, 행사 종료 후에도 종교단체가 독점적으로 향유하는 시설의 신축·개보수 비용 등이 지원대상이 되는 경우에는 특정 종교에 대한 직접적인 조장 효과가 존재한다고 평가될 여지가 있으므로 신중한 검토가 필요함
 - 다만, 재정적 지원이 일부 종교적 프로그램과 관련되어 이루어지는 경우라도, 그 지원의 주된 목적이 종교활동의 진흥에 있는 것이 아니라 문화·관광·국제교류 등 세속적 목적에 있고 그 효과 역시 간접적·부수적인 수준에 그치는 경우라면, 이를 곧바로 특정 종교에 대한 직접적인 조장으로 평가하기는 어렵다고 볼 여지도 있음.⁵⁶

⁵⁶ 예컨대 2024년 기독교 서울-인천 제4차 로잔대회의 경우, 선교대회라는 행사의 성격상 종교적 프로그램 중심으로 구성되어 있었음에도 불구하고 일정한 예산 지원이 이루어진 선례가 존재함. 또한 풍수원성당 사건에서도, 대법원은 국가의 지원으로 특정 종교시설이 일정한 이익을 얻게 되는 효과가 발생한다고 하더라도 그것이 사업의 주된 효과가 아니라 ‘부수적이고 간접적인 효과’에 불과하다면 정교분리 원칙에 위반된다고 볼 수 없다고 판단한 바 있음.

- 반면, 젊은이 축제, 문화공연, 국제교류 프로그램 등 종교의례와 분리되는 부대행사에 대한 재정적 지원은 주된 효과가 종교적인 것이 아니라, 관광 진흥, 국가 이미지 제고, 지역경제 활성화 등에 있다고 평가될 가능성이 높으므로, 보다 정당화될 수 있음
- 또한 이러한 재정적 지원으로 인하여 천주교에 일정한 이익이 발생한다고 하더라도, 이는 어디까지나 대규모 국제행사의 개최에 수반되는 부수적·간접적인 효과에 불과함.
- 나아가, 2027 서울 세계청년대회에 대한 재정적 지원이 다른 유사한 행사에 대한 지원과 비교하여 특별히 과도한 것으로서 특혜에 해당하는지 여부를 검토할 필요가 있음. 종교 간 형평성이 유지되는 상황에서의 지원은 특정 종교에 대한 직접적 조장으로 보기 어렵기 때문임.
- 2027 서울 세계청년대회에 대한 정부의 재정적 지원은 다른 종교 국제행사 및 대규모 국제행사에 대한 지원 선례와 비교할 때 현저히 이례적이거나 과도하여 특정 종교에 대한 특혜로 평가될 가능성은 크지 않다고 볼 수 있음.
- 실제로 다른 종교가 주관하는 국제행사의 경우에도 정부의 재정적 지원이 이루어진 사례가 다수 존재함.

행사명	참가자 규모 / 행사 기간	지원금액
2012 년 WFB 제 26 차 한국대회 (불교)	1,000 여 명 / 6 일	10 억 원
2013 년 WCC 제 10 차 부산총회 (개신교)	8,500 여 명 / 10 일	23 억 원

2024 년 서울-인천 제 4 차 로잔대회 (개신교)	5,000 여 명 / 7 일	30 억 원
----------------------------------	-----------------	--------

- 또한 비종교 민간 대규모 국제행사의 경우에도 상당한 규모의 재정적 지원이 이루어진 사례가 있음. 예컨대 2023 년 새만금 제 25 회 세계스카우트 잼버리의 경우 참가자 약 5 만 명, 대회 기간 12 일의 행사에 대하여 국비 303 억, 지방비 419 억 원 등 총 722 억 원의 재정적 지원이 이루어진 바 있음.
 - 현재 2027 서울 세계청년대회의 경우 약 492 억 원의 국비 지원이 책정되어 있는 것으로 알려져 있는데, 행사의 규모(참가자 최대 100 만 명, 행사 기간 11 일)를 고려하였을 때 이를 특별히 과도한 수준의 지원이라고 보기 어려움
- 결국 2027 서울 세계청년대회 정부 지원으로 인해 천주교가 일정한 이익을 얻는 효과가 발생한다고 하더라도 이는 부수적·간접적 효과에 불과하며, 특히 정부의 재정적 지원 대상이 종교적 의례가 아닌 젊은이 축제 등 부대행사로 한정된다면, 2027 서울 세계청년대회 지원이 천주교에 대한 직접적인 조장 또는 선전 효과를 가진다고 평가하기는 어렵다고 판단됨.

다. 종교와 국가 간 밀접한 결합 초래 여부

1) 판단기준

- 종교와 국가 간 밀접한 결합이란 정부의 행위가 이루어지는 방식과 지속되는 과정을 검토하여 종교와 정부 간의 지속적이고 구조적인 유착관계를 심사하는 요건임
- 미국 연방대법원은 Lemon v. Kurtzman 판결에서 ‘국가와 종교 간 과도한 얽힘

(excessive entanglement)’ 여부를 판단하기 위한 구체적 요소로 ① 정부 지원 대상 기관의 성격과 목적이 종교적 사명 수행과 깊이 연관되는지 여부, ② 정부 지원의 성격이 단순 기술·행정적 수준인지 아니면 종교적 활동과 연계된 재정적·지속적 지원인지, ③ 정부 지원으로 인해 형성되는 정부와 종교 기관 간의 관계가 일회성인지 또는 지속적 감독·감시를 수반하는 밀접한 관계인지를 종합적으로 검토해야 한다고 실시하였음.⁵⁷

- 우리 헌법재판소 역시 교육기관 인가·등록 결정에서 학교나 학원설립에 인가나 등록주의를 취했다고 하여 국가가 성직자 양성을 직접 관장하거나 감독청의 지도·감독하에서만 성직자를 양성하도록 하는 것으로 볼 수 없다고 판단한 바 있음. 이러한 판단은 국가의 관여가 기술적·형식적 수준에 그친 경우 종교와 국가 간의 밀접한 결합이 초래된다고 보기 어렵다는 취지로 이해할 수 있음.

2) 2027 서울 세계청년대회 정부 지원에 따른 종교와 국가 간 밀접한 결합 초래 여부

- 국가가 총리 또는 다수 국무위원으로 구성된 위원회를 설치하여 행사를 지원한다고 하더라도 그러한 사정만으로 곧바로 종교와 국가 간 밀접한 결합이 초래되었다고 단정할 수는 없음
- 종교행사 지원과 관련하여 종교와 국가 간 밀접한 결합은 국가기관이 종교행사의 운영 주체로 결합되는 형태에서 문제될 수 있음. 즉, 국가가 행사 기획, 프로그램 내용, 종교의례 운영에까지 실질적으로 관여하는 구조가 형성될 경우, 국가가 특정 종교행사의 공동주최자 또는 후원자로 비칠 위험이 있음.

⁵⁷ 헌법재판소 헌법재판연구원, 위의 글, 75 면.

- 따라서 정부 조직의 역할은 대규모 국제행사의 개최에 수반되는 국가의 고유한 공공 기능 수행 범위에 한정될 필요가 있음. 즉, 정부는 안전·치안·보건·교통·환경·출입국 관리 등 공공 행정 기능의 수행 및 관계기관 간 조정 역할을 담당하는 범위에서 관여하는 것이 바람직하고, 종교행사의 내용과 관련된 의례 진행, 교리적 프로그램 구성, 포교 활동 등 종교적 요소에 관한 결정은 민간 주최 측의 책임과 권한 하에 이루어지도록 하는 것이 필요함.
- 2027 서울 세계청년대회의 주최 및 행사 운영의 주된 책임은 가톨릭교회와 조직위원회 등 민간단체에 있으며, 정부는 대규모 국제행사의 개최에 수반되는 행정적 협조 및 공공 기능 수행의 범위에서 지원을 제공하는 구조로 이해됨.
- 특히 정부가 수행하는 역할은 치안·소방·재난안전, 교통관리, 보건·의료 지원, 환경정비, 출입국 관리 등 대규모 국제행사의 원활한 개최를 위한 공공행정 기능 수행 및 관계기관 간 조정에 한정되는 것으로 볼 수 있음.
 - 즉, 정부가 행사 프로그램의 종교적 내용, 의례의 방식, 교리적 메시지 등에 대해 실질적인 결정권을 행사하거나 지속적인 감독·통제를 수행하는 구조가 형성된다고 보기는 어려움.
- 따라서 2027 서울 세계청년대회와 관련하여 이루어지는 정부의 지원이 종교행사의 내용이나 운영에 대한 실질적 관여를 수반하지 않고 공공행정 기능 수행에 한정되며 행사 기간 동안의 일회적 지원에 그치는 한, 이를 근거로 종교와 국가 간에 지속적이고 구조적인 유착관계가 형성되었다고 평가하기는 어렵다고 볼 수 있음.
- 특히 이러한 정부 지원은 대규모 국제행사의 개최와 관련하여 한시적으로

이루어지는 행정적 협조 및 지원에 해당할 뿐, 특정 종교단체와 국가 간에 지속적인 제도적 협력관계나 감독·통제 관계를 형성하는 것으로 보기는 어려움.

- 실제로 2014년 아시아청년대회(AYD) 및 교황 방한 당시에도 국무총리를 위원장으로 하는 ‘교황방한 정부지원위원회’와 ‘충청남도 교황방문준비 TF’가 구성된 선례가 있음. 이는 해당 행사의 원활한 개최를 위한 일시적·행정적 지원체계에 불과한 것으로 이해되었음.

라. 소결

- 이상의 검토를 종합하면, 2027 서울 세계청년대회에 대한 정부 지원이 헌법 제 20조 제 2항의 정교분리원칙에 위반되는지 여부는 다음의 세 가지 기준을 중심으로 판단할 수 있음.
- 첫째, 지원의 목적이 종교적 목적이 아니라 문화·관광·국제교류 등 세속적·공익적 목적에 있는지 여부임. 2027 서울 세계청년대회는 종교적 요소를 포함하나, 동시에 국제 종교교류를 통한 국가 이미지 제고, 한국문화의 세계적 홍보, 관광·경제 활성화라는 세속적·공익적 목적에 부합하는 행사로 평가될 수 있음. 또한 젊은이 축제 등 부대행사는 문화국가원리를 구현하는 문화축제로서의 성격을 가짐.
- 둘째, 지원이 특정 종교에 대한 직접적인 조장 효과를 발생시키는지 여부임. 2027 서울 세계청년대회에 대한 행정적 지원은 대규모 국제행사 개최에 수반되는 공공서비스 제공에 해당하고, 재정적 지원 역시 지원대상이 종교의례가 아닌 젊은이 축제 등에 한정되는 경우 종교적 조장·선전 효과를

초래한다고 보기는 어려우며, 다른 종교 국제행사 및 대규모 국제행사에 대한 지원 선례와 비교할 때 특별히 천주교에 대한 과도한 특혜라고 보기 어려움. 따라서 정부 지원으로 인해 천주교에 일정한 이익이 발생하더라도 이는 부수적 간접적 효과에 불과하고, 천주교에 대한 직접적인 조장 효과를 발생시킨다고 보기는 어려움.

- 셋째, 국가기관과 종교단체의 과도한 결합을 초래하는지 여부임. 2027 서울 세계청년대회의 주최 및 행사 운영의 주된 책임은 민간단체에 있으며, 정부는 공공행정 기능 수행의 범위에서 한시적인 행정적 협조 및 지원을 제공하는 구조임. 정부가 종교행사의 내용이나 운영에 대한 실질적 관여를 수반하지 않는 한, 종교와 국가 간에 지속적이고 구조적인 유착관계가 형성되었다고 보기는 어려움.
- 결론적으로, 2027 서울 세계청년대회에 대한 정부 지원은 종교적 목적의 행사 자체를 국가가 주도하거나 특정 종교의 활동을 직접적으로 조장하기 위한 것이라기보다는, 대규모 국제행사의 원활한 개최를 위해 국가가 수행하는 공공행정 기능의 범위에서 이루어지는 지원으로 평가될 수 있음. 따라서 지원의 목적, 효과 및 국가와 종교 간 관계의 정도를 종합적으로 고려할 때, 2027 서울 세계청년대회에 대한 정부 지원이 헌법 제 20 조 제 2 항의 정교분리원칙에 위반된다고 보기는 어렵다고 판단됨.

‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장

송정호

1. 연구논문: 가톨릭교회의 ‘정교분리’ 원칙에 관한 고찰: 1-27쪽.
2. ‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장 종합: 28-31쪽.
3. ‘국가의 가톨릭 행사 지원’에 대한 예상 반대 의견 및 그에 대한 재반박: 32-35쪽.

일러두기

- 2번(‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장 종합)은 1번(연구논문)의 핵심 내용을 요약, 정리한 것이다. 3번(국가의 가톨릭 행사 지원’에 대한 예상 반대 의견 및 그에 대한 재반박)은 ‘세계청년대회에 대한 일부 불교계의 반대’를 염두에 두고, 이에 대한 반박 논리를 교회 문헌을 근거로 제시하기 위하여 작성되었다.
- 1번부터 3번까지 모든 자료에는 ‘세계청년대회’라는 구체적인 명칭을 사용하지 않고, ‘국가의 종교 행사 지원’ 등 중립적인 표현을 사용하였다.

연구논문: 가톨릭교회의 ‘정교분리’ 원칙에 관한 고찰

목차

1. 문제제기 및 연구방법
2. ‘정교분리’의 역사적 변천과정
3. ‘제2차 바티칸 공의회 문헌’을 통해 바라본 ‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장
4. ‘제2차 바티칸 공의회’ 이후의 교회문헌을 통해 바라본 ‘정교분리’의 의미
5. 교회법전이 제시하는 ‘정교분리’의 의미
6. ‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 종합적 입장: 인간 존엄성과 공동선을 위한 자율성과 협력의 질서

1. 문제제기 및 연구방법

‘정교분리’는 ‘종교와 국가는 어떠한 관계를 맺어야 하는가?’라는 근본적인 질문과 직결된다. 이 질문에 답하기 위해서는 국가가 이해하는 ‘정교분리’의 의미를 검토하는 동시에, 종교(가톨릭교회)가 이해하는 ‘정교분리’의 의미도 함께 고찰해야 한다.

오늘날 가톨릭교회는 국가 안에서 ‘공공 정책을 직접 집행하는 행위자’라기보다, 인간 존재와 삶의 의미에 관한 근본적 질문을 공적 담론의 지평으로 확장하는 ‘도덕적 주체’로 기능하고 있다. 세속화와 민주화의 진전 속에서 교회의 제도적 영향력은 변화해 왔지만, 인간의 ‘유한성과 취약성’은 여전히 종교가 사회적 의미를 가질 수 있는 공간을 남겨 두고 있다. 이러한 맥락에서 ‘정교분리’ 원칙은 종교와 국가의 관계를 단절적으로 규정하는 기준이 아니라, 종교의 자유와 종교 활동을 통한 사회적 기여가 민주주의 질서 안에서 어떻게 조화될 수 있는지를 성찰하도록 요청하는 규범으로 이해될 필요가 있다. 이는 국가와 종교, 특히 가톨릭교회의 종교 활동과 사회적 실천을 둘러싼 논의를 보다 정밀하게 검토해야 할 필요성을 제기한다.¹⁾

‘정교분리’에 대한 논의는 필연적으로 ‘종교의 자유’라는 개념과 연결된다. 현대 사회에서 ‘종교의 자유’는 인간 존엄성과 기본권의 핵심 요소로 확립되었으며, 그 의미는 개인의 내적 신념 보호를 넘어 사회적, 공적 차원으로 확장되어 왔다. ‘종교의 자유’는 신앙의 선택과 고백뿐 아니라, 종교 공동체가 사회 안에서 자신의 전통과 가치를 표현하고 실천할 수 있는 자유를 포함한다. 그럼에도 불구하고 ‘이념적 중립성’이라는 명분 아래 종교적 상징이나 표현, 종교에 기반한 사회적 실천이 공적 영역에서 배제되는 현상은, ‘종교의 자유’가 지닌 본래 취지와 그 범위에 대한 재검토를 요구한다.²⁾

그리스도교 신자들은 ‘교회의 구성원’이면서 동시에 ‘국가의 시민’이라는 이중적 지위

1) Paul Christopher Manuel and Margaret MacLeish Mott, *The Latin European Church: 'Une Messe Est Possible', in The Catholic Church and the Nation-State: Comparative Perspectives*, ed. Paul Christopher Manuel et al., Washington, DC: Georgetown University Press, 2006, 64-66.

2) 전인걸, 「‘종교의 자유’와 ‘이념적 중립성’의 관계: ‘모든 이의 선을 위한 종교 자유’를 중심으로」, 『신학전망』 228(2025), 139-141.

를 지닌다. 이로 인해 신자들의 삶은 ‘교회법’과 국가의 ‘세속법’이라는 두 법 체계의 규율을 동시에 받게 되며, 이 두 체계는 각자의 고유한 영역을 존중하면서도 조화를 이루어야 한다. 교회와 국가의 관계에 대한 논의는 이러한 ‘이중적 지위’에 놓인 신자들의 구체적 삶의 조건을 고려하지 않을 수 없으며, ‘정교분리’ 원칙 역시 이러한 현실 속에서 해석되어야 한다.³⁾

이러한 ‘정교분리’에 대한 논의는 이론적 차원에 머무르지 않고, 특정한 사안이 발생할 때마다 매우 구체적인 형태로 전개된다. 예컨대 가톨릭교회가 주관하는 행사를 국가가 지원하려는 경우, 그 지원의 타당성과 범위를 둘러싸고 ‘정교분리’ 원칙에 근거한 다른 입장들이 제시된다. 국가의 종교 관련 지원을 문제 삼는 입장들은 대체로 ‘정교분리’를 종교와 국가의 엄격한 영역 분리로 이해하는 경향을 보이는 반면, 지원의 정당성을 옹호하는 입장에서는 ‘종교와 세상의 상호 연관성’을 강조하며 교회의 공적 역할을 긍정적으로 평가한다.⁴⁾

본고는 이러한 논의 지형 속에서 ‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장을 체계적으로 정리한다. 대한민국 헌법 제20조를 중심으로 한 국가법적 관점에서 ‘정교분리’의 의미를 규명하는 작업 역시 중요하지만, 이는 본고의 연구 범위에 포함되지 않는다. 본고는 국가법의 해석보다는, 가톨릭교회가 교회 역사와 신학, 그리고 교회법을 통해 ‘정교분리’를 어떻게 이해하고 가르쳐 왔는지를 밝히는 데에 초점을 둔다.

이를 위해 제2장에서는 역사적 관점에서 ‘정교분리’의 전개 과정을 살펴본다. 보편교회 차원에서는 유럽을 중심으로 한 이전 년의 그리스도교 역사 속에서 교회-국가 관계의 변화를 고찰하고, 개별교회 차원에서는 일제강점기부터 한국 천주교회의 성장 과정 속에서 형성된 국가와 종교의 관계를 간략히 정리한다. 제3장과 제4장에서는 ‘정교분리’에 대한 신학적 입장을 다룬다. 제3장은 가톨릭교회 신학의 핵심을 이루는 ‘제2차 바티칸 공의회 문헌’을 중심으로 논의를 전개하며, 제4장은 제2차 바티칸 공의회 이후 발표된 교도권의 가르침들을 통해 그 신학적 발전을 검토한다. 이어지는 제5장에서는 ‘정교분리’를 교회법적 관점에서 고찰한다. 교회법 조문들이 국가법을 어떻게 존중하고 활용하는지를 정리하며, 국가법과 교회법이 대립 관계가 아니라 신자들의 영적 선익을 보장하기 위해 조화를 이루도록 구성되어 있음을 논증한다. 마지막 제6장은 앞선 논의를 종합하는 결론에 해당하며, 가톨릭교회가 이해하는 ‘정교분리’의 의미를 종합적으로 제시한다.

이상의 논의를 통해 가톨릭교회가 ‘역사와 신학, 그리고 교회법’을 통해 ‘정교분리’ 원칙을 어떻게 이해하고 가르쳐 왔는지를 체계적으로 정리한다. 이를 통해 올바른 ‘정교분리’란 교회와 국가가 서로의 ‘역할’과 ‘관할권’을 존중하는 것인데, 이를 위해 특히 국가는 ‘교회의 자율성’과 ‘종교의 자유’를 보장해야 하며, 이를 바탕으로 국가와 종교는 모두 ‘공동선’을 위해 노력해야 함을 밝히는 것이 본고의 목적이다.

3) Paul Pallath, *Relationship between Church and State, Canon law and civil law: problems and prospects*, in *Iustitia*, 9(2018), 11-12.

4) 정규현·오세일, 「천주교 평신도의 사회 참여 의식에 관한 연구」, 『신학전망』 214(2021), 176-177; 김용해, 「정교분리와 영적투쟁」, 『가톨릭신학』, 19(2012), 226.

2. ‘정교분리’의 역사적 변천 과정

2.1. 보편교회 차원에서의 ‘정교분리’ 역사

‘정교분리’ 원칙은 근대 헌법 질서의 산물로 이해되는 경우가 많지만, 그 역사적 형성과정은 단선적이지 않으며 종교와 정치의 관계는 장기간에 걸쳐 재구성되었다. 특히 서구 유럽 사회에서 전개된 정교분리의 역사는, 이 원칙이 종교의 사회적, 정치적 발언을 제한하기 위한 장치라기보다 종교의 자유와 국가의 중립성을 제도적으로 확보하기 위한 규범으로 형성되었음을 보여준다.⁵⁾

서구 사회에서 종교와 정치 권위(국가)의 관계는 초대교회부터 긴장과 구별의 요소를 내포하고 있었다. 예수님께서 “황제의 것은 황제에게, 하느님의 것은 하느님께 돌려드려라”(마태 22,21)라고 말씀하신 장면은 ‘종교적 권위’와 ‘정치적 권위’의 구별을 상징적으로 드러낸다. 그러나 콘스탄티누스 대제 이후 그리스도교가 로마 제국의 국교로 자리 잡으면서, 종교와 국가는 점차 상호 결합의 관계로 발전하였다. 중세 사회에서 국가는 교회로부터 정치적 정당성을 부여받았고, 교회는 국가로부터 제도적 보호와 특권을 보장받았다. 이 과정에서 국가법은 자연법과 신법에 근거한 종교적 성격을 강하게 띠게 되었으며, 종교와 정치의 관계는 ‘분리’보다는 ‘결합’의 논리 속에서 이해되었다.⁶⁾

이러한 질서는 중세 후기에 접어들면서 점차 균열을 보이기 시작하였다. 세속 권력의 군주들은 ‘교황권’과의 법적, 제도적 얽힘에서 벗어나 ‘세속 권력’의 자율성을 확보하고자 하였으며, 이는 ‘평신도 서임권, 교황령, 세금 징수권’을 둘러싼 논쟁 혹은 분쟁으로 구체화되었다. 신성 로마 제국의 하인리히 4세와 프랑스 국왕 필리프 4세는 자신의 영토와 주민에 대한 우선적 관할권을 주장하며 성스러운 영역과 세속 영역의 경계를 재정립하려하였다. 이러한 흐름은 종교개혁을 거치며 제도적으로 확정되었고, 교회의 사회적, 정치적 자율성은 점진적으로 축소되었다.⁷⁾

그러나 교회와 세속 권력의 관계가 단절로 귀결된 것은 아니었다. 중세 사회에서 로마 시민법과 교회법은 상호 영향을 주고받으며 ‘공통법’(ius commune)이라는 독자적 법적 전통을 형성하였다. 이 ‘공통법’은 순수하게 교회적이거나 세속적인 법 질서가 아니라, 양자의 규범과 사고방식이 융합된 결과물로서 서구 법문화 전반에 깊은 영향을 미쳤다. 특히 ‘소송절차, 법적 정당성, 권력의 한계와 책임에 대한 이해’는 교회법 전통을 통해 형성되었으며, 이후 근대 국가의 법제도에 흡수되었다.⁸⁾

이러한 서구 유럽의 경험은 국가와 종교의 관계가 결코 일률적이지 않았음을 보여준다. 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등 유럽세계는 오랜 기간 가톨릭이라는 공통의 신앙 전통을 공유해 왔으나, 지난 200년간 민주주의 혁명과 산업화, 세속화 과정을 거치며 교회-국가 관계를 둘러싼 갈등을 반복적으로 경험하였다. 이러한 역사적 맥락 속에서 정교분리는 고정된 제도가 아니라, 민주주의 사회 안에서 종교의 자유와 공적 역할을 어떻게 조율할 것인가에 대한 지속적인 실천의 문제로 남아 있다.⁹⁾

5) 김용해, 위의글, 227-228.

6) 전인걸, 위의 글, 141-142.

7) Melodie H. Eichbauer, *The Shaping and Reshaping of the Relationship between Church and State from Late Antiquity to the Present: A Historical Perspective through the Lens of Canon Law*, in *Religions* 13, no.5(2022), 6-7.; <https://doi.org/10.3390/rel13050378>.

8) *Ibid*, p.2 and p.19.

‘정교분리’가 헌법적 원칙으로 명시적으로 제도화된 것은 1791년 미국 수정헌법 제1조를 통해서였다. 미국 헌법 제정자들은 유럽 사회에서 장기간 지속되어 온 정교일치 체제, 곧 종교 권력과 정치 권력이 결합하여 특권과 탄압을 낳았던 구조를 의식적으로 배격하고자 하였다. 이 선택의 배경에는 다종교 사회라는 현실적 조건, 국교 제도가 종교 자유를 침해할 수 있다는 역사적 경험, 그리고 유럽에서 확산되던 반성직주의적 인식이 복합적으로 작용하였다. 이러한 맥락에서 미국 헌법상 정교분리의 목적은 종교의 자유를 실질적으로 보장하는 것과 국가의 종교적 중립성을 확보하는 데 있었다.¹⁰⁾

이후 ‘종교의 자유’와 ‘정교분리’는 20세기 중반 ‘세계인권선언’을 통해 국제적 인권 규범으로 확장되었다. 가톨릭교회 역시 제2차 세계대전 이후 이러한 흐름 속에서 ‘종교의 자유’와 ‘정교분리’를 인간 존엄성에 기초한 보편적 권리로 인식하기 시작하였다. 교황 요한 23세는 회칙 「지상의 평화」에서 종교의 자유를 인간의 자연적 권리로 명시하였고,¹¹⁾ 제2차 바티칸 공의회는 「종교 자유 선언」은 종교의 자유가 인격의 존엄성 그 자체에 근거함을 천명하였다. 더 나아가 「사목헌장」은 교회와 정치 공동체가 각자의 고유한 영역에서 독립적이고 자율적임을 분명히 하면서도, 이를 상호 무관심이나 배제의 원리로 이해해서는 안 된다고 강조하였다.¹²⁾ 이로써 정교분리는 단순한 분리 원칙이 아니라 상호 자율성과 책임에 기초한 관계로 재정식화되었다.¹³⁾

2.2. 개별교회(한국천주교회) 차원에서의 ‘정교분리’ 역사

한국천주교회에서 ‘정교분리’는 교회가 처했던 역사적 조건(박해의 기억, 국가 권력과 의 거리 두기, 민주화 국면에서의 공적 참여)과 교회의 ‘자기 이해’ 변화가 맞물리며 실천적으로 재구성되어온 과정으로 이해할 수 있다. 특히 지난 50년 동안 한국 천주교회가 공적 영역에서 형성해 온 사회적 신뢰와 도덕적 권위는, 정교분리를 사회에 대한 교회의 ‘침묵’이 아니라 종교의 공적 책임이 형성되는 조건으로 재해석하게 하는 핵심 배경을 제공한다.¹⁴⁾

2.2.1. 박해의 기억과 ‘생존 전략’으로서의 엄격한 분리

일제강점기 조선천주교회는 오랜 박해의 기억 속에서 ‘종교의 자유’를 최우선 가치로 삼았고, 그 결과 ‘정교분리’ 원칙을 엄격히 적용하여 정치적 사안에 대한 개입과 비판을 자제하는 방향을 선택하였다. 이 태도는 당시의 상황 아래에서는 교회의 생존을 보장하는 데 기능했지만, 동시에 공적 영역에서 민족의 고통과 국가 문제를 적극적으로 인식하지 못하는 ‘정치적 순응주의’로 귀결되었다는 평가 또한 존재한다. 즉 한국 천주교회의 초기 ‘정교분리’는 ‘원칙’ 이전에 ‘상황’과 결합되어 있었고, 그 핵심 이유는 ‘종교의 자유’라는 절박한 과제에 있었

9) Paul Christopher Manuel and Margaret MacLeish Mott, *ob. cit.*, 53.

10) 김용해, 위의 글, 227-228.

11) Ioannes PP. XXIII, *Litteræ encyclicæ: Pacem in terris*, 한국천주교주교회의의 번역, 협한국천주교 중앙협의회, 1995, 제14항.

12) 이에 대해서는 제3장에서 보다 자세히 다룬다.

13) 김용해, 위의 글, 232-235.

14) 오세일, 「한국천주교회와 사회참여: 제2차 바티칸 공의회로 인한 성찰적 근대화」, 『한국사회학』 49/2(2015), 100-107.

다. 이 지점은 한국 사회에서 ‘정교분리’가 종종 ‘종교는 절대로 정치에 개입하지 말아야 한다’는 명제와 결합되는 배경을 설명한다. 박해와 억압의 경험 속에서 형성된 ‘거리 두기’는 교회의 생존을 위한 전략으로 정당화될 수 있었으나, 그것이 곧 ‘정교분리’의 본질적 의미(종교의 자유 보장과 공적 책임의 조건)와 동일한 것으로 굳어질 때, ‘정교분리’는 종교의 공적 발언을 봉쇄하는 규범으로 오인될 여지를 갖게 된다.¹⁵⁾

2.2.2. 공의회 이후 ‘성찰적 근대화’와 공적 참여의 정당화

한국 천주교회의 ‘정교분리’ 이해가 결정적으로 재구성되는 국면은 제2차 바티칸 공의회 이후이다. 공의회는 가톨릭교회가 근대 사회를 인식하는 방식 자체를 전환시켰고, 그 전환은 교회의 사회 참여를 ‘성찰적 근대화’라는 틀 안에서 이해하도록 만든다. 이 관점에서 종교의 사회 참여는 근대성에 대한 무비판적 적응이나 전통 권위의 회복이 아니라, 교회가 자신의 역할과 권한을 성찰하며 현대 사회에 참여하는 방식으로 파악된다. 따라서 ‘정교분리’는 교회의 사회적 침묵을 요구하는 규범이 아니라, 오히려 ‘종교의 공적 책임이 정당한 형태로 발현될 수 있게 하는 조건’이라는 문제의식이 전면에 등장한다.¹⁶⁾

가톨릭교회는 근대화 과정, 특히 제2차 바티칸 공의회를 거치며 수세적 태도를 넘어 ‘성찰적 근대화’를 지향하는 방향으로 자기 이해와 사회적 위치를 재구성해 왔다. 이는 근대 사회를 대면하면서 초월적 원리에 근거한 종교적 성찰성을 바탕으로, ‘인간 존엄성과 공동선 증진’을 위해 공적 영역에 참여하려는 선택으로 구체화되었다. 더 나아가 교회는 ‘민주주의 사회의 원리’와 ‘정교분리’의 토대를 존중하면서도 사회 참여의 정당성을 신학적으로 제시하게 되었고, 이 성찰은 교리적 차원에서 가톨릭 사회 교리로 구조화되었다. 사회 교리는 인간 존엄성, 공동선, 연대성, 보조성의 원리를 중심으로 교회의 사회 참여를 규범적으로 뒷받침하며, 평신도들이 공론장에서 이를 식별하고 실천하도록 이끈다.¹⁷⁾

2.2.3. 1970-80년대 민주화 국면에서의 실천: ‘정치 권력’이 아니라 ‘공동선’의 증언

이러한 자기 이해의 전환은 1970-80년대 군부 독재 시기 한국 천주교회의 사회 참여로 구체화되었다. 이 시기 교회의 공적 활동은 정치 권력의 점유나 특정 정파의 이익을 목표로 하지 않았으며, 초월적 원리에 근거하여 ‘인간 존엄성과 공동선’을 옹호하는 예언자적 증언의 성격을 지녔다. 특히 김수환 추기경의 언행은 당시 한국 천주교회가 보여준 종교의 성찰적 근대화를 대표하는 사례로 이해되며, 정교분리를 전제로 하면서도 그 원칙을 공의회적 관점에서 재해석한 실천으로 파악된다. 즉 한국 천주교회가 한국 역사 안에서 보여준 민주화에 대한 기여는 ‘정교분리’를 하나의 조건으로 받아들이면서도 그 안에서 종교의 공적 책임을 수행한 역사적 경험이었다.¹⁸⁾

이 점에서 한국 천주교회의 사회 참여는 ‘정교분리’가 곧 ‘종교의 공적 발언 금지’라는 해석으로 환원될 수 없음을 보여준다. 오히려 정교분리의 조건 속에서도 종교가 공적 영역에서 도덕적·윤리적 호소를 수행할 수 있으며, 그 수행이 정치 권력의 장악과 동일시되지 않

15) 같은 글, 109.

16) 같은 글, 100-107.

17) 정규현·오세일, 위의 글, 183-184.

18) 오세일, 위의 글, 109-115.

을 수 있음을 역사적으로 드러낸다.¹⁹⁾

요컨대 한국천주교회의 역사적 궤적은 한국 사회에서 정교분리 논쟁이 갖는 특징을 설명한다. 한국 천주교회의 ‘정교분리’는 교회가 역사적 조건 속에서 종교의 자유를 확보하고 (박해 및 일제 강점기), 이후 근대 사회와 민주주의를 성찰적으로 수용하면서(공의회 이후), 인간 존엄성과 공동선을 향한 공적 책임을 수행해 온 과정으로 이해되어야 한다.

19) 같은 글, 109-115.; 정규현·오세일, 위의 글, 183-184.

3. 제2차 바티칸 공의회 문헌을 통해 바라본 ‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장

제2차 바티칸 공의회 문헌²⁰⁾들은 전통적인 의미에서의 ‘정교분리’를 단순히 반복하거나 제도적으로 확정하는 데 머무르지 않고, 오히려 그 개념을 근본적으로 재정의한다. 공의회는 과거 교회를 ‘완전한 사회(societas perfecta)’로 이해하여 국가와 대립하였던 틀을 넘어, 현대 사회 안에서 국가 공동체와 교회의 관계가 어떠한 원리에 따라 정립되어야 하는지를 새롭게 제시한다. 그 핵심은 국가가 공공 질서와 도덕을 보호할 책임을 지는 동시에, 신앙의 영역에 대해서는 ‘인간의 자유’를 존중해야 한다는 것이다. 이러한 관점은 제2차 바티칸 공의회 문헌들 전반에 걸쳐 다양한 주제 아래에서 전개된다. 공의회는 ‘정교분리’라는 용어를 직접적으로 사용하기보다는, ‘종교 자유’, ‘교회의 사회적 역할’, ‘교회의 일치와 보편성’이라는 주제들을 통해 국가와 교회의 관계를 신학적으로 조명한다. 이 과정에서 국가 권력이 ‘특정 종교를 강제로 배제하거나 신앙 행위를 제한’해서는 안 되며, 동시에 교회 역시 ‘자신의 사명을 정치 권력의 차원에서 수행하려 하지 않는다’는 원칙이 분명히 드러난다.

특히 종교 자유에 관한 선언 「인간 존엄성(Dignitas Humanae)」(이하 「종교자유언」)과 현대 세계의 교회에 관한 사목 헌장 「기쁨과 희망(Gaudium et Spes)」(이하 「사목헌장」)은 국가와 교회의 관계를 직접적으로 다루는 문헌들로서, 인간의 존엄에 기초한 신앙의 자유와 공공 질서 안에서의 종교 실천을 강조한다. 여기에 더하여 평신도 사도직에 관한 교령 「사도직 활동(Apostolicam Actuositatem)」(이하 「평신도교령」)은 신자들이 세상 한가운데에서 그리스도인으로 살아가야 할 소명을 제시함으로써, 정교분리가 곧 ‘신앙을 개인적 차원으로만 축소’시키거나 ‘교회의 사회적 침묵’을 의미하지 않음을 분명히 한다. 오히려 이 문헌은 올바른 정교분리가 평신도를 통하여 교회의 사명이 현세 안에서 실현되는 방식과 깊이 연결되어 있음을 보여 준다.

한편, 위에 언급한 세 문헌 외에도 공의회의 다른 문헌들 역시 국가와 종교의 관계를 간접적인 차원에서 조명한다. 교회에 관한 교의헌장 「인류의 빛(Lumen Gentium)」(이하 「교회헌장」)은 교회의 본질을 규정하면서, 교회가 ‘인간적 요소와 신적 요소가 결합된 공동체’로서 현세 안에 존재하지만 국가나 정치 공동체에 종속되지 않는 ‘독자적 정체성’을 지닌다는 점을 분명히 한다. 동방 가톨릭교회들에 관한 교령 「동방 교회들(Orientalium Ecclesiarum)」(이하 「동방교회교령」)은 동방 교회들의 전통과 자율성을 존중하는 가운데, 교회의 권위와 사명이 국가나 정치 질서와는 구별된 차원에 있음을 드러낸다. 또한 일치 운동에 관한 교령 「일치의 재건(Unitatis Redintegratio)」(이하 「일치교령」)은 ‘교회의 일치’라는 사명이 특정 국가나 정치 공동체의 이해관계에 의해 제한되거나 방해받을 수 없음을 전제로 하여, 교회가 본질적으로 초국가적이고 보편적인 공동체임을 강조한다.

이처럼 제2차 바티칸 공의회 문헌들은 ‘정교분리’를 단순한 제도적 분리 원칙으로 이해하지 않고, ‘교회의 본질과 사명, 그리고 인간 존엄에 대한 신학적 성찰’ 속에서 통합적으로 다룬다. 따라서 공의회 문헌에 기초한 ‘정교분리’는 교회와 국가의 단절이나 대립이 아니라, 각자의 고유한 영역을 존중하면서도 인간과 사회의 공동선을 향해 봉사하는 관계로서 이해해야 한다. 이러한 관점에서 각 문헌에서 다루고 있는 정교분리에 대한 가톨릭교회의 입장을 정리한다.

20) Concilium Oecumenicum Vaticanum II. 1962-1965. 한국천주교주교회의의 번역, 『제2차 바티칸 공의회 문헌』. 한국천주교중앙협의회, 2005.

3.1. 「종교자유선언」(*Dignitatis Humanae*)

제2차 바티칸 공의회 「종교자유선언」은 제1항에서 종교 자유가 무엇을 의미하는지를 명확히 한다. “인간이 하느님을 경배할 의무를 다하고자 요구하는 종교 자유는 시민 사회에서 어떠한 강압도 받지 않는 자유와 관련되므로, 참종교와 그리스도의 유일한 교회에 대한 개인과 사회의 도덕적 의무에 관한 가톨릭의 전통 교리는 온전히 보존된다.”²¹⁾ 이 선언을 통해 가톨릭교회가 바라보는 종교 자유는 곧 상대주의나 진리 무차별을 뜻하지 않음을 분명히 한다. 가톨릭교회가 참된 종교로서 객관적 진리를 지니고 있음을 분명히 하면서도 진리에 대한 응답은 강요가 아니라 자유 안에서 이루어져야 한다는 점을 강조하는 것이다.²²⁾

이러한 ‘종교 자유’의 근거는 인간의 주관적 선택이나 사회적 합의에 있지 않다. 「종교자유선언」은 제2항에서 ‘종교 자유의 권리는 참으로 인간의 존엄성 그 자체에 바탕을 두고 있음’을 선언한다. 인간은 이성과 자유를 지닌 존재로서 진리를 추구하도록 창조되었으며, 이 존엄성은 계시와 이성 모두를 통해 인식된다. 따라서 ‘종교 자유’는 단순한 관용의 문제가 아니라, 인간 본성 자체에서 비롯되는 권리로 인식해야 한다. 이런 이유로 가톨릭교회는 “종교 자유의 권리는 인간의 주관적 상태보다 인간의 본성 자체에 뿌리박고 있다.”²³⁾고 선언하며 진리를 충분히 인식하지 못한 사람들 역시 이 권리를 지님을 분명히 한다. 그리고 이 권리는 사적 영역에만 머물 수 없다. 「종교자유선언」 제2항은 계속해서 “종교 자유의 이러한 인간 권리는 사회의 법적 제도 안에서 인정을 받아 시민권이 되어야 한다”²⁴⁾고 강조한다. 다시 말해, ‘종교 자유’는 단지 개인의 양심 문제에 국한되지 않고, 법과 제도를 통해 공적으로 보장되어야 할 기본권이다. 여기서 가톨릭교회는 국가가 종교 문제에 무관심하거나 중립이라는 이름으로 방관하는 태도를 취해서는 안되며 오히려 국가는 적극적으로 인간의 권리를 보호해야 할 의무를 지닌다고 바라본다.²⁵⁾

「종교자유선언」은 제3항에서 ‘종교 자유의 보호’를 공동선의 핵심 요소로 제시한다. “사회에서 올바른 공공질서를 지키는 자유로운 종교실천을 부정하는 것은 인간에 대한 불의이며, 하느님께서 인간 생활을 위하여 세우신 질서 자체를 짓밟는 것이다.”²⁶⁾ 사회의 공동선이란 인간이 자신의 완성을 자유롭고 충만하게 추구할 수 있도록 하는 모든 조건을 의미하며, 그 중심에는 권리 보호와 의무 이행이 있다. 따라서 시민, 사회단체, 국가 권력뿐 아니라 교회와 종교 단체 모두가 각자의 방식으로 종교 자유를 보호할 책임을 지닌다.

이어서 「종교자유선언」은 제6항에서 이와 관련한, 국가의 역할을 공의회는 명확히 선언한다. “불가침의 인권을 보호하고 증진하는 것은 본질적으로 국가 권력의 의무다.”²⁷⁾ 국가는 정당한 법률과 제도를 통해 시민들이 종교의 권리와 의무를 실제로 행사할 수 있도록 보장해야 하며, 그 결과로 사회 전체가 정의와 평화의 혜택을 누리도록 해야 한다. 또한 공의회는 종교적 이유로 한 강요와 차별을 단호히 배격한다. “공권력이 폭력이나 위협 또는 다른 수단으로 시민들에게 어느 종교에 대한 신봉이나 배척을 강요하거나, 어느 종교 단체에 가입하거나 이탈하는 것을 방해하는 것은 부당하다.”²⁸⁾ 이는 가톨릭교회가 지향하는 국가와 종교와의

21) 「종교자유선언」, 제1항.

22) 참조: 「종교자유선언」, 제1항.

23) 「종교자유선언」, 제2항.

24) 「종교자유선언」, 제2항.

25) 참조: 「종교자유선언」, 제2항.

26) 「종교자유선언」, 제3항.

27) 「종교자유선언」, 제6항.

관계가 지배나 예속이 아니라, 인간 존엄에 기초한 자유와 책임의 질서임을 분명히 보여준다.²⁹⁾ 마지막으로 「종교자유선언」은 제13항에서 그리스도교 신자도 ‘다른 사람들과 마찬가지로 아무런 방해받지 않고 양심에 따라 살아갈 시민권’을 누리기에 국가는 가톨릭 신자들의 종교활동을 공동선의 관점에서 보장해야 함을 강조한다.³⁰⁾

이처럼 제2차 바티칸 공의회 「종교자유선언」에 따른 정교분리의 이해는 종교의 배제가 아니라, 국가와 교회가 각자의 ‘고유한 영역’을 존중하면서도 ‘인간의 존엄성’과 ‘공동선’을 위해 협력하는 관계를 지향한다. 이는 국가법적 관점의 ‘정교분리’ 개념과 대화할 수 있는 토대를 제공하며, 동시에 종교 자유를 인간과 사회를 위한 근본적 가치로 자리매김하게 한다.

3.2. 「사목헌장」(Gaudium et Spes)

제2차 바티칸 공의회 「사목헌장」은 ‘국가(정치 공동체)와 교회의 관계’를 제76항에서 명확히 설정한다. 그것의 핵심은 각자가 ‘그 고유 영역에서 서로 독립적이고 자율적’이라는 것이다. 이는 교회가 국가의 하위 기관이 아니며, 국가 또한 교회의 도구가 아니라는 점을 분명히 하는 원칙이다. 그러나 이러한 자율성은 고립이나 대립을 의미하지 않는다. 사목헌장 제76항은 이어서 국가와 종교는 함께 ‘동일한 인간들의 개인적 사회적 소명에 봉사’해야 함을 분명히 밝힌다. 즉, 국가와 교회는 목적과 수단은 다르지만, 모두 인간의 존엄과 완성을 향한 여정에 기여한다는 점에서 공통의 지평을 공유한다. 이러한 이해 위에서 제2차 바티칸 공의회는 국가와 교회의 협력을 강조하며 ‘양자가 장소와 시대의 환경을 고려하며 서로 건설한 협력을 더 잘 하면 할수록, 그 봉사는 더 효과적으로 모든 사람의 행복에 이바지할 것’이라 말한다. 여기서 말하는 협력은 권력의 결합이나 특권의 교환이 아니라, 각자의 정체성을 유지한 채 인간의 삶을 더 인간답게 만드는 방향으로 나아가는 협력이라 할 수 있다.³¹⁾

제2차 바티칸 공의회가 제시한 이러한 국가와 종교의 이해는, 가톨릭교회가 인식하는 교회의 사회적 역할과 연결된다. 「사목헌장」 제40항은 가톨릭교회의 사회적 역할에 대하여 다음과 같이 설명한다. “교회는 자기 고유의 구원 목적을 추구하며 인간에게 하느님의 생명을 나누어 줄 뿐 아니라 그 생명의 빛을 어느 모로 온 세상에 되비추고 있다.”³²⁾ 이 구원 사명은 추상적 차원에 머무르지 않고, 인간의 존엄과 사회적 삶을 구체적으로 변화시킨다. 곧 교회는 ‘인간의 존엄을 치유하고 향상시키며, 인류 사회의 결속을 강화하고, 인간의 일상 활동에 더욱 깊은 의미와 중요성을 부여’함으로써 세상에 빛을 비추며 교회의 사회적 역할을 다해야 한다.³³⁾

교회가 중요시 여기는 자선사업 역시 이러한 종교적 사명, 종교의 사회적 역할 차원에서 이해할 수 있다. 「사목헌장」 제42항은 “자선 사업이나 다른 위대한 활동처럼, 모든 사람을 위하여 특히 빈곤한 사람들에게 봉사하는 활동을 일으킬 수 있고 또 반드시 일으켜야 한다.”³⁴⁾고 말하며 교회가 수행하는 자선사업으로 대표되는 사회적 활동의 중요성을 강조한다.

28) 「종교자유선언」, 제6항.

29) 참조: 「종교자유선언」, 제6항.

30) 참조: 「종교자유선언」, 제13항.

31) 참조: 「사목헌장」, 제76항.

32) 「사목헌장」, 제40항.

33) 참조: 「사목헌장」, 제40항.

34) 「사목헌장」, 제42항.

가톨릭교회는 또한 교회 안에만 머무르는 것이 아니라 현대 사회 안에서 발견되는 긍정적 요소들을 높이 평가한다. 「사목헌장」 제42항은 이어서 “더 나아가서 교회는 오늘날 사회 운동에서 발견되는 좋은 것은 무엇이든, 특히 일치를 향한 진보, 건전한 사회화 과정, 경제적 시민적 연합의 진전을 인정한다.”³⁵⁾고 말하며 교회가 수행하는 활동이 교회 안에만 국한되는 것이 아니라 국가나 다른 단체와 연계될 수 있음을 밝힌다. 이것이 가능한 이유는 교회가 세속 권력의 지배를 받지 않으며, 특정 국가 체제에 예속되지 않는 독립된 주체이기 때문이다. 실제로 ‘교회는 그 사명과 본질의 힘으로 인류 문화의 어떤 특수 형태나 어떤 특정 정치, 경제, 사회 체제에 얽매이지 않으며’ 바로 이 특성 때문에, 교회는 여러 민족과 국가를 초월하여 그들 사이에서 신뢰의 매개체가 될 수 있다.³⁶⁾

교회는 이러한 ‘사회에 대한 자기이해’를 바탕으로 사회에 대한 발언권을 분명히 인정한다. 「사목헌장」 제76항은 앞부분에서 국가와 종교의 관계를 규정한 뒤, 뒷부분에서는 교회가 지니는 사회적 발언권을 분명히 한다. 그리하여 “교회가 언제나 어디에서나 참된 자유를 가지고 신앙을 선포하고, 사회에 관한 교리를 가르치며, 사람들 가운데에서 자기 임무를 자유로이 수행하고, 인간의 기본권과 영혼들의 구원이 요구할 때에는 정치 질서에 관한 일에 대하여도 윤리적 판단을 내리는 것은 정당하다”³⁷⁾고 선포한다. 이는 교회가 특정 정치 체제를 지지하거나 권력을 장악하려는 것이 아니라, 인간의 존엄과 구원이라는 기준에 비추어 사회 현실을 식별할 책임을 지닌다는 의미이다. 이 역할을 다하기 위하여 교회는 ‘오로지 복음에 일치하고 다양한 시대와 환경에 따라 모든 사람의 행복에 부합하는 모든 방법’을 사용한다. 그 과정에서 교회는 세상 안에 존재하는 선한 요소들을 적극적으로 수용하며 ‘교회는 인간 공동체 안에서 발견되는 진선미는 무엇이든 보호하고 승화시키는 것을 자기 임무’로 여기며, 세상 가운데서 평화를 견고하게 하려는 교회의 목적을 추구한다. 이러한 활동이 가능한 이유는 교회가 세상과 대립되거나 단절된 폐쇄적 공동체가 아니라 세상 안에서 활동하며 세상의 공동선을 추구하는 실재이기 때문이다. 교회는 이러한 현실 인식 속에서 현세적 사물과 질서를 도구적으로 활용할 수 있음을 인정하여 ‘그 고유의 사명이 요구하는 범위 안에서 현세 사물을 활용’한다.³⁸⁾

또한 「사목헌장」은 “모든 그리스도인은 정치 공동체 안에서 특별한 고유 소명을 의식하여야 한다”³⁹⁾고 말하며 사회 안에서 그리스도인들의 책임을 강조한다. 신앙인은 공동선을 증진하는 시민으로서, 자유와 권위, 다양성과 일치에 조화를 이루는 삶의 모범을 보여야 하기 때문이다. 이러한 교회의 활동은 ‘믿지 않는 이’들과도 함께 이루어져야 하기에 교회는 ‘믿는 이’와 ‘믿지 않는 이’가 함께 세상을 건설해야 한다고 선언하며, ‘진지하고 신중한 대화’의 필요성을 강조한다. 그리하여 교회가 인간의 존엄과 희망을 수호할 때, 교회의 메시지는 ‘인간 마음의 가장 깊은 열망과 일치’하며, 인간을 위축시키지 않고 오히려 ‘빛과 생명과 자유를 쏟아부어 준다’고 공의회는 선포한다.⁴⁰⁾

이처럼 「사목헌장」이 제시하는 가톨릭교회의 ‘정교분리’는 ‘단절’이 아니라 ‘관계’로, ‘배제’가 아니라 ‘고유한 역할 수행’으로 이해해야 한다. 교회와 국가는 각자의 자율성을 존중하면서도 인간 공동선을 향해 협력해야 하며, 바로 이 조화가 가톨릭교회가 제시하는 ‘국가와

35) 「사목헌장」, 제42항.

36) 참조: 「사목헌장」, 제42항.

37) 「사목헌장」, 제76항.

38) 참조: 「사목헌장」, 제76항.

39) 「사목헌장」, 제75항.

40) 참조: 「사목헌장」, 제21항.

종교' 관계의 핵심이라 할 수 있다.

3.3. 「평신도교령」(Apostolicam Actuositatem)

「평신도교령」은 현대 사회의 구조적 변화로 인해 교회의 사명을 수행하는 데에 평신도의 역할이 중요함을 강조한다. 그리하여 “현대는 그에 못지않은 평신도들의 열성을 요구한다. 오히려 오늘날의 상황은 더욱더 활발하고 광범위한 평신도 사도직을 요청하고 있다.”⁴¹⁾고 선언한다. 이는 교회가 평신도를 통하여 세상 안에서 살아 움직이는 방식으로 자신의 사명을 수행함을 알려준다. 이러한 이해의 신학적 토대는 평신도의 정체성에 있다. 공의회는 “평신도들은 그리스도의 사제직, 예언자직, 왕직에 효과적으로 참여하여 하느님 백성 전체의 사명에서 맡은 자기 역할을 교회와 세상 안에서 수행한다.”⁴²⁾고 밝힌다. 평신도는 성직자와 대비되는 ‘주변인’이 아니라, 세례를 통해 이미 교회의 사명에 참여하는 존재이며, 동시에 시민으로서 사회 질서 안에 속한 존재이다. 바로 이 이중적 정체성은 세상 안에서 이루어져야 하는 평신도의 역할을 더 부각시킨다.

교회가 정치 권력이나 국가 제도에 직접 개입하지 않는다고 해서, 교회의 사명이 공적 차원을 상실하는 것은 아니다. 오히려 공의회는 평신도의 삶 자체가 교회의 공적 현존임을 강조하며 “세상 한가운데에서 세속 일을 하며 살아가는 것이 평신도의 신분이므로 바로 평신도들은 그리스도인 정신으로 불타올라 마치 누룩처럼 세상에서 사도직을 수행하도록 하느님께 부름 받았다.”⁴³⁾고 선포한다.

이처럼 가톨릭교회는 정교분리를 통해 교회가 국가와 제도적으로 분리되어야 하지만 그리스도인의 삶은 사회(국가)안에서 더욱 깊이 스며들 것을 요구한다. 이때 중요한 것은 ‘신앙’과 ‘시민적 책임’의 분리가 아니라 통합이다. 공의회는 평신도에게 ‘일상생활의 현세 임무를 올바르게 이행하면서도 그리스도와 이루는 일치와 자기 삶을 분리’해서는 안된다고 말한다.⁴⁴⁾ 이는 정교분리가 신앙의 사적 축소를 정당화하지 않으며, 오히려 신앙이 시민적 삶을 내적으로 형성해야 함을 보여 준다.

또한 「평신도교령」은 “그리스도의 구원 활동은 인간 구원을 그 목적으로 하며 모든 현세 질서의 개선도 포함한다”⁴⁵⁾고 말하며 현세 질서 자체가 하느님의 구원 계획과 무관하지 않음을 분명히 한다. 그러면서 ‘신자’이며 동시에 ‘시민’인 평신도는 “이 두 질서 안에서 지속적으로 한 그리스도교 양심의 지배를 받아야 한다”⁴⁶⁾고 선포한다. 따라서 교회의 사명은 정치 질서를 대체하거나 지배하는 것이 아니라, 현세 질서 안에 복음 정신을 스며들게 하여 그 질서를 완성하는 것이며, 정교분리는 바로 이 구별을 제도적으로 보장하는 장치로만 이해되어야 한다.

또한 「평신도교령」은 현세 질서를 구성하는 요소들, 곧 ‘가정의 선익, 문화, 경제, 예술과 직업, 국가 제도, 국제 관계’ 등이 하느님께 받은 고유 가치를 지닌다고 강조한다. 이때에 세상에서 살아가는 평신도의 사회적 책임은 더욱 분명해진다. 평신도는 ‘시민으로서 전문

41) 「평신도 교령」, 제1항.

42) 「평신도 교령」, 제2항.

43) 「평신도 교령」, 제4항.

44) 참조: 「평신도 교령」, 제4항.

45) 「평신도 교령」, 제5항.

46) 「평신도 교령」, 제5항.

지식과 고유한 책임감을 지니고 다른 사람들과 함께 협력하며 어디서나 모든 일에서 하느님 나라의 정의를 찾아야' 하기 때문이다.⁴⁷⁾

이처럼 「평신도교령」은 평신도의 일상적 삶 자체가 교회의 공적 현존이 되도록 요구하며, '신앙'과 '시민적 책임'의 분리가 아닌 통합을 요청한다. 가톨릭교회는 평신도를 통해 복음 정신을 사회 전반에 스며들게 하여 하느님의 구원 계획 안에서 현세 질서를 완성하려 한다.

3.4. 「교회헌장」(Lumen Gentium), 「동방교회교령」(Orientalium Ecclesiarum), 「일치교령」(Unitatis Redintegratio)

정교분리는 종종 국가와 교회를 서로 배타적인 두 영역으로 구분하는 원리로 이해되며, 그 결과 종교는 초월적이거나 혹은 사적인 영역에 머물러야 한다는 요구로 이어지기도 한다. 그러나 가톨릭교회가 제2차 바티칸 공의회를 통해 드러낸 자기 이해는 이러한 이분법적 사고와 근본적으로 다르다. 교회는 스스로를 순수한 '영적 실체'로만 이해하지 않으며, 동시에 단순한 '사회 제도'로 자신을 환원하지도 않는다. 오히려 교회는 '신적 요소와 인간적 요소가 결합된 실체'로서, 현세 안에 존재하면서도 그 자체로 초월을 지향하는 공동체임을 분명히 한다.

이러한 자기 이해는 「교회헌장」 제8항에서 가장 집약적으로 드러난다. 교회는 '교계 조직으로 이루어진 단체인 동시에 그리스도의 신비체, 가시적 집단인 동시에 영적인 공동체, 지상의 교회인 동시에 천상의 보화로 가득 찬' 존재이며, '두 개가 아니라 인간적 요소와 신적 요소로 합성된 하나의 복합체'로 이해되어야 한다.⁴⁸⁾ 이 선언은 교회의 본성이 본질적으로 이중적이라는 점을 밝히며, 교회가 현세 질서와 무관한 초역사적 실체로만 이해될 수 없음을 전제한다. 교회는 인간 역사 안에 실제로 존재하는 사회적 조직이며, 그 조직성 자체가 교회의 생명을 가능하게 하는 성령의 활동에 봉사한다. 바로 이 점에서 가톨릭교회의 정교분리 이해는 출발점을 가진다. 교회는 국가와 동일한 차원의 '현세 권력'이 아니며, 그렇다고 해서 현세 질서와 단절된 '영적 공동체'도 아니다. 교회가 현세 안에 존재하는 사회적 실체라는 사실은, 국가와의 제도적 구별을 가능하게 하는 동시에, 그 구별이 곧 단절이나 배제를 의미하지 않음을 보여 준다. 교회의 인간적 요소는 정치, 사회 질서와 접촉하지만, 그 목적과 근원은 신적 요소에 있으며, 이 둘은 분리되지 않고 하나의 실체 안에서 결합되어 있다.

「교회헌장」 제13항과 제16항은 이러한 자기 이해를 교회의 보편성과 포용성의 차원에서 확장한다. 교회는 특정 민족이나 문화, 정치 질서에 자신을 동일시하지 않는다. '지상의 모든 민족 가운데에 하나의 하느님 백성이'있으며, 그리스도의 나라는 이 세상의 나라가 아니므로, 교회는 어떠한 민족의 '현세적 선'도 부정하지 않는다. 오히려 교회는 '민족들의 역량과 자산과 관습을 좋은 것이라면 촉진하고 받아들이며, 받아들이므로써 실제로 정화하고 강화하며 승화'시킨다.⁴⁹⁾ 이 태도는 교회가 현세 질서의 자율성과 고유 가치를 인정한다는 점을 분명히 한다. 더 나아가 교회는 아직 믿지 않는 이들과 하느님의 구원 계획 안에서 바라본다. "복음을 아직 받아들이지 않은 사람들도 여러 가지 이유로 하느님의 백성과 관련되어 있

47) 참조: 「평신도 교령」, 제7항.

48) 참조: 「교회헌장」, 제8항.

49) 참조: 「교회헌장」, 제13항.

다.”⁵⁰⁾고 말하며, 교회가 구원을 독점적 제도나 정치적 공동체처럼 이해하지 않음을 보여 준다. 그리하여 교회는 우월적인 시각에서 타자를 배제하기보다, ‘그들이 지닌 좋은 것, 참된 것은 무엇이든지 다 교회는 복음의 준비로’ 받아들인다. 이러한 가톨릭교회의 포용성은 가톨릭 교회는 국가 권력과 결합하여 타자를 배제하거나 강제하려는 의도가 전혀 없음을 알려준다.⁵¹⁾

「동방교회교령」은 이 포용성을 교회 내부의 다양성 차원에서 더욱 분명히 드러낸다. 가톨릭교회는 동방 교회들의 ‘제도, 전례 예법, 교회 전통, 그리스도교 생활 규범’을 존중하며, 이를 보편 교회의 유산으로 인정한다.⁵²⁾ “교회 안의 다양성이 교회 일치를 결코 해치지 않고 오히려 그 일치를 뚜렷하게 드러낸다.”⁵³⁾는 인식은, 교회가 획일적 구조나 단일한 문화·정치 모델을 요구하지 않음을 보여 준다. 이는 교회가 특정 국가 체제나 정치 질서에 자신을 결속시키지 않음을 보여주는 예라 할 수 있다.

「일치교령」은 이러한 태도를 교회 밖의 그리스도인들과의 관계로까지 확장한다. 공의회는 ‘비록 완전하지는 않더라도 어느 정도 가톨릭교회와 친교를 이루고’ 있는 이들을 인정하며, 가톨릭교회의 ‘눈에 보이는 울타리 밖에도’ 교회를 세우는 요소들이 존재할 수 있음을 분명히 한다.⁵⁴⁾ 이는 교회가 자신의 정체성을 국가나 제도적 경계처럼 배타적으로 설정하지 않는다는 것을 의미한다. 오히려 교회는 대화와 협력, 공동선을 위한 연대를 통해 진리를 증언한다.

이러한 교회의 자기 이해는 정교분리에 대한 가톨릭교회의 입장을 간접적이지만 분명하게 뒷받침한다. 교회는 현세 안에 존재하지만 ‘현세 권력’이 아니며, 보편적이지만 특정 정치 질서에 종속되지 않는다. 가톨릭교회는 다양한 문화와 제도, 종교적 상황을 존중하면서도, 그 안에서 복음의 빛으로 진리와 선을 식별하고 승화시키는 사명을 수행한다. 따라서 가톨릭 교회에게 정교분리는 교회의 본성을 위협하는 ‘외적 제약’이 아니라, 오히려 교회가 자신의 현세적 성격과 포용성을 충실히 살아갈 수 있게 하는 ‘제도적 조건’으로 이해될 수 있다.

50) 「교회헌장」, 제16항.

51) 참조: 「교회헌장」, 제16항.

52) 참조: 「동방교회교령」, 제1항.

53) 「동방교회교령」, 제2항.

54) 참조: 「일치교령」, 제3항.

4. 제2차 바티칸 공의회 이후의 교회문헌을 통해 바라본 ‘정교분리’의 의미

제2차 바티칸 공의회는 교회와 국가의 관계를 더 이상 ‘대립적 분리’나 ‘제도적 우위’의 문제로 이해하지 않고, 인간 존엄성과 종교 자유에 기초한 ‘자율성과 협력의 관계’로 재정립하였다. 그러나 공의회 문헌 자체는 원칙과 방향을 제시하는 데에 그치며, 그 가르침이 구체적인 교리 체계와 사회적, 정치적 현실 속에서 어떻게 적용되고 해석되어야 하는지는 이후 교도권의 활동에 맡겨졌다. 이러한 맥락에서 공의회 이후 발표된 주요 문헌들은 정교분리의 의미를 보다 명확히 하고, 종교 자유를 인간과 사회의 공동선을 위한 적극적 원리로 심화시켜왔다. 여기서는 제2차 바티칸 공의회의 직접적 문헌들과는 구분하여, 공의회 정신을 계승하고 발전시킨 세 가지 후속 문헌, 곧 『가톨릭교회 교리서(Catechismus Catholicae Ecclesiae)』,⁵⁵⁾ 2004년 교황청 정의평화평의회(Pontifical Council for Justice and Peace)가 발간한 『간추린 사회교리(Compendium Doctrinae Socialis Ecclesiae)』,⁵⁶⁾ 그리고 교황청 국제신학 위원회가 2019년에 발표한 「모든 이의 선을 위한 종교 자유(*La libertà religiosa per il Bene di Tutti*)」⁵⁷⁾를 중심으로 교회의 입장을 고찰하고자 한다. 이 문헌들은 서로 다른 성격과 목적을 지니고 있으나, 공통적으로 종교 자유와 교회-국가 관계를 ‘인간 존엄성과 공동선’이라는 통합적 관점에서 해석한다는 점에서 하나의 연속적인 교도권 흐름을 형성한다.

『가톨릭교회교리서』는 제2차 바티칸 공의회의 가르침을 교회의 공식 교리 체계 안에 정착시키는 문헌으로서, 종교 자유를 단순한 관용이나 정치적 타협이 아니라 ‘인간 존엄성’에 근거한 자연적 권리로 규정한다. 교리서는 국가가 종교 문제에서 강제하거나 배제할 권한을 부정하는 한편, ‘공공질서와 공동선’이라는 한계 안에서 종교 자유가 보호되어야 함을 분명히 한다. 이를 통해 교리서는 교회와 국가의 자율성을 동시에 인정하면서도, 양심과 도덕 질서에 대한 국가 권력의 한계를 명확히 설정한다.

『간추린사회교리』는 종교 자유와 정교분리를 사회 구조와 정치 공동체의 차원에서 다룬다. 이 문헌은 국가의 세속성이 종교를 공적 영역에서 배제하는 이념으로 변질될 위험을 지적하면서, 교회와 정치 공동체가 각자의 고유한 목적을 지닌 자율적 실체임을 재확인한다. 동시에 종교 자유를 민주주의의 본질적 요소이자 공동선 실현의 조건으로 제시하며, 평신도의 사회적, 정치적 참여를 통해 신앙과 시민적 책임이 분리될 수 없음을 강조한다.

『종교자유』는 2000년대 이후 변화된 세계 정세와 새로운 위협 속에서 종교 자유의 의미를 재조명하는 문헌으로, 종교 자유를 개인적 권리를 넘어 사회적 평화와 인류 공동체의 미래를 위한 핵심 원리로 제시한다. 이 문헌은 국가의 ‘중립성’ 개념에 내재한 한계를 비판하며, 종교 공동체가 공공 문화와 사회적 유대 형성에 기여할 수 있는 정당한 자리를 보장하는 ‘긍정적 세속성’을 옹호한다. 또한 종교 간 대화, 폭력의 거부, 그리고 순교의 증언을 통해 종교 자유가 인간 존엄성을 수호하는 윤리적 기준임을 분명히 한다.

이처럼 공의회 이후의 교도권 문헌들은 제2차 바티칸 공의회가 제시한 원칙을 반복

55) Ioannes Paulus PP. II, *Catechismus Catholicae Ecclesiae*, 1992. 한국천주교주교회의의 번역, 『가톨릭교회 교리서』, 한국천주교중앙협의회, 2008. 이하 『가톨릭교회교리서』로 표기함.

56) Pontificium Consilium de Iustitia et Pace, *Compendium Doctrinae Socialis Ecclesiae*, 2004. 한국천주교주교회의의 번역, 『간추린 사회교리』, 한국천주교중앙협의회, 2005. 이하 『간추린사회교리』로 표기함.

57) Commissio Theologica Internationalis, *La libertà religiosa per il Bene di Tutti*, 2019. 한국어 번역, 박준양·안소근·최현순 공역, 『모든 이의 선을 위한 종교자유: 현대의 도전들에 대한 신학적 접근』, 한국천주교중앙협의회, 2022. 이하 『종교자유』로 표기함.

하는 데에 머물지 않고, 이를 교리적, 사회적, 국제적 차원에서 점진적으로 심화시켜 왔다.

4.1. 가톨릭교회 교리서 (*Catechismus Catholicae Ecclesiae*)

『가톨릭교회교리서』는 공의회 문헌들의 신학적 성찰과 교도권의 가르침을 종합하고 요약한 문헌으로서, ‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장을 체계적으로 제시한다. 교리서는 국가가 공공 질서와 공동선을 수호할 책임을 지니고 있음을 인정하면서도, 그 권한이 ‘종교와 양심의 영역’에 대한 강제로 확장되어서는 안 된다는 점을 가르친다.

『가톨릭교회교리서』에서 말하는 종교 자유는 상대주의나 오류에 대한 권리를 의미하지 않는다. 그리하여 ‘종교 자유의 권리는 오류를 지지하라는 허락도 아니고, 오류를 범할 수 있는 권리도 아니며, 다만 국민으로서 누릴 수 있는 자유에 대한 인간의 타고난 권리’라고 가르친다. 이는 정교분리를 무비판적인 다원주의의 원리로 이해하는 해석을 분명히 배제한다. 교회는 진리의 객관성을 포기하지 않으면서도, 그 진리에 대한 응답이 강요가 아니라 자유 안에서 이루어져야 함을 강조한다. 따라서 종교 자유란 ‘종교 문제에서 정당한 한계를 지킬 때 정치권력으로부터 외적인 구속을 받지 않을 권리’이며, 이 권리는 ‘사회의 법적 제도 안에서 인정되는 국민의 권리’이다.⁵⁸⁾

이러한 종교 자유 이해는 인간의 존엄과 자유에 대한 교회의 근본 입장과 직결된다. 『가톨릭교회교리서』는 “자유를 행사할 권리는 인간의 존엄성과 분리할 수 없는 것이며 도덕적, 종교적인 문제에 대해서는 특히 그러하다.”⁵⁹⁾고 밝히면서도, 동시에 자유가 무제한적 권리가 아님을 분명히 한다. 이는 국가가 공공 질서와 도덕을 보호할 책임을 지니되, 그 보호가 양심과 신앙의 자유를 침해하는 방식으로 행사되어서는 안 된다는 원칙을 함축한다. 여기서 정교분리는 국가 권력이 종교적 진리의 판정자나 강제자가 되지 않도록 하는 윤리적 경계로 이해할 수 있으며, 종교 자유가 실질적으로 보장될 때, 교회의 공적 존재 역시 자연스럽게 드러날 수 있다. 그러한 관점에서 『가톨릭교회교리서』는 “종교 자유가 방해받지 않을 때, 그리스도인들은 하느님께 예배를 드리기 위한 건물을 짓는다.”⁶⁰⁾고 말하며, 교회 건물이 단순한 집회 장소가 아니라 ‘그 지역에 살아 있는 교회’를 가시적으로 드러내는 표징임을 강조한다.⁶¹⁾ 이를 위해서는 교회의 ‘공적 가시성’을 국가가 인정하면서 동시에 교회가 사회 안에서 존재할 수 있도록 그 활동을 국가가 보장해야 한다.

한편 『가톨릭교회교리서』는 “성령에 따른 분별력으로, 그리스도인은 하느님 나라의 성장과, 자신들이 몸담고 있는 문화와 사회의 진보를 구별해야 한다”⁶²⁾고 말하며, 그리스도인의 사회 참여를 분명히 요청하면서도, 신앙과 정치의 관계를 구분한다. 그러나 이러한 구별은 분리를 말하는 것이 아니며 그러하기에 가톨릭교회는 영원한 생명에 대한 인간의 소명이 현세적 책임을 약화시키지 않으며, 오히려 ‘이 세상에서 정의와 평화에 투신하기 위해 창조주께 받은 힘과 수단을 유용하게 활용해야 하는 의무를 강화’해야 한다고 가르친다. 이는 정교분리가 신앙인의 사회적 책임을 배제하는 원리가 아님을 분명히 한다.⁶³⁾

58) 참조: 『가톨릭교회교리서』, 제2108항.

59) 『가톨릭교회교리서』, 제1747항.

60) 『가톨릭교회교리서』, 제1180항.

61) 참조: 『가톨릭교회교리서』, 제1180항.

62) 『가톨릭교회교리서』, 제2820항.

63) 참조: 『가톨릭교회교리서』, 제2820항.

마지막으로 『가톨릭교회교리서』는 ‘공권력의 도덕적 정당성은 그 자체에 있지 않음’을 분명히 하며 공권력의 정당성에 대해 분명한 기준을 제시한다. 즉 공권력은 ‘공동선을 위하여’ 행사 될 때에만 정당하며 국가 권력이 윤리 질서에 어긋나는 법과 조치를 강제한다면, 그것은 ‘인간의 양심을 구속하지 못하며’, 공권력은 ‘압제’로 변질 되게 된다.⁶⁴⁾ 이 가르침은 국가가 종교와 양심의 영역에 무제한적으로 개입할 수 없음을 명확히 하며, 정교분리를 공권력 남용을 방지하는 도덕적 원리로 자리매김한다.

이처럼 『가톨릭교회교리서』에 나타난 정교분리 이해는 교회와 국가의 적대적 분리나 상호 무관심이 아니다. 그것은 인간의 존엄과 자유를 보호하고, 공권력의 도덕적 한계를 설정하며, 신앙이 자유로운 증언과 사랑의 실천을 통해 사회 안에서 살아 움직이도록 하는 질서이다.

4.2. 『간추린 사회교리』 (*Compendium Doctrinae Socialis Ecclesiae*)

『간추린사회교리』는 가톨릭교회의 사회교리를 체계적이고 포괄적으로 제시하는 핵심 문헌이다. 『간추린사회교리』는 사회교리의 기본 원리를 명확히 밝히며, 인간의 존엄성과 공동선을 중심으로 사회적 책임을 강조한다. 또한 『간추린사회교리』는 제2차 바티칸 공의회가 가르침을 바탕으로 하여, 현대 사회 안에서 교회와 정치 공동체의 관계를 체계적으로 정리한다.

제2차 바티칸 공의회는 “정치 공동체와 교회는 그 고유 영역에서 서로 독립적이고 자율적이다”⁶⁵⁾라고 엄숙히 선언한 바 있다. 이를 바탕으로 『간추린사회교리』는 교회와 정치 공동체의 관계를 보다 구조적으로 설명한다. 두 실재는 모두 가시적이고 유기적인 조직이지만, 그 목적과 성격에서 본질적으로 다르다. 이에 대하여 그리하여 정치 공동체는 현세의 공동선을 실현하는 데 목적이 있으며, 교회는 신자들의 영적 요구와 구원 사명을 중심으로 조직됨을 분명히 한다. 이러한 차이는 교회와 국가의 관계에서 ‘자율성’과 ‘독립성’이 필수적임을 보여 준다. 그러나 이 자율성은 상호 무관심이나 배타적 분리를 의미하지 않는다. 『간추린사회교리』는 종교 자유를 존중할 의무가 정치 공동체(국가)로 하여금 ‘교회에 그 사명을 수행하는 데에 필요한 공간을 보장해 줄 것’을 요구한다고 밝힌다. 반대로 교회는 정치 공동체에 대해 ‘어떠한 특별한 관할 영역도 없다’는 점을 분명히 하며, ‘민주적 질서의 합법적인 자율성을 존중’한다.⁶⁶⁾ 이처럼 교회는 특정 법이나 제도의 형태를 내세울 권리를 주장하지 않으며, 정치적 활동이나 계획을 판단하지도 않는다. 다만 그것들이 인간의 종교적, 도덕적 삶에 미치는 영향에 대해서는 식별하고 판단할 권리를 지닌다.

이러한 관계 설정은 『간추린사회교리』가 말하는 ‘세속성’ 개념에서 더욱 분명해진다. 자율성의 원리에는 ‘모든 신앙 고백에 대한 국가의 존중’이 포함되며, 다원주의 사회에서 세속성은 ‘서로 다른 영성 전통들과 국가를 이어 주는 자리’로 이해되어야 한다.⁶⁷⁾ 그리하여 『간추린사회교리』는 교회와 정치 공동체의 자율성이 협력을 배제하지 않음을 분명히 한다. 두 실재는 ‘자격은 다르지만 동일한 인간들의 개인적 사회적 소명에 봉사’하며, ‘장소와 시대의 환경을 고려하며 서로 건설한 협력’이 필요하고, 이를 통해 모든 사람의 행복, 즉 공동선에 이바

64) 참조: 『가톨릭교회교리서』, 제1902항.

65) 「사목헌장」, 제76항.

66) 참조: 『간추린사회교리』, 제424항.

67) 참조: 『간추린사회교리』, 제572항.

지 해야 함을 밝힌다.⁶⁸⁾

그리하여 『간추린사회교리』는 종교 자유는 정치 권력이 허용하거나 철회할 수 있는 특권이 아니라, 인간 존엄에 근거한 권리임을 밝히며 국가와 정치 공동체는 구성원의 ‘양심에 어긋나는 것을 강요할 수 없음’을 분명히 한다.⁶⁹⁾ 또한 ‘종교의 자유’는 공동선과 공공 질서 안에서 이루어져야 하며, ‘사회적 상황에 맞춰 정치적 신중성을 가지고 공동선의 요구에 따라 결정’되어야 한다. 이러한 제한은 종교 자유에 대한 억압이 아니라, ‘모든 국민의 화합에 필요한 실질적인 권리 보호’, ‘마땅히 수호하여야 할 공공 도덕’을 위하여 요청되는 것이다. 여기서 ‘정교분리’는 국가가 종교를 배제하거나 통제하기 위한 원리가 아니라, 권력의 남용을 방지하고 양심의 자유를 보호하는 윤리적 기준으로 이해될 수 있다.⁷⁰⁾

또한 『간추린사회교리』는 정치 영역과 종교 영역의 구분이 가톨릭교회가 인정해 온 가치이자 ‘현대 문명의 유산’임을 명시한다. 그리하여 교회의 교도권은 정치 권력의 활동에 대해서는 직접적으로 평가하지 않지만, 도덕과 윤리와 관련된 영역에서는 ‘신자들의 양심을 가르치고 밝혀 주기 위하여’ 가르침을 제시한다.⁷¹⁾

교회의 사회적 발언과 활동 역시 이 틀 안에서 이해된다. 『간추린사회교리』는 「사목 현장」의 내용을 그대로 인용하며 “그리스도께서 당신 교회에 맡기신 고유한 사명은 정치, 경제, 사회의 질서에 있지 않다”고 분명히 하면서도, “바로 이 종교적 사명에서 하느님 법을 따라 건설되고 강화되어야 할 인간 공동체에 이바지할 수 있는 임무와 빛과 힘이 흘러나온다”⁷²⁾고 말한다. 그리하여 교회는 사회 문제와 관련된 전문적 정책을 제시하지 않지만, 인간 해방과 공동선을 향한 도덕적 방향을 제시할 권리와 의무를 지닌다. 이 사명은 특히 평신도를 통해 구체화된다. 『간추린사회교리』는 ‘사회생활에서 평신도의 존재와 활동의 중요성’을 강조하며 교회의 사회교리는 평신도들 통해 ‘구체적으로 실현될 때 온전히 현실’이 될 수 있음을 강조한다.⁷³⁾ 그리하여 평신도의 정치 참여 역시 세속 권력에 대한 추구가 아니라 ‘다른 사람들에 대한 그리스도인의 봉사 의무의 한 표현’으로 이해되어야 한다.⁷⁴⁾

4.3. 「모든 이의 선을 위한 종교 자유」 (*La libertà religiosa per il Bene di Tutti*)

「종교자유」는 제2차 바티칸 공의회 「종교자유선언」의 역사적 성과를 계승하면서, 그 한계를 신학적으로 보완하고자 한다. 이 문헌은 종교의 자유를 단순한 개인적 권리로 환원할 경우, 윤리적 허무주의와 사회적 분절이 초래될 수 있음을 지적한다.⁷⁵⁾ 문헌은 종교의 자유를 ‘모든 이의 선’, 곧 공동선과 본질적으로 연결된 관계적 권리로 이해한다. 종교의 자유는 무제한적 권리가 아니라, 공동선 안에서 보호되고 행사되어야 하며, 사회 통합과 윤리적 성찰을 가능하게 하는 공적 자원으로 기능한다. 이러한 이해는 제2차 바티칸 공의회 이후 교황들의 가르침 속에서 점차 심화되어 왔다. 요한 바오로 2세는 종교의 자유를 민주주의와 평화의

68) 참조: 『간추린사회교리』, 제425항.

69) 참조: 『간추린사회교리』, 제421항.

70) 참조: 『간추린사회교리』, 제422항.

71) 참조: 『간추린사회교리』, 제571항.

72) 「사목현장」, 제42항; 『간추린사회교리』, 제68항.

73) 참조: 『간추린사회교리』, 제551항.

74) 참조: 『간추린사회교리』, 제565항.

75) 『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제5항, 제13항 참조.

토대로 이해하였고, 베네딕토 16세는 종교의 자유가 존중될 때 전인적 인간 발전이 가능하다고 강조하였다. 프란치스코 교황 역시 종교의 자유를 사회적 우애와 대화의 조건으로 제시한다.⁷⁶⁾ 「종교자유」가 제시하는 가톨릭교회의 관점에서 정교분리는 그 자체가 목적이 아니라, ‘인간 존엄에 기초한 종교 자유를 실질적으로 보장하고 공동선과 사회적 평화를 증진하기 위한 질서’라 할 수 있다. 다시 말해, 정교분리는 종교를 공적 공간에서 제거하는 ‘배제의 중립’이 아니라, 신앙의 자유로운 표현과 사회적 공존을 가능하게 하는 ‘구별의 원리’로 이해되어야 한다.

현대 민주 국가가 표방하는 ‘중립성’의 개념은 이론적으로는 모든 가치와 신념에 대한 공정한 거리를 지향하는 것처럼 보이지만, 실제 운용 과정에서는 심각한 내부적 모순과 한계를 드러낸다. 「종교자유」는 국가가 종교적·윤리적 가치에 대하여 절대적 무관심을 표방할 때 발생하는 위험성을 분명히 지적한다.⁷⁷⁾ 이러한 무관심은 국가가 공동선을 달성하기 위하여 필수적으로 고려해야 할 사회적 유대와 공동체적 형태들을 식별하지 못하게 만들며, 그 결과 시민사회의 내적 결속을 약화시키는 방향으로 작용한다. 특히 국가의 중립성이 종교가 공공문화와 사회적 유대 형성에 참여하는 것을 배제하는 ‘배제적 중립성’으로 기울 때, 이는 민주주의의 다양성을 보호하기는커녕 또 다른 형태의 이념적 강제로 변질될 수 있다.⁷⁸⁾ 이러한 관점에서 가톨릭교회는 국가가 종교를 단순히 사적 영역으로 축소하거나 하위문화로 격하하려는 시도를 거부하며,⁷⁹⁾ 종교적 경험이 지니는 인본주의적 가치를 인정하고 이를 통해 사회 전반의 평화적 공존을 도모하는 것이 국가의 참된 책무임을 강조한다.⁸⁰⁾

이러한 문제의식 속에서 「종교자유」는 세속주의(laicismo)와 구별되는 ‘긍정적 세속성(laicità positiva)’을 현대 국가가 지향해야 할 올바른 모델로 제시한다.⁸¹⁾ 이는 국가가 종교적 현상에 대하여 무지하거나 적대적인 태도를 취하는 것이 아니라, 종교가 인간의 전인적 발전과 사회적 결속에 기여할 수 있도록 개방된 공적 공간을 마련하는 태도를 의미한다. 이 맥락에서 종교 자유는 여러 인권 가운데 하나로 상대화될 수 있는 권리가 아니라, 인권 구조 전체를 지탱하는 모퉁잇돌로 이해된다.⁸²⁾ 따라서 국가의 역할은 양심과 종교의 자유를 옹호하고 보호함으로써 사회를 도덕적으로 쇄신하는 것이다.⁸³⁾ 또한 국가는 가정이 자녀 교육에 있어 원초적이고 고유한 권리를 지닌 사회 공동체임을 인정해야 하며, 부모가 자신의 종교적 신념에 따라 자녀를 교육할 자유가 실질적으로 보장될 때 비로소 민주주의의 본질적 요소가 충족된다.⁸⁴⁾

한편 국가가 종교의 행사에 개입할 수 있는 정당한 근거는 오직 ‘올바른 공공질서’의 수호에 한정된다.⁸⁵⁾ 정치 권위는 종교를 빙자한 경제적, 정치적 착취나 심리적 조작으로부터 시민들을 보호할 책임이 있지만, 이러한 개입은 반드시 명확한 사실과 정확한 정보에 근거해야 하며 종교 자유의 본질 자체를 침해해서는 안 된다.⁸⁶⁾ 이와 같이 ‘정교분리’는 국가 권력

76) 참조: 전인걸, 위의 글, 147-148; 「종교자유」, 제26항.

77) 참조: 「종교자유」, 제13항.

78) 참조: 「종교자유」, 제62-66항.

79) 참조: 「종교자유」, 제26항.

80) 참조: 「종교자유」, 제75항.

81) 참조: 「종교자유」, 제25항.

82) 참조: 「종교자유」, 제24항.

83) 참조: 「종교자유」, 제26항.

84) 참조: 「종교자유」, 제19항.

85) 참조: 「종교자유」, 제20항.

86) 참조: 「종교자유」, 제20항, 제70항.

이 종교를 통제하거나 배제하는 원리가 아니라, 종교 자유의 정당한 행사와 공공질서 보호 사이의 균형을 요청하는 규범적 기준으로 제시된다.

「종교자유」는 나아가 인간의 공존 자체를 하나의 선으로 이해한다. 인간의 ‘함께 있음’은 이론적 구성물이나 사회 계약의 산물이 아니라, 그 자체로 개인과 공동체에 주어지는 실질적인 선이다. 이러한 선이 존중되고 옹호될수록 사회적 평화와 공동선은 강화된다. 이 관점에서 정교분리의 원칙은 국가와 종교가 서로를 고립시키는 구조가 아니라, 공동의 선을 위하여 각자의 위치에서 협력하는 질서를 의미한다. 종교 공동체는 사회의 ‘중간 기관’으로서 개인과 국가 사이의 공백을 메우며, 상호적 사랑의 생명력을 사회 전반에 공급하는 중요한 원리가 된다. 또한 종교적 믿음은 인간에게 가장 깊은 정체성과 행동의 방향성을 제공하기 때문에, 이러한 종교적 경험이 비밀리에 폐쇄되지 않고 사회 구성원 모두가 자유롭게 접근할 수 있도록 개방될 때 사회의 도덕적 질서는 더욱 풍요로워진다.⁸⁷⁾

현대의 종교 자유는 한 국가 안에서 소수 종교에게 일정한 관용을 허용하는 차원을 넘어, 전 세계적으로 동일한 권리가 대칭적으로 인정되어야 한다는 평화로운 상호성의 원리로 발전해야 한다. 이는 과거 ‘국교 강제’의 논리, 곧 ‘국가가 종교’(cuius regio, eius religio)라는 원리를 극복하고, 양심의 자유에 기초한 세계적 평화 질서를 구축하기 위한 토대가 된다. 이러한 맥락에서 「종교자유」는 국가 권력이 인간의 양심을 완전히 소유할 수 없음을 분명히 하며, 국가 법률이 인간 본성에 새겨진 도덕 질서와 충돌할 경우 교회가 정당한 문제 제기를 할 권리를 지님을 분명히 한다. 국가법이 자연 윤리에 정면으로 모순될 때, 그 법은 시민의 양심에 도덕적 의무를 부과할 수 없으며, 국가는 개인이 자신의 신념을 지킬 수 있도록 양심적 거부권 권리를 제도적으로 보장해야 한다.⁸⁸⁾

마지막으로 「종교자유」는 교회가 종교 자유를 자기 보호의 수단으로 이해하지 않고, 인류 전체를 위한 봉사의 관점에서 받아들인다는 점을 강조한다. 종교 간 대화는 종교 자유에 의해 촉진되며, 이는 민주주의 사회가 요구하는 다원적 공존의 능력을 길러 준다. 교회는 정의와 형제애를 위하여 일하는 모든 이와 함께 건설적인 대화를 통해 공동의 공간을 형성하고자 한다. 동시에 진정한 종교 자유는 하느님의 이름으로 자행되는 모든 형태의 폭력을 단호히 거부할 용기를 요구한다.⁸⁹⁾ 또한 박해와 차별 속에서도 신앙에 충실한 삶을 살아가는 이들의 증언, 곧 이른바 ‘백색 순교’는 폭력에 맞서 사랑으로 응답하는 자유의 지극한 상징으로서, 종교 자유가 단순한 법적 권리를 넘어 인간 존엄성을 지키는 고귀한 가치임을 분명히 드러낸다.⁹⁰⁾

이처럼 「종교자유」가 제시하는 정교분리는 국가와 종교가 서로를 배척하는 분리가 아니라, 인간 존엄성이라는 보편적 가치 아래 각자의 자율성을 존중하며 협력하는 관계 모델로 이해할 수 있다. 국가는 종교를 공적 영역에서 몰아내는 무관심이 아니라 ‘긍정적 세속성’을 지녀야 하며, 종교는 자신의 사명을 수행하며 사회적 평화에 기여해야 한다. 이러한 올바른 관계 설정만이 현대 사회가 직면한 갈등과 분열을 넘어 ‘모든 이의 선’을 실현할 수 있는 길이 될 수 있다.

87) 참조: 「종교자유」, 제67-69항.

88) 참조: 「종교자유」, 제70-72항.

89) 참조: 「종교자유」, 제77-79항.

90) 참조: 「종교자유」, 제81-82항.

5. 교회법전이 제시하는 ‘정교분리’의 의미: 국가 권위와 교회의 고유권.

앞장에서 살펴본 ‘가톨릭교회가 이해하는 정교분리’는 교회와 국가를 상호 적대적이거나 단절된 실체로 파악하는 개념이 아니라, 각자의 고유한 권한과 사명을 존중하면서도 질서 있는 협력과 구분을 유지하는 법적, 제도적 관계를 의미한다. ‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 이러한 이해는 추상적 이론이 아니라, 교회법전(*Codex Iuris Canonici*)⁹¹⁾의 구체적인 조문들을 통해 제도화되어 있다. 즉, 교회법전은 ‘교회의 자율성’과 ‘국가 권위의 정당성’을 동시에 인정하며, 양자의 관계를 충돌이 아닌 조화의 구조로 규정한다. 이 장에서는 교회법전이 규정하고 있는 ‘정교분리’와 관련된 조문들을 3개의 소단락(국가법 존중, 교회법의 독립성, 시민의 참여 및 국가와 종교의 협력)으로 구성하여 정리한다.

5.1. 국가법 존중에 기초한 질서 있는 구분

우선 교회법전은 국가와 교회의 관계가 역사적으로 형성된 조약이나 협약을 존중함을 위에 분명히 한다. 즉 교회법 제3조는 교회법전의 조문들이 “사도좌가 국가들이나 그 밖의 정치 단체들과 맺은 협약들을 폐지하지도 개정하지도 아니한다”⁹²⁾고 명시함으로써 교회가 스스로의 법체계를 절대화하여 국가와의 기존 협약을 무효화하지 않음을 선언한다. 이는 교회가 국가의 법적 연속성과 국제법적 질서를 존중한다는 분명한 태도이며, 정교분리가 무질서한 분리나 우위 경쟁이 아님을 보여 준다.

동시에 교회법은 시민 영역에서 국가 법질서의 고유한 권위를 폭넓게 수용한다. 교회법이 국가법을 준용하는 기본 원칙은 제22조에서 명확히 드러난다. 즉, “교회의 법이 준용하는 국가 법률들은, 하느님의 법에 어긋나지 아니하는 한도만큼 교회법에서도 동일한효과를 가지는 것으로 지켜져야 한다.”⁹³⁾ 이 ‘국가법 준용 원칙’은 입양에 관한 규정,⁹⁴⁾ 시효 제도,⁹⁵⁾ 계약과 변제에 관한 규범⁹⁶⁾ 등 다양한 영역에서 반복적으로 확인된다. 특히 재산 관리⁹⁷⁾와 노동 계약⁹⁸⁾에 관한 조문들은 교회가 경제·사회 질서 안에서 국가법을 충실히 준수해야 함을 명시적으로 요구한다. 이는 교회가 세속 질서를 경시하거나 대체하려 하지 않으며, 시민 사회의 법적 구조 안에서 책임 있게 행동함을 의미한다.

5.2. 교회의 천부적 권리와 통치 구조의 독립성

교회법의 ‘국가법 존중’은 교회가 국가에 종속됨을 뜻하지 않는다. 교회법전은 “가톨릭교회와 사도좌는 하느님의 제정으로 법인의 자격을 가진다”⁹⁹⁾고 선언하며, 교회를 국가가

91) Ioannes Paulus PP. II, *Codex Iuris Canonici* (CIC 1983), 한국천주교주교회의의 번역, 『교회법전』, 한국천주교중앙협의회, 2023².

92) 교회법 제3조.

93) 교회법 제22조.

94) 참조: 교회법 제110조.

95) 참조: 교회법 제197조.

96) 참조: 교회법 제1290조.

97) 참조: 교회법 제1284조 제2항 제3호; 교회법 제1286조.

98) 참조: 교회법 제1286조 제1호.

99) 교회법 제113조 제1항.

부여한 법적 인격이 아닌 천부적 권리 주체로 규정한다. 이 점에서 교회는 국가와 구별되는 독자적 권리·의무의 주체이며, 국가 권력으로부터 파생된 기관이 아니다. 이러한 자율성은 교회의 사명 수행 전반에서 일관되게 유지된다.

특히 복음 선포와 관련하여 교회는 어떠한 인간 권력으로부터도 독립된 천부적 권리와 의무를 지닌다. 제747조는 교회가 ‘어떠한 인간 권력에서도 독립하여 온 인류에게 복음을 전파할 천부적 의무와 권리’를 가진다고 명시한다.¹⁰⁰⁾ 이는 정교분리의 핵심 원리 가운데 하나로서, 국가는 교회의 복음 선포를 허가하거나 제한하는 주체가 아님을 분명히 한다. 복음 선포의 자유는 국가의 관용에 의존하는 권리가 아니라 교회의 본질적 사명에 속한다.

이러한 자율성은 인사와 통치 구조에서도 분명히 나타난다. 주교 선출과 임명에 관하여 교회법은 국가 권위의 개입을 명시적으로 배제한다. 제377조 제5항은 “주교들의 선출, 임명, 제청, 또는 지명의 권리와 특전은 앞으로는 국가 권위에게 전혀 허용되지 아니한다”¹⁰¹⁾고 규정한다. 이는 교회의 통치 구조가 세속 권력의 승인이나 간섭에 의해 좌우되지 않음을 보여주는 대표적인 조문이다. 동시에 성직자들이 국가 권력 행사에 참여하는 공직을 맡는 것을 금지함으로써,¹⁰²⁾ 교회는 성직자와 정치 권력의 직접적 결합을 제도적으로 차단한다. 이는 교회가 정치 권력을 장악하려 하지 않으며, 오히려 성직자의 고유한 정체성을 보호하려는 의지를 반영한다.

가톨릭교회의 ‘혼인법’은 정교분리의 구조가 가장 정교하게 드러나는 영역 가운데 하나이다. 교회법은 가톨릭 신자의 혼인이 하느님의 법과 교회법에 의해 규율됨을 분명히 하면서도,¹⁰³⁾ 혼인의 순전히 국법상 효과에 대해서는 국가 권력의 관할을 보존한다. 또한 약혼은 국가 법률과 관습을 존중하여 규율되며,¹⁰⁴⁾ 국가법에 따라 인정되지 않는 혼인은 교회의 허가 없이는 거행될 수 없다.¹⁰⁵⁾ 혼인 소송에서도 교회 법정과 국가 법원의 관할은 명확히 구분되며,¹⁰⁶⁾ 특정 경우에는 국가 법원에서 다루지는 소송이 교회 소송에 영향을 미치기도 한다.¹⁰⁷⁾ 이는 ‘국가의 권위를 존중’하면서도 ‘교회의 자율성은 유지’하는 규범들이라 할 수 있다.

형법과 소송절차 영역에서도 교회의 자율성과 국가 권위의 존중은 함께 유지된다. 교회는 범죄를 저지른 신자들을 처벌할 천부적 권리를 지니지만,¹⁰⁸⁾ 이미 국가 권위에 의해 충분히 처벌된 경우에는 형벌의 부과를 유예하거나 경감할 수 있도록 규정한다.¹⁰⁹⁾ 이는 교회의 고유한 형벌권을 포기하지 않으면서도, 이중 처벌을 피하고 국가의 사법적 판단을 존중하려는 법적 균형을 보여 준다. 또한 소송 절차에서 국가가 선임한 후견인이나 법정 대리인을 인정하고,¹¹⁰⁾ 국가 공문서를 교회 소송에서 증거로 받아들이는 규정¹¹¹⁾은 교회법 질서가 국가 법질서와 단절되어 있지 않음을 분명히 한다.

100) 참조: 교회법 제747조 제1항.

101) 교회법 제377조 제5항.

102) 참조: 교회법 제285조 제3항.

103) 참조: 교회법 제1059조.

104) 참조: 교회법 제1062조 제1항.

105) 참조: 교회법 제1071조 제1항 제2호.

106) 참조: 교회법 제1671조.

107) 참조: 교회법 제1674조 제2항.

108) 참조: 교회법 제1311조 제1항.

109) 참조: 교회법 제1344조 제2호.

110) 참조: 교회법 제1479조.

111) 참조: 교회법 제1540조 제2항.

5.3. 시민의 참여 및 국가와 종교의 협력

교회법은 한 사회의 구성원인 평신도의 권리에 대해서도 분명히 밝힌다. 제227조는 평신도들이 한 시민으로서 ‘세속 국가의 사물에서 모든 국민에게 속하는 자유를 인정받을 권리가 있음’을 분명히 한다. 즉, 평신도는 시민으로서 국가의 정치·사회 생활에 참여할 권리를 가지며, 이는 교회에 의해 제한되지 않는다. 다만 그 자유의 행사는 복음 정신과 교회의 교도권을 존중하는 가운데 이루어져야 하며, 개인적 의견을 교회의 공식 가르침인 것처럼 제시해서는 안 된다고 규정한다. 이를 통해 신자들이 사회 안에서 한 시민으로서 동일한 권리를 누림을 분명히 하면서도 동시에 교회의 가르침에 충실할 의무도 있음을 분명히 한다.¹¹²⁾

또한 교회와 국가의 관계는 외교적 차원에서도 교회법을 통하여 제도화되어 있다. 교황이 국가들에 사절을 파견하고 소환할 권리는 특정 국가의 규범이 아니라 국제법 규범에 따라 행사되며,¹¹³⁾ 교황 사절은 사도좌와 국가 당국 간의 관계를 증진하고 교회와 국가 간의 문제들을 다루는 임무를 수행한다.¹¹⁴⁾ 이는 교회가 단순한 종교 단체를 넘어 국제법상 행위 능력을 지닌 주체로서 국가들과 관계를 맺고 있음을 보여 준다. 이러한 구조는 “정교분리”가 ‘제도화된 소통과 협력’을 전제로 함을 잘 드러낸다.

가정과 교육 영역에서도 교회법은 국가 권한과 교회의 사명을 구분하면서 상호 보완적 관계를 설정한다. 부모는 자녀의 가톨릭 교육을 마련할 권리를 가지며, 이를 위해 국가 사회로부터 필요한 도움을 받을 권리가 있다.¹¹⁵⁾ 또한 그리스도교 신자들은 국가의 교육체계가 종교교육과 윤리교육을 보장할 수 있도록 노력해야 한다.¹¹⁶⁾ 이는 국가가 교육의 주체임을 부정하지 않으면서도, 종교적 차원이 공적 교육에서 배제되어서는 안 된다는 교회의 입장을 법적으로 표현한 것이다.

종합하면, 국가는 시민 사회의 질서와 공적 효과를 관할하며, 교회는 신앙과 도덕, 그리고 구원의 질서에 대한 고유한 권한을 행사한다. 교회법전은 이 두 권위가 충돌하지 않도록 경계를 분명히 하면서도, 협력과 상호 존중의 가능성을 법적으로 열어 둔다. 이러한 교회법적 정교분리는 단절이나 대립이 아니라 ‘질서 있는 구분’이며, 경쟁이 아니라 ‘공동선에 대한 상호 협력의 구조’로 이해되어야 한다.

112) 참조: 교회법 제227조.

113) 참조: 교회법 제362조.

114) 참조: 교회법 제365조 제1항.

115) 참조: 교회법 제793조 제2항.

116) 참조: 교회법 제799조.

6. '정교분리'에 대한 가톨릭교회의 종합적 입장: 인간 존엄성과 공동선을 위한 자율성과 협력의 질서

제2차 바티칸 공의회는 과거의 이른바 '완전한 사회(societas perfecta)' 이론을 넘어, '정교분리'를 인간 존엄성에 기초한 현대적 권리 체계로 재정의하였다. 제2차 바티칸 공의회는 종교 자유를 단순한 관용의 산물이 아니라, 인간 본성 자체에 뿌리박은 침해할 수 없는 권리로 선언함으로써, 국가가 종교적 진리를 강제하거나 억압할 권한을 지니지 않음을 분명히 하였다. 이로써 '종교 자유'는 단순한 사적 자유가 아니라, 법적 제도 안에서 보호되어야 할 '시민권'의 차원으로 승격되었다. 국가는 시민들이 종교적 의무를 실제로 수행할 수 있도록 유리한 조건들을 마련할 의무를 지니며, 종교 활동에 대한 제도적 지원이나 공적 행사에 대한 보조 역시 이러한 의무 이행의 한 형태로 이해된다.

또한 제2차 바티칸 공의회는 교회와 국가(정치 공동체)의 관계를 명확히 구분하였다. 교회와 국가는 각기 고유한 영역에서 서로 독립적이고 자율적인 실재이다. 교회는 특정 정치 체제나 이념에 종속되지 않는 존재로서, 인간의 초월성을 증언하는 표지이자 보루로 남아야 한다. 그리스도께서 교회에 맡기신 사명은 정치 질서가 아니라 종교 질서에 관한 것이지만, 바로 이 종교적 사명으로부터 인간 공동체를 강화하고 현세 질서를 비추는 빛과 힘이 흘러나온다. 이러한 맥락에서 공의회는 평신도의 고유한 소명을 강조한다. 평신도는 교회와 국가의 제도적 분리를 존중하면서도, 세상 한가운데에서 누룩처럼 현세 질서에 복음 정신을 스며들게 하여 그 질서를 안에서부터 완성하도록 부름받은 존재이다.

이러한 공의회 가르침은 『가톨릭교회교리서』에서 교리적 차원으로 정리된다. 『가톨릭교회교리서』는 국가 권위의 정당성이 그 자체에 있는 것이 아니라 도덕 질서와 공동선을 지향할 때에만 성립함을 분명히 한다. 지도자들이 윤리 질서에 어긋나는 법률을 제정하거나 종교적 이유로 시민을 차별할 경우, 그 공권력은 더 이상 정당한 권위가 아니라 압제로 변질된다. 정치 권위가 종교적 사안에 개입할 수 있는 유일한 근거는 올바른 공공질서의 수호이며, 그 기준은 언제나 객관적 도덕 질서에 놓여야 한다. 동시에 국가는 시민의 평등권이 종교적 이유로 침해되지 않도록 보살펴야 하며, 신자들이 하느님의 성전을 세우고 공적으로 경배(예배)를 드릴 수 있는 실질적 자유를 보장해야 한다. 이처럼 정교분리는 국가 권력의 절대화를 막고 양심의 자유를 보호하는 도덕적 장치로 기능한다.

『간추린사회교리』는 이러한 원리를 사회, 정치 질서의 차원에서 더욱 구체화한다. 사회교리는 정교분리를 국가와 교회의 절연이나 상호 무관심으로 이해하지 않는다. 오히려 교회와 국가는 자격은 다르지만 동일한 인간들의 개인적, 사회적 소명에 봉사한다는 공통의 지향을 지니며, 양자가 서로 건설한 협력을 이루어 갈수록 그 봉사는 모든 사람의 행복에 더욱 효과적으로 이바지할 수 있다고 밝힌다. 이 맥락에서 『간추린사회교리』는 교회가 정치 질서에 관하여 윤리적 판단을 내리는 것이 정당한 권리임을 분명히 한다. 이는 정치가 종교화되는 것을 의미하지 않으며, 세속 권력이 도덕적 기준에서 이탈하지 않도록 감시하는 교회의 예언자 직을 수행하는 것으로 이해되어야 한다. 또한 국가의 법률이 자연법(도덕률)에 정면으로 배치될 경우, 신자는 양심적 거부를 통하여 하느님의 법이 궁극적 기준임을 증언할 의무를 지닌다.

국제신학위원회가 2019년에 발표한 「모든 이의 선을 위한 종교 자유」는 이러한 가르침을 현대 다원주의 사회의 맥락 속에서 한층 더 심화시킨다. 「종교자유」는 국가가 종교를 공적 영역에서 배제하려는 무관심한 중립성이나 폐쇄적 세속주의에 기울어서는 안 된다고 경고

한다. 종교를 사적 영역에만 가두는 태도는 민주주의의 다양성을 훼손하는 또 다른 형태의 이념적 강제이기 때문이다. 국가는 종교 공동체가 사회 안에서 인본주의적 가치를 촉진하고 공존과 평화에 기여할 수 있도록 긍정적인 장을 마련해야 한다. 또한 ‘종교의 자유’는 단순한 관용이 아니라 상호 존중의 원리에 기초한 권리이기에, 특정 종교가 다른 종교의 공적 활동을 반대하는 것은 그 본질을 훼손하는 행위로 평가될 수 있다. 국가는 바로 이러한 갈등을 조정하고, 모든 사람이 자신의 존엄성을 실현할 수 있도록 돕는 공통의 공간을 만들어야 한다.

교회법전은 이러한 신학적 원리들을 구체적인 법질서로 구현한다. 가톨릭교회는 국가의 승인과 무관하게 하느님의 제정으로 법인격을 지니며, 복음 선포와 내부 통치, 재산 관리와 형벌 부과에 관하여 국가 권력으로부터 독립된 천부적 권리를 지닌다. 주교 임명권 역시 세속 권위에게 전혀 허용되지 않는 교회의 고유 권한이다. 그러나 교회법은 동시에 세상과 관련된 부분에 대해서는 하느님의 법에 어긋나지 않는 한 국가의 민법을 폭넓게 준용한다. 계약, 시효, 입양, 약혼, 재산 관리, 노동 관계 등에서 국법을 존중하고 따르며, 국법을 무시함으로써 교회에 손해를 끼치는 행위를 엄격히 경계한다. 성직자의 국가 공직 참여를 금지하고, 혼인의 순수한 국법상 효과를 교회법에서도 인정하는 규정들은 종교와 정치가 혼합되지 않도록 제도적으로 차단하는 장치이다.

이 모든 자료를 종합할 때, 가톨릭교회가 지향하는 ‘정교분리’는 국가와 종교의 대립이나 단절이 아니라 ‘구별에 기초한 동반 관계’로 이해되어야 한다. 교회는 국가의 ‘세속적 도구’가 아니며, 국가는 종교에 대한 ‘재판관’이 아니다. 교회는 교회의 통치 및 운용과 관련하여 자율성을 지니고, 국가는 세속 법질서를 통해 공공질서를 수호한다. 또한 이러한 구별은 서로를 외면하기 위한 것이 아니라, 각자의 자율성을 존중하면서 동일한 인간에게 봉사하기 위한 전제 조건이다.

이 관점에서 국가의 종교 행사 지원은 특권이 아니라 권리 보장의 문제로 이해되어야 한다. ‘종교 자유’는 기본 시민권 중 하나이므로, 국가는 시민이 신앙을 자유롭게 실천할 수 있도록 실질적 조건을 마련해야 한다. 공적 종교 행사에 대한 지원이나 종교 교육에 대한 제도적 배려는 특정 종교에 대한 특혜가 아니라, 시민의 기본권을 실현하기 위한 국가의 책무이다. ‘정교분리’를 내세우며 이를 거부하는 태도는 오히려 부당한 차별이며 인권 침해가 될 수 있다. 다원주의 사회에서 국가는 다양한 종교 공동체가 각자의 가치로 사회적 유대를 강화할 수 있는 공동의 공간을 창출해야 한다. 모든 종교를 객관적 공동선의 기준에 따라 공정하게 대우할 때, 진정한 사회 통합과 평화가 가능해진다.

결론적으로, 가톨릭교회가 이해하는 ‘정교분리’는 국가가 종교를 존중하고, 종교가 사회에서 고유한 사명을 수행할 때 완성되는 ‘동행의 질서’이다. 즉 국가는 교회의 자유로운 활동을 보장해야 하고, 교회는 국가의 법질서를 존중하며 정의롭고 인간다운 공동체를 위하여 노력해야 한다. 이것이 바로 제2차 바티칸 공의회 이후 가톨릭교회가 제시하는 국가와 종교의 관계이다.

초 록

본고는 가톨릭교회가 역사, 신학, 그리고 교회법을 통해 ‘정교분리’ 원칙을 어떻게 이해하고 가르쳐 왔는지를 체계적으로 규명하였다. 이를 통해 올바른 ‘정교분리’는 국가와 종교가 각자의 위치에서 ‘인간 존엄성’과 ‘공동선’이라는 보편 가치를 향해 나아갈 때 비로소 완성을 주장하였다. 현대 민주주의 국가에서 정교분리는 종교와 국가를 단절시키는 배제의 원리로 오용되기도 하지만, 가톨릭교회의 관점에서 정교분리는 종교 자유를 보장하고 공동선을 실현하기 위한 ‘구별에 기초한 동반 관계’의 질서로 이해된다.

역사적 관점에서 정교분리는 그리스도교 이천 년의 역사 속에서 권력 간의 갈등과 화해를 거치며 점진적으로 분화되었다. 특히 한국 천주교회는, 초기에는 박해를 벗어나 종교의 자유를 얻기위해 엄격한 정교분리를 적용하였으나 제2차 바티칸 공의회 이후 현대 사회와 호흡하며 인간 존엄성과 공동선을 증진하기 위해 노력하였으며, 이를 통해 그리스도인의 예언자를 사회 안에서 수행하였다. 이러한 역사는 정교분리가 종교의 사회적 역할을 봉쇄하는 기제가 아니라, 오히려 종교가 정치적 이해관계에서 벗어나 보편적 도덕 가치를 실천할 수 있게 하는 필수적 토대임을 증명한다.

제2차 바티칸 공의회 문헌들은 정교분리를 ‘교회의 본질과 사명, 그리고 인간 존엄성에 대한 신학적 성찰’로 통합한다. 「종교자유선언」은 종교 자유를 국가가 침해할 수 없는 천부적 인권이자 시민권으로 확립하였으며, 「사목헌장」은 교회와 국가가 각자의 영역에서 자율적임을 명시하는 동시에 ‘동일한 인간’의 공동선을 위해 협력해야 함을 강조한다. 공의회 이후의 문헌들인 『가톨릭교회 교리서』와 『간추린 사회교리』는 이를 더욱 구체화하였으며, 「모든 이의 선을 위한 종교 자유」는 국가의 세속성이 종교를 배제하는 이념이 아닌 ‘긍정적 세속성’으로서 종교의 공적 역할을 인정하고 보장해야 한다는 점을 역설한다.

교회법전은 이러한 신학적 원리를 구체적인 법질서로 구현한다. 교회법은 국가의 민법을 폭넓게 준용함으로써 국가 질서를 존중하는 동시에, 복음 선포와 교회 통치 등 교회와 관련된 부분에 있어서는 국가로부터의 완전한 독립성을 유지한다. 또한 교회법에는 성직자의 공직 참여 금지와 혼인의 국법상 효과 인정 등 종교와 정치가 혼합되지 않으면서도 서로의 고유한 부분을 존중할 수 있도록 하는 여러 법조문들이 존재한다.

결론적으로 가톨릭교회가 지향하는 정교분리는 국가와 종교가 서로의 자율성을 존중하는 가운데 인간의 전인적 완성을 위해 협력하는 ‘동행의 질서’이다. 국가는 종교를 공적 영역에서 배제해서는 안되며, 시민들이 자신의 기본권인 종교 자유를 실질적으로 향유할 수 있도록 유리한 조건을 마련할 책무를 지닌다. 따라서 국가의 종교 행사 지원이나 제도적 배려는 특혜가 아니라 인권 보장의 차원에서 이해되어야 한다.

주제어: 정교분리, 종교 자유, 제2차 바티칸 공의회, 교회법, 긍정적 세속성.

참고문헌

* 교회문헌

Ioannes PP. XXIII, *Litteræ encyclicæ: Pacem in terris*, 한국천주교주교회의 번역, 『지상의 평화』, 한국천주교중앙협의회, 1995.

Concilium Oecumenicum Vaticanum II (1962-1965), 한국천주교주교회의 번역, 『제2차 바티칸 공의회 문헌』, 한국천주교중앙협의회, 2005.

Ioannes Paulus PP. II, *Codex Iuris Canonici* (CIC 1983), 한국천주교주교회의 번역, 『교회법전』, 한국천주교중앙협의회, 20232.

Ioannes Paulus PP. II, *Catechismus Catholicae Ecclesiae*, 1992. 한국천주교주교회의 번역, 『가톨릭교회 교리서』, 한국천주교중앙협의회, 2008.

Pontificium Consilium de Iustitia et Pace, *Compendium Doctrinae Socialis Ecclesiae*, 2004. 한국천주교주교회의 번역, 『간추린 사회교리』, 한국천주교중앙협의회, 2005.

Commissio Theologica Internationalis, *La libertà religiosa per il Bene di Tutti*, 2019. 박준양·안소근·최현순 공역, 『모든 이의 선을 위한 종교자유: 현대의 도전들에 대한 신학적 접근』, 한국천주교중앙협의회, 2022.

* 단행본 및 학술논문

김용해, 「정교분리와 영적투쟁」, 『가톨릭신학』, 19(2012), 225-253.

오세일, 「한국천주교회와 사회참여: 제2차 바티칸 공의회로 인한 성찰적 근대화」, 『한국사회학』 49/2(2015), 93-123.

전인걸, 「‘종교의 자유’와 ‘이념적 중립성’의 관계: ‘모든 이의 선을 위한 종교 자유’를 중심으로」, 『신학전망』 228(2025), 138-180.

정규현·오세일, 「천주교 평신도의 사회 참여 의식에 관한 연구」, 『신학전망』 214(2021), 168-216.

Melodie H. Eichbauer, *The Shaping and Reshaping of the Relationship between Church and State from Late Antiquity to the Present: A Historical Perspective through the Lens of Canon Law*, in *Religions* 13, no.5(2022),1-23 ; <https://doi.org/10.3390/rel13050378>.

Paul Christopher Manuel, and Margaret MacLeish Mott, *The Latin European Church: 'Une Messe Est Possible' in The Catholic Church and the Nation-State: Comparative Perspectives*, ed. Paul Christopher Manuel et al., Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.

Paul Pallath, *Relationship between Church and State, Canon law and civil law: problems and pospects*, in *Iustitia*, 9(2018), 11-50.

‘정교분리’에 대한 가톨릭교회의 입장 종합 (신학적, 교회법적 입장)

1. 제2차 바티칸 공의회: 종교 자유의 ‘시민권’적 정립과 자율적 독립

제2차 바티칸 공의회는 과거의 ‘완전한 사회’ 이론을 넘어, 정교분리를 인간 존엄성에 기초한 현대적 권리 체계로 재정의하였다.

1) 인간 존엄성에 근거한 종교 자유 (「종교 자유 선언」 *Dignitatis Humanae*): 공의회는 종교 자유가 인간 본성 자체에 뿌리박은 침해할 수 없는 권리임을 선언한다.¹⁾ 이는 국가가 종교적 진리를 강제하거나 억압할 권한이 없음을 의미하며, 종교 자유를 법적 제도 안에서 인정받는 ‘시민권’임을 밝히는 것이다.²⁾ 국가는 시민들이 종교적 의무를 실제로 행사할 수 있도록 ‘유리한 조건들을 마련하여야 할 의무’가 있으며, 가톨릭 행사에 대한 지원은 이러한 의무 이행의 일환이라 할 수 있다.³⁾

2) 정치 공동체와의 자율성과 독립성 (「사목헌장」 *Gaudium et Spes*): 교회와 정치 공동체는 그 고유 영역에서 서로 독립적이고 자율적이다.⁴⁾ 교회는 특정 정치 체제에 얽매이지 않는 ‘인간 초월성의 표지이며 보루’로서 존재한다.⁵⁾ 그리스도께서 맡기신 사명은 정치 질서가 아닌 ‘종교 질서’에 관한 것이지만, 바로 이 사명에서 인간 공동체를 강화할 빛과 힘이 흘러나온다.⁶⁾

3) 현세 질서의 누룩인 평신도 (「평신도 교령」 *Apostolicam Actuositatem*): 평신도는 교회와 국가의 제도적 분리를 존중하면서도, 세상 한가운데에서 마치 ‘누룩처럼’ 현세 질서에 복음 정신을 침투시켜 그 질서를 완성해야 한다.⁷⁾

2. 가톨릭 교회 교리서(*Catechismus Catholicae Ecclesiae*): 공권력의 도덕적 정당성과 양심의 자유

『가톨릭 교회 교리서』는 국가 권위의 정당성이 어디에 있는지를 밝히며, 정교분리가 국가 권력의 절대화를 막는 도덕적 장치임을 강조한다.

1) 공권력의 한계와 정당성: 국가 권력의 정당성은 도덕 질서와 공동선을 지향할 때 발생한다.⁸⁾ 만약 지도자들이 윤리 질서에 어긋나는 법률(낙태, 인권 침해 등)을 제정하거나 종교적

1) 참조: 「종교자유선언」, 제2항.

2) 참조: 「종교자유선언」, 제2항.

3) 참조: 「종교자유선언」, 제6항.

4) 참조: 「사목헌장」, 제76항.

5) 참조: 「사목헌장」, 제76항.

6) 참조: 「사목헌장」, 제42항.

7) 참조: 「평신도교령」, 제2항.

8) 참조: 『가톨릭교회교리서』, 제1902항.

이유로 시민을 차별한다면, 그 공권력은 정당한 힘이 아닌 ‘압제’로 변질된다.

2) 공공질서 수호의 기준: 정치 권위는 오직 ‘올바른 공공질서’를 수호하기 위해서만 종교적 사안에 개입할 수 있으며, 이 개입은 반드시 객관적 도덕 질서에 근거해야 한다.⁹⁾

3) 신앙의 자유로운 실천 보호: 국가는 시민의 ‘평등권’이 종교적 이유로 침해되지 않도록 보살펴야 하며, 시민들이 하느님의 성전을 세우고 공적으로 경배를 드릴 수 있는 실질적 자유를 보장해야 한다.¹⁰⁾

3. 간추린 사회교리(*Compendium Doctrinae Socialis Ecclesiae*): 동일한 인간에 대한 ‘건설한 협력’

『간추린 사회교리』는 정교분리가 국가와 교회의 단절이 아니라, 인간 공동체의 완성을 위한 전략적 동반자 관계임을 구체화한다.

1) 유기적 협력의 원리: 교회와 국가는 자격은 다르지만 ‘동일한 인간들의 개인적·사회적 소명에 봉사’한다는 공통의 지향점을 가진다. 따라서 양자가 서로 ‘건설한 협력’을 잘하면 할수록 그 봉사는 더 효과적으로 모든 사람의 행복에 이바지할 수 있다.¹¹⁾

2) 윤리적 판단의 자유: 정교분리 체제 아래서도 교회는 인간의 기본권과 영혼들의 구원이 요구할 때 정치 질서에 관한 일에 대하여 ‘윤리적 판단을 내리는 것’이 정당한 권리라고 선언한다.¹²⁾ 이는 정치가 종교화되는 것이 아니라, 세속 권력의 도덕성을 복음의 기준으로 감시하는 예언자 역할을 수행하는 것이다.

3) 양심적 거부권: 국가의 법률이 자연 윤리에 정면으로 모순될 때, 신자는 양심적 거부를 통해 국가의 법보다 하느님의 법이 우선임을 증언해야 한다.¹³⁾

4. 모든 이의 선을 위한 종교 자유(*La libertà religiosa per il Bene di Tutti*): ‘긍정적 세속성’과 다원주의

국제신학위원회가 2019년에 발표한 「모든 이의 선을 위한 종교 자유」는 현대 다원주의 사회에서 국가가 가져야 할 세련된 정교 관계의 모델을 제시한다.

1) 폐쇄적 세속주의 비판: 윤리와 종교에 대한 국가의 절대적 무관심, 종교를 국가의 공적 영역에서 배제하려는 움직임은 시민사회를 허약하게 만든다.¹⁴⁾ 종교를 사적 영역으로 매몰시키

9) 참조: 『가톨릭교회교리서』, 제1903항.

10) 참조: 『가톨릭교회교리서』, 제1180항.

11) 참조: 『간추린사회교리』, 제425항.

12) 참조: 『간추린사회교리』, 제426항.

13) 참조: 『간추린사회교리』, 제421항; 제571항.

는 행위는 민주주의의 다양성을 훼손하는 또 다른 형태의 이념적 강제이다.

2) 긍정적 세속성(laicità positiva): 국가는 종교 공동체가 사회 안에서 인본주의적 가치를 촉진할 수 있도록 긍정적인 장을 마련해 주는 ‘긍정적 세속성’을 견지해야 한다.¹⁵⁾

3) 권리들의 평화로운 상호성: 다종교 사회에서 특정 종교가 다른 종교의 공적 활동이나 지원을 반대하는 것은 종교 자유의 본질인 상호 존중을 파괴하는 행위이다.¹⁶⁾ 정교분리는 종교 간의 갈등을 조정하고 모든 이가 자신의 존엄성을 실현하도록 돕는 공통의 공간이 되어야 한다.¹⁷⁾

5. 교회법전(Codex Iuris Canonici): 자율적 법체계와 세속 법질서의 준용

교회법전은 신학적 원리를 사법적 규범으로 확립하여, 국가와의 관계에서 교회의 자율적 지위와 실제적인 협력 방식을 명확히 한다.

1) 천부적 자율권과 법인격: 가톨릭 교회는 국가의 승인과 무관하게 하느님의 제정으로 법인의 자격을 가지며,¹⁸⁾ 국가 권력으로부터 독립하여 재산을 관리하고,¹⁹⁾ 형벌권을 행사할 천부적 권리가 있다.²⁰⁾ 주교 임명권 역시 국가 권위에 전혀 허용되지 않는 가톨릭교회만의 배타적 권리이다.²¹⁾

2) 국가 민법의 대폭적 수용: 교회는 하느님의 법에 어긋나지 않는 한 국가의 법률들을 준용한다.²²⁾ 그리하여 계약, 시효, 입양, 약혼 등한 국가의 법률은 교회법 안에서도 동일한 효과를 가진다.²³⁾ 특히 재산 관리 시 국법을 준수하지 않아 교회에 손해를 끼치는 행위를 엄격히 경계한다.²⁴⁾

3) 제도적 분리의 완성: 성직자의 국가 공직 참여 금지²⁵⁾와 혼인의 국법상 효과(상속 등)에 대한 국가 관할권 인정을²⁶⁾ 통해, 종교와 정치가 섞이지 않도록 법적으로 차단한다. 또한 국가가 범죄인을 충분히 처벌했다면 교회의 형벌을 유예하거나 가벼운 형벌을 부과하도록 하여 국

14) 참조: 『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제13항.

15) 참조: 『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제25항.

16) 참조: 『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제70항.

17) 참조: 『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제26항.

18) 참조: 교회법 제113조.

19) 참조: 교회법 제1254조.

20) 참조: 교회법 제1311조.

21) 참조: 교회법 제377조.

22) 참조: 교회법 제22조.

23) 참조: 교회법 제197조, 제1290조 등.

24) 참조: 교회법 제1284조, 제1286조 등.

25) 참조: 교회법 제285조.

26) 참조: 교회법 제1059조, 제1671조 등.

가의 권위를 존중하며 신자들을 보호한다.²⁷⁾

6. 종합: 인간 존엄과 공동선 실현을 위한 ‘동반자적 정교분리’

위의 모든 자료를 종합할 때, 가톨릭교회가 지향하는 ‘정교분리’의 완성된 모습은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정교분리는 ‘단절’이 아니라 ‘구별’이다. 교회는 국가의 ‘세속적 팔’이 아니며, 국가는 종교의 ‘재판관’이 아니다. 교회는 고유한 영역에서 독립된 권한을 유지하고, 국가는 세속 법질서를 통해 공공질서를 수호한다. 그러나 이 구별은 두 주체가 서로 외면하는 것이 아니라, 각자의 자율성을 존중하며 동일한 인간에게 봉사하기 위한 전제 조건이다.

둘째, 국가의 지원은 ‘특권’이 아니라 ‘권리 보장’이다. 종교 자유는 기본 시민권이므로, 국가는 시민이 신앙을 자유롭게 실천할 수 있도록 유리한 조건을 마련해야 한다. 가톨릭의 공적 행사에 국가가 이를 지원하거나 종교 교육에 도움을 주는 것은 특정 종교에 대한 특혜가 아니라, 시민의 기본권을 실질화하려는 국가 본연의 의무다. 이를 반대하는 것은 정교분리를 명분으로 한 부당한 차별이며, 인권 침해의 소지도 있다.

셋째, ‘긍정적 세속성’을 통한 사회 통합의 지향이다. 다원주의 사회에서 국가는 종교를 공적 영역에서 지우는 것이 아니라, 다양한 종교 공동체가 각자의 가치를 통해 사회적 유대를 강화할 수 있는 ‘공동의 공간’을 창출해야 한다. 객관적 공동선에 따라 모든 종교를 공정하게 대우할 때 진정한 사회 평화가 이루어진다.

넷째, 평신도를 통한 실천적 연대다. 평신도는 국가의 법을 성실히 준수하는 시민인 동시에, 복음 정신으로 세상을 적시는 누룩이다. 이들의 정치적·사회적 활동은 정교분리 체제 아래서 신앙의 가치가 어떻게 세속 질서의 완성으로 승화될 수 있는지를 보여주는 산 증거다.

결론적으로, 가톨릭 교회가 바라보는 정교분리는 ‘국가가 종교를 존중하고 종교가 사회에 기여할 때 완성되는 지혜로운 동행’이다. 국가는 교회의 자율성을 보장하고, 교회는 국가의 법질서를 존중하며, 교회와 국가는 인간 존엄성과 공동선이라는 공통의 목적을 향해 협력하는 것, 이것이 바로 제2차 바티칸 공의회와 그 이후 가톨릭 교회가 제시하는 가장 성숙하고 평화로운 국가와 종교의 관계이다.

27) 참조: 교회법 제1344조.

‘국가의 가톨릭 행사 지원’에 대한 예상 반대 의견 및 그에 대한 재반박

가톨릭 교회의 정교분리에 대한 입장에 기반하여, 크게 세 가지 논리로 가톨릭 행사에 대한 국가 지원의 타당성을 주장할 수 있다.

- 1) 가톨릭 신자들은 신자이기 이전에 세금을 내는 시민이며, 시민으로서 국가로부터 필요한 지원을 받을 정당한 권리가 있다 (시민권의 논리).
- 2) 가톨릭 행사는 특정 종교만의 행사가 아니라 사회 전체를 더 인간답게 만드는 공익활동의 일환으로 간주되어야 한다 (공동선의 논리).
- 3) 가톨릭 교회는 어느 단체나 종교보다 국법 준수를 강조하며, 국가의 법체계 안에서 합법적으로 활동한다 (법적 성실성의 논리)

위의 세 가지 논리를 바탕으로, ‘국가의 가톨릭 행사 지원’에 대해 예상 가능한 반대의견을 재반박하였다.

반대의견 1: 종교 행사에 국고를 지원하는 것은 정교분리 원칙의 위반이다.

재반박: 정교분리는 종교의 ‘배제’가 아닌 종교활동의 ‘실질적 보장’을 의미한다.

근거: 정교분리는 국가가 종교를 외면하는 폐쇄적 세속주의가 아니다. 제2차 바티칸 공의회 문헌에 따르면 국가는 시민의 종교 자유라는 인권을 보호할 뿐만 아니라, 그 실천을 위해 “유리한 조건들을 마련해야 할 의무”가 있다(『종교 자유 선언』, 제6항). 따라서 국가 차원의 종교 행사 지원은 국가가 마땅히 수행해야 할 ‘기본권 증진 의무’의 이행이며, 이를 차단하는 것이야말로 정교분리를 잘못 이해한 것이며 더 나아가 국가가 제역할을 다하지 못하는 것으로도 이해할 수 있다.

반대의견 2: 가톨릭 종교 행사에 국가 예산을 사용하는 것은 종교 간 형평성에 어긋나는 특혜다.

재반박: 지원은 ‘특혜’가 아니라 ‘시민권’에 근거한 정당한 행정이다.

근거: 가톨릭 신자들 역시 세금을 납부하는 시민으로서 자신들의 가치관이 투영된 문화 활동을 보장받을 권리가 있다(『사목헌장』, 제75항). 지원의 기준은 ‘종교의 이름’이 아니라 그 행사가 창출하는 ‘공동선’(사회적 유대, 문화적 가치 등)으로 판단해야 한다(『간추린 사회교리』, 제422항). 가톨릭 행사가 사회적 결속에 기여할 수 있다면 이를 지원하는 것은 정당하다. 또한, 타종교 역시 자신들의 종교행사에 있어서 국가의 지원을 받는 경우가 많으므로 가톨릭 행사 지원을 가톨릭만의 ‘특혜’로 간주할 수 없다.

반대의견 3: 다종교 사회에서 특정 종교의 행사는 타종교인들에게 불편함을 준다.

재반박: 다원주의는 ‘배제’가 아니라 ‘공동의 공간’ 창출을 지향한다.

근거: 국가는 종교를 공적 영역에서 지우는 것이 아니라, 각 종교가 인본주의적 가치를 촉진할 수 있도록 돕는 ‘긍정적 세속성’을 유지해야 한다(『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제25항). 특정 종교의 불편함을 이유로 타 종교의 행사를 막는 것은 다원주의의 본질인 상호 존중을 파괴하는 행위이다. 오히려 국가는 모든 종교가 공존할 수 있는 ‘공동의 공간’을 마련함으로써 사회 통합을 이끌어야 한다(『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제26항).

반대의견 4: 가톨릭 행사는 선교를 목적으로 하는 것일텐데, 국가가 선교활동을 지원하는 것은 부당하다.

재반박: 가톨릭의 복음 선포는 인간을 위축시키는 것이 아니라, 인간 소명의 존엄성을 수호하는 공적 봉사차원에서 이해할 수 있다.

근거: 가톨릭 교회의 활동 및 메시지는 인간을 위축시키는 것이 아니라, 인간 마음의 깊은 열망과 일치하며 인간의 발전을 위해 빛과 생명과 자유를 쏟아부어 주는 것이다 (『사목헌장』, 제21항). 가톨릭 교회의 행사 및 사목적 활동은 단순히 종교의 세력을 넓히는 ‘선교’가 아니라, 사회의 결속을 강화하고 인간 활동에 깊은 의미를 부여하는, 즉 인간을 ‘인간답게 만드는 일’에 이바지한다(『사목헌장』, 제40항). 따라서 가톨릭 행사에 대한 국가의 지원은 특정 종교의 확장 기반을 닦아주는 것이 아니라, 사회의 도덕적 토대를 견고하게 하는 공익적 가치의 확산을 지원하는 것이다.

반대의견 5: 다종교 사회에서 가톨릭 행사 지원은 종교 간 갈등을 국가가 부추기는 것이 될 수 있다.

재반박: 국가는 갈등을 피하기 위해 종교를 배제하는 것이 아니라, 모든 종교가 공헌할 수 있는 ‘공동의 공간’을 창출해야 한다.

근거: 국가는 다원화된 사회에서 종교 공동체가 인본주의적 가치를 촉진하도록 장을 마련해주는 ‘긍정적 세속성’을 유지해야 한다(『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제25항). 갈등을 이유로 지원을 중단하는 것은 특정 종교의 부당한 압력에 굴복하는 것이다. 오히려 국가는 ‘권리들의 평화로운 상호성’을 확립하여 모든 종교가 각자의 역할로 사회에 기여하도록 독려해야 한다 (『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제70항). 갈등 해결의 열쇠는 종교활동 지원의 배제가 아니라, 모든 종교가 공동선을 향해 투신하도록 이끄는 국가의 중개 역할이다.

반대의견 6: 국가의 세금은 공공의 이익을 위해서만 쓰여야 하는데, 특정 종교의 행사가 어떻게 시민의 공익과 연결될 수 있는가?

재반박: 종교적 가치는 사회적 유대와 마음의 일치를 이루어주는 가장 깊은 공동선의 원천이다.

근거: 사회의 진정한 외적 일치와 정신과 마음의 일치에서 나오며, 종교가 가르치는 믿음과 사랑은 국가와 민족 사이의 갈등을 극복하고 사회에 내적 견고성을 부여한다(『사목헌장』, 제42항). 가톨릭 행사는 단순히 신자들의 축제가 아니라, 지역사회의 형제애를 고양하고 인간 존엄성을 증진시키는 ‘상호적 사랑의 생명력’을 사회에 공급하는 과정으로 이해할 수 있다(『모든 이의 선을 위한 종교 자유』, 제68항). 국가는 이러한 무형의 사회적 자산이 시민의 행복에 효과적으로 이바지하도록 조력할 수 있으며 이것이 가톨릭 교회가 지향하는 국가와 종교간의 올바른 관계이다(『사목헌장』, 제76항).

반대의견 7: 국가 예산 지원은 교회가 국가 권력과 결탁되는 결과를 초래한다.

재반박: 교회는 역사 안에서 세속권력과 분리를 강조했으며 교회법은 교회 통치에 있어서 완전한 ‘천부적 자율성’을 지닌다.

근거: 가톨릭 교회는 역사 안에서 세속권력과 결탁되었을 때의 폐단에 대하여 다른 어떤 종교보다도 절실히 체험하였기에 세속권력과 유착을 극도로 경계한다. 그리하여 가톨릭 교회법은 주교의 임명 등 교회의 내적 통치권에 대해 “국가 권위에게 전혀 허용되지 아니한다”고 명시하며 정치적 유착을 법적으로 차단하고 있다(교회법 377조). 교회는 국가의 세속적 지배를 바라지 않으며, 신앙 증언의 진실성을 위해서라면 정당한 기득권마저 포기할 준비가 되어 있을 만큼(『사목헌장』, 제76항) 국가와의 결탁을 경계한다. 이러한 점에서 국가의 행사 지원은 국가와 종교의 협력을 위한 수단일 뿐이다.

반대의견 8: 가톨릭은 자체의 자산(부동산, 재단 등)을 가진 종교인데, 왜 시민의 세금을 바라는가?

재반박: 교회 재산과 별개로, 가톨릭 신자들은 자신의 종교적 가치를 실현하기 위하여 국가의 지원을 받을 권리가 있다.

근거: 가톨릭 신자 역시 정당한 세금을 내는 시민으로서 자신들의 종교적 가치를 공적으로 실현할 권리가 있으며, 국가가 이를 돕는 것은 종교의 자산 규모와 상관없이 시민의 기본권인 ‘종교 자유’를 실질화하는 국가의 법적 의무이다 (『종교 자유 선언』, 제6항). 또한 가톨릭 교회의 행사는 국가의 지원만으로 이루어지는 것이 아니며, 가톨릭 교회의 자산도 많이 사용된다. 가톨릭 교회는 교회의 자산을 ‘하느님 경배, 사도직 활동, 자선사업’에 활용하고 있으며(교회법 제1254조), 이에 근거하여 행사에 많은 비용을 지출한다.

반대의견 9: 종교는 국가법의 간섭을 거부하면서 국가의 지원을 바라는 것은 모순이다.

재반박: 교회법은 하느님의 법에 반하지 않는 한, 국가법을 최대한 존중하며 실제로 국가법률을 교회법에 많이 준용한다.

근거: 교회법의 중요한 원칙 중 하나는 하느님 법에 어긋나지 않는 ‘국가법률의 준용’이다. (교회법 제22조). 그리하여 교회법은 재산 관리와 노동 계약 등의 영역에서 국가 법률을 ‘철저히 준수’할 것을 명하고 있다(교회법 제1286조, 제1290조). 또한 가톨릭 교회는 타종교에 비해 ‘납세의 의무’ 등 시민으로서 지켜야 하는 의무를 충실히 이행하고 있다. 즉 교회는 국가의 사법 질서와 행정 체계를 존중하며 그 안에서 성실한 동반자로 활동한다. 국가의 종교행사 지원은 이러한 교회의 사회적 책임과 국가 질서에 대한 존중에 대한 유기적 화답이며, 교회가 사회의 ‘누룩’으로서 더 큰 공익을 창출하도록 돕는 유기적 협력의 과정이다 (『평신도 교령』, 제2항; 『간추린 사회교리』, 제425항).

반대의견 10: 교회법은 하느님의 법이 국법보다 높다고 가르치는데, 이런 단체에 세금을 지원하는 것은 위험하지 않은가?

재반박: 교회법은 하느님의 법에 반하지 않는 한, 국가법을 다른 종교보다 더 엄격하게 준수한다.

근거: 가톨릭 교회는 타종교에 비하여 병역의 의무, 납세의 의무 등을 충실히 지킨다. 이는 가톨릭 교회의 통치구조와도 연결되는 것이며 가톨릭 신자들은 자신의 양심과 교도권의 가르침에 따라 국가법을 충실히 지킨다. 또한 교회법은 계약, 변제, 시효 등의 영역에서 국가법을 교회법과 동일하게 적용하고 있으며 (교회법 제197조, 제1290조), 재산 관리 시 국가 법률을 준수하지 않아 교회에 손해를 끼치는 행위를 엄격히 금지하고(교회법 제1284조), 노동법 등 국가법을 철저히 지킬 것을 명령한다(교회법 제1286조). 이는 가톨릭교회가 국가의 법 질서를 공동선의 도구로 존중하며 성실하게 협력하고 있음을 입증하는 것이라 할 수 있다. 다만 가톨릭 교회는 일부 국가법의 내용이 교회의 가르침과 반대된다고 판단할 때(예: 생명존중의 영역) 그것에 대하여 반대할 뿐이다.