

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2021추5050 조례안재의결무효확인
원 고 부산광역시장
소송대리인 정부법무공단
담당변호사 김경미 외 2인
피 고 부산광역시의회
소송대리인 법무법인 부산
담당변호사 권혁근 외 5인
변 론 종 결 2022. 6. 16.
판 결 선 고 2022. 7. 28.

주 문

원고의 청구를 기각한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2021. 11. 22. '부산광역시 공동주택 관리에 관한 감사 조례 일부개정 조례안'에

관하여 한 재의결은 효력이 없다.

이 유

1. 이 사건 조례안의 재의결 및 주요 내용

갑 제1호증, 제2호증의 4, 6의 각 기재와 변론 전체의 취지를 종합하면, 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2021. 9. 15. '부산광역시 공동주택 관리에 관한 감사 조례 일부개정 조례안'(이하 '이 사건 조례안'이라 한다)을 의결하여 원고에게 이송하였다. 원고는 2021. 10. 5. 이 사건 조례안 제1조, 제2조가 상위법령에 위반된다는 이유로 피고에게 재의를 요구하였다. 피고는 2021. 11. 22. 이 사건 조례안을 원안대로 재의결하였다.

나. 이 사건 조례안은 다음과 같은 내용의 규정을 두고 있다.

1) 이 조례는 공동주택관리법 제93조 제6항에 따라 공동주택 관리의 감사에 필요한 사항을 규정함으로써 공동주택 관리의 효율화와 입주자·사용자 및 공공주택 특별법에 따른 공공주택 임차인의 보호를 목적으로 한다(제1조).

2) 공동주택관리법 제93조 제4항에 따라 감사를 실시할 수 있는 경우로 「공공주택 특별법」(이하 '공공주택특별법'이라 한다)에 따른 공공주택 임차인·임차인대표회의(이하 "공공주택임차인등"이라 한다)가 감사를 요청하는 경우, 시장이 공동주택 관리의 효율화와 공공주택 임차인 및 입주자등(공동주택관리법 제2조 제1항 제7호에 따른 입주자등을 말한다)의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 등이 포함된다(제2조 제2항).

2. 이 사건 조례안의 효력

가. 조례와 법령과의 관계

구 지방자치법(2021. 1. 12. 법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것) 제22조 본문은 "지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다."라고 규정한다. 여기서 말하는 '법령의 범위 안에서'란 '법령에 위반되지 않는 범위 안에서'를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다. 조례가 법령에 위반되는지 여부는 법령과 조례의 각 규정 취지, 규정의 목적과 내용 및 효과 등을 비교하여 양자 사이에 모순·저촉이 있는지 여부에 따라서 개별적·구체적으로 판단하여야 한다(대법원 2020. 2. 13. 선고 2017추5039 판결 참조).

또한 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위배되는 것은 아니라고 보아야 한다(대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결 참조).

나. 이 사건 조례안 제1조, 제2조 제2항(합하여 '이 사건 조례안 규정들'이라 한다)에 관한 판단

1) 공동주택관리법 제93조 제2항은 공동주택의 '입주자등'이 지방자치단체의 장에게 공동주택관리에 관한 감사를 요청할 수 있도록 하나, '입주자등'에 포함되는 '사용자'의 개념에서 임대주택의 임차인은 제외하고 있다(제2조 제1항 제6호, 제7호). 또한

위 법 제93조 제4항은 입주자등의 감사 요청이 없더라도 일정한 경우 지방자치단체의 장이 감사를 실시할 수 있도록 하고 있다. 그러나 공공주택특별법에 따른 공공주택 임차인이 감사를 요청한 경우나 이들의 보호 필요성 등에 대하여는 별도로 규정하고 있지 아니하다. 반면 이 사건 조례안 규정들은 입주자·사용자 외에 공공주택특별법에 따른 공공주택 임차인의 보호도 그 목적으로 규정하면서, 공공주택특별법에 따른 공공주택 임차인이 감사 요청을 하는 경우와 이들에 대한 보호 필요성이 인정되는 경우에 지방자치단체의 장이 공동주택관리법 제93조 제4항에 따라 감사를 실시할 수 있도록 규정하여 공동주택관리법의 규정과 형식상 차이가 존재한다. 원고는 이를 이유로 이 사건 조례안 규정들이 임대주택 임차인의 감사 요청권에 대하여 별도로 규정하지 않고 있는 공동주택관리법에 위반된다고 주장한다. 그러나 다음과 같은 이유에서 이 사건 조례안 규정들은 상위법령에 위반된 것으로 보기 어렵다.

2) 공동주택관리법은 공동주택을 투명하고 안전하며 효율적으로 관리할 수 있게 하여 국민의 주거수준 향상에 이바지하는 것을 목적으로 하고(제1조), 국가 및 지방자치단체로 하여금 공동주택에 거주하는 입주자등의 쾌적하고 살기 좋은 주거생활과 공동주택의 투명하고 체계적이며 평온한 관리를 위하여 노력하도록 하고 있다(제3조 제1항). 이를 위해 지방자치단체의 장에게 공동주택관리에 관한 감독권한을 부여하고(제93조), 의무관리대상 공동주택에 해당하지 않더라도 지방자치단체의 장이 지방자치단체의 조례로 정하는 업무를 할 수 있도록 한다(제34조). 공동주택관리법의 입법목적과 지방자치단체의 장에게 공동주택관리에 관한 감독권한을 부여한 취지 등에 비추어 보면 공동주택의 관리에 관한 사항은 전국에 걸쳐 동일하게 규율되어야 하는 것이 아니라 각 지방자치단체가 주민의 주거복지의 실현을 위하여 그 지역의 실정에 맞게 규율할 수

있는 사무로 봄이 상당하다.

한편, 2015. 12. 29. 법률 제13687호로 개정된 주택법 제2조 제13호에서 '주택을 임차하여 사용하는 자'에 해당하는 '사용자'의 범위에 임대주택의 임차인을 제외하였고, 같은 날 개정된 공동주택관리법 제2조 제1항 제6호에서도 임대주택의 임차인을 사용자에서 제외하였으나, 공동주택관리법에서 공공주택 임차인대표회의를 포함한 '임차인대표회의'에 관한 규정 및 공공주택 임차인의 하자보수청구권 등 임대주택 임차인의 권리에 관한 규정을 둔 점 등을 고려하면 위와 같은 개정이 임대주택 임차인의 보호 필요성을 부정하여 법률상 보호 대상에서 제외하는 취지에서 이루어진 것으로 보이지 아니한다.

3) 공동주택관리법 제93조 제4항은 제93조 제2항에 따른 입주자등의 감사 요청이 없는 경우라 하더라도 '공동주택관리의 효율화'와 '입주자등의 보호'를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 지방자치단체의 장이 감사를 실시할 수 있도록 하여 지방자치단체의 장에게 공동주택관리 감사의 실시에 관한 재량을 부여하고 있다. 이 사건 조례안 제2조 제2항은 "법 제93조 제4항에 따라 감사를 실시할 수 있는 경우" 중 하나로 공공주택특별법에 따른 공공주택 임차인·임차인대표회의의 감사 요청이 있거나 이들의 보호를 위하여 필요한 경우를 규정하고 있는데, 이러한 점들이 공동주택관리법 제93조 제4항에서 규정하고 있는 공동주택관리의 효율화와 무관하다고 볼 수 없으므로 공동주택관리법에 반하여 지방자치단체의 장의 감사 실시 사유를 확대한 것으로 보기도 어렵다.

나아가 공공주택특별법 제50조 제1항에서 준용하는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제51조, 같은 법 시행령 제41조 제2항 제13호에 따르면 공공임대주택의 관리에

관하여는 공동주택관리법 시행령 제96조에 따른 지방자치단체의 장의 공동주택관리의 감독에 관한 사항이 적용되는데, 위 조항은 공동주택관리법 제93조 제1항부터 제4항에 따른 지방자치단체의 장의 명령, 조사, 검사, 감사를 전제로 하는 규정이므로 공공주택 특별법에 따른 공공임대주택에 대하여도 지방자치단체의 장이 감독권 행사의 일환으로 감사를 실시하는 것이 가능하다고 보아야 한다. 따라서 이 사건 조례안 규정들이 위법하게 감사 대상의 범위를 확대한 것으로도 볼 수 없다.

3. 결론

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

재판장 대법관 오경미

 대법관 박정화

주 심 대법관 김선수

 대법관 노태악