

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2013추531 조례안재의결무효확인
원 고 울진군수
소송대리인 법무법인(유한) 화우
담당변호사 손태호 외 2인
피 고 울진군의회
소송대리인 법무법인 랜드마크
담당변호사 김재훈 외 2인
변 론 종 결 2016. 1. 28.
판 결 선 고 2016. 5. 12.

주 문

원고의 청구를 기각한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2013. 4. 24. '울진군 군민에 대한 공공요금 일부지원 조례안'에 대하여 한 재의

결은 효력이 없다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 재의결 및 그 내용의 요지

갑 제1호증, 을 제1, 2, 5호증의 각 기재에 의하면, 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2012. 12. 21. '울진군 군민에 대한 공공요금 일부지원 조례안'(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하여 같은 달 24. 원고에게 이송하였고, 원고는 2013. 1. 10. 이 사건 조례안은 ① 지방재정법 제17조 제1항 본문에서 금지하는 개인에 대한 보조 등 공금지출에 해당하므로 지방자치법 제22조에 반하고, ② 지방재정이 수반되는 조례로서 지방재정 운용의 기본원칙을 정한 지방재정법 제3조 제1항에 반한다는 이유를 들어 피고에게 재의를 요구하였으나, 피고는 2013. 4. 24. 원안대로 재의결함으로써 이 사건 조례안을 확정하였다.

나. 이 사건 조례안은 울진군이 다수의 원자력발전소를 보유하고 국가전력산업에 크게 기여하고 있지만 농수산물 판매 불이익, 위험시설에 대한 정신적 불안감 등 각종 불편을 감수해야 하는 군민들에게 전기요금 등 공공요금의 일부를 지원하여 주민생활에 안정을 주기 위한 목적(제1조)으로 제정된 것으로서, 울진군에 주민등록을 둔 주민을 별도의 신청 없이 읍·면장이 행정전산망을 이용하여 지원대상으로 조사·결정하여(제3, 4조), 주택용 전기요금과 가정용 수도요금의 일부를 지원하되(제5조), 국가나 지방자치단체 기타 관계법령에 의해 공공요금에 해당하는 부분을 이미 지원받고 있는 자에 대하여는 일부 지원을 하지 아니하는 것(제7조)을 주요 내용으로 하고 있다.

2. 이 사건 조례안의 법령 위반 여부

가. 구 지방재정법(2013. 7. 26. 법률 제11900호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제 17조 제1항 위반 여부

원고는 이 사건 조례안이 구 지방재정법 제17조 제1항 단서 각 호의 예외사유에 해당하지 않음에도 군민 개인에게 공공요금을 지원하도록 함으로써 개인에 대한 공금지출을 금지한 지방재정법 제17조 제1항에 위반된다고 주장한다.

구 지방재정법 제17조 제1항은 "지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다."고 규정하면서, 각 호에서 법률에 규정이 있는 경우(제1호), 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우(제2호), 용도를 지정한 기부금의 경우(제3호), 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호)를 들고 있는데, 위 규정은 단서의 각 호와 같은 특별한 사정이 없는 한 지방자치단체의 예산을 특정 개인이나 단체가 아닌 주민 일반에게 골고루 혜택이 돌아가도록 사용하게 함으로써 지방재정이 주민의 복리증진을 위하여 건전하고 효율적으로 사용되게 하려는 데 그 취지가 있다. 그렇다면 지방자치단체가 지방자치법 제9조 제2항 제2호에 정한 주민의 복지증진에 관한 사무로서 특정 개인이나 단체가 아니라 일정한 조건을 충족한 주민 일반을 대상으로 일정한 지원을 하겠다는 것은 그 조건이 사실상 특정 개인이나 단체를 위해 설정한 것이라는 등의 특별한 사정이 없는 한 구 지방재정법 제17조 제1항에서 정한 '개인 또는 단체에 대한 공금 지출'에 해당하지 아니한다고 해석함이 타당하다(대법원 2008. 6. 12. 선고 2007추42 판결 참조).

이 사건 조례안의 공공요금 일부지원 사무는 지방자치법 제9조 제2항 제2호 (가)목에 정한 주민복지에 관한 사업에 속하고, 이 사건 조례안은 울진군에 주민등록을 한 주민이면 중복지원에 해당하지 않는 한 누구에게나 일정한 공공요금을 지원하겠다는 것으로서, 특정 개인이 아닌 주민 일반을 대상으로 한 공금 지출이라고 볼 수 있으므로 지방재정법 제17조 제1항에서 정한 개인에 대한 공금 지출에 해당하지 아니한다.

따라서 이 사건 조례안이 구 지방재정법 제17조 제1항에 위반된다는 원고의 주장은 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

나. 구 지방재정법 제3조 제1항 위반 여부

(1) 원고는 이 사건 조례안을 시행하기 위해서는 60억 원이 넘는 지방재정이 소요되어 울진군의 재정에 큰 부담이 될 뿐만 아니라 별도의 예산을 확보할 방안도 마련되어 있지 아니하므로 이 사건 조례안은 재정의 건전하고 효율적 운영을 규정한 지방재정법 제3조 제1항에 위반된다고 주장한다.

구 지방재정법 제3조 제1항 전단은 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 한다고 규정함으로써 건전재정운영원칙을 선언하고 있다. 그런데 지방의회가 주민의 복지증진을 위해 조례를 제정·시행하는 것은 지방자치제도의 본질에 부합하는 것이므로 이로 인하여 당해 지방자치단체 재정의 건전한 운영에 막대한 지장을 초래하는 것이 아니라면 그러한 조례 제정을 무조건 제한할 수는 없다(대법원 2009. 12. 24. 선고 2008추87 판결 참조).

을 제5호증의 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면, 울진군의 2016년 예산 총액은 약 6,021억 원인 사실, 이 사건 조례안 제6조는 예산의 범위 내에서 공공요금을 일부 지원하되 공공요금의 종류별 지원순서, 지원액, 지원기준 등을 규칙으로 정하도록 함으

로써 원고에게 공공요금의 지원에 소요될 예산의 규모를 결정할 수 있는 권한을 부여하고 있는 사실을 인정할 수 있다.

위 인정사실에 의하면, 예산편성권을 가지고 있는 원고가 예산의 범위 안에서 공공요금의 지원 정도를 합리적으로 결정할 수 있으므로 이 사건 조례안의 시행으로 지방재정의 건전한 운영에 막대한 지장을 초래한다고 단정하기 어렵다. 따라서 원고의 위주장은 이유 없다.

(2) 또한 원고는, 원자력발전소와 관련된 사무는 국가사무로 발전소가 위치한 지역과 상관없이 전국에 걸쳐 통일적으로 규율되어야 하는데 발전소주변지역 지원에 관한 법률(이하 '발전소주변지역법'이라 한다)에서 전기요금 보조사업의 범위를 주변지역인 발전소 반경 5킬로미터로 한정하고 있음에도, 이 사건 조례안이 주변지역이 아닌 지역까지 대상으로 추가하여 전기요금을 지원하도록 규정한 것은 국가의 전력개발사업 관련 정책에 반하고 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미칠 수 있으므로 지방재정법 제3조 제1항에 위반된다고 주장한다.

구 지방재정법 제3조 제1항 후단은 지방자치단체는 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니된다고 규정하고 있다. 그리고 발전소주변지역법은 발전소 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진하여 전원(電源) 개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하며 지역발전에 기여함을 목적으로 하고(제1조), 주변지역을 전기사업법 제2조 제4호에 따른 발전사업자가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍·면·동 지역으로 정의하고 있다(제2조). 또한 발전소주변지역

법 제10조 제1항 제1호, 제2항, 발전소주변지역 지원에 관한 법률 시행령 제19조 제1항 [별표 1]의 각 규정을 종합하면, 주변지역의 개발과 주민의 복리를 증진하기 위하여 발전사업자가 시행하는 지원사업에는 전기요금 보조사업이 포함되어 있고, 이러한 전기요금 보조사업은 발전사업자와 한국전력공사간의 협약을 통하여 한국전력공사가 전력수급계약을 체결한 주택용 전력 및 산업용 전력의 고객에게 감면된 고지서를 발행하는 방식으로 시행된다[발전소주변지 지원사업 시행요령(2012. 3. 26. 지식경제부고시 2012-67호) 제14조 제9항].

이 사건 조례안에 의하면 발전소주변지역법이 정한 주변지역 외에 거주하는 울진군민의 주택용 전기요금 부담이 줄어들게 되나, 이 사건 조례안의 전기요금 지원 사무는 발전소주변지역법의 전기요금 보조사업과 그 목적 및 지원방식이 상이할 뿐만 아니라 발전소주변지역법 및 그 시행령이 전기요금 보조사업을 규정한 취지가 지방자치단체가 자신의 예산으로 주민복지를 위하여 주민의 전기요금을 지원하는 것까지 금지하고자 하는 것으로 볼 수는 없으므로, 이 사건 조례안의 시행이 국가정책에 반하고 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치는 것이라고 할 수 없다. 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

3. 결론

원고의 청구는 이유 없어 이를 기각하고 소송비용은 패소자가 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이기택

 대법관 이인복

주 심 대법관 김소영