서울특별시 양천구 폐기물처리시설 설치비용 징수와 기금 설치 및 운용에 관한 조례 일부개정조례안 검토보고서

2020.10.21.

서울특별시 양천구의회

복지건설위원회

서울특별시 양천구 폐기물처리시설 설치비용 징수와 기금 설치 및 운용에 관한 조례 일부개정조례안 검토보고서

1. 회부경위

본 일부개정조례안은 2020.09.28. 서울특별시 양천구청장으로부터 제출되어, 2020.10.07. 당 위원회로 회부됨에 따라 이를 검토하여 보고 드림(의안번호 제2511호).

2. 제안이유

「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따라 폐기물처리시설 설치기금의 존속기한을 정하고,「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」제4조에 따라 폐기물처리시설 부지매입비용의 부지면적에 대한 기준을 정비하고자 함.

3. 주요내용

가. 폐기물처리시설 설치 기금의 존속기한을 2025년 12월31일까지로 하고, 5년의 범위에서 기금의 존치를 연장할 수 있도록 함(안 제15조의2).

나. 폐기물처리시설 부지매입비용의 부지면적 산정은 시설부지면적과 주변녹지대 설치면적을 합한 면적으로 함(안 별표 제2호).

4. 참고사항

가. 관련법령

- 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조
- 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제6조
- 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」 제4조
- 대법원 판결(2019. 1.10. 선고, 2016두54039 판결)

나. 예산조치 : 2021년 1,764,221천원 편성 (2020년 1,737,542천원)

다. 합　　의 : 지방재정계획심의위원회 원안 의결(기금 존치 연장)

라. 기타

1) 입법예고(2020. 8. 27. ~ 9. 16.) 결과 : 의견 없음.

2) 규제심사 결과 : 심사대상 규제사무 없음.

3) 부패영향평가 결과 : 해당사항 없음.

4) 성별영향평가 결과 : 해당사항 없음.

5. 검토의견(전문위원 신훈)

○ 본 조례 개정의 배경을 살펴보면,

- 「지방자치법」 제142조에 따르면, 지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있으며, 이 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 되어 있음.

- 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제6조를 살펴보면, 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공동주택단지나 택지(宅地)를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 폐기물처리시설을 설치하거나 그 설치 비용에 해당하는 금액을 해당 지역을 관할하는 구청장에게 내야하며, 구청장은 받은 금액을 해당 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하는데 사용하도록 되어 있음.

- 이와 같은 상위법령에 따라 「서울특별시 양천구 폐기물처리시설 설치비용 징수와 기금 설치 및 운용에 관한 조례」 제6조에 폐기물처리시설을 설치할 수 있는 기금 설치·운용에 대한 근거 조문이 마련되어 있음.

- 한편, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따르면, 지방자치단체는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다고 규정하고 있음. 또한, 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있으며, 이 경우 「지방재정법」 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거치도록 되어 있음.

- 이와 같은 내용에 근거할 때, 본 일부개정조례안에서 지방재정계획심의위원회의 심의를 거친 후, 5년의 범위에서 기금의 존치를 연장하려는 것은 상위법령에 위배되는 지점이 없다고 할 것임.

- 참고로, 폐기물 처리시설 설치 기금은 2011년 11월 20일「서울특별시 양천구 폐기물처리시설 설치비용 징수와 기금 설치 및 운영에 관한 조례」가 제정됨에 따라 설치되었음. 기금의 조성액은 SH공사가 신정·신월동 일원 482,225.1㎡에 신정3국민임대주택단지조성사업을 시행하면서 1차 7억2천만원(2012.7.2.), 2차 7억2천14만9천원(2012.12.28.)을 내면서 마련되었음.

【표 1】폐기물 처리시설 설치 기금 운용 현황

(단위 : 천원)

연도	2015	2016	2017	2018	2019
조성액	1,544,395	1,579,686	1,620,180	1,670,563	1,705,032

○ 개정조례안의 주요 내용을 살펴보면,

- 안 제15조의2를 신설하여, 기금의 존속기한을 2025년 12월 31일까지로 규정하고 있음. 이는 2015년 12월 22일 개정되어 시행되고 있는「서울특별시 양천구 폐기물처리시설 설치비용 징수와 기금 설치 및 운용에 관한 조례」부칙 제2조에 따라 조례의 존속기한이 2020년 12월 31일로 되어 있기 때문에 이를 5년(2021년 1월 1일 ~ 2025년 12월 31일) 더 연장하려는 것으로 사료됨.

- 또한, 부칙에 정의했던 “기금의 존속기한”을 본칙에 조문을 신설하여 삽입하고자 함. 이는 법제처의 <2018 자치법규 입안 길라잡이>에

따르면, 부칙규정은 본칙에서 규정하는 사항의 ①시행일과 본칙의 시행에 따른 과도적 조치인 시행을 위한 ②준비행위, ③적용례, ④특례, ⑤경과조치, ⑥기존 조례·규칙의 폐지, 그리고 본칙의 시행에 따라 필요한 ⑦다른 조례·규칙의 개정, ⑧개정된 본칙과 다른 조례·규칙 등과의 관계 등을 규정한 부분을 말함.

- 이를 종합하면, 부칙은 본칙과 달리 잠정적 성격을 띠거나 일시적 조치의 성격을 띠는 것들을 모아두는 것임. 따라서, “기금의 존속기한”은 본칙에서 규정하는 것이 바람직한 것으로 사료되며, 별 문제가 없음.

【표 2】 일부개정조례안 신·구 조문 대비표(안 제15조의2)

현 행	개 정 안
<신 설>	제45조의2(기금의 존속기한) ① 기금의 존속기한은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따라 2025년 12월 31일까지로 한다. ② 제1항의 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있다.

- 또한, 안 별표 제2호에서는 시설부지면적, 주민편익시설면적, 주변녹지대 설치면적을 합한 면적으로 구성된 “부지면적”에서 “주민편익시설면적”을 삭제하려고 함.

- 2019년 1월 10일 선고된 대법원 판결(2016두54039)을 살펴보면 “사업시행자가 설치하는 폐기물처리시설에는 주민편익시설이 포함되지 않고, 설치비용 해당 금액에도 주민편익시설 설치비용이 포함

되지 않는다고 해석되기 때문에 사업시행자에게 새로운 비용부담 의무를 부과하는 내용으로 제정된 조례 규정의 효력을 인정할 수 없다"며, 해당 규정이 포함된 조례를 위임범위를 벗어난 것으로 보아 위법·무효 판결을 내렸음.

- 이에 따라, 2019년 11월, 행정안전부 지방자치분권실 자치법규과에서 시행하였던 <주민의 경제적 권익 증진을 위한 자치법규 정비계획>에서 부지면적 산정 시 주민편익시설면적을 포함하는 것은 위법하여 정비가 필요하다는 지침을 시달하였음.
- 이를 종합할 때, 폐기물처리시설 부지매입비용 산정시 부지면적에서 주민편익시설면적을 삭제하려는 것은 타당하다고 사료됨.

【관련법령】

「지방자치단체 기금관리기본법」

제4조(기금의 존속기한) ① **지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다.** 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 기금과 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발을 위한 기금은 존속기한을 명시하지 아니할 수 있다.

② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다.

③ **존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.**

④ (생 략)

「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」

제6조(택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 등) ① 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공동주택단지나 택지(宅地)를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 **대통령령으로 정하는 폐기물처리시설을 설치하거나 그 설치 비용에 해당하는 금액을 해당 지역을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 내야 한다.**

② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 받은 금액을 해당 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하는 데에 사용하여야 한다.

③ ~ ④ (생 략)

「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령」

제4조(택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치) ① 법 제6조제1항에서 "대통령령으로 정하는 규모 이상의 공동주택단지나 택지(宅地)"란 조성면적이 30만제곱미터 이상인 공동주택단지 또는 택지(이하 이 조에서 "택지등"이라 한다)를 말한다.

② **법 제6조제1항에서 "대통령령으로 정하는 폐기물처리시설"이란 해당 지역에서**

발생하는 폐기물을 처리하기 위한 소각시설과 음식물류폐기물처리시설을 말한다.

③ 법 제6조제1항에 따른 설치 비용에 해당하는 금액(이하 이 조에서 "납부금액"이라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 산정한다.

1. 시설부지의 매입에 드는 비용의 산정: 제2항에 따른 소각시설과 음식물류폐기물처리시설의 부지매입에 드는 비용

2. 다음 각 목의 구분에 따른 시설의 설치에 드는 비용의 산정

가. 소각시설의 경우: 1일 처리능력 200톤 규모의 소각시설을 설치하는 데에 드는 비용의 톤당 단가에 그 택지등에서의 1일 발생 예상 폐기물량 중 재활용되는 폐기물량, 불연성폐기물량 및 가연성폐기물 중 음식물류폐기물처리시설에서 처리할 예정인 유기성폐기물량을 뺀 폐기물 전량의 톤수를 곱한 금액

나. 음식물류폐기물처리시설의 경우: 1일 처리능력 30톤 규모의 퇴비화·사료화 시설을 설치하는 데에 드는 비용의 톤당 단가에 그 택지등에서의 1일 발생 예상 폐기물량 중 분리배출되는 음식물 등 유기성폐기물 전량의 톤수를 곱한 금액

④ ~ ⑧ (생 략)

「대법원 판결(2019. 1.10. 선고, 2016두54039 판결)」

○ **(대법원 판결)** 정비대상 규정과 같은 내용을 규정한 조례를 위임범위를 벗어난 것으로 보아 **위법·무효** 판결

대법원 2019. 1. 10. 선고, 2016두54039 판결

… 이 사건 폐기물처리시설 설치비용 부과처분의 근거가 된 이 사건 조례규정은 사업시행자에게 주민편익시설 설치비용에 상응하는 금액까지 납부할 의무를 부과하도록 규정하고 있으므로, 이러한 조례규정이 유효하기 위해서는 법률의 위임이 있어야 하고, 그러한 위임 없이 제정되었다면 그 효력이 없다고 보아야 한다.

그런데 **폐기물시설촉진법령 규정의 문언 및 체제 등에 비추어 보면, 사업시행자가 설치하여야 하는 폐기물처리시설에는 주민편익시설이 포함되지 않고, 설치비용 해당 금액에도 주민편익시설 설치비용이 포함되지 않는다고 해석된다**. …(중략)… 그렇다면 이 사건 조례규정은 폐기물시설촉진법 및 시행령의 가능한 해석범위를 넘어 이를 확장함으로써 위임의 한계를 벗어난 새로운 입법을 한 것과 다름없으므로 그 효력이 없다고 보아야 한다. 사업시행자가 주민편익시설 설치비용을 부담하도록 할 필요성 또는 타당성이 있다는 사정만으로, 상위법령의 위임 범위 내에서 제정되어야 함에도 불구하고 그 법령 문언의 해석상 예측가능한 범위를 벗어나 **사업시행자에게 새로운 비용부담의무를 부과하는 내용으로 제정된 조례 규정에 대하여 효력을 인정할 수는 없다**.