



제 439회 국회 (정기회)
제 2차 문화체육관광위원회

성균관·향교·서원 전통문화의 계승·발전 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 성균관·향교·서원 전통문화의 계승 및 발전을 위한
활동과 운영에 필요한 경비 지원 근거 마련 〉
■ 김교홍의원 대표발의(의안번호 제2217724호)

2026. 9.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 성균관·향교·서원 전통문화의 계승 및 발전을 위한 활동과 운영에 필요한 경비 지원 근거 마련(안 제11조 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김교홍의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2026. 3. 25.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국가 및 지방자치단체가 성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전을 위하여 예산의 범위에서 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 현행법 상 관련 조항은 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는 추상적·선언적 규정에 불과하여 지방자치단체 등에서 지역의 향교·서원의 활동이나 운영에 필요한 경비를 지원하기 위한 법적 근거가 부재한 상황임.

이에 명시적 근거 조항을 신설하여, 고령화와 재정여건 악화 등으로 어려움을 겪고 있는 지역의 향교·서원이 법적 근거가 없어 지원받지 못하고 있는 상황 등을 개선하고, 우리 전통 유교문화와 관련한 유·무형의 문화유산을 지속적으로 계승·발전·보호하기 위한 법적 기반을 마련하고자 함(안 제11조).

Ⅲ. 검토의견

1. 성균관·향교·서원 전통문화의 계승 및 발전을 위한 활동과 운영에 필요한 경비 지원 근거 마련(안 제11조 신설)

개정안은 성균관·향교·서원 전통문화의 계승 및 발전을 위한 활동과 운영에 필요한 경비 지원을 명시하려는 것임(안 제11조 신설).

현행	개정안
<신설>	제11조(전통문화의 계승·발전 활동 등에 대한 지원) 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 성균관·향교·서원 전통문화의 계승·발전을 위한 활동과 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

현행 「성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전 및 지원에 관한 법률」(이하 “「성균관·향교·서원법」”이라 함) 제3조제3항¹⁾은 국가 및 지방자치단체가 성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전을 위하여 재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 해당 조문에서 기관의 유지 및 운영에 필요한 경비를 지원 대상으로 명시하고 있지는 않으며, 특정 교육·체험·문화관광 사업의

1) 「성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전 및 지원에 관한 법률」

제3조(국가 등의 책무) ③ 국가 및 지방자치단체는 성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전을 위하여 예산의 범위에서 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

수행에 필요한 사업비와 기관의 상시적인 운영에 소요되는 운영비는 지원 목적과 성격에 차이가 있으므로, 일반적인 재정지원 규정이 있다는 사정만으로 운영비 지원까지 허용된다고 보기는 어려움.

이와 관련하여 현행법 제3조의 재정지원 규정은 국가와 지방자치단체의 책무를 정한 추상적·선언적 규정으로서 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제6조제2항에 따른 운영비 지원의 명시적 근거가 될 수 없다는 법제처 해석(2025.5.9.)²⁾이 제시된 바 있는바, 국가가 운영비를 지원할 경우 명시적인 법적 근거가 요구된다는 전제에서 보면, 현행 법령만으로 국가 또는 지방자치단체가 향교 및 서원의 운영비를 지원하기는 어려워 보임.

이에 개정안은 성균관·향교·서원 운영비 등에 대해 국가 또는 지방자치단체가 예산을 지원할 수 있도록 명시적 법적근거를 규정하려는 것임.

성균관·향교·서원은 유학을 중심으로 고려와 조선시대 교육, 제향, 교화를 담당하며 유교 전통문화를 계승하는 기관으로 「성균관·향교·서원법」 제2조³⁾에서 각각 “국립대학 성격의 국가 교육기관”, “지방

2) 참고자료 3

3) 「성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전 및 지원에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “성균관”이란 고려와 조선시대에 설립되어 유학을 보급하고, 관료를 양성하던 국립대학 성격의 국가 교육기관을 말한다.

에 설립한 관학교육기관”, “조선시대에 선현에 제사를 지내고 유생들을 교육하기 위하여 설립한 사설교육기관”으로 규정하는 교육기관으로, 전국적으로 향교는 234개소 서원은 1087개소가 있음.

향교·서원은 우리나라 전통의 유교문화와 전통문화와 유형·무형의 문화유산을 보존·전승한다는 공익적 기능을 수행하는 곳으로 국가·지자체 차원의 관리와 지원이 필요하다고 보이는바 일부 향교·서원에 대해 교육·체험·문화관광 등 사업비 지원 중⁴⁾이나, 지역 향교 및 서원 실무자와 구성원이 대부분 60대 이상 고령이며 실무자의 급여수령 비율도 낮아⁵⁾ 전문적인 운영관리에 어려움이 있다는 점에서 입법취지에 공감함.

문화체육관광부는 개정안에 대하여 향교·서원은 우리나라 전통의 유교문화와 유형·무형의 문화유산이 보존된 곳으로 국가·지자체 차원의 관리와 지원이 필요하나 대부분의 향교·서원은 운영·인력에 있어 열악한 상황에 처해 있어 소중한 유교 전통문화 단절 위기에 처해 있는 현실을 지적하며, 지역에서 향교·서원 운영비 등에 대한 지원 의지와

2. “향교”란 고려와 조선시대에 유학을 교육하기 위하여 지방에 설립한 관학교육기관을 말한다.

3. “서원”이란 조선시대에 선현에 제사를 지내고 유생들을 교육하기 위하여 설립한 사설교육기관을 말한다.

4. “성균관·향교·서원전통문화”란 성균관, 향교 및 서원을 중심으로 형성된 유형의 문화유산과 이에 따라 여러 세대에 걸쳐 전승되어 온 무형의 문화유산을 말한다.

4) (“25년 문화체육관광부 지원사업) 교육 30개소, 문화관광프로그램 14개소, 청소년 인성교육 25개소

5) 제1차 성균관 향교 서원 전통문화 계승 발전 종합계획(2025~2029). 2025.9. 문화체육관광부

“실무자 60세 이상 : 향교 91.7%, 서원 92.8% / 급여 수령 : 향교 45.2%, 서원 6.7%”

지원 예산이 있어도, 법적 근거가 없어 지원하고 있지 못하거나 검토조차 어려운 상황을 개선하기 위한 개정안의 입법취지에 공감한다는 의견을 제시하였음.

다만 지역의 향교·서원의 운영 비용에 이르기까지 국가가 부담하는 것은 타 분야와의 형평성 차원에서 적절하지 않다는 기획예산처 등 관계부처 의견과 시설의 실질적 소유·관리·운영 주체가 민간이나 지자체인 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 의견과 합리적이고 객관적인 지원 기준을 마련할 필요가 있다는 의견을 같이 제시하였음.

기획예산처는 개정안에 대하여 현행법에서 이미 국가와 지자체의 행정적·재정적 재량지원 규정이 있는바, ①별도 세부적인 유사·중복 규정을 신설할 실익이 적고 ②성균관·향교·서원은 민간기관으로 운영에 필요한 경비는 해당기관에서 자체 조달하는 것이 타당하여, 법상을 명시하는 것은 부적절하며, ③법안 개정시 타 민간기관으로 유사요구가 확산될 우려도 높다는 점을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

충청남도는 개정안에 대하여 ①지방자치단체 간 재정격차로 인해 향교·서원 지원 격차 발생이 우려되고, ②국비 지원 명문화 및 국비

지원 비율을 명시할 필요가 있으며, ③운영비 지원의 객관적 기준 및 한도 설정 필요하다는 의견을 제시하였으며, 청양군은 ①지방자치단체의 재정부담이 우려되고, ②지원범위의 개념이 모호하며, ③기존 유사 제도와 중복될 가능성이 있다는 점 등을 이유로 신중히 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.

따라서, 개정안에 대하여는 향교·서원의 안정적인 운영을 지원함으로써 유교 전통문화의 보존·전승이라는 공익적 기능을 강화하려는 필요성과 관련 부처 및 지방자치단체의 의견을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정해야 할 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5380

참고 1

최근 3년 관련사업 현황

연도	예산(단위:백만원)	사업수행기관	주요내용(실적)
'24년	430 (유교문화 활성화)	성균관 (전국 향교서원 공모)	향교서원 유교아카데미 운영, 운영 및 학사관리 실무자 교육, 온라인 교육 등 *전국 35개소 향교·서원 교육 지원, 31,740명 프로 그램 수강
	86 (청소년 인성교육)		향교서원 실무자 및 강사 교육, 청소년 대상 인성 교육 진행 *전국 24개소 향교·서원에서 8,139명 수강
	767 (서원향교 프로그램 운영)		향교서원 문화관광 프로그램 운영 및 청년유사 양 성교육 지원 인문학 여행 유교문화축제 등 *16개소 향교·서원 문화관광프로그램 운영하여 19,410명 참여, 청년유사 16명 양성 *향교·서원 활용인문학 여행 17회 진행 및 체험 인원 4,892명
'25년	850 (유교문화 활성화)	성균관 (전국 향교서원 공모)	유교아카데미 운영 온라인 교육 전국유림대회 청 소년 한자교사 양성 청소년 인성교육 강사 양성 향교서원 전문해설사 양성 유교문화교육자료 보급 등 *전국 30개소 향교·서원 교육 지원, 19,276명 프로 그램 수강 *인성교육 담당교사 60명, 전문해설사 314명 수료
	86 (청소년 인성교육)		향교서원 실무자 및 강사 교육, 청소년 대상 인성 교육 진행 *전국 25개소 향교·서원에서 7,934명 수강
	767 (서원향교 프로그램 운영)		향교서원 문화관광 프로그램 운영 및 청년유사 양 성교육 지원 인문학 여행 유교문화축제 등 *14개소 향교·서원 문화관광프로그램 운영하여 21,102명 참여, 청년유사 14명 양성 *향교·서원 활용 인문학 여행 16회 진행 및 체험인 원 3,828명
'26년	1,050 (유교문화 활성화)	성균관 (전국 향교서원 공모)	유교아카데미 운영 온라인 교육 전국유림대회 청 소년 한자교사 양성 청소년 인성교육 강사 양성 향교서원 전문해설사 양성 유교문화교육자료 보급 향교서원 기초조사 등
	86 (청소년 인성교육)		향교서원 실무자 및 강사 교육, 청소년 대상 인성 교육 진행
	700 (서원향교 프로그램 운영)		향교서원 문화관광 프로그램 운영 및 청년유사 양 성교육 지원 인문학 여행 유교문화축제 등

참고 2

타부처 및 지방자치단체 의견

○ 타부처 및 지방자치단체 의견 요약

기관명 (의견제출일자)	의견 주요내용
기획예산처 (‘26.4.13)	• 현행법 제3조와 유사·중복인 조항 신설 불요 • 민간기관 필요경비는 자체조달하여 하며, 법에 이를 명시하는 것은 부적절 • 법안 개정시 他 민간기관으로 유사요구가 확산될 우려
충청남도 (‘26.4.10)	• 지자체간 재정격차로 인해 향교·서원 지원 격차 발생 우려, 국비 지원 명문화 및 국비 지원 비율 명시 필요 • 운영비 지원의 객관적 기준 및 한도 설정 필요
충청남도 청양군 (‘26.4.10)	• 지자체 재정부담 등 우려, 지원범위의 개념이 모호, 기존 유사 제도와 중복 가능성 등을 이유로 법개정 반대

질의제목 : 문화체육관광부 - 지방자치단체의 장은 「성균관 · 향교 · 서원전통문화의 계승 · 발전 및 지원에 관한 법률」 제3조제3항을 근거로 성균관 · 향교 · 서원에 지방보조금을 운영비로 교부할 수 있는지(「성균관 · 향교 · 서원전통문화의 계승 · 발전 및 지원에 관한 법률」 제3조제3항 등 관련)

관련문서 : 문화체육관광부 종무2담당관 - 6178(2024. 11. 22.)

1. 질의요지

「성균관 · 향교 · 서원전통문화의 계승 · 발전 및 지원에 관한 법률」(이하 “성균관 · 향교 · 서원법”이라 함) 제3조제3항에서는 국가 및 지방자치단체는 성균관 · 향교 · 서원전통문화의 계승 · 발전을 위하여 예산의 범위에서 필요한 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있는 한편,

「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하 “지방보조금법”이라 함) 제6조제2항 전단에서는 지방자치단체의 장은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없다고 규정하고 있는바,

지방자치단체의 장은 성균관·향교·서원법 제3조제3항을 근거로 성균관·향교·서원에 지방보조금을 운영비로 교부할 수 있는지?

2. 회답

지방자치단체의 장은 성균관·향교·서원법 제3조제3항을 근거로 성균관·향교·서원에 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없습니다.

3. 이유

먼저 지방보조금법 제6조제2항 전단에서는 지방자치단체의 장은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없다고 규정하고 있는데, 해당 규정은 구 「지방재정법」(2014년 5월 28일 법률 제12687호로 일부개정된 것을 말함) 제32조의2제2항에서 지방재정의 건전성을 강화하기 위해 지방자치단체의 보조금 관리체계를 강화하려는 취지로 신설된 것⁶⁾으로, 이후 지방보조금의 관리체계를 정비·강화함으로써 지방보조금의 적정한 지급과 효율적 관리를 도모하기 위해 지방보조금법을 별도로 제정하고 「지방재정법」상 지방보조금과 관련된 조문을 분리하여 지방보조금법으로 규정한 것인 점⁷⁾을 고려할 때, 지방보조금법 제6조제2항 전단에 따른 “법령에 명시적 근거가 있는 경우”란 법령에서 지방보조금을 운영비로 교부할 수 있도록 명시하고 있거나 적어도 그에 상응하는 명문의 규정이 있는 경우 이어야 할 것이고, 지방자치단체의 포괄적 책무를 규정하고 있는 추상

6) 2014. 5. 28. 법률 제12678호로 일부개정된 「지방재정법」 개정이유 및 주요내용 참조

7) 2021. 1. 12. 법률 제17892호로 제정된 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제정이유 및 주요내용 참조

적·선언적 규정만 두고 있는 경우에는 해당 규정을 운영비에 대한 지방교부금의 명시적인 근거로 볼 수는 없다고 할 것⁸⁾입니다.

그런데 성균관·향교·서원법 제2조제4호에 따르면 “성균관·향교·서원전통문화”란 성균관, 향교 및 서원을 중심으로 형성된 유형의 문화유산과 이에 따라 여러 세대에 걸쳐 전승되어 온 무형의 문화유산을 말하고, 같은 법 제3조제3항에서는 국가 및 지방자치단체는 “성균관·향교·서원전통문화”의 계승·발전을 위하여 예산의 범위에서 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다고만 규정하고 있을 뿐, 성균관, 향교, 서원이라는 교육기관의 운영에 관한 사항에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않고, 그에 상응하는 규정으로 볼 만한 명시적 규정도 없는바, 성균관·향교·서원법 제3조제3항은 성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전을 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는 추상적·선언적 규정에 해당한다고 할 것이므로, 이를 근거로 성균관·향교·서원의 운영비로 지방보조금을 교부할 수는 없다고 할 것입니다.

아울러 성균관·향교·서원법령의 규정 체계를 살펴보면, 성균관·향교·서원법 제9조제1항에서는 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전에 필요한 경우 지역주민·시민단체·전문가 등으로 구성된 협의체(이하 “협의체”라 함)를 설치·운영할 수 있다고 규정하면서, 같은 조 제2항에서는 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 협의체의 “설치·운영”에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행령 제6조제2항 본문에서는 협의체의 회의에 출석하는 위원과 관계 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당과 여비, 그 밖의 경비를

8) 법제처 2014. 11. 19. 회신 14-0685 해석례 참조

지급할 수 있다고 구체적으로 규정하고 있는 반면, 성균관·향교·서원에 대해서는 이와 같은 운영비 지급에 관한 명문의 규정이 없다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

따라서 지방자치단체의 장은 성균관·향교·서원법 제3조제3항을 근거로 성균관·향교·서원에 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없습니다.

<관계 법령>

《성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전 및 지원에 관한 법률》

제3조(국가 등의 책무) ①·② (생략)

③ 국가 및 지방자치단체는 성균관·향교·서원전통문화의 계승·발전을 위하여 예산의 범위에서 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

《지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률》

제6조(지방보조금의 예산 편성 및 운영) ① (생략)

② 지방자치단체의 장은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없다. 이 경우 운영비로 사용할 수 있는 경비의 종목은 대통령령으로 정한다.

③ (생략)