

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2022추5040 조례안재의결무효확인
원 고 서울특별시장
소송대리인 법무법인(유한) 다담 담당변호사 김옥환 외 2인
피 고 서울특별시의회
소송대리인 법무법인 율성 담당변호사 박재영 외 1인
변 론 종 결 2022. 6. 9.
판 결 선 고 2022. 6. 30.

주 문

피고가 2021. 12. 31. '서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례 일부개정조례안'에 관하여 한 재의결은 효력이 없다.
소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 재의결 및 주요 내용

갑 제1 내지 4호증(가지번호 생략)의 각 기재와 변론의 전체 취지를 종합하면 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2020. 12. 16. '서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례 일부개정조례안'(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하여 원고에게 이송하였다. 원고는 2021. 1. 5. 이 사건 조례안 제5조 제1항이 원고의 예산안 편성권을 침해한다는 등의 이유로 피고에게 재의를 요구하였으나 피고는 2021. 12. 31. 이 사건 조례안을 원안대로 재의결하였다.

나. 이 사건 조례안 제5조 제1항은 서울특별시 교육비특별회계의 전출금 등으로 계상할 수 있는 교육경비 보조금의 규모를 정하고 있는데, 종전에는 교육경비 보조금 규모를 해당연도 본 예산의 세입 중 지방세기본법 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세의 '1000분의 6 이내'로 정하고 있었던 것과 달리, 이 사건 조례안 제5조 제1항에서는 교육경비 보조금 규모를 위 보통세의 '1000분의 4 이상 1000분의 6 이내'로 정함으로써 하한을 새롭게 추가하였다.

2. 이 사건 조례안 제5조 제1항이 원고의 예산안 편성권을 침해하는지 여부

가. 원고는, 이 사건 조례안 제5조 제1항이 원고가 재량으로 정할 수 있는 교육경비 보조금의 규모를 예산안 편성 이전에 실질적으로 결정함으로써 지방자치단체의 장의 고유권한인 예산안 편성권을 침해한다고 주장한다.

나. 헌법 제117조 제1항과 구 지방자치법(2021. 1. 12. 법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것, 이하 같다) 제22조 본문에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그

사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있다. 구 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체의 장의 사무집행을 감시·통제할 수 있게 하고 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결에 대한 재의 요구권 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다. 따라서 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 위와 같은 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다(대법원 2013. 4. 11. 선고 2012추22 판결 등 참조). 특히 예산과 관련하여 구 지방자치법 제127조 제1항은 지방자치단체의 장에게 예산안 편성권을 부여하고, 제39조 제2호는 지방의회로 하여금 예산안에 대한 심의를 통하여 사후에 감시·통제할 수 있도록 하고 있으므로, 법령상 지방자치단체의 장에게 예산안 편성 권한행사를 함에 있어 의회의 사전 의결 또는 사후 승인을 받도록 하는 등 그 권한행사를 견제·제한하는 규정을 두거나 그러한 내용의 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 하위법규인 조례로써는 지방자치단체의 장의 예산안 편성권을 본질적으로 제약하는 내용을 규정할 수 없다(대법원 1996. 5. 10. 선고 95추87 판결 참조).

다. 지방교육재정교부금법 제11조 제8항에 따라 시·도 및 시·군·자치구가 관할구역에 있는 고등학교 이하 각급학교에 교부할 수 있는 교육경비 보조금은 해당 지방자치단체의 예산에 계상되므로, 교육경비 보조금의 편성에 관한 사항은 집행기관인 지방자치단체의 장의 예산안 편성권의 한 내용을 이룬다. 지방자치단체의 재정 상황이나 지방교육재원 확보의 측면에서 교육경비 보조금 규모의 상한이나 하한을 설정할 필요가 있을 수 있으나, 그러한 경우에도 지방자치단체의 장의 예산안 편성권을 본질적으

로 제약할 정도에 이르러서는 아니 된다.

라. 이 사건 조례안 제5조 제1항은 다음과 같은 이유에서 원고의 교육경비 보조금에 관한 예산안 편성권을 본질적으로 제약한 것으로 볼 수 있으므로 이를 지적하는 원고의 주장은 이유 있다.

1) 지방교육재정교부금법은 지방자치단체로 하여금 교육경비를 보조할 수 있도록 하고 있을 뿐, 보조금의 의무 편성 비율을 정하거나 지방자치단체의 장의 보조금 편성에 대하여 다른 기관이 사전에 견제나 제약을 할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하다. 그럼에도 이 사건 조례안 제5조 제1항은 일정 비율 이상의 교육경비 보조금을 반드시 교육비특별회계의 전출금으로 계상하도록 하여 법령의 근거 없이 원고의 예산안 편성권에 사전적인 제약을 가하고 있다. 또한 지방자치단체의 재정여건, 재원배분계획 등과 무관하게 보통세의 1000분의 4 이상의 교육경비 보조금을 의무적으로 편성하도록 함으로써 지방자치단체의 장이 예산안 편성 시 고려할 사항을 정하고 있는 지방재정법, 「지방자치단체 예산편성 운영에 관한 규칙」 등 상위법령의 취지에도 어긋난다.

2) 그동안의 서울특별시 교육경비 보조금 지급 내역에 비추어 보면, 이 사건 조례안 제5조 제1항이 정하는 보통세의 1000분의 4라는 하한은 현재의 보조금 지급 수준과 비슷하거나 다소 높은 수준으로서, 사실상 보조금 지급을 현재의 수준으로 동결하고 장래에 그 규모를 줄일 수 있는 가능성을 박탈하는 결과를 초래한다. 교육경비 보조금의 규모 상한이 보통세의 1000분의 6인 점에 비추어 보면, 보통세의 1000분의 4라는 하한이 원고의 교육경비 보조금 편성에 관한 재량을 충분히 보장해 줄 수 있는 수준으로 보기도 어렵다. 지방예산에 대한 건전운용의 필요성에 따른 상한 설정과 지방교육재원 확보의 필요성에 따른 하한 설정이 갖는 의미를 동일하게 볼 수 없으므로, 이미

교육경비 보조금 편성 규모에 상한이 존재한다는 이유만으로 하한을 설정한 것이 정당하다는 피고의 주장 역시 받아들이기 어렵다.

3. 결론

이 사건 조례안 중 제5조 제1항이 원고의 예산안 편성권을 본질적으로 제약하여 위법하므로 효력이 없는 이상 이 사건 조례안에 대한 재의결은 전부 효력이 부인되어야 한다(대법원 2016. 11. 10. 선고 2014추19 판결, 대법원 2017. 12. 5. 선고 2016추5162 판결 참조). 따라서 이 사건 조례안에 대한 재의결의 효력 배제를 구하는 원고의 이 사건 청구는 이유 있어 인용하고, 소송비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김재형

 대법관 안철상

주 심 대법관 노정희

 대법관 이흥구