

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2014추545 조례안재의결무효확인
원 고 순창군수
피 고 순창군의회
소송대리인 변호사 김용호
변 론 종 결 2015. 5. 14.
판 결 선 고 2015. 6. 24.

주 문

원고의 청구를 기각한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2014. 5. 7. '순창군 대중교통 소외지역 주민 교통복지 증진에 관한 조례안'에 관하여 한 재의결은 효력이 없다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 재의결 및 그 내용의 요지

갑 제1, 2호증의 각 1, 2, 갑 제3호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2014. 4. 11. 그 소속 의원들이 발의한 '순창군 대중교통 소외지역 주민 교통복지 증진에 관한 조례안'(이하 '이 사건 조례안'이라고 한다)을 의결하여 그 무렵 원고에게 이송하였고, 원고는 2014. 4. 30. 이 사건 조례안이 법령에 위배된다는 등의 이유로 피고에게 그 재의를 요구하였으나, 피고는 2014. 5. 7. 이 사건 조례안을 그대로 재의결하였다.

나. 이 사건 조례안은 순창군 내 대중교통 소외지역에 거주하는 주민들의 교통복지 증진을 위하여 지방자치법 제9조 제2항 제2호 (가)목 등에 근거하여 제정된 것으로서, 주민들의 사전요청에 따른 택시 운행과 해당 주민에 대한 그 운행요금의 보조 등에 관한 사항을 정하고 있다(제1조, 제5조 등). 그 요지는 순창군 내 농어촌버스가 운행되지 아니하는 대중교통 소외지역에 운행계통을 정하지 아니하고 주민들의 요청에 따라 부정기적으로 운행하는 순창군 내 등록택시를 '마을택시'로 명명하고, 마을택시 운영위원회가 마을택시 운행지역으로 결정한 지역에 거주하는 주민이 사전에 요청한 시기와 장소에 따라 마을택시를 이용하고 그 요금을 지불한 뒤, 이용인원 1인당 버스기본요금 상당액 등 스스로 부담하여야 할 소정의 요금 외에 추가로 발생한 요금의 전부 또는 일부를 군 예산의 범위 안에서 지원받을 수 있도록 한 것이다(제2조 제1호, 제2호, 제3조 내지 제6조 등).

2. 이 사건 조례안이 법령의 위임 없이 기관위임사무에 관한 사항을 규정하여 무효인지 여부

가. 원고는, 여객자동차 운수사업법 제50조 제1항 제2호, 제2항, 「전라북도 여객자동차운수사업 보조금 지원 조례」 제3조 등에 따르면, 전라북도 내 대중교통 소외지역의 여객운송사업자에게 보조금을 지원하는 것은 전라북도의 권한 및 사무에 속하고, 원고는 전라북도지사로부터 그 권한을 위임받아 그 사무를 처리할 수 있을 뿐이며, 이 때 원고의 사무는 이른바 '기관위임사무'에 해당하므로 원고가 속한 지방자치단체가 이에 관한 조례를 제정하기 위해서는 법령의 위임이 있어야 하는데, 이 사건 조례안에 대하여는 그러한 법령의 위임이 존재하지 않으므로 무효라는 취지로 주장한다.

나. 그러나 이 사건 조례안의 제정 목적과 취지 등에 비추어 볼 때, 앞서 든 여객자동차 운수사업법 등의 관련 규정에 근거한 전라북도의 보조금지원 사업은 여객운송사업자에게 보조금을 지급하는 것인데 대하여, 이 사건 사무는 마을택시를 이용한 주민에게 직접 보조금을 지급하는 것으로서 양자가 동일한 내용의 사업이라 할 수 없고, 이 사건 조례안의 보조금 지급사무는 지방자치법 제9조 제2항 제2호 (가)목에 정한 '주민복지에 관한 사업'에 속한다고 볼 수 있으며, 이 사건 사무는 순창군의 자체예산으로 집행될 것이 예정되어 있음을 알 수 있다.

따라서 이 사건 사무는 원고가 주장하는 것처럼 기관위임사무가 아니라 지방자치단체가 법령의 위임이 없이도 조례로 규율할 수 있는 자치사무에 해당하므로, 원고의 위주장은 이유 없다.

3. 이 사건 조례안이 법령에 위배되어 무효인지 여부

가. 이 사건 조례안이 여객자동차 운수사업법상 합승금지 조항에 위배되는지 여부

원고는, 여객자동차 운수사업법상 택시의 운수종사자는 승객을 합승시키는 행위를 하여서는 아니되는데(여객자동차 운수사업법 제26조 제1항 제4호), 이 사건 조례안은 일

반 택시를 '마을택시'로 명명하고 이를 버스와 같이 불특정 다수의 승객들을 합승시켜 운행할 수 있도록 허용·권장하는 취지이므로 위 합승금지 조항에 위배되어 무효라고 주장한다.

그러나 이 사건 조례안은 마을택시를 이용하고자 하는 주민들이 사전에 시간과 장소를 정하여 택시 운송사업자에게 그 운행을 요청하고, 그 요청을 받은 운송사업자가 택시의 수급상황 등 제반사정을 고려하여 택시의 공급 여부를 결정하도록 규정하고 있을 뿐(제5조 제1항, 제6조 제1항), 합승을 허용하거나 권장한다고 볼만한 규정을 어디에도 두고 있지 아니하다. 여객을 합승하도록 하는 행위를 금지하는 위 법률조항과 법규범의 체계·조화적 해석원칙에 따르면 이 사건 조례안은 택시 운송사업자의 합승금지를 전제로 한 것이라고 보아야 한다.

따라서 이 사건 조례안에 관하여 이와 반대되는 해석을 전제로 한 원고의 위 주장도 이유 없다.

나. 이 사건 조례안이 여객자동차 운수사업법 시행령상 '구역 여객자동차운송사업'의 사업형태에 관한 규정에 위배되는지 여부

원고는, 여객자동차 운수사업법 시행령 제3조 제2호 (다)목, (라)목은 '구역 여객자동차운송사업'에 속한 택시운송사업의 사업형태에 관하여 '운행계통을 정하지 아니하고 1개의 운송계약에 따라' 여객을 운송하는 사업으로 규정하고 있는데, 이 사건 조례안은 마을택시를 운행지역·운행횟수 및 운행시간대를 정하여 운행하는 것으로 예정하는 한편, 주민들은 탑승인원에 상관없이 누구나 버스기본요금만을 부담하고 이를 이용할 수 있도록 규정함으로써 결국 택시운송사업에 속한 마을택시를 '운행계통을 정하여 2개 이상의 운송계약에 따라' 여객을 운송하는 형태로 운영할 수 있도록 허용하는 결과를

초래하여 위 상위 법령에 위배되어 무효라는 취지로 주장한다.

우선 이 사건 조례안이 마을택시를 '운행계통을 정하여' 운행하도록 규정하고 있는지를 살피건대, 이 사건 조례안은 마을택시란 '운행계통을 정하지 않고' 운행되는 것임을 명문으로 규정하고 있는 점(제2조 제2호, 제5조 제1항), 여객자동차 운수사업법 시행령이 규정한 운행계통이라 함은 '노선의 기점·종점과 그 기점·종점 간의 운행경로·운행거리·운행횟수 및 운행대수를 총칭한 것'을 뜻하는데(제2조 제2호), 이 사건 조례안이 마을택시의 운행지역·운행횟수·운행시간대 등을 정한 취지는 마을택시 제도의 적정한 운용 및 그 남용방지 등의 행정목적 달성을 위하여 그 운행지역 등에 대한 일정한 한계를 설정한 것이지 이를 버스운송사업과 같이 '운행계통'을 미리 정하는 취지라고는 볼 수 없는 점 등을 종합하면, 이 사건 조례안이 마을택시를 '운행계통을 정하여' 운행하도록 규정하였다고는 볼 수 없다.

나아가 앞서 본 것처럼 이 사건 조례안은 마을택시의 합승을 금지하여 '1개의 운송계약'에 의하여 운행되는 것임을 전제하고 있고, 이 사건 조례안 제5조 제2항, 제6조 제2항, 특히 제15조 제1항 등의 해석상 마을택시 이용자는 일반인과 다른 요금체계를 적용받는 것이 아니라 일반의 요금체계에 따른 요금을 택시 운송사업자에게 지급한 다음 그 요금의 일부를 원고로부터 사후 지원받는 것에 지나지 아니하므로, 그 요금체계 또한 '1개의 운송계약'의 취지에 어긋난다고 볼 수 없다.

따라서 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

다. 헌법상 평등원칙 등 위반 여부

(1) 원고는 이 사건 조례안이 마을택시 이용자격을 '마을택시 운행지역에 거주하는 자'로 한정하는 것이, 마을택시 운행지역에 거주하는 자와 그렇지 아니한 자를 합리적 이

유 없이 차별하는 것으로서 평등원칙에 반한다고 주장하나, 이 사건 조례안과 같이 주민들에게 혜택을 부여하는 조례는, 주민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 조례안과는 달리 조례입안자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되는 것이므로 조례입안자는 그 조례제정의 목적, 수혜자의 상황, 예산 등 여러 사항을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 조례를 제정할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 조례의 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있는 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수는 없다 할 것인데(대법원 2008. 6. 12. 선고 2007추42 판결 참조), 이 사건 조례안이 그 적용대상 및 범위를 일정한 집단으로 제한한 것은 순창군의 예산사정, 지역별 대중교통 이용상의 차이 등 제반사정을 고려한 것일 뿐, 그 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 자의적인 기준을 설정한 것이라고 볼 수 없으므로 이 사건 조례안이 평등원칙에 위배된다고 할 수 없다.

(2) 또한 원고는 '허위 또는 부정한 방법으로 탑승비용을 신청하거나 지원받은 경우' 지원금 회수 등의 필요한 조치를 할 수 있음을 규정한 이 사건 조례안 중 '부정한 방법으로' 부분이 헌법상 명확성의 원칙에 위배되어 무효라고 주장하나, 여기서의 '부정한 방법'은 '정상적인 절차에 의하여는 지원금을 지급받을 수 없음에도 위계 기타 사회 통념상 부정이라고 인정되는 행위로서 지원금 교부에 관한 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 적극적·소극적 행위'를 뜻하는 것으로 합리적으로 해석할 수 있으므로(대법원 2012. 12. 27. 선고 2011두30182 판결 참조), 이를 들어 헌법상 명확성의 원칙에 반한다고 볼 수 없다.

(3) 따라서 이 부분 원고의 주장도 이유 없다.

4. 결론

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

재판장 대법관 박보영

 대법관 민일영

 대법관 김 신

주 심 대법관 권순일