

조례안 재의결 무효확인

[대법원 2013. 9. 12. 2013추50]



【판시사항】

구청장이 도시계획위원회 위원으로 임명·위촉할 수 있는 '구의회 의원'을 '구의회 의장이 추천한 구의원'으로 개정하는 '서울특별시 서초구 도시계획조례 일부 개정 조례안'에 대하여 구청장이 재의를 요구하였으나 구의회가 재의결한 사안에서, 위 조례안이 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제112조 제3항에 위배되거나 지방자치단체장의 고유한 인사권을 침해한다고 볼 수 없다고 한 사례

【판결요지】

구청장이 도시계획위원회 위원으로 임명·위촉할 수 있는 '구의회 의원'을 '서울특별시 서초구의회의 의장이 추천한 구의원 3명'으로 개정하는 '서울특별시 서초구 도시계획조례 일부 개정 조례안'에 대하여 서초구청장이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등에 위배된다는 이유로 재의를 요구하였으나 서초구의회가 재의결하여 확정된 사안에서, 위 조례안 제4조 제4항이 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2013. 6. 11. 대통령령 제24593호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국토계획법 시행령'이라고 한다) 제112조 제3항에서 구청장이 도시계획위원회의 위원으로 임명 또는 위촉할 수 있는 대상으로 규정한 '당해 시·군·구 지방의회의 의원'을 '서울특별시 서초구의회의 의장이 추천한 구의원 3명'으로 규정한 것 외에는 구청장이 이들을 포함한 대상자 중에서 도시계획위원회 위원을 임명 또는 위촉할 수 있다고 규정하였다는 점에서 구 국토계획법 시행령 제112조 제3항과 차이가 없어 그에 위배된다고 볼 수 없고, 서초구청장이 서초구의회의 의장이 추천하는 구의원을 반드시 도시계획위원회 위원으로 임명 또는 위촉할 필요가 없으므로 위 조례안 제4조 제4항이 지방자치단체장의 도시계획위원 임명 또는 위촉에 관한 고유한 인사권을 침해하거나 사실상 인사권을 공동으로 행사하도록 한 것이라고 볼 수 없다고 한 사례.

【참조조문】

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제114조 제2항, 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2013. 6. 11. 대통령령 제24593호로 개정되기 전의 것) 제112조 제3항, 제114조

【전문】

【원 고】 서울특별시 서초구청장 (소송대리인 법무법인 남강 담당변호사 이장호)

【피 고】 서울특별시 서초구의회 (소송대리인 변호사 박기동 외 1인)

【변론종결】 2013. 7. 25.

【주문】

]

원고의 청구를 기각한다. 소송비용은 원고가 부담한다.

【청구취지】 피고가 2013. 4. 25. 한 '서울특별시 서초구 도시계획조례 일부 개정 조례안'에 대한 재의결은 그 효력이 없다.

【이유】

】 1. 이 사건 조례안의 재의결 및 그 내용의 요지

갑 제1 내지 6호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2013. 3. 20. 서울특별시 서초구의회 임시회(3차 본회의)에서 청구취지 기재 조례안(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하였고, 원고는 2013. 4. 8. 이 사건 조례안 중 제4조가 상위법인 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'(이하 '국토계획법'이라고 한다)과 지방자치법에 위배된다는 이유로 재의를 요구하였으나, 피고는 2013. 4. 25. 이 사건 조례안을 원안대로 재의결함으로써 이 사건 조례안이 확정되었다.

나. 이 사건 조례안은 국토계획법 제114조 및 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령(2013. 6. 11. 대통령령 제24593호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국토계획법 시행령'이라고 한다) 제112조, 제114조에 의하여 서울특별시 서초구 도시계획위원회(이하 '도시계획위원회'라고 한다)의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정한 서울특별시 서초구 도시계획조례 중 제4조 제4항을 "위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 구청장이 임명 또는 위촉한다.

이 경우 제3호에 해당하는 위원의 수는 전체 위원의 3분의 2 이상이어야 한다.

1. 구의 5급 이상 공무원, 2. 서울특별시 서초구의회 의장이 추천한 구의원 3명, 3. 토지이용·건축·주택·경관·교통·환경·방재·문화·정보통신·도시설계·조경 등 도시계획 및 관련 분야에 관하여 식견과 경험이 있는 사람"으로 개정하여, 서울특별시 서초구 도시계획조례 제4조 제4항 제2호에서 구청장이 도시계획위원회의 위원으로 임명 또는 위촉할 수 있는 대상으로 규정된 '구의회 의원'을 '서울특별시 서초구의회 의장이 추천한 구의원 3명'으로 개정하는 것을 그 주된 내용으로 한다.

2. 이 사건 조례안의 효력

가. 이 사건 조례안 중 제4조 제4항이 국토계획법령에 위반되는지 등

1) 원고는, 서울특별시 서초구 도시계획조례 제4조 제4항 제2호에서 정한 '구의회 의원'이 이 사건 조례안 제4조 제4항 제2호에서 '서울특별시 서초구의회 의장이 추천한 구의원 3명'으로 개정됨으로써 원고가 이 사건 조례안 제4조 제4항에 따라 '서울특별시 서초구의회 의장이 추천한 구의원 3명'을 도시계획위원회 위원으로 반드시 임명 또는 위촉하여야 할 의무가 생겼다는 해석을 전제로 이 사건 조례안 중 제4조 제4항이 국토계획법 제114조, 구 국토계획법 시행령 제112조, 제114조에 위반되고, 그로 말미암아 원고의 고유권한인 도시계획위원회 위원의 임명 또는 위촉에 관한 권한을 침해하여 무효라고 주장한다.

2) 국토계획법 제114조 제2항의 위임에 근거한 구 국토계획법 시행령 제112조 제3항은 구청장이 당해 시·군·구 지방의회의 의원, 당해 시·군·구 및 도시·군 계획과 관련 있는 행정기관의 공무원 및 토지이용·건축·주택·교통·환경·방재·문화·농림·정보통신 등 도시·군 계획 관련 분야에 관하여 학식과 경험이 있는 자 중에서 도시계획위원회의 위원을 임명 또는 위촉한다고 규정하고 있다.

그리고 국토계획법 제114조 제2항, 구 국토계획법 시행령 제114조의 위임에 따라 도시계획위원회의 운영에 관한 사항을 규정한 이 사건 조례안 제4조 제4항도 그 문언 해석상, 구청장은 "1. 구의 5급 이상 공무원, 2. 서울특별시 서초구의회 의장이 추천한 구의원 3명, 3. 토지이용·건축·주택·경관·교통·환경·방재·문화·정보통신·도시설계·조경 등 도시계

획 및 관련 분야에 관하여 식견과 경험이 있는 사람" 중에서 도시계획위원회의 위원을 임명 또는 위촉할 수 있다고 규정한 것으로 보아야 한다.

따라서 구 국토계획법 시행령 제112조 제3항에서 구청장이 도시계획위원회의 위원으로 임명 또는 위촉할 수 있는 대상으로 규정한 '당해 시·군·구 지방의회의 의원'을 이 사건 조례안 제4조 제4항에서는 '서울특별시 서초구의회 의장이 추천한 구의원 3명'으로 규정한 것 외에는 이 사건 조례안 제4조 제4항이 구 국토계획법 시행령과 같이 구청장이 이들을 포함한 대상자 중에서 도시계획위원회 위원을 임명 또는 위촉할 수 있다고 규정하였다는 점에서 이 사건 조례안 제4조 제4항과 구 국토계획법 시행령 제112조 제3항은 차이가 없다.

3) 그러므로 이와 다른 전제에서 이 사건 조례안의 무효를 주장하는 원고의 주장은 받아들일 수 없다.

나. 이 사건 조례안 제4조 제4항이 지방자치단체장의 권한에 사전에 적극적으로 개입하는 등의 이유로 위법한지

1) 원고는 이 사건 조례안 제4조 제4항이 서울특별시 서초구의회 의장으로 하여금 개인 자격으로 도시계획위원회 위원 임명 또는 위촉에 관한 원고의 인사권에 사전에 적극적으로 개입할 수 있도록 하여 위법하다고 주장한다.

2) 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고, 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있게 하고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로서 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 할 것이다(대법원 2013. 4. 11. 선고 2012추22 판결 등 참조).

3) 이 사건 조례안 제4조 제4항은 원고가 도시계획위원회 위원으로 임명 또는 추천할 수 있는 구의원이 '서울특별시 서초구의회 의장이 추천하는 구의원 3명'으로 한정하여 원고의 도시계획위원회 위원 임명 권한을 사전적으로 통제하는 것이기는 하나, 이는 구 국토계획법 제114조에서 '도시계획위원의 자격 및 임명·위촉 기준'을 조례에서 정하도록 규정한 것에 따른 것이고, 원고가 서울특별시 서초구의회 의장이 추천하는 구의원을 반드시 도시계획위원회 위원으로 임명 또는 위촉할 필요가 없으므로 이 사건 조례안 제4조 제4항이 지방자치단체장인 원고의 도시계획위원 임명 또는 위촉에 관한 고유한 인사권을 침해한다고 볼 수 없다.

또한 원고가 서울특별시 서초구의회 의장이 추천하는 구의원을 반드시 도시계획위원회 위원으로 임명 또는 위촉할 필요가 없다고 보는 이상, 이 사건 조례안 제4조 제4항이 서울특별시 서초구의회 의장으로 하여금 개인적으로 원고의 인사권에 관여하게 함으로써 사실상 인사권을 공동으로 행사하도록 한 것이라고 볼 수도 없다.

이와 다른 전제에 선 원고의 주장은 이유 없다.

3. 결론

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

대법관 박병대(재판장) 양창수 고영한 김창석(주심)