

충주시준농림지역내위락·숙박시설등설치에관한조례안제의요구안

의안 번호	26
----------	----

제출년월일 : 2001. 4.

제 출 자 : 충주시장

1. 제안이유 : 2001년 3월 30일자로 충주시의회로부터 충주시에 이송되어 온 충주시준농림지역내위락·숙박시설등설치에관한조례안은 다음과 같은 사유로 지방자치법 제159조제1항의 규정에 의하여 충주시의회에 재의 요구합니다.

사

유

가. 국토이용관리법시행령제14조제1항제4호를보면,

종전에는 준농림지역내에서는 위락·숙박시설 등의 설치가 제한 없이 허용되었으나 앞으로는 이를 원칙적으로 제한하되 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없는 지역으로서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에서는 이를 허용할 수 있도록 한 것으로 선택가능지역을 조례로 정하여야 한다는 것임.

나. 조례안 제3조제1호를 보면 준농림지역내에서의 위락·숙박시설 등의 설치가 가능한 시설 및 지역의 범위를 정하면서 각호에 정한 “해당하지 아니하는 지역”을 제외하고는 위락·숙박시설 등이 모두 설치가 가능한 것으로 해석되는 바, 이는 국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호의 예외적으로 허용가능한 행위에 대해서는 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정한 지역 및 시설을 건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위안에서 설치 가능한 지역을 시·군·구의 조례로 정하도록 유보한 내용으로 입법취지에도 어긋난 위법한 규정임.

또한 조례안 제3조는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율한 국토이용관리법시행규칙 제4조의3에 열거된 내용을 그대로 옮겨놓은 것에 불과하여 조례로 정하고자 하는 특정사항에 관하여 이미 법령이 존재하는 경우에 해당하여 조례의 적법요건을 위배하였음.

다. 조례안 제4조제1항은 “10호이상의 자연마을이 형성된 지역” 및 “10호이상의 자연부락이 형성된 지역에서 위락·숙박시설 등의 설치가 가능한 지역”에 대한 정의를 규정한 것으로 이는 “수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하는 지역”에서 경관훼손을 제외한 “수질오염의 우려가 없다고 인정하는 지역”만을 규정하여 영 제14조제1항제4호에 저촉되는 규정임.

라. 조례안 제4조제2항의 경우 총칙적규정에 두어야 할 사항을 실체적 규정에 두었으므로 자치법규의 내용 입안기준에 위배됨.

마. 조례안 제5조는 위락·숙박시설등의 설치시 수질오염 및 경관훼손의 고액 관련 법령에 위배되지 않는 경우는 물론 공익침해의 정도가 현저히 낮은 경우에도 민선조정위원회의 심의에 따라 설치를 제한 할 수 있으며, 이는 보호하고자 하는 공익에 비하여 기본권 침해의 정도가 과중하며 국민의 기본권을 과잉 제한하는 자의적인 규정임.

첨 부 : 충주시준농림지역내위락·숙박시설등설치에 관한 조례안 1부. 끝.

충주시준농림지역내위락·숙박시설설치에관한조례안

제1조(목적) 이 조례는 국토이용관리법시행령 제14조 제1항 제4호의 규정에 의하여 준농림지역중 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하는 지역에 대하여 위락·숙박시설 등의 설치와 관련하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. “준농림지역”이라 함은 국토이용관리법시행규칙 제2조의6의 규정에 의하여 입안되고 국토이용관리법 제8조 및 동법시행령 제6조의 규정에 의거 결정·고시된 지역을 말한다.
2. “위락·숙박시설 등”이라 함은 다음과 같다.
 - 가. 건축법시행령 [별표1]의 규정에 의한 제1종 근린생활시설(휴게음식점에 한한다.)
 - 나. 건축법시행령 [별표1]의 규정에 의한 제2종 근린생활시설(일반음식점·휴게음식점에 한한다.)
 - 다. 건축법시행령 별표1의 규정에 의한 숙박시설(관광숙박시설에 한한다.)
3. “설치허용지역”이라 함은 국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호의 단서규정에 의한 준농림지역안에서 위락·숙박시설 등의 설치를 시장이 허용하는 지역을 말한다.
4. “집수구역”이라 함은 빗물이 상수원·하천·저수지 등으로 흘러드는 지역으로서 주변의 농선을 잇는 선으로 둘러싸인 구역을 말한다.
5. “유하거리”라 함은 하천·호소 또는 이에 준하는 수역의 중심선을 따라 물이 흘러가는 방향으로 잦 거리를 말한다.
6. “제1지류”라 함은 본천으로 직접 유입되는 지천을 말한다.

제3조(설치허용지역) 준농림지역안에서 위락·숙박시설 등의 설치지역은 다음 각호에 해당하지 아니하는 지역으로 한다.

1. 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우에는 상시만수위선)으로부터 1킬로미터 이내인 집수구역
2. 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리가 20킬로미터 이내인 하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 1킬로미터 이내인 집수구역
3. 2호의 하천으로 유입되는 지천(제1지류인 하천을 말하며, 계획홍수선으로부터 20킬로미터 이내에서 유입되는 경우에 한한다.)의 유입지점으로 부터 수계상 상류방향으로 유하거리가 10킬로미터 이내인 지천의 양안중 당해 지천의 경계로부터 500미터 이내인 집수구역
4. 상수원보호구역으로부터 500미터 이내인 집수구역
5. 상수원보호구역으로 유입되는 하천의 유입지점으로부터 수계상 상류방향으로 유

하거리가 10킬로미터 이내인 하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 500미터 이내인 집수구역·

6. 유효저수량이 30만세제곱미터 이상인 농업저수지의 계획홍수위선의 경계로부터 200미터 이내인 집수구역
7. 하천법에 의한 국가하천·지방1급하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역(하천법 제10조의 규정에 의한 연안구역을 제외한다)
8. 도로법에 의한 도로의 경계로부터 50미터 이내인 지역(숙박시설을 설치하는 경우에 한한다.)
9. 충주댐(본댐)의 계획홍수위선으로부터 1킬로미터 이내인 집수구역

제4조(위락·숙박시설등의 제한 특례) ①제3조 각호에 해당하는 지역에서도 하수도법에 의한 하수종말처리시설 또는 마을 하수도가 설치 운영되거나 10호 이상의 자연마을이 형성된 지역에서는 위락·숙박시설 등을 설치할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 위락·숙박시설 등의 설치가 가능한 지역중 10호이상의 자연마을이 형성된 지역 및 설치가 가능한 지역이라 함은 다음 각호와 같다. 다만, 숙박시설은 제외한다.

1. “10호 이상의 자연마을이 형성된 지역”이라 함은 자연부락 단위로 건물부지와 인근 건물부지의 직선거리 100미터 이내의 건물을 기준으로 10호 이상의 자연마을이 형성된 지역을 말한다. 다만, 건물은 주용도(주택)의 건물을 말한다.
2. “10호 이상의 자연부락이 형성된 지역에서 위락·숙박시설 등의 설치가 가능한 지역”의 범위는 기존의 외곽 건물로부터 신청부지 경계선까지 직선거리100미터 이내의 지역을 말한다.

③제3조 각호에 해당하는 지역에서도 위락·숙박시설이 완공되어 건축물관리대장에 등재된 건물은 동일용도, 동일면적범위 내에서 위락·숙박시설등을 설치할 수 있다.

제5조(수질오염 및 경관훼손고려) 제3조 및 제4조 규정에 의한 위락·숙박시설설치허가 시는 수질오염 및 경관훼손 등을 고려하여 충주시민원조정위원회 심의를 거쳐 설치허가 하여야 한다.다만,건축법제14조,건축물대장규칙제7조에 의한 건축물표시변경,식품위생법 제22조에 의한 영업신고,증축(새로운 대지를 수반하지 않는경우에 한한다)에 대하여는 실무종합심의회를 거쳐 설치 허가 할 수 있다.

부 칙

①(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

②(다른조례의 폐지) 충주시준농림지역안에서의행위제한에관한조례는 이를 폐지한다.



충청북도

우 360-765 청주시 상당구 문화동 89 / 전화 (0431) 220-2314 전송 220-2319
처리부서: 법무통계담당관실 / 담당관 박종섭 / 별제담당사무관 김전호 / 담당자 조상권

문서번호 법무 11250-307

시행일자 2001. 4. 11()

(경 유)

수 신 충주시장

참 조 충무회장

선 람	시 장	이 서 능	지 시	
접	일자		결 재	복 시 장
수	시간		공 람	국 장
수	번호	2767	공 람	과 장
처 리 과			공 람	망 망
담 당 자			공 람	망 망
심 사 자			심 사 일	

제 목 충주시준농림지역내위락·숙박시설설치에관한조례안재의요구

1. 충주시총무11150-784(2001.3.31)호와 관련입니다.
2. 지방자치법 제21조(보고)의 규정에 의하여 귀사에서 우리도에 사전보고한 “충주시준농림지역내위락·숙박시설설치에관한조례안”을 검토한 결과 불임 조례안 검토의견과 같이 판단되어
3. 지방자치법 제159조(지방의회 의결의 재의와 제소)의 규정에 근거하여 재의를 요구하니 충주시의회에 재의요구 하시고
4. 그결과를 지방자치법시행령 제56조(지방의회 의결의 재의 및 제소등의 보고)규정에 의거 보고하여 주시기 바랍니다.

붙임 : 조례개정안 검토의견 1부 끝.

충청북도지



충주시준농림지역내위락·숙박시설설치에 관한조례안 재의요구

□ 조 례 명

충주시준농림지역내위락·숙박시설설치에관한조례안

□ 재 의 요 구 조 문

제3조(설치허용지역)준농림지역안에서 위락·숙박시설 등의 설치지역은 다음 각호에 해당하지 아니하는 지역으로 한다.

1-9호(생략)

제4조(위락·숙박시설등의 제한 특례)①제3조 각호에 해당하는 지역에서도 하수도법에 의한 하수종말처리시설 또는 마을 하수도가 설치 운영되거나 10호 이상의 자연마을이 형성된 지역에서는 위락·숙박시설 등을 설치할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 위락·숙박시설 등의 설치가 가능한 지역 중 10호 이상의 자연마을이 형성된 지역 및 설치가 가능한 지역이라 함은 다음 각호와 같다. 다만, 숙박시설은 제외한다.

1-2호(생략)

제5조(수질오염 및 경관훼손고려)제3조 및 제4조 규정에 의한 위락·숙박시설 등 설치허가시는 수질오염 및 경관훼손 등을 고려하여 충주시민원조정위원회 심의를 거쳐 설치허가 하여야 한다. 다만, 건축법 제14조, 건축물관리대장규칙 제7조에 의한 건축물표시변경, 식품위생법 제22조에 의한 영업신고, 증축(새로운 대지를 수반하지 않는 경우에 한한다.)은 실무종합심의회 심의를 거쳐 설치허가할 수 있다.

□ 근 거

지방자치법 제159조제1항

□ 위법성 검토

1. 조례안 제3조

가. 법령우위의 원칙 및 국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호의 입법 취지 위배

1) 법령우위의 원칙

헌법 제117조제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.” 하고, 지방자치법 제15조는 “지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.” 고 규정하고 있어 지방자치단체는 법령의 명문규정이나 전체적 입법취지에 모순·저촉되지 아니하는 범위안에서 조례를 제정할 수 있는 것임

2) 국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호의 입법취지

국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호의 입법취지를 보면, 종전에는 준농림지역에서는 음식점·숙박시설 등의 설치가 제한 없이 허용되었으나 앞으로는 이를 원칙적으로 제한하되 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없는 지역으로서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에서는 이를 허용할 수 있도록 한 것(관보 2000. 2. 9 제16706호 제49면 국토이용관리법시행령 개정 주요골자 마 항)으로 설치가능지역을 조례로 정하여야 한다는 것임

나. 위법성

국토이용관리법 제15조제1항제4호가 용도지역으로 지정된 지역 내에서의 행위제한에 관하여 규정하면서, 준농림지역의 경우 “환경오염의 우려가 있거나 부지가 일정규모 이상인 공장·건축물·

공작물 기타의 시설의 설치등 대통령령이 정하는 토지이용행위는 이를 할 수 없다.”고 하면서, 예외적으로 같은 법시행령 제14조제1항제4호에서

“다만, 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하여 시·군·구의 조례가 정하는 시설로서 건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위 안에서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에 설치하는 시설을 제외한다.”고 규정한 것은

건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위안에서 시·군·구의 조례로 지역에 설치할 수 있는 시설 즉, 준농림지역안의 위락·숙박시설등의 설치가능지역을 정하라는 의미이지 준농림지역안에서의 위락·숙박시설등의 설치제한지역을 정하라는 의미가 아니며, 이는 어디까지나 “환경오염의 우려가 있는 숙박업 등의 시설 설치행위에 관한 한 이를 원칙적으로 허용되지 아니하되, 다만, 지방자치단체가 조례로 행위제한구역과 제한대상행위의 범위를 정한 경우 그 범위에 포함되지 아니하는 행위는 예외적으로 허용한다.”는 취지에 불과함.

즉 환경오염의 우려가 있는 숙박업 등의 시설 설치행위를 원칙적으로 제한하되, 지방자치단체에 대하여 그 원칙의 예외를 설정할 수 있는 권한을 부여한다는 취지에 지나지 않는 것임.

그러나 조례안 제3조를 보면 준농림지역내에서의 위락·숙박시설 등의 설치가 가능한 시설 및 지역의 범위를 정하면서 “다음 각 호의 1에 해당하지 아니하는 지역”으로 국토이용관리법시행규칙 제4조의 3 별표 4에 규정되어 있는 “저수지를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선으로부터 1킬로미터 이내인, 집수지역” 등을 제1호에서 제9호까지 정하고 있는데(더욱이 제1호와 제9호는 같은 내용이 중복규정된 것으로 판단됨),

이 규정의 내용은 준농림지역내에서 제1호에서 제9호에 정한 “해당하지 아니하는 지역”을 제외하고는 위락·숙박시설이 모두 설

치가 가능한 것으로 해석되는 바, 이는 국토이용관리법시행령 제 14조제1항제4호의 예외적으로 허용 가능한 행위에 대해서는 수질 오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정한 지역 및 시설을 건설 교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 벌위안에서 설치가능한 지역을 시·군·구의 조례로 정하도록 유보한 내용을 일탈하여 법령우위의 원칙을 위반한 위법한 규정이며, 국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호의 입법취지에도 위배되는 규정임.

더욱이 환경권을 재산권이나 영업의 자유보다 우위에 있는 기본권으로 보장하면서, 환경보전을 국가나 지방자치단체의 의무인 동시에 그에 의하여 자유와 권리가 제한되는 국민 자신의 의무이기도 한 것으로 규정하고 있는 헌법과 환경관련 법률의 이념에 어긋나는 해석임.

2. 조례안 제4조제1항

가.법령우위의 원칙

(위 제1항의 법령우위의 원칙 참조)

나.위법성

국토이용관리법 제15조제1항에 “용도지역안에서의 행위제한에 대하여는 다음 각호에서 정하는 바에 따른다.” 규정하고, 제4호에 준농림지역안에서의 행위제한에 “환경오염의 우려가 있거나 부지가 일정규모이상인 공장·건축물·공작물 기타의 시설의 설치등 대통령령이 정하는 토지이용행위는 이를 할 수 없다.”고 규정하고,

이에 근거하여 국토이용관리법시행령 제14조 제1항에 “법 제15조제1항제4호에서 “대통령령이 정하는 토지이용행위”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 말한다.” 하고, 제4호의 단서에

“다만, 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하여 시·군·구의 조례가 정하는 시설로서 건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위안에서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에 설치하는 시설을 제외한다.”고 규정하고 있음.

그러나 조례안 제4조는 위락·숙박시설등의 설치 특례를 정하면서 제1항에 “제3조 각호에 해당하는 지역에서도 하수도법에 의한 하수종말처리시설 또는 마을 하수도가 설치 운영되거나 10호 이상의 자연마을이 형성된 지역에서는 위락·숙박시설 등을 설치할 수 있다.”고 규정하고 있는 바, 이는 “수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하는 지역”에서 경관훼손을 제외한 “수질오염의 우려가 없다고 인정하는 지역”만을 규정하여 국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호에 저촉됨.

3. 조례안 제4조제2항

가. 자치법규의 내용 입안기준

자치법규의 내용 입안기준을 살펴보면, 자치법규마다 내용이 다르기 때문에 모든 경우에 똑같은 것은 아니나 맨처음 그 자치법규 전반에 공통되는 총칙적 규정을 두고, 그 다음에 그 자치법규의 본체적 규정을 두며, 그 다음에 본칙의 마지막으로 자치법규의 위반행위에 대한 제재에 관한 규정을 두는 것이 대체적인 원칙이며, 마지막으로 부칙을 두는 것이 일반적임.

즉, 총칙적 규정은 일반적으로 자치법규의 첫 부분에 두는 그 자치법규 전반에 공통되는 규정으로 목적규정, 정의규정, 해석규정, 적용범위규정을 정하고,

실체적규정은 당해 법령이 달성하고자 하는 입법목적에 구체적으로 실현하기 위한 핵심적인 내용을 이루는 일련의 조문을 총칭하는 것으로 본체적 규정이라고도 하며,

보칙규정은 자치법규의 실체적 규정의 전제로서 그 전반에 걸쳐 공통적으로 적용되는 사항으로서 총칙적 규정으로 하기에는 적절하지 않은 절차적, 기술적인 사항을 규정하는 것이며, 그 다음에 벌칙규정을 두고, 마지막으로 규정되는 부분인 부칙규정은 본칙에 부수하여 그 자치법규의 시행일과 시행에 수반되는 과도적 조치, 그리고 그 자치법규의 시행에 따라 필요한 다른 자치법규의 개정사항 등을 규정하는 부분을 말하는 것임.

나. 위법성

조례안 제4조제2항을 보면,

“10호 이상의 자연마을이 형성된 지역” 및 “10호 이상의 자연부락이 형성된 지역에서 위락·숙박시설 등의 설치가 가능한 지역”에 대한 정의를 규정한 것으로, 이는 실체적 규정이 아닌 총칙적 규정에 두어야 할 사항이므로, 자치법규의 내용 일안기준에 위배됨.

4. 조례안 제5조

가. 법률유보의 원칙 및 기본권제한의 합헌(법)성 기준

1) 법률유보의 원칙

지방자치법 제15조 단서에 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”는 법률유보의 원칙에 의하여 주민의 권리를 제한하는 내용이 포함된 조례는 법률의 위임없이 제정할 수 없는 것임.

2) 기본권제한의 합헌(법)성 기준

헌법 제37조제2항에 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법

를로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있고, 이 때의 기본권의 제한은 원칙적으로 법률(국회가 제정한 형식적의미의 법률)의 형식으로써만 가능한 것임.

더욱이 기본권제한의 요건이 충족된 경우라 할지라도 과잉금지의 원칙, 이종기준의 원칙(기본권 중에서 정신적 기본권과 재산적·경제적기본권을 구별하여 전자의 가치는 후자의 가치에 우월하는 것이므로 양자에 대한 제한방법 내지 제한기준도 달리하여야 한다는 원칙) 및 기본권의 본질적 내용 침해금지의 원칙에 위반되어서는 아니되는 것임.

우리 헌법재판소의 확립된 판례에서도 기본권제한입법이 우리 헌법 제37조 제2항에 근거를 두고 있는 과잉금지의 원칙에 위반하지 않으려면 먼저 정당한 목적을 추구하여야 하고(목적의 정당성), 그 목적을 달성하기에 수단이 적합하여야 하고(수단의 적합성), 피해를 최소화하여야 하며(피해의 최소성), 제한되는 기본권과 실현되는 공익 사이에는 상당한 비례관계가 있어야 할 것(법익의 균형성)을 요구하며 만일 기본권을 제한하는 법률이 이 중 어느 한 요건이라도 충족하지 못하면 그 입법은 위헌적인 입법인 된다는 것을 결정한 바 있음 (헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 93헌바17 결정).

나. 위법성

국토이용관리법시행령 제14조제1항제4호의 단서규정에 “다만, 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하여 시·군·구의 조례가 정하는 시설로서 건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위안에서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에 설치하는 시설을 제외한다.”고 규정하고 있음.

그러나 조례안 제5조는 “위락·숙박시설 등 설치허가시는 수질

오염 및 경관훼손 등을 고려하여 충주시민원조정위원회 심의를 거쳐 설치허가 하여야 한다.”고 규정하고 있는 바, 이 규정에 의하면 관련 법령에 위배되지 않은 경우는 물론 공익 침해의 정도가 현저히 낮은 경우에도 충주시 규칙인 ‘충주시민원조정위원회운영규칙(1995. 1. 14 제정, 규칙 제59호)’에 의하여 설치된 민원조정위원회의 심의에 따라 설치를 제한할 수 있으니, 이는 보호하고자 하는 공익에 비하여 기본권침해의 정도가 과중하다고 하지 아니할 수 없고, 따라서 법익균형성의 원칙에 위배되며, 피해를 최소화하여야 하는 피해의 최소성의 원칙에도 위배되고, 또한 이는 토지의 이용등에 관한 재산권 행사의 자유 및 직업선택의 자유 등 국민의 기본권을 지나치게 과잉제한하는 자의적인 규정이라 아니할 수 없음

5. 조례안 제2조, 제3조, 제4조

가. 조례의 적법 요건

지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 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 위반되는 것은 아니다(대법원 1997. 4. 25. 선고 96추244 판결).

나. 위법성

충주시준농림지역내음식·숙박시설설치에관한조례개정조례안 제3조는 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율한 국토이용관리법시행규칙 제4조의3 별표 4에 열거된 내용을 그대로 옮겨 놓은 것에 불과한 점등

조례안 제2조제1호의 규정은 법제6조제4호에,

제2조제2호의 규정은 영제14조제1항제4호에,

제2조제4호의 규정은 규칙 제4조의3 별표4 주석 1)에,

제2조제5호의 규정은 규칙 제4조의3 별표4 주석 2)에,

제2조제6호의 규정은 규칙 제4조의3 별표4 주석 3)에,

제3조제1호 내지 제8호의 규정은 규칙 제4조의3 별표 4에,

제4조제1항의 규정은 규칙 제4조의3 별표 4에 그대로 규정되어 있는 사항으로, 이는 지역특성을 전혀 고려하지 않은 것으로 해석할 수 밖에 없고,

조례로 정하고자 하는 특정사항에 관하여 이미 법령이 존재하는 경우에 해당하여 조례의 적법 요건을 위배하였음

6. 참고사항 (대법원 판례)

가. 농지전용불허가처분취소 (대법원 2000. 5. 12. 선고 98두15382 판결)

농지전용행위에 대하여 허가관청은 구 농지법시행령이 정한 위의 심사기준에 부적합한 경우는 물론 대상 농지의 현상과 위치 및 주위의 상황 등을 종합적으로 고려하여 국토 및 자연의 유지와 환경의 보전 등 중대한 공익상 필요가 있다고 인정되는 경우에도 이를 불허가할 수 있다.

나. 건축허가신청서반려처분취소 (대법원 1999. 8. 19. 선고 98두1857 판결)

1) 구 국토이용관리법시행령의 위임에 따른 준농림지역 내의 숙박

시설 설치 등 토지이용행위제한에 관한 조례에 의하여 행위제한 지역과 제한대상행위를 구체적으로 지정하지 아니한 경우에도 그 지정에 관하여 조례가 정한 기준에 해당하는 경우, 건축허가를 거부할 수 있다.

2) 구 건축법(1997.12.13. 법률 제5454호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항, 제3항, 구 국토이용관리법(1997.12.13. 법률 제5454호로 개정되기 전의 것) 제15조 제1항 제4호, 같은법시행령(1997.9.11. 대통령령 제15480호로 개정되기 전의 것) 제14조 제1항의 각 규정에 의하면, 준농림지역 안으로서 지방자치단체의 조례가 정하는 지역에서 식품위생법 소정의 식품접객업, 공중위생법 소정의 숙박업 등을 영위하기 위한 시설 중 지방자치단체의 조례가 정하는 시설의 건축을 제한할 수 있는바, 이러한 관계 법령의 규정을 종합하여 보면, 지방자치단체의 조례의 의하여 준농림지역 내의 건축제한지역이라는 구체적인 취지의 지정·고시가 행하여지지 아니하였다 하더라도, 조례에서 정하는 기준에 맞는 지역에 해당하는 경우에는 숙박시설의 건축을 제한할 수 있다고 할 것이고, 그러한 기준에 해당함에도 불구하고 무조건 숙박시설 등의 건축허가를 하여야 하는 것은 아니라고 할 것이며, 조례에서 정한 요건에 저촉되지 아니하는 경우에 비로소 건축허가를 할 수 있는 것으로 보아야 할 것이다. 부연하면, 그러한 구체적인 지역의 지정·고시 여부는 숙박시설 등 건축허가 여부를 결정하는 요건이 된다고 볼 수 없다고 할 것이다.

3) 환경오염으로 인한 위해를 예방하고 자연환경 및 생활환경을 적정하게 관리·보전할 책무는 일차적으로는 법집행을 직접 담당하고 있는 행정기관의 책무가 될 것이지만, 환경보전이 국가와 국민 모두에게 부과된 의무인 이상 법원도 가능한 한 구체적인 법규를 해석·적용함에 있어 헌법 및 환경관련 법률의 정신을 존중하여 전체 공동체의 삶의 질을 높여야 할 의무가 있다고 하

지 않을 수 없다.

지난날 우리 대법원은 환경훼손의 우려가 있다며 농촌지역의 숙박시설에 대한 건축허가신청을 반려한 행정청의 반려처분취소 청구사건에서 '주변의 자연환경과 주민의 생활환경을 훼손할 우려가 있다는 사유는 건축허가를 불허할 만한 사유가 되지 못한다.'는 견해를 피력한 나머지(대법원 1995.12.12. 선고 95누9051 판결, 1996.1.26. 선고 95누5479 판결, 1996.2.13. 선고 95누16981 판결 등), 국민과 행정기관으로 하여금 환경보전에 대한 법원의 태도에 관하여 의구심을 갖게 하는 결과를 초래하였으며, 그 결과 지방자치단체의 이른바 러브호텔 등의 무분별한 허가토 이어지고, 이러한 러브호텔의 난립은 한강변 등 농촌지역의 자연환경과 생활환경이 심각하게 훼손되는 결과로 나타나게 되었음은 주지의 사실이다.

이는 법원이 위와 같은 헌법 및 환경관련 법률의 정신을 의면한 채 법규의 자구에만 얽매인 법운용을 한 결과라는 점을 부정할 수 없을 것이다.

원래 법규의 규범적인 의미내용은 그 문언을 문법구조대로 해석하는 것이 원칙일 것이나, 그러한 해석이 전체 법질서와의 관련에서 평가모순을 초래하는 경우에는 형식적인 자구해석만을 고집하여서는 아니되고, 가능한 어의와 의미관련의 범위 안에서 그러한 모순을 피할 수 있는 방법으로 합목적적으로 해석되어야 하며, 그러한 해석은 필요하기도 할 뿐 아니라 법규의 해석·적용과 함께 법형성의 기능까지 동시에 담당하고 있는 법원의 임무이기도 한 것이다.

- 4) 헌법 및 환경관련 법률의 정신을 바탕으로 하여 아득한 근거도 없이 이 국민의 자유와 권리를 무작정 제한하자는 것이 아니라, 이를 제한하는 각종 법규를 합리적으로 해석하여 오늘날 개발이라는 이름아래 행하여지고 있는 자연환경 및 생활환경의 훼손

을 막는데 법원도 그 책임의 일부를 담당하여야 한다는 취지이다.

- 5) 법원은 마땅히 이러한 헌법 및 환경관련 법률의 정신을 존중하여 환경을 보전하려고 하는 행정기관의 노력을 지지하고, 오히려 지방자치단체를 비롯한 일선행정기관이 목전의 이익에 집착하여 환경을 훼손하는 행정을 펴나가는 것을 엄히 견제하여야 할 것이다.

그리함으로써 무분별한 환경훼손을 방지하여 후손들에게 쾌적한 삶의 토대를 물려주어야 함은 오늘을 사는 우리 세대의 임무이기도 하다.

이와 같은 기능적인 법해석을 지양하고 환경에 관한 법의 이념에 기초하여 법규를 합목적적으로 해석하려 함은 지극히 정당한 것이라고 하지 않을 수 없다.

□ 우리 도의 의견(제언)

가. 우리 헌법은 이러한 인식에 근거하여 제35조제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여 환경권을 헌법상의 기본권으로 명시함과 동시에 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력할 의무를 부과하고 있으며, 환경정책기본법은 환경권에 관한 헌법이념에 근거하여, 환경보전을 위하여 노력하여야 할 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 구체적으로 정하는 한편, 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하여야 하는 것으로 규정하여, 환경권이 개인의 재산권이나 영업의 자유보다 우위에 있는 권리라고 볼 수 있는 근거를 제공하고 있음.

이와 같이 환경권이 헌법상의 기본권으로 보장되는 권리로서 재

산권이나 영업의 자유보다 우위에 있는 권리로까지 해석될 수 있고, 환경의 보전이 국가나 지방자치단체의 의무임과 동시에 국민의 의무이기도 하다면, 환경의 보전을 위하여 특정한 행위를 제한하는 취지의, 법규의 의미내용을 해석함에 있어서도 그 해석은 어디까지나 환경보전에 관한 헌법과 환경관련 법률의 이념에 합치되는 범위 안에서 합목적적으로 행하여져야 하는 것임.

나. 따라서 우리 도는 다음과 같은 개선방안을 제언하고자 함.

- 1) 조례안에서 국토이용관리법시행규칙에서 규정된지역(별표4의1호)을 제외한 준농림지역 또는 자연환경보전지역에 수질오염, 경관훼손, 주민정서, 공공의 이익 등을 종합적으로 고려하여 앞으로의 시장기발전계획 수립에 유익한 지역을 선정, 위락·숙박시설지구로 지정하여 집단화함이 바람직하다고 판단됨
- 2) 또한 시장기발전계획과 연계하여 위락·숙박시설 전반에 걸쳐 허가하는 것이 아니라 법령에서 위임된 내용중 선별적으로 수용하여 쾌적하고 자연환경이 잘 조화된 특화산업단지등을 조성한다면, 삶의 질 향상 추세에 비추어 바람직한 지역 발전의 방향이라고 판단됨
- 3) 조례에서 규정될 내용중 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하는 지역은 전문용역기관등에 의뢰하여 선정한다든지, 특정지역의 범위를 정하여 허가 가능지역으로 정하는 등의 입법의 합리화를 필요로 함

법명: 국토이용관리법시행령 제14조 제1항 제4호, 제5호

제14조 (주거지역안에서의 행위제한) ①법 제15조제1항제4호에서 "대통령령이 정하는 토지이용행위"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 말한다. [개정 95·10·19, 97·9·11, 99·3·12, 2000·2·9, 2000·12·27]

4. 다음 각목의 1에 해당하는 시설(이하 "위락·숙박시설등"이라 한다)의 설치. 다만, 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 인정하여 시·군·구의 조례가 정하는 시설로서 건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역의 범위안에서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에 설치하는 시설을 제외한다.

가. 건축법시행령 별표 1의 규정에 의한 제1종 근린생활시설(휴게음식점에 한한다)

나. 건축법시행령 별표 1의 규정에 의한 제2종 근린생활시설(일반음식점·휴게음식점·단란주점에 한한다)

다. 건축법시행령 별표 1의 규정에 의한 위락시설(단란주점·주점영업에 한한다)

라. 건축법시행령 별표 1의 규정에 의한 숙박시설

법명 : 국토이용관리법시행규칙

국토이용관리법시행규칙

[부령제245호 일부개정 2000. 07. 04.]

제4조의3 (위락·숙박시설 등의 설치지역) 영 제14조제1항제4호 단서에서 "건설교통부령이 정하는 기준에 해당하는 지역"은 별표 4와 같다. [본조신설 2000·5·4]

법명 : 국토이용관리법시행규칙 제4조의3관련 「별표 4」

〔별표 4〕〔신설 2000. 5. 4〕 준농림지역안의 위락·숙박시설 등 설치지역
(제4조의3관련)

1. 다음 각목의 1에 해당하지 아니하는 지역

가. 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우에는 상시만수위선을 말한다. 이하 같다)으로부터 1킬로미터 이내인 집수구역

나. 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선으로부터 수계상 상류방으로 유하거리가 20킬로미터 이내인 하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 1킬로미터 이내인 집수구역

다. 나목의 하천으로 유입되는 지천(제1지류인 하천을 말하며, 계획홍수위선으로부터 20킬로미터 이내에서 유입되는 경우에 한한다. 이하 이 목에서 같다)의 유입지점으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리가 10킬로미터 이내인 지천의 양안중 당해 지천의 경계로부터 500미터 이내인 집수구역

라. 상수원보호구역으로부터 500미터 이내인 집수구역

마. 상수원보호구역으로 유입되는 하천의 유입지점으로부터 수계상 상류방향으로 유하거리가 10킬로미터 이내인 하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 500미터 이내인 집수구역

바. 유효저수량이 30만세제곱미터 이상인 농업용저수지의 계획홍수위선의 경계로부터 200미터 이내인 집수구역

사. 하천법에 의한 국가하천·지방1급하천의 양안중 당해 하천의 경계로부터 100미터 이내인 집수구역(하천법 제10조의 규정에 의한 연안구역을 제외한다)

아. 도로법에 의한 도로의 경계로부터 50미터 이내인 지역(숙박시설을 설치하는 경우에 한한다)

2. 하수도법에 의한 하수종말처리시설 또는 마을하수도가 설치·운영되거나 10호이상의 자연마을이 형성된 지역(제1호 각목에 해당하는 지역을 포함한다)

주: 1) "집수구역"이라 함은 빗물이 상수원·하천·저수지 등으로 흘러드는 지역로서 주변의 농선을 잇는 선으로 둘러싸인 구역을 말한다.

2) "유하거리"라 함은 하천·호소 또는 이에 준하는 수역의 중심