

### 3. 대구광역시 대규모시설 등의 입지선정위원회 설치 및 운영에 관한 조례 폐지조례안

# 심 사 보 고 서

## 1. 심사경과

- 제출일자 : 2019년 10월 25일
- 제출자 : 대구광역시장(기획조정실장)
- 회부일자 : 2019년 10월 31일
- 상정일자 : 제274회 대구광역시의회 임시회

제1차 기획행정위원회(2020년 4월 22일), 원안 가결

## 2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 기획조정실장 김정기)

### □ 주요내용

- 「대구광역시 대규모시설 등의 입지선정위원회 설치 및 운영에 관한 조례」는 2011년 12월 의원발의로 제정되었으며, 대구시 예산이 100억원을 초과하는 대규모시설의 입지선정을 위해 행정부시장을 위원장으로 하는 '입지선정위원회'를 설치·운영하도록 의무화하고 있음.
- 그리고, 안전에 대한 위원회의 심의·의결 결과를 시장에게 통보하고, 시장은 그 결과를 반영하여 개별법에 따른 행정절차를 진행하도록 하는 것을 주된 내용으로 하고 있음.

## □ 폐지사유

- 설명드린 바와 같이 ‘입지선정위원회’의 심의의결 결과에 시장이 따르도록 한 것은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 부여된 시장의 ‘도시계획결정권한’을 침해할 소지가 있고, 「대법원 판례」에 의하면 ‘특별한 규정이 없는 한 「지방자치법」이 규정하고 있는 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 고유권한에 관하여는 조례로 이를 침해할 수 없다.’고 판시하고 있으며, 아울러, 본 조례에 대한 행정안전부의 검토의견도 있음.
- 또한, 현재 조례상 입지선정위원회의 심의절차와 기능은 기반 시설 설치 등 도시계획의 수립·변경 시 주민의견 및 지방의회의견청취 등을 거친 후 도시계획위원회 심의를 받도록 규정한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 절차 및 기능과 중복되어 비효율성을 유발하고 있음.

## 3. 검토보고 요지 (보고자 : 전문위원 곽영구)

### ○ 이 폐지조례안은

- ▶ 대구광역시가 시행하는 대규모 도시기반시설의 조성 및 주요 개발사업 등의 입지선정을 위한 입지선정위원회의 설치·운영에 관한 사항을 규정하고 있으나,  
  
의회에서 합의제 성격의 위원회를 설치하는 것은 지방자치단체장의 고유 권한에 대한 침해 소지가 있고, 대규모시설 등의

입지선정을 위해 개별 법령에서 규정하고 있는 법정 위원회의 설치·심의과정과 기능이 중복되는 점 등을 고려하여

법령 위반과 절차의 중복에 따른 규제를 해소하기 위하여 이 조례를 폐지하려는 것임.

## ○ 먼저, 조례 관련한 경과 상황을 살펴보면,

- ▶ 이 조례는 2011년 대구야구장 입지를 비롯, 대구스타디움, 대구 사격장, 대구미술관 등과 같이 대규모 개발사업의 지역편중 현상과 지역 간 갈등 발생 등의 문제가 있으므로 이를 사전에 방지하고자 대구시 예산 100억원을 초과하는 대규모시설의 입지 선정은 합리적이고 객관적인 평가를 기하기 위하여 입지선정 위원회(이하 “위원회”라 한다.)를 설치하여 심의하는 것을 주요 내용으로 하여 대구광역시 의회 양명모 의원이 대표 발의하였으며, 2011년 9월 말 제출되어 2011년 10월 중순 상임위 안건으로 상정되어 의결 유보되었으나, 2011년 12월 2일 재상정되어 안 제2조제2항제3호를 수정<sup>7)</sup>하는 것으로 의결하여 2011년 12월 13일 본회의 의결되어 공포되었고,

조례의 입안 과정에서 대구시에서는 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하는 것은 관련 법령에 위반되므로 의원발의 제정가능한 자문기관의 기능만 수행토록 수정안 의견을 제출하였으나 반영되지 않았음.

7) 제2조(설치 및 기능) ③ 제2항제1호에도 불구하고 다음 각 호의 사업은 위원회의 심의대상에서 제외한다.  
 (수정 전) 3. 기타 시장이 사업의 특수성을 감안하여 위원회의 심의를 거치지 않도록 시의회에 요청하는 사업 중 시의회 본회의의 의결을 거쳐 의장이 인정하는 사업  
 (수정 후) 3. 그 밖에 시장이 보안유지, 긴급사안, 심의가 부적합하다고 인정하는 사업으로 하되, 이 경우에는 미리 시의회와 협의하여야 한다.

## 〈 조례 제정 전 집행부 의견 〉

- ('11. 9.27.) 조례안에 대한 의견 제출\*(市 → 시의회)

\* 제안된 조례안은 위원회의 결정에 행정기관이 기속되는 조문을 포함하고 있어 의원발의로 제정할 수 있는 범위를 벗어남.

→ 의원발의 제정가능한 자문기관의 기능만 수행토록 수정안 의견 제출

\*\* (대법원판례) 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 ~ 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반

- ▶ 조례 제정 후 활용에서는 단 1차례 2015년 7월 20일 대구 대표 도서관 건립을 위한 위원회를 개최한 바 있으며, 이마저도 “대표도서관 건립 기본계획 수립 연구용역”에서 분석한 6개의 후보지 중 1위인 ‘남구 캠프워크 헬기장’ 부지에 대한 가부 여부만 논의되어 사실상 제도의 도입 취지와는 달리 유명무실하게 운영되어 왔으며,

2016년 대구시에서는 이 조례의 일부개정조례안을 마련하여 위원회가 의뢰토록 되어 있는 입지선정과 관련한 조사 및 연구 의뢰 주체를 대구시장으로 변경하고, 위원장의 부재 시 대행 규정을 신설하여 현 조례의 미비점을 개선·보완하고자 하였음.

- ▶ 2018년 말 대구시는 대구광역시 신청사를 건립하기 위하여 입지 선정을 위한 공론화위원회 구성 등을 포함한 「대구광역시 신청사 건립을 위한 조례」를 2019년 1월 1일 공포·시행하였고, 이 과정에서 이 조례가 재조명되면서 신청사 입지선정을 위한 양 조례의 적용 여부에 대한 논란이 불거졌음.

- ▶ 이에 2019년 4월 대구시에서는 신청사 입지를 제외한 조례 활성화 방향을 모색하였으나, 조례의 상위법 위반 등으로 인하여 향후 대구시의 대규모시설 등의 입지선정을 위해서는 사안별 개별 조례를 제정하여 선정하는 것으로 하고 이 조례를 폐지하는 것으로 방침을 정하여 2019년 10월 폐지조례안을 의회에 접수하였으나,

2019년 4월부터 대구 경제정의실천시민연합에서 위원회 운영 실적에 대한 정보공개청구 후, 2019년 7월 3일 ‘팔공산 구름다리·노사평화의 전당·간송미술관’ 등 대구시 각종 사업의 입지선정에 있어 위원회 조례를 위반(심의절차 미이행)하였다는 등의 사유로 감사원에 공익감사청구를 제기하게 되었고,

대구광역시의회 기획행정위원회에서는 감사원의 공익감사청구 결과를 반영하여 폐지 여부를 논의하기 위하여 제271회 정례회에서 위원회에 안건을 상정하는 것을 유보하였음.

- ▶ 2020년 4월 현재 감사원에서는 감사청구 대상 중 ‘대구간송미술관’에 대해서만 감사보고서를 작성·시달하였으며, 감사분야 중 ‘미술관의 영구 관리위탁과 운영비 지원 부분’을 제외한 ‘위원회 심의절차 누락 등의 사항’에 대해서는 감사의 실익이 없다고 판단하여 종결처리 하는 것으로 하여 2020년 1월 13일 대구 경제정의실천시민연합에게 회신하였고,

대구광역시의회 기획행정위원회에서는 감사보고서 결과에 따라 이 조례의 폐지조례안을 위원회 안건으로 상정하게 되었음.

## ○ 다음으로, 이 조례의 폐지 사유를 살펴보면,

- ▶ 먼저, 제2조제2항제1호에서 위원회는 기본적으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토법”이라 한다.)상의 기반시설을 심의대상으로 규정하고 있어, 법정 위원회인 ‘도시계획위원회’의 도시계획심의 기능과 중복되고 양 위원회의 위원자격 역시 유사한 측면이 있으며,

### 〈위원회 구성 현황〉

구 분	입지선정위원회	도시계획위원회
위원자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시의회 의원</li> <li>• 관계기관 공무원</li> <li>• 도시계획 등 관련 분야 전문가</li> <li>• 관련 분야 전문성이 인정되는 민간단체 대표 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시의회 의원</li> <li>• 시 공무원 및 도시계획 관련 타 행정기관 공무원</li> <li>• 도시계획관련 분야 학식과 경험이 있는 자</li> </ul>
위 원 수	30명 이내의 위원으로 구성	25명 이상 30명 이하의 위원으로 구성
심의대상	국토법상 시예산 100억 이상 도시계획시설 및 기반시설	국토법상 도시계획(기반시설 등 시설 포함)

‘법제처’(법제처-09-0395)에서도 법령에서 자문기관의 명칭, 기능, 운영방법 등 세부적인 내용을 정하고 있는 경우, 이와 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관을 조례로 설치한 다음 이에 법령상 자문기관의 기능을 포함시켜 운영하는 것은 불가한 것으로 해석하고 있을 뿐만 아니라,

위원회의 심의에서 입지가 선정되더라도 법률상 법정 위원회인 도시계획위원회의 심의 결과가 법률 체계상 우선권이 있으므로 입지선정위원회의 결정이 무의미하게 될 수 있고, 입지선정을 부결하는 경우, 국토법에 따라 시장에게 위임된 도시관리계획 입안 결정권이 침해되는 측면도 발생할 수 있으며, 이는 대법원의 판례와 행정안전부의 검토의견에서도 확인할 수 있음.

## 〈 대법원 판례 및 주관부처 검토의견 〉

### ○ 대법원 판례(조례안재의결무효확인소송, 2001추57)】

- ➡ 지방자치단체가 그 자치사무에 관하여 조례로 제정할 수 있다고 하더라도 상위 법령에 위배할 수는 없고, 특별한 규정이 없는 한 지방자치법이 규정하고 있는 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 고유권한에 관하여는 조례로 이를 침해할 수 없고(이하 생략)

### ○ 「행정안전부 자치법규과」 검토의견(19.12.17.)】

- ➡ 위원회의 심의결과를 시장이 의무적으로 반영하도록 규정한 것으로 보이는 바, 이는 사실상 시장이 아닌 위원회가 대규모 시설 등의 입지선정을 최종적으로 결정하고 시장은 결정 결과를 단순히 이행하는 결과가 될 수 있어 시장의 권한을 본질적으로 침해할 소지를 배제하기 어려워 보임.

- ▶ 다음으로, 제5호제4항에서 시장은 입지선정 시에 위원회의 결과를 반영하여 행정절차를 시행하도록 규정하고 있으며, 일반적인 위원회가 자문기능만을 수행하는 것과는 달리 이 조례에서는 위원회의 결정에 시장이 구속됨에 따라 「입지선정 위원회」의 경우 합의제 행정기관(의결기관)이라 볼 수 있음.

## 〈 위원회의 종류 〉

- 1) 위원회의 결정이 법적 기속력을 가지는지 여부에 따라 합의제 행정기관과 자문기관으로 나뉘며,
- 2) 합의제 행정기관은 결정의 외부표시 권한 여부에 따라 합의제 행정관청과 의결기관으로 구분됨.

그러나, 「지방자치법」 제116조<sup>8)</sup>에 의하면 지방자치단체장은 합의제 행정기관(의결기관)을 설치할 고유권한을 가지며 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안 제안권까지 포함된다고 할 수

8) 제116조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.  
② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

있으므로 이 조례에서 규정한 위원회의 기능은 지방자치단체장의 고유권한을 적극적으로 개입하는 것으로 볼 수 있어 위법성이 있으며, 이에 대한 대법원 판례는 아래와 같음

### 〈 대법원 판례 〉

#### ○ 대법원 판례(조례안재의결무효확인소송, 2009추53)】

- ▶ 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 ~ 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반되어 허용되지 않는다.

- ▶ 이 폐지조례안은 조례에서 설치·운영토록 규정한 위원회가 설치 및 기능상의 위법성을 지니고 있다는 점, 타 위원회와 기능 중복으로 인해 입안 당시의 목적과 달리 활용도 역시 저조하다는 점, 특히 이 조례를 적용하지 않더라도 대구시의 신청사 건립과정에서 확인된 바와 같이 사안별 개별 조례의 입안으로 주요 핵심사업의 공정하고 객관적인 입지선정이 가능하다는 점에서 현행 조례의 폐지는 적정한 것으로 판단됨.
- ▶ 다만, 조례 입안 당시 대규모 개발사업의 지역편중 현상에 따른 지역 간 갈등 발생 방지 및 구·군 간 균형 발전 도모라는 입안 목적 타당성은 충분하므로, 향후 대구시에서는 특정 규모 이상의 사업을 추진할 경우 사안별 특성을 고려하되 입지선정과 규모 결정 등에 공정성·투명성·객관성·전문성을 확보할 수 있도록 충분한 숙의과정을 가지는 제도적 장치를 마련하여야 할 것임.



## 4. 질의 및 답변요지

질	답
<p>○ 이 조례의 폐지와 관련하여 신청사 입지선정 위원회 조례 제정시 이 조례와의 상충 여부 등에 대하여 대구시에 문의한 바가 있고, 문제가 없다는 답변을 받았음. 먼저, 이 조례 역시 필요에 의해 만들어졌을 것인데, 왜 제대로 운영되지 않았는지?</p> <p>○ 그렇다면, 본 의원이 경실련 등에서 감사원에 문제를 제기하기 전에 이미 양 조례의 문제점에 대하여 언급했음에도 불구하고 대구시에서는 왜 아무런 문제가 없다는 답변을 하였는지?</p> <p>○ 향후에는 이런 일이 재발되지 않도록 입법 전 과정에서 법리 관계를 명확히 검토하고, 더불어 법률의 제·개정 사항 등이 자치법규에 적시에 반영될 수 있도록 정기적인 계획을 수립하여 시행하기 바람.</p> <p>○ 지역편중 방지와 균형발전을 위한 조례의 입안 목적이 뚜렷했음에도 대구시의 대처가 미흡했다는 점을 지적함. 향후 조례 검토에 신중을 기하고 구·군별 균형발전 차원에서 시민들의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 하여야 할 것임.</p> <p>○ 조례 제정 당시 법령 위반 소지 의견이 수용되지 않았음에도 왜 이 조례를 공포·시행하였는지? 그리고 5년이 지난 2016년에 집행부에서 개정했고, 2018년 말 신청사 입지선정 조례 제정과 관련한 논란이 발생하자 급히 폐지를 결정했음. 조례 제정을 위한 명확한 검토가 필요할 것임.</p>	<p>○ 입법 당시 대구시에서도 관련 법령의 위배 등을 사유로 의회에 의견을 제출하였으나 받아들여지지 않은 부분도 있고, 법리상의 문제점들을 꼼꼼히 검토하지 못한 측면도 있음.</p> <p>○ 당시에는 감사원 감사가 진행되고 있어 그 부분에 대한 명확한 답변을 드리지 못한 것 같음. 그 후 감사원 감사결과나 법제처, 행안부 등에서 명확한 답변을 받은 후에 다시 조례의 폐지를 추진하게 되었음.</p> <p>○ 주기적으로 점검하여 제대로 정비하도록 하겠음.</p> <p>○ 조례 입안 당시 법률적으로 문제가 있었음에도 주민들의 의견을 수렴하거나 의회와의 소통과정이 상당히 부족했다고 생각함. 공론화 위원회 운영과정에서 성숙한 시민의식을 확인한 바와 같이 향후 대구시의 대규모 입지선정에 있어 사안별로 투명성을 확보할 수 있는 방안을 강구하겠음.</p> <p>○ 일부 법령 위반 소지는 있었지만, 민주적 정당성을 가진 의회의 의결로 조례가 제정되었으므로 수용하였다고 생각함. 향후 조례의 입안 과정에서 논란의 소지가 발생하지 않도록 하겠음.</p>

## 5. 토론요지

○ 없 음

## 6. 수정안 요지

○ 없 음

## 7. 심사결과

○ 원안 가결(재석의원 전원찬성)

## 8. 소수의견 요지

○ 없 음

## 9. 기타 필요한 사항

○ 없 음