

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2022추5132 조례안재의결무효확인

원 고 보은군수

소송대리인 변호사 진윤기 외 1인

피 고 보은군의회

소송대리인 법무법인 주성

담당변호사 석동규 외 2인

변 론 종 결 2024. 5. 30.

판 결 선 고 2024. 6. 27.

주 문

원고의 청구를 기각한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2022. 4. 21. '보은군 농업인 공익수당 지원에 관한 조례안'에 관하여 한 재의결이 무효임을 확인한다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 재의결 및 주요 내용

갑 제1호증부터 제7호증, 을 제1호증부터 제9호증(각 가지번호 포함)까지의 각 기재와 변론 전체의 취지를 종합하면 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2022. 4. 7. '보은군 농업인 공익수당 지원에 관한 조례안'(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하여 2022. 4. 8. 원고에게 이송하였다. 원고는 2022. 4. 13. 이 사건 조례안 제8조 제2항, 제11조가 「충청북도 농업인 공익수당 지원에 관한 조례」(이하 '이 사건 충북조례'라 한다)보다 그 지급대상 및 지급제외 기준을 완화하고 있는 것이 지방자치법 제30조에 위반된다는 등의 이유로 피고에게 재의를 요구하였으나, 피고는 2022. 4. 21. 이 사건 조례안을 원안대로 재의결함으로써 이를 확정하였다.

나. 이 사건 조례안의 의결 배경과 그 내용은 다음과 같다.

충청북도는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능의 증진 확대를 위하여 충청북도에 주소를 두고 거주하는 농업인에게 농업인 공익수당을 지급하는 내용의 이 사건 충북조례를 제정하였다. 이 사건 충북조례 및 「충청북도 지방보조금 관리 조례」 및 그 시행규칙은 충청북도 농업인 공익수당 지원사업의 보조금 비율을 도비 40%, 시·군비 60%로 정하고 있어, 충청북도는 충청북도 소재 시·군을 상대로 '충청북도 농업인 공익수당 지원 동의서 제출 협조' 공문을 발송하여 그 재원분담에 대한 동의서를 제출할 것을 요청하였다. 그러나 보은군은 이에 대한 동의서를 제출하지 아니하였다. 이에 피고는 보은군 자체적으로 농업인 공익수당을 지원하도록 하기 위한 목적으로 2022. 1. 12. 이 사건 조례안을 입법예고한 뒤 앞서 본 바와 같이 이 사건 조례안을 의결 및 재의결하기에 이르렀다.

이 사건 중복조례는 농업인 공익수당의 지급대상 요건으로 '신청 연도의 1월 1일 직전 3년 이상 계속하여 충청북도에 주소를 두고 거주하는 사람' 및 '신청 연도의 1월 1일 직전 3년 이상 계속하여 농업경영체 정보를 등록하고 농업에 종사하는 사람'일 것을 규정하고 있고(제8조 제2항), 그 지급제외 기준 중 하나로 '신청 전(前) 연도의 농업 외 종합소득금액이 2,900만원 이상인 농가'를 규정하고 있으며, '농업경영체등록 5년 미만 등록인'도 지급제외 기준으로 포함하고 있다(제11조 제1호, 제5호). 반면 이 사건 조례안은 농업인 공익수당의 지급대상 요건으로 '신청 연도의 1월 1일 직전 2년 이상 계속하여 보은군에 주소를 두고 거주하는 사람' 및 '신청 연도의 1월 1일 직전 2년 이상 계속하여 농업경영체 정보를 등록하고 농업에 종사하는 사람'일 것을 규정하고 있고(제8조 제2항), 그 지급제외 기준 중 하나로 '신청 전(前) 연도의 농업 외 종합소득금액이 3,700만원 이상인 농가'를 포함하고 있으며(제11조 제1호), 이 사건 중복조례에서 규정하고 있는 지급제외 기준 중 하나인 '농업경영체등록 5년 미만 귀농인'은 지급제외 기준으로 규정하지 않았다.

한편, 이 사건 중복조례는 2022. 12. 16. 충청북도조례 제4838호로 개정되면서 그 지급제외 요건을 규정하고 있는 제11조에서 제1호를 '신청 전(前) 연도의 농업 외 종합소득금액이 3,700만원 이상인 농가'로 변경하고, 제5호를 삭제함으로써 그 지급제외 기준이 이 사건 조례안과 동일한 내용으로 변경되었다.

2. 이 사건 조례안의 효력

가. 이 사건 조례안이 지방자치법 제30조에 위반되는지 여부

원고는, 보은군의 농업인 공익수당 지급사무는 충청북도 보조금 지원에 의해 수행하는 사업으로 보은군의 고유사무가 아님에도 불구하고 이 사건 조례안은 농업인 공익수

당 지급대상과 지급제외 기준을 이 사건 중복조례보다 완화하고 있으므로, 이는 지방자치법 제30조에 위반된다고 주장한다.

지방자치법 제30조는 "시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반해서는 아니 된다."라고 규정하고 있으므로, 시·군 및 자치구는 시·도의 조례나 규칙(이하 '조례 등'이라 한다)에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례 등을 제정할 수 있다. 시·군 및 자치구의 조례 등이 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 시·도의 조례 등이 이미 존재하는 경우에도 시·군 및 자치구의 조례 등이 시·도의 조례 등과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 규정을 적용하더라도 시·도의 조례 등의 규정이 의도하는 목적과 효과를 저해하는 바가 없는 때에는 그 조례 등이 시·도의 조례 등에 위반된다고 볼 것은 아니다(대법원 2007. 12. 13. 선고 2006추52 판결, 대법원 2014. 2. 27. 선고 2012두15005 판결 등 참조).

그런데 이 사건 중복조례는 농업인 공익수당 정책의 시행을 위한 행정적·재정적 지원 방안을 마련할 책무를 충청북도지사에게 지우고 있고(제3조), '충청북도 농업인 공익수당 심의위원회'를 농업인 공익수당 지원에 관한 심의기구로 규정하고 있으며(제5조), '충청북도에 주소를 두고 거주하는 농업인'을 그 지급대상으로 규정하고 있다(제8조). 반면 이 사건 조례안은 그 사업주체를 보은군수로, 심의기구는 보은군 내 독자적으로 구성되어 있는 '보은군 농업인 공익수당 심의위원회'로 규정하고(제3조, 제5조, 제6조), 그 지급대상 역시 '보은군에 주소를 두고 거주하는 농업인'으로 규정함으로써(제8조) 별개의 주체 및 지급대상을 규정하고 있다는 점에서 이 사건 중복조례와 구별된다.

또한 이 사건 중복조례는 도비 40%, 시·군비 60%로 마련된 재원으로 농업인 공익

수당 지원사업을 수행하도록 규정하고 있는 반면(제9조, 제13조, 「충청북도 지방보조금 관리 조례」 제15조, 「충청북도 지방보조금 관리조례 시행규칙」 제2조 [별표]), 이 사건 조례안은 군 재정으로 마련된 재원으로 군 예산 범위에서 수행하도록 규정하고 있어 (제9조, 제13조 제1항, 「보은군 지방보조금 관리 조례」 제3조 등) 재원의 분담 역시 이 사건 중복조례와 구별되는 독자적인 사업내용을 규정하고 있다.

특히 이 사건 조례안은 이 사건 중복조례와 달리 그 지급액을 정액으로 규정하고 있지 아니하고 예산의 범위 내에서 '보은군 농업인 공익수당 심의위원회'의 심의를 거쳐 군수가 결정하도록 하여(제9조), 이 사건 중복조례에 따른 공익수당의 지원 여부에 따라 최종 지급액을 탄력적으로 결정할 수 있도록 함으로써 다른 지방자치단체와 형평을 도모하도록 규정하고 있다.

즉, 이 사건 조례안은 보은군 자체적으로 농업인 공익수당 지원사업을 시행하기 위하여 마련된 것으로서, 현실적으로 예산 확보 및 보건복지부장관과의 협의 및 조정절차를 거쳐야 하므로 사업의 실제 집행 가능성은 별론으로 하더라도, 이 사건 중복조례와 구별되는 별개의 독자적인 농업인 공익수당 사업을 목적으로 하는 것이다.

따라서 비록 이 사건 조례안 제8조에서 이 사건 중복조례보다 그 지급대상 요건을 완화하고 있더라도, 이는 보은군 자체의 농업인 공익수당 지원사업을 시행할 때 적용되는 것으로서 이 사건 중복조례에 따른 농업인 공익수당의 지급 여부에는 영향을 미치지 아니하므로, 이 사건 조례안을 적용하더라도 이 사건 중복조례가 의도하는 목적과 효과를 저해하는 바가 없다. 따라서 원고의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

나. 이 사건 조례안이 지방재정법 제17조 제1항에 위반되는지 여부

원고는, 이 사건 중복조례에 따르면 공익수당 지급대상자가 아니지만 이 사건 조례

안에 따라 지급대상자가 되는 사람의 경우, 충청북도의 도비가 포함된 농업인 공익수당을 지급하는 것은 이 사건 충북조례에서 규정하고 있지 아니한 보조금을 지급하는 것과 다름없어 지방재정법 제17조 제1항에 위반된다고 주장한다.

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 이 사건 조례안은 이 사건 충북조례와 별개의 목적을 가진 것이므로 이 사건 충북조례에 규정된 소득기준을 충족하지 못해 충청북도 농업인 공익수당을 지급받지 못하더라도 이 사건 조례안에 따른 공익수당 지급대상자가 되어 보은군 농업인 공익수당은 지급받을 수 있다. 따라서 원고의 위 주장은 더 나아가 살펴볼 필요 없이 받아들이기 어렵다.

3. 결론

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

재판장 대법관 서경환

 대법관 김선수

주 심 대법관 노태악

 대법관 오경미