

안건번호	의견16-0093	요청기관	경상남도	회신일자	2016. 5. 4.
안건명	밀양시 산업단지와 관련된 환경문제에 대한 자문을 위하여 "밀양시 산업단지 환경자문위원회"를 설치·운영하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지				

밀양시 산업단지와 관련된 환경문제에 대한 자문을 위하여 "밀양시 산업단지 환경자문위원회"를 설치·운영하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지

기획감사담당관-5136

· **질의요지**

밀양시 산업단지 환경자문위원회를 설치·운영하는 조례를 제정하는 것이 가능한지?

· **의견**

밀양시 산업단지 환경자문위원회는 「지방자치법」 제116조의2의제1항에 따라 소관사무의 범위 내에서 자문기관으로 설치·운영되는 것이고 「지방자치법 시행령」 제80조의 설치요건에도 부합하므로 밀양시 산업단지 환경자문위원회를 설치·운영하는 조례의 제정이 가능할 것으로 보입니다.

· **이유**

밀양시에서는 "밀양시 산업단지 환경자문위원회"(이하 "환경자문위원회"라 함)를 설치·운영하기 위해 밀양시 산업단지와 관련한 환경오염문제 및 각종 환경전문지식이 필요한 문제발생시 환경자문위원회를 통해 환경자문을 얻어 청정한 산업단지를 조성·관리·운영하는 것을 목적으로 하면서(제1조) 산업단지조성·운영에 따른 환경 분야 자문, 산업단지 개별입주 기업의 환경 집진 설비 자문, 산업단지 관련 환경 민원에 대한 자문, 산업단지 환경보전위원회의 환경자문 요청 및 시장이 회의에 부치는 사항 등에 대한 자문기능의 수행 (제3조) 등을 내용으로 하는 「밀양시 산업단지 환경자문위원회 설치 및 운영 조례안」(이하 "밀양시 조례안"이라 함)을 제정하는 것이 가능한지 질의한 것으로 보입니다.

먼저 관련법령을 살펴보면, 「지방자치법」 제116조의2의제1항에서는 지방자치단체는 "그 소관 사무의 범위"에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제80조에서는 자문기관의 설치요건을 규정하고 있습니다. 여기서 "그 소관 사무"란 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 말하고 기관위임사무는 여기에 포함되지 않는다고 할 것입니다(대법원 2000. 5. 30. 선고 99추85 판결 참조).

따라서, 밀양시 산업단지와 관련한 환경오염문제와 공장입주에 따른 환경설비시설에 관한 문제 등이 자치사무에 해당하는지 살펴보면, 「지방자치법」 제9조제2항제4호사목에서는 자연보호활동을 자치사무의 예시로 규정하고 있고 「환경정책기본법」 제8조제1항에서는 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오염관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며 사업자로 하여금 환경오염을 예방하기 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 마련하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제3항에서는 지방자치단체는 행정계획이나 개발사업이 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있고 「환경보건법」 제5조제1항에서는 지방자치단체는 환경유해인자가 수용체에 미치는 영향을 파악하고 환경유해인자로부터 수용체를 보호하기 위하여 필요한 시책을 세우고 시행하여야 한다고 규정한 점 등을 고려하였을 때 밀양시 내 산업단지와 관련한 환경문제에 대한 사무는 자치사무에 해당하는 것으로 보입니다.

다음으로 환경자문위원회의 법적성격을 살펴보겠습니다. 위원회는 법령상 권한을 기준으로 분류하면 행정관청으로서의 지위를 지니는 위원회와 행정관청으로서의 지위를 지니지 못하는 위원회로 구분할 수 있고, 행정관청으로서의 지위를 지니지 못하는 위원회는 다시 자문기관인 위원회와 의결기관인 위원회로 나눌 수 있습니다.

자문기관인 위원회와 의결기관인 위원회의 구분은 그 위원회의 결정에 구속력이 있는지를 기준으로 하는 바, 자문기관인 위원회는 행정관청에 대하여 구속력이 없는 의사를 결정하는 위원회를 말하고, 의결기관인 위원회는 법령상 구속력이 있는 의사를 결정하는 위원회를 말하는 것입니다. 따라서 자문기관인 위원회의 의결내용은 조언의 성격을 가

질 뿐이므로 행정관청은 실제 그 의결내용에 따른 의무가 없으며, 그 의사를 채택할 것인지의 여부는 행정관청이 결정하게 되는 반면에, 의결기관인 위원회의 의결내용은 구속력을 가지므로 행정관청은 그 의결내용에 따르도록 하고 있습니다(법제처 2014. 2. 24 의견 14-0032 제시사례 참조).

밀양시 조례안 제3조 각 호의 규정을 살펴보면 환경자문위원회는 각종 사항에 대한 심의·자문 기능만을 수행하도록 하고 있고 환경자문위원회가 심의·의결한 사항에 대해 밀양시장이 반드시 따라야 한다는 규정이 없다는 점 등을 고려하였을 때, 밀양시 환경자문위원회는 의결의 구속력이 없는 자문기관에 해당하는 것으로 보입니다.

아울러 「지방자치법 시행령」 제80조에 따른 자문기관의 설치요건을 살펴보면, 같은 영 제80조제1항제1호에서는 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있는 경우 자문기관을 설치하도록 한 바, 산업단지의 조성·운영에 따른 환경문제와 개별 기업 환경 집진 설비 등의 문제는 전문적인 지식을 요하는 영역이라 할 수 있으므로 이를 충족하는 것으로 보입니다.

또한, 「지방자치법 시행령」 제80조제2항에서는 해당 지방자치단체에 설치된 다른 자문기관과 심의사항이 유사하거나 중복되는 자문기관을 설치·운영하지 못하도록 하고 있어 이에 대한 검토가 필요한 바, 밀양시는 자체적으로 「밀양시 환경기본조례」 제19조에 따라 “푸른밀양21추진협의회”를 설치·운영하고 있으며 같은 조례 제33조에 따라 “환경보전위원회”를 설치·운영하고 있습니다. 푸른밀양21추진협의회는 시민단체와 기업체 대표 등 민간부문과 시 소속 공무원으로 구성된 협의회로 환경기본계획의 수립에 관한 사항을 심의하고 푸른밀양21 사업협력 추진 및 평가, 환경정책 개발 자문 정책제안 등의 기능을 수행하도록 하고 있어 밀양시 내의 산업단지와 관련된 자문을 수행하도록 하는 환경자문위원회와 구별된다고 할 수 있고, 환경보전위원회 역시 환경기본계획이나 환경시책에 관한 사항에 대한 자문기관으로 환경자문위원회와 유사하다고 볼 수 없을 것입니다. 따라서 환경자문위원회는 지방자치법 시행령 제80조의 자문기관 설치요건도 충족하므로 조례에 의한 설치·운영이 가능할 것으로 보입니다.

결론적으로, 밀양시 산업단지 환경자문위원회는 「지방자치법」 제116조의2의제1항에 따라 소관사무의 범위 내에서 자문기관으로 설치·운영되는 것이고 「지방자치법 시행령」 제80조의 설치요건에도 부합하므로 밀양시 산업단지 환경자문위원회를 설치·운영하는 조례의 제정이 가능할 것으로 보입니다.