

의안번호	제491호
의결연월일	2022.5.10.

- 예산군 공업지역 재생개발기금 설치 및 운용 조례안 -

# 심사보고서

## 1. 심사경과

- 발의일자 및 발의자 : 2022. 04. 20. 강선구 의원 외 3인
- 회 부 일 자 : 2022. 04. 29.
- 상 정 일 자 : 2022. 05. 10.

제280회 예산군의회(임시회)

산업건설위원회

## 2. 제안설명 요지 [발의자 대표 : 강선구 의원]

### 가. 제안이유

- 장기간 방치된 채 우리 군민의 생명과 안전을 위협하고 있는 예산군 공업지역 개발촉진을 위하여 「지방자치법」 제159조에 따른 예산군 기금을 설치하고 이를 효율적으로 관리·운용하는데 있어 필요한 사항을 규정하고자 함

### 나. 주요내용

- 목적 및 정의(안 제1조~2조)
- 기금의 설치(안 제3조)
- 존속기한(안 제4조)

- 2025년 12월 31일까지
- 기금의 조성(안 제5조)
  - 예산군의 출연금, 기금의 운용수익금, 그 밖의 수입금
- 기금의 지원대상 지역 및 용도(안 제6조)
  - 석면철거 비용
  - 석면철거와 직접적인 관련이 있는 공정
  - 석면철거 비용의 융자금
- 위원회의 설치·구성 및 운영에 관한 사항 등(안 제7조~제12조)
- 기금의 운용 및 관리(안 제13조)
- 기금의 관리자(안 제14조)
  - 기금운용관 : 환경과장, 기금출납원 : 환경관리팀장
- 기금운용계획 및 결산보고 등(안 제15조)
- 관계규정의 준용(안 제16조)

### 3. 검토보고 요지(전문위원: 이완호)

#### 가. 조례 제정의 필요성과 가능성

- 장기간 방치된 채 군민의 생명과 안전을 위협하는 예산군 공업지역의 재생개발 촉진을 위하여 석면철거 비용 등의 해결책으로 기금을 조성하고자 하는 것으로 보임.
- 제정안의 취지와 목적은 주민의 환경권과 건강권을 보호하고 공업지역의 재생개발을 촉진하여 지역발전에 이바지하고자 하는 것으로 「지방자치법」 제28조(조례)와 제76조(의안의 발

의), 「예산군의회 기본 조례」 제8조(의안의 제출·발의)에 따라 조례안 제출·발의는 가능할 것으로 사료됨.

- 다만, 지방자치단체 기금관리기본법, 행정안전부 예규와 질의회신, 그리고 집행부 의견(별지 ‘1’, ‘2’ 참고)등을 검토한 결과 조례 제정에 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

#### 집행부 의견 요약 (기획담당관, 환경과)

첫째, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조(기금의 설치제한)제3항에서 「지방자치법」 제159조에 따른 기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있도록 규정하고 있어 석면철거는 일반회계로 사업이 가능함으로 별도의 기금설치는 부적합.

둘째, 지방자치단체 기금운용계획 수립기준(행정안전부 예규 제171호, 2021. 7. 19. 시행)에 따른 기본계획수립 등 제반절차 미이행과 「예산군 포괄기금설치 및 운용조례」에 원도심공동화방지기금이 설치되어 100억원을 목표로 현재 68억원이 적립되어 있어 석면철거 등 사업비를 일부 집행 가능함으로 중복으로 판단.

셋째, 환경과 검토의견에서 예산군 내 슬레이트 건축물은 총 6,748동으로 이중 건축물 용도별로 주택 1,723동, 공장 23동, 창고 3,674동, 축사 1,040동, 기타 288동으로 조사되었으며, 공업지역 지붕 슬레이트만 예산군에서 철거 지원한다면 기존 슬레이트 주택, 공장, 창고, 축사 등의 건물소유자와 형평성 문제가 대두될 것으로 판단.

## 나. 조례안 제정이 법령에 적합한지 살펴보면

- 「지방자치법」 제28조 본문에 따르면 지방자치단체는 “법령의 범위 안”에서 “그 사무”에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 “법령의 범위 안”이란 “법령에 위반되지 않는 범위 내”를 의미(대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결 참조)하고, ‘법령’은 헌법·법률·법규명령·법규명령으로 기능하는 행정규칙<sup>1)</sup>·조약·일반적으로 승인된 국제법규·헌법의 일반원칙이 포함됨.
- 지방자치단체가 기금을 편성하고 운용하기 위해서는 「지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준(이하 ‘행정안전부 예규’)」에 따라 아래와 같이 관계기관 협의, 전문가 의견수렴, 일반회계 출연금외 특수목적 재원확보 계획, 예산사업과의 차별성 등을 검토하도록 하고 있는데,

### 2022년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획 수립기준

#### □ 절 차

- 기본계획 수립
  - 관계기관 협의 및 전문가 의견 수렴
- 조례안 작성
  - 상위법령 규정사항 검토, 예산사업과의 차별성, 다른 기금 또는 특별회계와의 중복여부 등을 고려

1) 헌법 제117조제1항에서 규정하고 있는 ‘법령’에는 법률 이외에도 헌법 제75조 및 제95조 등에 따른 ‘대통령령’, ‘총리령’ 및 ‘부령’과 같은 법규명령이 포함되는 것은 물론이지만, “법령의 직접적인 위임에 따라 수입행정기관이 그 법령을 시행하는데 필요한 구체적 시행을 정한 것이면, 그 제정형식은 비록 법규명령이 아닌 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙이더라도, 그것이 상위법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한, 상위법령과 결합하여 대외적인 구속력을 갖는 법규명령으로서 기능하게 된다고 보아야 한다”고 한 결정(헌법재판소 1992. 6. 26. 선고 91헌마25 결정 참고)

- 조례안 입법예고, 지방의회 제출 및 의결 등 제반절차 이행

## □ 조례제정시 검토사항(예시)

### ① 기금 설치의 필요성

- 예산과 차별성이 있는 행정·공익상 특정한 자금의 운용 필요성  
※ 예) 일반회계 예산으로 사업추진 가능성, 특별회계와의 중복성 등

### ② 재원확보 가능성

- 기금성격에 부합하는 특수목적 재원 확보가능성 등 검토

### ③ 상위법령에 부합한 조례의 제정

- 조례에 설치근거만 두고 운용에 관한 사항을 포괄적으로 규칙으로 위임하는 것은 불가하며  
- 조례에서 기본적인 사항을 정하고 세부 사항을 규칙으로 위임하는 것은 가능

- 관련하여 행정안전부에 질의한 결과, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조(기금의 설치제한)와 제15조(기금의 통합·폐지), 「행정안전부 예규」에 근거하여 새로운 기금을 신설하는 것은 바람직하지 않으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였음.

## 행정안전부 질의회신[재정정책과-1748(2022. 5. 4.)] 요약

- 기금 설치 여부는 특정 사업에 대한 안정적인 자금지원 필요성 등을 검토하여 자치단체가 자율적으로 판단해야 할 사항이나,  
- 예산으로 사업 수행이 가능한 경우, 별도의 기금을 설치하여 사업을 수행하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단됨
- 이러한 관련 법령 등의 내용을 종합적으로 고려할 때,  
- 사안과 같이 일반회계 출연금 외에 별도 재원 마련 계획이 없고, 유사한 성격의 기금이 이미 존재하는 경우 새로운 기금을 신설하는 것은 신중한 검토가 필요

- 따라서, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조(기금의 설치제한)에서 ‘기금’은 ‘일반회계나 특별회계로는 사업을 수행하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있다’고 규정하고 있으며, 동법 제15조(기금의 통합·폐지)에서 ‘기금 상호간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우 기금을 폐지 또는 통합한다’고 규정하고 있으므로, 우리군의 「예산군 포괄기금 설치 및 운용 조례」 제15조의 ‘원도심공동화방지기금’과의 중복 여부와 일반회계 예산으로 사업 수행이 가능한지 여부에 대한 신중한 검토가 필요하다고 사료됨.

#### 다. 조례안이 평등원칙에 위반되는지에 대하여 살펴보면

- 제정안의 경우 주민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 조례안과는 달리 조례 입안자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다고 할 것이나, 수혜대상자를 조례안 제6조제1항에서 ‘기금의 지원대상은 장기간 방치되어 재생개발이 필요한 공업지역으로 한다’고 하고 있고 제2항에서는 기금의 용도를 ‘석면철거비용, 석면철거와 직접적인 관련이 있는 공정, 석면철거 비용의 융자금’으로 되어 있어, 예산군 내 공업지역과 석면철거 비용 등으로 수혜대상자를 한정하여 지원하도록 하고 있는바

#### ○ 헌법재판소의 판례2)에 따라, 제정안의 경우 ‘현저하게 합리

2) 지방자치단체가 주민을 수혜 대상자로 하여 재정적 지원을 하는 조례를 입안하는 경우에는 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(헌법재판소 2007.

성이 결여' 되고 있는지 여부에 대한 판단은 조례 제정의 목적, 수혜자의 상황, 예산 등 여러 사항을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하고, 조례안이 제정된 후 실제 집행단계에서 특정지역이나 특정기업에 기금이 집중되어 사용될 경우, 형평성과 평등원칙에 부합하는지에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨<sup>3)</sup>).

---

7. 26. 선고 2004헌마914 결정 등 참조)

3) 지방자치단체가 그 재정권에 기하여 확보한 재화는 구성원인 주민의 희생으로 이룩된 것이므로 가장 효율적으로 사용하여야 함은 물론 경비지출로 인하여 얻어지는 이익이 균점되게 함으로써 어느 특정의 개인이나 단체에 재화를 공급함으로 인하여 형평을 잃는 일이 없도록 하여야 할 것인바, 지역주민이 부담하는 지방세 등으로 구성된 지방자치단체의 수입 일부를 출연하여 소속 공무원의 대학생 자녀에 한정하여 학비를 지급한다면, 이는 지역주민 중 대학생 자녀를 둔 소속 공무원에 한정하여 특혜를 베푸는 조치로서 일반주민은 물론 대학생 자녀를 두지 아니한 다른 공무원과의 관계에서 형평에 반하고, 이는 결과적으로 공익에도 부합되지 아니하므로, 그러한 내용의 장학기금출연조례안은 지방자치법 제133조 제1항 소정의 기금설치를 위한 요건을 구비하였다고 볼 수 없다.(대법원 1996. 10. 25. 선고 96추107 판결)

## 공업지역 재생개발기금 조례 수혜자 상황

○ 공업지역이란 (국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조제1항제1호다목)

공업지역: 공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역

○ 우리군 공업지역 현황

- 일반산업단지(예산.예당.신소재), 농공단지(예산.관작.삼교전문),
- 개별입지기업(2개업체: (주)에스지글로벌, 한조케미칼)

○ 공업지역내 석면지붕 업체 현황( 2곳)

- (주)에스지글로벌, 예산농공단지(1개 업체)

○ 공업지역내 석면 최다 업체 현황

- 법인명 : (주)에스지글로벌 - 본점 : 예산군 예산읍 창말로 75
- 면적 : 부지 158,406m<sup>2</sup>, 건축 76,892
- 석면 철거비용(환경과 추계) : 1,141백만원
- 전체 폐기물 철거비용 : 3,261백만원(2017년 군 용역결과 기준)
- 연간 지방세(재산세 토지분, 건물분) 납부액 : 약 1억 3천만원
- 철거시 나대지 상태는 재산세 종합합산과 종합부동산세 과세예상
- 환경과 의견 : 건물주인 (주)SG글로벌 측 의사도 중요하며 건물이 노후 되었으나 기둥 및 골격이 튼튼하다면 지붕슬레이트 철거로 우천시 빗물유입 등에 따른 건물안전도 판단대상이라는 의견임.

※ 현 공장등록 현황

- 회사명 : (주)에스지글로벌(2021.3.29. (주)에스지충방에서 사명 변경)
- 대표자 : 이의범 소재지: 예산읍 창소리
- 부지면적 : 8,172m<sup>2</sup>, 건축면적 :4,646m<sup>2</sup>
- 생산품 : 중형 등 자동차시트(공장등록일 : 2018.5.8.)



## 라. 결 론

- 따라서 본 조례안은 재정적 지원을 하는 조례로 조례 입안자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되나, 행정안전부 질의회신과, 조례 제정의 목적, 기업복지 등 수혜기업의 상황, 우리군의 예산 여건, 집행부의 의견 등을 종합적으로 고려하여 신중한 논의와 검토가 필요한 사안이라 사료됨.

## 4. 질의·답변 요지

- 생      략

## 5. 토 론 요 지

- 없      음

## 6. 심 사 결 과

- 「부      결」

## 7. 소수의견 요지

- 없      음

## 8. 기타 필요한 사항

- 없      음