

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2021추5036 조례안재의결무효확인
원 고 부산광역시장
소송대리인 정부법무공단
담당변호사 김경미 외 2인
피 고 부산광역시의회
소송대리인 변호사 박흥대 외 2인
변 론 종 결 2022. 2. 17.
판 결 선 고 2022. 4. 28.

주 문

피고가 2021. 7. 23. '부산광역시 납품도매업 지원에 관한 조례안'에 관하여 한 재의결
은 효력이 없다.

소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 재의결 및 주요 내용

갑 제1호증, 제4호증 내지 제6호증, 제10호증(가지번호 생략)의 각 기재에 변론의 전체 취지를 종합하면 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2021. 6. 30. '부산광역시 납품도매업 지원에 관한 조례안'(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하여 원고에게 이송하였다.

행정안전부장관은 2021. 7. 13. 원고에게 이 사건 조례안 제5조가 법률의 위임 없이 납품도매업체에게 의무를 부과하고, 이 사건 조례안 제9조가 기관위임사무에 해당하는 도로교통법상 주정차 위반행위 단속 및 과태료 부과·징수 사무를 규정한 것이 구 지방자치법(2021. 1. 12. 법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것, 이하 '구 지방자치법'이라 한다) 제22조에 위배된다는 등의 이유로 원고에게 재의요구를 지시하였고, 원고는 이에 따라 2021. 7. 19. 피고에게 재의를 요구하였다.

피고는 2021. 7. 23. 이 사건 조례안을 원안대로 재의결함으로써 이 사건 조례안을 확정하였다.

나. 이 사건 조례안은 다음과 같은 규정을 두고 있다.

1) 부산지역 납품도매업 지원에 관한 사항을 규정함으로써 납품도매업의 유통경쟁력을 높이고 지역경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

2) 납품도매업체는 지역대학을 졸업한 청년을 우선 채용해야 하고(제5조 제1항), 지역 내 자금유출을 막기 위해 업체 간 지역화폐를 이용한 거래 대금결제를 유도하여야 한다(제5조 제2항).

3) 시장은 등록된 납품구역 및 영업시간 내에 있는 납품도매업차량에 대한 구청장등

의 주정차위반행정처분이 발생한 경우 해당 차량이 납품이라는 고유의 목적을 위배했다는 증거가 있지 않는 한 해당 행정처분은 자동으로 유예될 수 있도록 구청장등과 적극 협의한다(제9조 제1항 본문). 다만, 소화전 5m 이내(주정차금지 표지판이 있거나 노면표시가 황색 복선 또는 황색 실선이거나 소화전 앞이 적색 연석으로 구분되어 있는 경우에 한한다), 교차로 모퉁이 5m 이내(주정차금지 표지판이 있거나 노면표시가 황색 복선 또는 황색 실선인 경우에 한한다), 버스정류소 10m 이내, 횡단보도, 정지선에 주차한 경우는 그러하지 아니한다(제9조 제1항 단서).

시장은 구청장등이 주정차위반 단속차량 중 등록된 납품도매업차량을 효율적으로 필터링할 수 있도록 납품도매업관리시스템을 개발하여 구청장등에게 공급해야 한다(제9조 제2항).

4) 시장은 납품도매업체의 경쟁력 강화를 위해 필요하다고 판단될 경우 지역대학을 졸업한 청년의 우선 고용에 관한 지원을 할 수 있다(제10조 제3호).

2. 이 사건 조례안의 효력

가. 이 사건 조례안 제5조에 관한 판단

1) 구 지방자치법 제22조 단서에 의하면 지방자치단체가 조례를 제정할 때 그 내용이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙인 경우에는 법률의 위임이 있어야 하므로, 법률의 위임 없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 정한 조례는 그 효력이 없다(대법원 2012. 11. 22. 선고 2010두19270 전원합의체 판결 등 참조). 다만 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없고, 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하지 않은 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임한 경우나

법률규정이 예정하고 있는 사항을 구체화·명확화한 것으로 볼 수 있는 경우에는 지방자치단체는 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 각 지역의 실정에 맞게 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다(대법원 2002. 3. 26. 선고 2001두5927 판결, 대법원 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 판결 등 참조).

2) 이 사건 조례안 제5조 제1항 부분

가) 원고는, 이 사건 조례안 제5조 제1항이 주민의 권리제한에 관한 것으로서 법률의 위임이 없으므로 법률유보원칙에 반하여 조례로서 효력이 없다고 주장한다.

나) 이 사건 조례안 제5조 제1항은 '납품도매업체의 책무'라는 제목 아래 납품도매업체가 지역대학을 졸업한 청년을 우선 채용하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 납품도매업체로 하여금 고용계약을 체결함에 있어 지역대학을 졸업한 청년을 우선 채용하여야 하고 지역대학을 졸업하지 않은 사람을 그에 우선하여 채용할 수 없도록 함으로써 납품도매업체가 가지는 계약체결의 자유뿐만 아니라 지역대학을 졸업하지 않은 사람이 가지는 직업선택의 자유와 평등권을 제한하는 것으로 볼 수 있다.

조례의 법규성에 비추어 볼 때 위 조항에 근거하여 납품도매업체는 지역대학을 졸업한 청년을 우선채용할 부담을 갖게 되고 그에 따라 지역대학을 졸업하지 아니한 사람이 채용 과정에서 불이익을 받을 가능성이 존재하므로 이 사건 조례안 자체에 납품도매업체의 우선채용의무를 강제하는 규정이나 그 위반에 대한 제재규정을 두지 않았다고 하더라도 위 조항의 권리제한적 성격이 달라진다고 볼 수 없다.

따라서 이 사건 조례안 제5조 제1항은 법률의 위임이 있어야 그 효력이 있다.

다) 나아가 이 사건 조례안 제5조 제1항에 대한 법률의 위임이 있는지에 관하여 본다.

「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」(이하 '지방대육성법'이라 한다)은 지방대학 및 지역균형인재의 육성 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 지방대학의 경쟁력 강화 및 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지하는 것을 그 목적으로 한다(제1조). 이를 위해 국가와 지방자치단체는 지방대학 및 지역인재의 육성을 지원하기 위하여 필요한 종합적인 시책과 지역인재의 취업기회 확대를 위한 지원대책을 수립·시행하고 이를 위한 사회적·경제적 환경 마련을 위해 노력할 책무를 부담하며(제3조 제1항 내지 제3항), 지역인재의 해당 지역 정착에 필요한 지원을 할 수 있다(제16조 제3항). 또한 공공기관과 기업은 지역인재의 취업을 촉진하기 위한 국가와 지방자치단체의 대책에 적극 협조하여야 한다(제3조 제4항).

지방대육성법이 지역인재의 채용 영역이나 우대조치의 구체적 내용을 모두 규정하지는 않으나, 지방대육성법의 위와 같은 입법목적과 국가와 지방자치단체의 책무 규정을 둔 취지, 지역인재 육성을 위한 지원에 있어 각 지역의 실정에 대한 고려가 필요한 점 등에 비추어 보면, 납품도매업체의 유통경쟁력 강화와 지역인재의 우대조치 방안으로 지역대학을 졸업한 청년을 납품도매업체에 우선 채용하도록 한 이 사건 조례안 제5조 제1항은 지방대육성법에 근거하여 그 법률규정이 예정하고 있는 사항을 구체화·명확화한 것으로서 위임근거가 있다고 보아야 한다.

라) 따라서 이 사건 조례안 제5조 제1항이 법률유보원칙에 반한다는 원고의 주장은 이유 없다.

3) 이 사건 조례안 제5조 제2항 부분

원고는, 이 사건 조례안 제5조 제2항이 납품도매업체에게 지역화폐를 이용한 거래대금결제 유도의무를 부과하여 영업의 자유를 제한하는 것으로서 법률의 근거 없이 제정

된 것으로서 법률유보원칙에 위배된다고 주장한다.

이 사건 조례안 제5조 제2항은 납품도매업체로 하여금 지역 내 자금유출을 막기 위해 업체 간 지역화폐를 이용한 거래 대금결제를 유도하게 하고 있다. 그런데 위 조항은 납품도매업체에게 대금결제 시 반드시 지역화폐를 사용하도록 강제하는 것이 아니라, 그 사용을 유도(誘導)하도록 한 것에 불과하다. 상대방의 행동을 특정한 방향으로 유도하는 행위는 그 태양이 지극히 다양하고 개념상 강제성을 내포하지 아니하므로, 유도행위 자체로 납품도매업체와 거래 상대방의 권리 제한이 발생한다고 볼 수 없다.

이 사건 조례안 제5조 제2항이 권리제한적 규정임을 전제로 하는 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

나. 이 사건 조례안 제9조에 관한 판단

1) 이 사건 조례안 제9조 제1항 부분

가) 구 지방자치법 제22조 본문, 제9조에 의하면, 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다. 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무에 해당하는지를 판단함에는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만, 그 밖에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비 부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다(대법원 2013. 4. 11. 선고 2011두12153 판결, 위 대법원 2016추5162 판결 등 참조).

나) 이 사건 조례안 제9조 제1항은 등록된 납품도매업차량에 대한 주정차위반행정처분이 발생한 경우 시장으로 하여금 해당 행정처분이 자동으로 유예될 수 있도록 구청장등과 적극 협의하도록 규정하고 있다.

도로교통법은 도로에서 일어나는 교통상의 모든 위험과 장애를 방지하고 제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보함을 목적으로 한다(제1조). 그 중 불법 주정차행위는 운전자 및 보행자의 시야 차단으로 인한 사고 유발의 가능성이 있고 긴급 출동한 구급차나 소방차의 진입, 통행 방해 등 교통상의 위험을 직접 초래할 수 있으므로 국민의 신체와 생명을 보호하기 위하여 그 규율의 필요성이 크다. 이에 도로교통법은 장소와 방법, 시간에 따라 일정한 경우의 주정차 행위를 금지 및 제한하면서(제32조 내지 제34조), 그 위반 시 벌칙이나 과태료를 부과하도록 하고 있다(제156조 제1호, 제4호, 제160조 제3항). 다만 불법 주정차를 한 운전자를 확인할 수 없는 경우 등에 있어 고용주등에 대한 과태료 부과·징수 권한을 시장등에 위임하고 있다(제161조 제1항 제3호). 한편, 도로교통법 시행령 및 같은 법 시행규칙에서는 과태료 부과·감경기준, 범칙금액 등의 구체적인 사항을 정하고 법령에서 정한 사항 이외의 과태료를 감경하지 않도록 하고 있으며(도로교통법 시행령 제88조 제4항, [별표 6], 제93조 제1항, [별표 8], 도로교통법 시행규칙 제146조, [별표 39] 등), 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하고 있는 질서위반행위규제법에서도 과태료의 징수유예 사유를 제한적으로 열거하고 있을 뿐(질서위반행위규제법 제24조의3 제1항, 같은 법 시행령 제7조의2 제2항), 지역별로 차등적인 규율을 하게 하거나 지방자치단체의 장에게 과태료의 유예나 면제 등에 관한 별도의 재량을 부여하고 있지 아니하다.

이러한 법령의 규정 형식과 내용 및 그 취지를 앞서 본 법리에 비추어 보면, 도로교

통법상 주정차 위반행위에 대한 과태료 부과 관련 사무는 국가사무의 성격을 가진다고 보아야 한다.

다) 주정차 위반행위에 대한 과태료 부과·징수에 관한 사무는 전국적으로 통일적인 규율이 요구되는 국가사무에 해당하므로, 이와 관련한 지방자치단체의 장의 사무는 국가행정기관의 지위에서 하는 기관위임사무이다.

이 사건 조례안 제9조 제1항은 기관위임사무인 주정차 위반행위에 대한 과태료 부과 처분에 관한 사항을 법령의 위임 없이 조례로 정한 경우에 해당하므로 조례제정권의 한계를 벗어난 것으로서 위법하다.

2) 이 사건 조례안 제9조 제2항 부분

가) 원고는, 이 사건 조례안 제9조 제2항이 정하는 '납품도매업체'의 범위 및 '납품도매업관리시스템'의 개념이 불명확하여 명확성 원칙에 위배된다고 주장한다.

이 사건 조례안은 부산지역 납품도매업의 유통경쟁력을 높여 지역경제의 발전을 도모하는 것을 그 목적으로 하고, 이 사건 조례안 제9조 제2항은 구청장등이 주정차위반 단속차량 중 등록된 납품도매업차량을 효율적으로 찾아내기 위한 것인 점을 종합하면, '납품도매업관리시스템'이란 부산지역 납품도매업체에 관한 제정보를 전산화·자동화한 관리시스템을 의미하고, 그 관리 대상이 되는 '납품도매업체'란 납품도매업차량을 이용하여 부산지역에 있는 소매업체, 요식업체, 외식업체 등에 상품 및 원재료를 정기적으로 납품하는 업체를 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 위 조항의 취지 및 문언에 비추어 보면 납품거래처가 식품위생법상 허가나 신고를 받았는지 여부에 따라 납품도매업체가 관리 대상에 해당하는지 여부가 달라진다고 할 수도 없다.

원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

나) 원고는, 이 사건 조례안 제9조 제2항이 전국에 있는 차량을 포함하는 납품도매 관리시스템을 개발·공급하도록 강제하는 것이어서 원고의 구역 범위를 넘는 권한 행사에 관한 것으로서 무효라고 주장한다.

납품도매업체의 관리에 관한 사항은 구 지방자치법 제9조 제2항 제4호 거목의 지역 경제 육성 및 지원에 관한 사무로서 자치사무에 해당하고, 이 사건 조례안 제9조 제2항이 부산지역에 납품거래처가 있는 납품도매업체를 대상으로 하고 납품도매업관리시스템을 해당 지방자치단체의 구청장등에게 공급하도록 하고 있는 이상, 차량의 등록기준지나 사용본거지를 불문하고 납품도매업차량으로 등록할 수 있다는 이유만으로 원고에게 구역범위를 넘는 권한 행사를 강제하는 것이라고 볼 수 없다.

원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

3. 결론

앞서 본 바와 같이 이 사건 조례안 제9조 제1항은 위법하고, 이 사건 조례안의 일부가 효력이 없는 경우 이 사건 조례안에 대한 재의결은 그 효력이 전부 부인되므로(대법원 2016. 11. 10. 선고 2014추19 판결, 위 대법원 2016추5162 판결 참조), 이 사건 조례안에 대한 재의결의 효력 배제를 구하는 원고의 청구는 이유 있어 인용하고, 소송비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 이동원

주 심 대법관 조재연

 대법관 민유숙

 대법관 천대엽