

서울 행정 법 원

제 1 1 부

판 결

사 건 2006구합33125 주민소송(손해배상)
원 고 1. 박OO
2. 김OO
피 고 서울특별시 성북구청장
소송대리인 서초 법무법인
담당변호사 박상기
변 론 종 결 2007. 9. 19.
판 결 선 고 2007. 10. 17.

주 문

1. 원고들의 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 원고들이 부담한다.

청 구 취 지

피고는 윤갑수(주소 : 서울 성북구 정릉4동 772- 23)에게 10,760,062원을, 박래승(주소 : 서울 성북구 삼선동 4가 코오롱아파트 102동 403호)에게 2,920,000원을, 별지 해외연

수참가자목록 기재 참가자들에게 각자 56,720,000원을 각 지급할 것을 청구하라.

이 유

1. 기초사실

다음의 각 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑1, 2, 3호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 이를 인정할 수 있다.

가. 제4대 서울특별시 성북구의회(이하 '성북구의회'라고 한다) 의장 윤갑수는 2005년도 업무추진비 중 6,117,000원을 총 25회에 걸쳐 단란주점을 이용하면서 사용하였고, 성북구의회 의장 윤갑수, 부의장 박래승은 2005년도 업무추진비 중 각각 4,643,062원, 2,920,000원씩을 선물구입비로 사용하였으며, 별지 해외연수참가자목록 기재 참가자들은 2005. 3.경 5박6일간의 일정으로 호주 해외연수를 실시하면서 2005년도 해외연수비 및 업무추진비 56,720,000원을 사용(이하 위 각 비용지출을 통틀어 '이 사건 공금지출'이라고 한다)하였다.

나. 원고들은 서울특별시 성북구 주민으로서 지방자치법의 규정에 따라 2006. 2. 24. 서울특별시 성북구에 거주하는 19세 이상의 주민 244명(원고들 포함, 청구인대표 : 원고 박창완)의 서명을 받아 서울특별시시장에게 이 사건 공금지출에 관하여 ① 성북구의회 의장과 부의장이 단란주점을 이용하고 양주 등 선물을 구입하는데 있어 공무가 아닌 개인적인 용도로 업무추진비를 사용하였고, ② 성북구의회의 관광성 해외연수 및 의원세미나로 예산을 낭비하였으며, ③ 예산집행에 있어 그 증빙자료가 부실하고, ④ 성북구의회 예산지출에 증빙서류 공개열람요청에 대한 미공개행위가 부당하다는 등의 이유로 주민감사청구(이하 '이 사건 감사청구'라고 한다)를 하였다.

다. 서울특별시장은 2006. 6. 12. 원고 박창완에게 1) ① 업무추진비로 접대시 그 목적과 일시, 장소, 접대대상을 지출증빙서에 반드시 기재하도록 하고, 특별한 사유 없이 단란주점 등에서의 접대를 자제할 것이며, 선물은 기관운영을 위해 꼭 필요한 경우에 그 용도와 배부계획을 증빙서에 명기하여 정당성을 가질 수 있는 범위 내에서 기관운영업무추진비로 집행하고, 의정운영공통업무추진비로 선물을 구입하지 않도록 할 것이며, 의원해외연수는 선진외국의 지방자치제도 습득 등 의정활동에 도움이 되도록 사전 준비를 철저히 하여 시행하고, 수행직원도 필요한 직원만 수행하도록 시정하라는 취지의 감사결과 지적사항을 철저히 이행하고, ② 임시일상경비출납원에 대한 교육을 강화할 것이며, ③ 의회위원의 의정활동경비 예산집행 교육을 철저히 하고, ④ 클린(Clean) 법인카드 등록을 철저히 할 것 등을 내용으로 하는 행정상조치와 2) 성북구의회의 예산을 부적당하게 집행하고 연수결과 처리 미흡 등 의정활동 지원 업무를 소홀히 한 담당공무원을 엄중 문책하도록 하는 것을 내용으로 하는 신분상조치를 서울특별시 성북구청에 통보하였다는 감사결과(이하 '이 사건 감사결과'라고 한다)를 통보하였다.

라. 원고들은, 서울특별시장의 이 사건 감사결과가 이 사건 공금지출의 위법성 확인·낭비한 예산에 대한 환수조치 등 실질적인 배상조치와 유사한 사례의 재발 방지·관행 개선을 위한 조치에 미흡하여 이 사건 감사청구 및 이 사건 감사결과만으로는 성북구의회의 위법한 재무회계행위에 대한 위법성이 시정되지 않는다고 보아, 이 사건 감사결과에 불복하여 지방자치법의 규정에 따라 청구취지 기재와 같이 성북구의회의장 윤갑수, 부의장 박래승, 별지 해외연수참가자목록 기재 참가자들로부터 이 사건 공금지출에 사용된 예산을 환수하고자 이 사건 소를 제기하였다.

2. 원고들의 주장

이 사건 공금지출 중 ① 성북구의회 의장 윤갑수, 부의장 박래승이 업무추진비를 단란주점에서 접대비로 사용하고, 선물구입비로 지출한 것은 직무관련성이 없고 공직선거법에도 위반된 위법한 지출행위이고, ② 별지 해외연수참가자목록 기재 참가자들이 2005년도 해외연수비 및 업무추진비를 지출한 것은 해외연수의 목적이 불분명하고, 관광 중심으로 해외연수일정이 실시되었으며, 성북구의회사무국 직원들이 불법적으로 해외연수에 참가하였고, 업무추진비를 불법적으로 편성하여 해외연수에서 집행하는 등 위법한 지출행위인바, 결국 이 사건 공금지출은 모두 위법한 재무회계행위이므로, 피고는 성북구의회 의장 윤갑수, 부의장 박래승, 별지 해외연수참가자목록 기재 참가자들에게 이 사건 공금지출에 사용된 예산액에 상당하는 손해의 배상을 청구하여야 한다.

3. 판단

가. 인정사실

다음의 각 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑8호증, 을4호증의 1 내지 4, 을5호증의 1, 2, 3, 을7, 8호증의 각 1, 2, 을10, 11호증의 각 1, 2, 3, 을12, 13호증의 각 1 내지 4, 을14호증의 1 내지 8, 을15호증의 1, 2, 3, 을16호증의 1 내지 5, 을17호증의 1 내지 6, 을18, 19호증의 각 1 내지 5, 을20호증의 1 내지 4, 을21호증, 을22호증의 1, 2, 을23, 24호증의 각 1, 2, 3, 을25, 26, 27호증의 각 1, 2, 을28호증의 1 내지 7, 을29호증의 1 내지 6, 을30, 31호증의 각 1 내지 4, 을32호증의 1, 2, 3, 을33호증의 1 내지 7, 을34호증의 1, 2, 3, 을35호증, 을36, 37호증의 각 1, 2, 을38 내지 41호증, 을43호증의 1 내지 5, 을44호증, 을45호증의 1 내지 5, 을46호증의 각 기재 또는 영상

과 증인 윤갑수, 장세택의 각 증언에 변론 전체의 취지를 종합하여 이를 인정할 수 있다.

(1) 이 사건 공금지출 중 성북구의회 의장 윤갑수가 업무추진비로 사용한 접대비

(가) 이 사건 공금지출 중 접대비의 사용내역은 아래 <접대비> 표와 같다.

<접대비>

연번	일시	지출목적	상대방	업무 관련성	구분	장소(상호)	금액	사용자
1	1/9 22:40	지방의회 운영 및 업무유대	유관기관 간담회	신년 인사회 후 업무협조 의견 개진	단란 주점	투투	104,000	의장
2	2/16 00:56	지방의회 운영 및 업무유대	직능단체장 간담회	의장단 및 직능단체장 신년 인사 겸 의견 청취	단란 주점	투투	230,000	의장
3	3/7 00:06	지방의회 운영 및 업무유대	통장친목회 간담회	통장들의 노고격려 및 의견청취	단란 주점	투투	330,000	의장
4	3/11 01:25	지방의회 운영 및 업무유대	방역봉사대 간담회	방역봉사대 격려 및 애로사항 청취	단란 주점	투투	130,000	의장
5	7/28	지방의회 의정활동	새마을지도자 간담회	의장단, 상임위원장 및 새마을지도자 임원 등 지역현안 의견청취	노래 연습장	챔프	404,000	공통
6	8/4 23:03	지방의회 운영 및 업무유대	직능단체 간담회	직능단체 임원 노고격려 및 의견수렴	단란 주점	래방스	140,000	의장
7	8/13 00:25	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발 계획, 경전철 등) 의견청취 및 민원설득	단란 주점	래방스	600,000	의장
8	8/15 00:21	지방의회 운영 및 업무유대	행정기획 위원회의원 간담회	행정기획위원회 위원과 간담회	단란 주점	래방스	330,000	의장
9	8/19 01:27	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발 계획, 경전철 등) 의견청취 및 민원설득	단란 주점	래방스	150,000	의장
10	8/19 22:41	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발 계획, 경전철 등) 의견청취 및 민원설득	단란 주점	래방스	60,000	의장
11	8/27 21:44	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발 계획, 경전철 등) 의견청취 및 민원설득	단란 주점	래방스	50,000	의장
12	9/2 01:45	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발 계획, 경전철 등) 의견청취 및 민원설득	단란 주점	래방스	260,000	의장
13	10/8	지방의회	지역주민	지역현안문제(도로확장,	단란	래방스	250,000	의장

	02:48	운영 및 업무유대	간담회	뉴-타운 지정, 종합개발계획, 경전철 등)의견 청취 및 민원설득	주점			
14	10/15 00:15	지방의회 운영 및 업무유대	지역신문사 간담회	의정활동 홍보 지역신문기자 간담회	단란주점	래방스	330,000	의장
15	10/16 23:38	지방의회 운영 및 업무유대	자치위원 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발계획 등) 자치위원 의견 청취	단란주점	래방스	400,000	의장
16	10/26 00:01	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발계획, 경전철 등) 의견청취 및 민원설득	단란주점	래방스	210,000	의장
17	11/2 01:22	상임위원회 의정 활동	행정기획. 도시건설 위원회의원	위원회별 세미나 후 업무유대	단란주점	퍼시픽	469,000	공통
18	11/2 01:22	상임위원회 의정 활동	운영복지 위원회의원	위원회별 세미나 후 업무유대	단란주점	마운틴	220,000	공통
19	11/5 00:11	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발계획, 경전철 등) 의견청취 및 민원설득	단란주점	래방스	270,000	의장
20	11/15 01:31	상임위원회 의정 활동	행정기획 위원회의원 간담회	행정기획위원회 의원 간담회	단란주점	빠데루	310,000	공통
21	11/23 23:00	지방의회 운영 및 업무유대	방역봉사대 간담회	방역봉사대원 위로격려 및 의견청취	단란주점	찬찬찬	150,000	의장
22	11/25 22:06	지방의회 운영 및 업무유대	자율방법대 간담회	자율방법대원 노고위로 격려 간담회	단란주점	래방스	190,000	의장
23	12/5 23:03	지방의회 의정활동	유관기관 간담회	송년 의장단, 상임위원장 및 유관기관 간담회	단란주점	래방스	260,000	공통
24	12/19 01:18	지방의회 운영 및 업무유대	자치위원 간담회	송년 자치위원회 격려 간담회	단란주점	래방스	180,000	의장
25	12/20 22:29	지방의회 운영 및 업무유대	지역주민 간담회	지역현안문제(도로확장, 뉴-타운 지정, 종합개발계획, 경전철 등) 의견청취 및 경과보고	단란주점	래방스	90,000	의장
계							6,117,000원	

(나) 윤갑수는 위 <접대비> 표 기재 상대방들과의 모임에서 1차 모임(주로 식당에서의 회식)에서 서로의 의견을 개진하다가 1차 모임의 연장으로 90% 정도는 상대방들의 요구에 의해, 10% 정도의 자신의 요구에 의해 2차 모임(위 <접대비>표 기재 접대장소)으로 옮겨가게 되었다.

(다) 위 <접대비> 표 기재 접대장소 중 캠프는 노래연습장이고, 나머지 장소 중 '래방스' 단란주점은 지하 1층에 위치하고 있고, 83.7m² 넓이로 소규모이며, 4인용 소파형 테이블이 3~4개 정도 비치되어 있고, 무대와 음반기기가 설치되어 있는 조그마한 주점으로 밀폐된 방이나 도우미가 없다.

(2) 이 사건 공금지출 중 성북구의회 의장 윤갑수, 부의장 박래승이 업무추진비로 사용한 선물구입비

(가) 성북구의회 의장 윤갑수가 사용한 선물구입비의 사용내역은 아래 <선물구입비 1> 표와 같다.

<선물구입비 1>

연번	일시	지출 목적	상대방	업무 관련성	선물 내용	상호	금액	사용자
1	01/25	지방의회 운영 및 업무유대	동료의원	무보수 동료의원 설날 위로격려	양주	가자 주류	500,000	의장
2	03/21	지방의회 운영 및 업무유대	동료의원	무보수 동료의원 위로격려	화장품 22개	DFS서울	682,980	의장
3	03/26	지방의회 운영 및 업무유대	지역환경 봉사자	모범 봉사자 위로격려	양주2병 담배 1보루 립스틱 2개	대한항공 기내	234,500	의장
4	04.06	지방의회 운영 및 업무유대	사무국직원	각 구의회의장 해외연수 후 직원격려	화장품 30개	롯데 면세점	577,467	의장
5	04/06	지방의회 운영 및 업무유대	비서실직원	각 구의회의장 해외연수 후 직원격려	향수2개	롯데 면세점	98,270	의장
6	04/06	지방의회 운영 및 업무유대	지역자원 봉사자	각 구의회의장 해외연수 후 모범봉사자 격려	화장품 1개	롯데 면세점	26,340	의장

7	09/06	지방의회 운영 및 업무유대	운영복지 위원회	무보수 동료의원 중추절 위로격려	화장품 8개	롯데 면세점	436,465	의장
8	09/06	지방의회 운영 및 업무유대	행정기획, 도시건설 위원회	무보수 동료의원 중추절 위로격려	화장품 22개	롯데 면세점	1,087,040	의장
9	12/30	지방의회 운영 및 업무유대	동료의원	무보수 동료의원 연말 위로격려	양주	세계주류 백화점	1,000,000	의장
계							4,643,062원	

(나) 성북구의회 부의장 박래승이 사용한 선물구입비의 사용내역은 아래 <선물구입비 2> 표와 같다.

<선물구입비 2>

연번	일시	지출 목적	상대방	업무 관련성	선물 내용	상호	금액	사용자
1	1.25	지방의회 운영 및 업무유대	동료의원	무보수 동료의원 설날 위로격려	양주	가자주류	1,600,000	부의장
2	9.15	지방의회 운영 및 업무유대	동료의원	무보수 동료의원 중추절 위로격려	양주	세계주류백 화점	1,320,000	부의장
계							2,920,000원	

(3) 이 사건 공금지출 중 2005년도 해외연수비

(가) 별지 해외연수참가자목록 기재 참가자들이 2005. 3.경 5박6일간의 일정으로 아래에서 보는 바와 같이 호주 해외연수를 실시하였다.

1) 해외연수의 필요성

가) 의원 개개인의 교육과 훈련 및 선진의회 체험으로 법령으로 규정된 권한

과 자율권 행사능력 고양

나) 행정발전을 위한 선진지식·정보 및 제도를 몸으로 체험하고 연구·도입
해 21세기 지식정보화시대에 대처할 수 있는 전문성 제고

다) 선진의회 연수를 통한 세계 경제흐름에 적극적으로 대처하는 정책 수행
능력을 배양하고 무한경쟁시대에 지역경쟁력 향상에 기여

라) 선진국의 교통, 환경, 사회, 문화 등을 체험함으로써 지역 현안문제 해결
능력을 배양하여 지역 주민들의 삶의 질 향상에 기여

2) 해외연수의 규모(별지 해외연수참가자목록 참조)

가) 성북구의회 의원 26명

나) 수행공무원 13명

① 성북구의회사무국 소속 공무원들 중 서울특별시 성북구 공무국외여행규
정에 의거 성북구공무국외여행심사위원회에서 결정되었다.

② 성북구의회사무국은 2005. 3. 18. 성북구청장에게 공무국외여행신청서를
보냈고, 해외연수 출발전에 성북구청장으로부터 승인을 얻었으나, 서류상으로는 2005.
3. 22.자 결정으로 기재되어 있다(을40호증).

③ 수행공무원은 성북구의회 전의원이 연수함에 따라 각 위원회별 전문위
원, 위원회별 담당직원, 본회의 담당직원, 홍보담당직원 등 역할분담에 따라 선정되었
는데, 편성된 예산의 범위 내에서 성북구의회 의장단, 상임위원장 연석회의에서 요구하
는 직원들이 선발되었다.

3) 연수지 선정이유 및 경위

가) 2005년도 지방자치단체 세입·세출 예산편성 기준(행정자치부 훈령 제116

호) [별표 1]에서 규정한 지방의회의원 해외여비 기준에 의거 의원 1인당 연수비용 한도액 1,300,000원(의장, 부의장은 1,800,000원) 이하의 비용으로 해외연수를 실시할 수 있는 국가들인 일본, 호주, 동남아, 인도 중 사회복지가 잘되어 있고, 자연 환경보존이 우수한 선진국가인 호주가 선정되었다(상임위원회별 의견을 수렴하여 운영복지위원회의 협의를 거쳐 의장단 및 상임위원장 연석회의에서 선정, 을41호증).

나) 성북구의회의 해외연수계획을 감안하여 동화항공여행사와 허니문여행사가 제출한 패키지 여행상품 중에서 동화항공여행사의 여행상품을 선택하였고, 동화항공여행사가 위 해외연수계획을 감안하여 아래에서 보는 바와 같이 일정을 일부 조정하였다.

4) 해외연수비 : 56,720,000원(=47,660,000원+9,060,000원)

가) 성북구의회 의원 의정활동비 등 비용지급에 관한 조례 및 공무원 여비규정에 의한 연수경비 : 47,660,000원(단, 공무원2명은 단체 15명당 1인 무료 규정에 따라 무료로 수행)

나) 의정운영공통업무추진비 : 9,060,000원

① 의정운영공통업무추진비를 임시일상경비출납원으로 지정하여 전액 현금으로 인출하여 집행하였다.

② 집행증빙자료는 간이영수증으로 처리하였고, 일부는 그마저도 없다.

③ 집행내역은 식비 859,500원, 잡품구입 1,307,180원, 선물구매 4,737,600원, 간담회비 1,545,540원, 기타 610,180원이다.

5) 주요 일정(2005. 3. 21.부터 2005. 3. 26.까지 5박6일)

가) 1일차 : 인천 출발 → 시드니

나) 2일차 : 시드니 도착 → 블로마운틴 자연환경 및 탐방로 현장체험 → 쓰레기 처리장방문(처리장 측의 사정으로 처리장 입구에서 견학) → 해양수족관 현장체험 → 위원회별 간담회

다) 3일차 : N. S. W. 주립의회 방문 → 오페라하우스 현장체험 → 본디비치 현장체험 → 미술관 방문 → 위원회별 간담회

라) 4일차 : 시드니 출발 → 퀸스랜드주 브리스베인 도착 → 브리스베인 시청 방문 → 골드 코스트 현장체험 → 전체의원 간담회

마) 5일차 : 파라다이스 컨츄리 농장 현장체험 → 위원회별 간담회

바) 6일차 : 브리스베인 출발 → 인천도착

6) 주요 업무 내역(질의, 시찰, 현장체험 등)

가) N. S. W. 주립의회에서의 질의응답 (예정시간 1시간 → 1시간 40분)

- ① 환경 녹지정책 : 녹지 보존 및 타국의 공해 유입방지 대책
- ② 환경오염물질 처리현황 : 쓰레기, 오수처리방법
- ③ 지하자원 고갈시 대책 : 미래세대의 의식주 해결 방법
- ④ 의회 운영방법 등

나) 브리스베인 시청 방문 (1시간)

- ① 저출산대책 : 출산 시 병원비, 출산 휴가, 출산격려금, 보육정책 등
- ② 사회보장 : 경로연금 차등지급, 보건·복지 등
- ③ 청사 박물관 견학

다) 현장체험

- ① 숲 보존 및 등산로 등 자연 보존체험

- ② 쓰레기 처리장
- ③ 가로수, 공원, 해수욕장 등 관리
- ④ 교통 및 신호체계
- ⑤ 박물관, 영화촬영지, 농장 등 관광자원 개발·활용 등

(나) 성북구의회는 위 해외연수 후 14면으로 구성된 '해외연수 결과보고서(호주 편)'을 작성·보고하였는데, 위 보고서에는 해외연수개요, 해외연수일정에 따른 업무내역·전문내역(다소 감상문적인 요소가 많이 가미되어 있다), 호주의 지방자치제도 개요 등의 내용을 담고 있다.

(다) 성북구의회는 위 해외연수 후 다음과 같은 방문효과를 산출하였다고 자부하고 있다.

1) 의원 개개인의 자기계발로 의정활동이 활성화되었다.

2) 인본주의 정신에 입각한 긍정적인 사고전환을 이루었다.

3) 환경, 복지 문제에 적극적인 관심과 왕성한 의욕을 가지고 서울특별시 성북구 건강도시 기본조례(2006. 5. 12. 조례647호)외 5개 조례를 제정(을45호증의 1 내지 5)하여 시행하고 있다.

4) 2006년도 예산안 심의시 총사업예산 1천38억원의 51.3%인 532억여원을 생활이 어려운 저소득주민과 장애인, 노인, 청소년 등을 위한 사회개발비로 편성하여 주민들의 삶의 질 향상에 기여하였다.

나. 관계법령

별지 관계법령 기재와 같다.

다. 판단

(1) 주민소송 일반

(가) 주민소송제도 도입

1) 지방자치제도는 지역중심의 지방자치단체가 그 지역 내의 공동관심사를 단체의 자치기구에 의해서 스스로의 책임 아래 처리함으로써 국가의 과제를 덜어주고 지역주민의 자치역량을 길러 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키는 자유민주적 통치기구의 중요한 조직원리로서 오늘날 대다수의 민주국가에서는 주민참여와 주민통제에 의한 지방자치제도를 확립시키고 있다.

2) 우리나라의 경우도 1948. 제정된 초대 헌법에서 지방자치를 명문으로 규정한 이후 1949. 7. 4. 지방자치법 제정과 1952. 최초 지방의회 구성, 1961. 5·16 군사혁명으로 인한 지방의회의 전면 해산 등 수많은 우여곡절을 거치기는 하였으나 1995. 6. 27. 전국동시지방선거를 기점으로 하여 본격적인 지방자치시대가 열렸다.

3) 2003. 12. 말부터 시작된 주민소송제도 도입추진은 약 1년간의 논의과정을 거쳐 2004. 12. 29. 법안이 국회를 통과하였고, 2005. 1. 27. 지방자치법중개정법률안(법률 제7362호)이 공포되어 부칙에 명시된 1년 여의 유예기간을 거쳐 2006. 1. 1.부터 우리나라에도 본격적인 주민소송의 시대가 개막되었다.

(나) 주민소송제도의 의의

주민소송이란 지방자치법에 규정된 제도로서, 주민이 지방자치단체의 재무회계행위를 적정하게 운영되도록 하기 위해서 당해 지방자치단체(그 기관 또는 직원)에 의한 위법한 재무회계행위 또는 해태한 사실에 대해서 이를 방지 또는 시정하거나 그 손해의 회복을 위하여 제기하는 소송을 말하는 것으로서, 지방자치법 소정의 주민감사청구에 의해서 주민이 지방자치단체의 재무회계행위에 대한 위법성 시정이 이루어지지

않는다고 판단할 경우 법원에 그 적부의 판단을 구하는 제도이다.

(다) 주민소송의 대상

주민소송의 대상은 '감사청구한 사항과 관련 있는 위법한 행위나 해태사실', 즉 위법한 재무회계행위로서, 구체적으로 보면 ① 위법한 공금의 지출에 관한 사항, ② 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, ③ 당해 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 ④ 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수의 해태에 관한 사항이다.

(라) 주민소송의 형태

주민소송은 ① 당해 행위를 계속할 경우 회복이 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우에는 당해 행위의 전부 또는 일부의 중지를 구하는 소송인 '중지소송', ② 행정처분인 당해 행위의 취소 또는 변경을 구하거나 효력의 유무 또는 존재여부의 확인을 구하는 소송인 '행정처분인 당해 행위의 취소·무효확인 소송', ③ 당해 해태사실의 위법확인을 구하는 소송인 '해태사실의 위법확인소송', ④ 당해 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회 의원, 당해 행위와 관련이 있는 상대방에게 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송. 다만, 당해 지방자치단체의 직원이 「지방재정법」 제94조 또는 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제4조의 규정에 의하여 변상책임을 져야 하는 경우에는 당해 변상명령을 할 것을 요구하는 소송인 '이행청구 또는 변상명령요구소송'이 있는데, 이 사건의 경우 지방자치단체의 장인 피고에게 지방의회 의장, 부의장, 의원, 의회사무국 직원에 대하여 손해배상의 청구를 할 것을 의무지우는 소송으로서 위 ④ 소송 중 '이행청구소송'에 해당된다.

(마) 주민소송에 있어서 위법성의 의미

1) 주민소송의 대상이 되는 각종 재무회계행위의 위법은 당해 행위가 객관적인 정당성을 결여하여 실정법규를 위반한 경우 이외에 법의 일반원칙을 위반한 경우도 포함된다. 구체적으로 보면, ① 당해 행위를 규율하는 실정법에는 법률과 법규명령, 조례와 규칙이 모두 포함될 뿐만 아니라 헌법위반도 포함되고, ② 당해 기관이나 직원의 직무를 규율하는 법령의 위반도 포함되며, ③ 재무회계행위가 범죄행위 등과 같이 형사법을 위반한 경우나, 직무규율의 위반 또는 재무회계행위의 기준위반이 동시에 형사법을 위반한 경우 재무회계행위의 위법의 한 유형으로 나타날 수 있고, ④ 예산항목의 전용행위의 위법 여부가 문제될 수 있을 것이다.

2) 재량행위의 경우에는 그의 일탈과 남용에 대해서 재량통제의 일반법리가 적용되어 위법 여부가 판단된다.

(2) 이 사건 공금지출의 위법성 여부

(가) 이 사건 공금지출 중 접대비, 선물구입비 지출행위의 위법 여부

1) 지방자치단체(지방의회 포함)의 접대는 국회의원, 국가나 상급 자치단체의 공무원, 감사기관 등에 대한 접대가 있는가 하면, 선거관련 단체나 지역유지 그리고 지역주민 등에 대한 접대도 있다. 비용지출의 원인도 회식비, 선물비용, 행사지원비용, 강연사례금, 감사금일봉, 보상금 등 다양하다.

2) 공금에 의한 접대비지출의 위법성 판단기준은 ① 직무관련성(직무집행을 위하여 필요한 대외적 활동과 객관적으로 관련된 것이어야 한다) 및 ② 사회통념상 상당성(사회통념상 상당하다고 인정되는 범위는 시대와 상황에 따라 다를 수밖에 없고 구체적인 사정을 고려하여 판단할 수밖에 없는데, 지방자치단체의 접대비는 필요최소한에 그쳐야 하고 영리추구를 목적으로 하는 민간기업과 같은 정도의 접대비가 인정된다

고 볼 수 없을 것인바, 지방자치단체 또한 사회적인 존재로서 활동하는 이상 사회통념상 상당하다고 인정되는 범위 내에서의 접대는 허용되고 그것을 넘으면 위법하다 할 것이다)인데, 그 판단은 접대의 목적, 직무와 관련된 의견교환이 있었는가의 여부, 접대출석자의 입장과 지위, 접대비의 총액, 출석인수와 1인당 경비, 접대의 내용, 접대장소의 성격 등이 고려되어야 할 것이다.

3) 이 사건의 경우

가) 판단의 범위

원고는 이 사건 공금지출 중 접대비, 선물구입비 지출행위의 위법 여부와 관련하여 공직선거법 위반을 주장하고 있다.

살피건대, 공직선거법 제113조 제1항은 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다고 규정하는 한편, 같은 법 제112조 제2항 제4호 나목은 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위는 기부행위로 보지 아니한다고 규정하고 있는바, 이 사건 공금지출 중 접대비, 선물구입비의 지출행위는 성북구의회 조례에 근거한 업무추진비의 지출행위로서 적법하다고 판단되는 경우 공직선거법 제112조 제2항 제4호 나목에 해당하는 행위가 되어 공직선거법 소정의 기부행위로 보지 않게 되므로, 결국 이 부분 판단은 아래에서 보는 위법한 재무회계행위의 판단으로 귀결된다 할 것이다.

따라서 원고의 위 주장에 대한 판단은 아래의 판단으로 같음하기로 한다.

나) 업무추진비의 의미

성북구의회 업무추진비 중 기관운영업무추진비는 의장, 부의장의 지방의회 운영 및 업무의 유대를 위한 제경비이고, 의정운영공통업무추진비는 의회 명의의 공적인 의정활동을 수행하는데 소요되는 경비이다.

다) 이 사건 공금지출 중 접대비, 선물구입비 지출행위의 부당성

그런데, 앞의 인정사실에서 본 바와 같이, ① 접대비와 관련하여 접대상대방의 수나 신분에 대한 기재가 없는 점, 접대목적이 '간담회, 의견수렴' 등으로 구체적이지 못한 점, 접대상대방이 대부분 지역주민 또는 직능단체로서 평소 고유한 업무적 유대관계가 존재하지 않는 점, 접대시간 대부분이 자정을 전후한 늦은 시간인 점, 접대장소가 술을 마시고 노래를 부르는 단란주점으로서 직무와 관련한 대화를 나누기엔 다소 부적절한 점, 접대비용이 1회당 250,000 정도로 적은 금액이 아닌 점, ② 선물구입비와 관련하여 의장, 부의장이 동료의원에게 명절, 연말연시, 해외방문시에 다소 고액(총 합계 6,000,000원 정도)을 들여 주류, 화장품류를 선물한 점, 해외연수시 지역환경봉사자, 의회사무국 직원 등에게 공금으로 마스크 팩, 화장품류, 주류, 담배 등의 선물을 구입한 점 등에 비추어 볼 때, 이 사건 공금지출 중 접대비 및 선물구입비의 지출행위에 허물이 없다고는 할 수 없다.

라) 이 사건 공금지출 중 접대비, 선물구입비 지출행위의 적법성

그러나, 앞의 인정사실에서 본 바와 같이, ① 접대비와 관련하여 그 지출목적이 성북구의회 운영 및 업무유대를 위한 것인 점, 접대상대방이 유관기관, 직능단체, 방역봉사대, 새마을지도자 등으로서 업무관련자로 보이는 점, 접대장소가 주로 단란주점이라고는 하나 그 규모가 작고, 접대부도 없으며, 밀폐된 공간도 없는 점, 접대횟수

도 1년에 25회 정도로서 잦은 편이 아닌 점, 접대비용도 보통의 단란주점에 비해 저렴하다고 할 수 있는 점, 접대경위가 업무와 관련한 1차 모임도중 그 연장의 차원에서 2차 모임이 진행된 점, ② 선물구입비와 관련하여 그 지출목적 및 상대방이 성북구의회 운영 및 업무유대를 위하여 무보수의 동료의원, 모범자원봉사자, 의회사무국 직원 등에 대한 격려 차원에서 이루어진 점, 그 지출시기가 명절, 연말연시, 해외연수시 등으로 업무관련자들에 대한 선물증여가 사회적으로 어느 정도 의례화되어 있는 점, 그 비용과 관련하여 대부분 1회 1인당 약 50,000원 이하로 소액인 점 등에 비추어 볼 때, 그 접대의 목적, 직무와 관련된 의견교환이 있었는가의 여부, 접대출석자의 입장과 지위, 접대비의 총액, 출석인수와 1인당 경비, 접대의 내용, 접대장소의 성격 등을 종합하면, 이 사건 공금지출 중 접대비, 선물구입비의 지출행위가 직무관련성을 결하였다거나, 사회통념상 상당성의 범위를 벗어나 주민소송을 통한 책임을 물을 만큼 위법하다고 보기는 어렵다 할 것이다.

(나) 이 사건 공금지출 중 해외연수비 지출행위의 위법 여부

1) 지방의회는 조례의 제정 및 폐쇄, 예산의 심의·확정, 결산의 의결 등 여러 가지 사항에 대한 의결권(지방자치법 제35조), 행정사무감사 및 조사권(지방자치법 제36조) 등의 권한이 부여되어 있는바, 이러한 권한 행사를 적절히 행할 수 있기 위해서는 지식과 비전을 가질 수 있도록 폭 넓은 국·내외 연수의 기회가 부여되어야 할 것이다. 이러한 국·내외 연수는 구체적 사건에 관한 조사를 위하여 행하여지는 경우도 있고, 견문을 넓히기 위한 일반적 시찰연수여행이 행하여지는 경우도 있다.

2) 일반적 시찰연수여행의 경우, 지방의회가 의결기관으로서의 기능을 적절히 수행하기 위하여 합리적인 필요성이 있는 경우에는 그 재량에 의해 실시될 수 있고,

그 재량권행사는 지방의회에 상당정도 위임되어 있으나, 그렇다 하더라도 그 재량권행사에 일탈 또는 남용이 있는 경우에는 지방의회의 연수실시가 위법하게 될 것이다. 그 재량권행사의 위법성 판단요소로는 ① 지방자치단체의 시책 등에 관한 견문을 넓히기 위한 목적에 맞는 일정 및 방문지가 선정되어 있는지 여부, ② 위 목적에 따라 방문조사가 실시되었는지 여부, ③ 방문지에서 내용 있는 설명이나 질의응답이 행하여졌는지 여부, ④ 방문일정이 주요 부분을 점하고 있는지 여부(반드시 시간의 다과의 문제는 아니다), ⑤ 여행비용이 목적·효과와의 관계에서 현저하게 고액이 아닌지 여부 등을 들 수 있다.

3) 이 사건의 경우

가) 이 사건 공금지출 중 해외연수비 지출행위의 부당성

앞의 인정사실에서 보는 바와 같이, 성북구의회는 2005년도 해외연수는 동화항공여행사의 패키지 여행상품을 선택하여 이를 기초로 일정이 계획된 점, 그러다 보니 해외연수일정의 많은 부분이 관광으로 이루어져 있는 점, 해외연수비와 관련하여 2005년도 지방자치단체 세입·세출 예산편성기준 소정의 한도액 외에 의정운영공통업무추진비를 임시일상경비로 출납하여 사용한 점, 의회사무국 직원들의 경우 서울특별시 성북구 공무국외여행규정에 따른 절차를 충실히(적어도 서류상으로는) 밟지 않았고, 의원들의 해외연수를 수행하는 업무에 비하여 13명이라는 다소 많은 수가 참가한 점 등의 사정에 비추어 볼 때, 이 사건 공금지출 중 해외연수비 지출행위 역시 허물이 없다고는 할 수 없다.

나) 이 사건 공금지출 중 해외연수비 지출행위의 적법성

그러나, 앞의 인정사실에서 본 바와 같이, ① 위 해외연수는 선진 외국의 교

통, 환경, 사회, 문화 등을 체험함으로써 지방자치단체의 현안문제 해결 능력을 배양하여 지역 주민들의 삶의 질 향상에 기여함 등을 목적으로 하고 있는 점, ② 연수일정과 관련하여 N. S. W. 주립의회 방문 과정에서 약 1시간 40분 정도의 시간 동안 환경 녹지정책, 환경오염물질 처리현황, 지하자원 고갈시 대책, 의회 운영방법 등에 관한 질의응답의 기회를 가졌고, 브리스베인 시청을 약 1시간 정도 동안 방문하였으며, 숲 보존 및 등산로 등 자연 보존체험, 쓰레기 처리장, 가로수·공원·해수욕장 등 관리 관찰, 교통 및 신호체계 관찰, 박물관·영화촬영지·농장 등 관광자원 개발·활용 등 관찰 등 현장체험을 하는 등 해외시찰업무도 일정 정도 가미되어 있었던 점, ③ 해외연수와 관련하여 사용된 예산이 기본적으로는 2005년도 지방자치단체 세입·세출 예산편성기준 소정의 한도액 내에서 지출된 것이고, 추가로 지출된 예산은 의정운영공통업무추진비로서 의원 전체가 참여하는 해외연수에서 사용된 점을 감안하면 그 용도에서 크게 벗어난 것이라고 보기 어렵고 그 금액도 고액이라고 보기 어려운 점, ④ 해외연수를 수행한 성북구의회 사무국 직원들은 서울특별시 성북구 공무국외여행규정에 따라 출발 전 성북구청으로부터 구두 승인을 얻었고, 성북구의회 전의원이 연수함에 따라 성북구의회 의장단과 상임위원장의 요구 하에 편성된 예산의 범위 내에서 각 위원회별 전문위원, 위원회별 담당직원, 본회의 담당직원, 홍보담당직원 등 역할분담에 따라 선정되었던 점, ⑤ 성북구의회는 위 해외연수 후 해외연수일정에 따른 업무내역·견문내역을 담고 있는 14면 분량의 '해외연수 결과보고서(호주편)'을 작성·보고하였고, 상당 정도 방문효과가 있었다고 자부하고 있는 점 등에 비추어 볼 때, 성북구의회의 2005년도 해외연수에 앞서 본 바와 같은 허물이 없지 않으나, 그렇다고 오로지 해외여행에 목적을 두었다고 볼 수 없고, 견문을 넓히는 좋은 기회가 되었고 방문지에서 일정 정도 내용

판사 송민경 _____

해외연수참가자

2005. 3. 21.부터 같은 달 26.까지 호주에서 실시된 제4대 서울특별시 성북구의회 2005
년도 의원해외연수에 참가한 의원 26명(아래 순번 1 내지 26)및 서울특별시 성북구청
소속 수행공무원 13명(아래 순번 27 내지 39)

1. 손동근(성북구의회 의원)

서울 성북구 성북동 1가 76

2. 송대식(성북구의회 의원)

서울 성북구 성북2동 217-29

3. 정진만(성북구의회 의원)

서울 성북구 동소문동 2가 50

4. 이태호(성북구의회 의원)

서울 성북구 삼선동 1가 242-1

5. 박래승(성북구의회 부의장)

서울 성북구 삼선동 4가 코오롱아파트 102동 403호

6. 김학용(성북구의회 의원)

서울 성북구 동선동 1가 1-23

7. 복정안(성북구의회 의원)

서울 성북구 동선동 5가 39

8. 이미성(성북구의회 의원)

서울 성북구 길음1동 1276 삼부아파트 101동 506호

9. 양춘화(성북구의회 의원)

서울 성북구 돈암동 609-1 한진아파트 211동 1204호

10. 윤만환(성북구의회 의원)

서울 성북구 보문동 7가 94-2

11. 윤이순(성북구의회 의원)

서울 성북구 정릉1동 1020 우성아파트 101동 210호

12. 김영식(성북구의회 의원)

서울 성북구 정릉3동 411-1

13. 윤갑수(성북구의회 의장)

서울 성북구 정릉4동 772- 23

14. 이감종(성북구의회 의원)

서울 성북구 길음1동 1276 삼부아파트 104동 603호

15. 최현택(성북구의회 의원)

서울 성북구 길음2동 635-25

16. 안훈식(성북구의회 의원)

서울 성북구 길음3동 1278 길음동부센트레빌아파트 110동 303호

17. 박덕기(성북구의회 의원)

서울 성북구 종암1동 80 삼성래미안아파트 113동 1502호

18. 이연경(성북구의회 의원)

서울 성북구 종암2동 3-116

19. 정형진(성북구의회 의원)

서울 성북구 하월곡동 219 동신아파트 102동 2110호

20. 박순기(성북구의회 의원)

서울 성북구 하월곡동 222 두산위브아파트 106동 1201호

21. 김정주(성북구의회 의원)

서울 성북구 상월곡동 101 동아에코빌아파트 106동 1201호

22. 이용섭(성북구의회 의원)

서울 성북구 장위1동 230-9 한돌빌라 201호

23. 김민석(성북구의회 의원)

서울 성북구 장위2동 69-60

24. 홍성배(성북구의회 의원)

서울 성북구 장위3동 85 진한연립 나동 309호

25. 우상춘(성북구의회 의원)

서울 성북구 석관1동 124-16

26. 임중해(성북구의회 의원)

서울 성북구 석관2동 340-152

27. 고용수(성북구의회사무국 사무국장)

서울 마포구 신수동 445-5

28. 이기택(성북구의회사무국 전문위원)

경기 양주군 백석읍 오산리 296 백석한승아파트 103동 1003호

29. 김형대(성북구의회사무국 전문위원)

서울 노원구 중계동 중계5단지 517동 903호

30. 장세택(성북구의회사무국 직원)
서울 성북구 길음동 1282 동부센트레빌아파트 114동 904호
31. 김재엽(성북구의회사무국 직원)
서울 성북구 하월곡동 222 두산위브아파트 128동 902호
32. 오병엄(성북구의회사무국 직원)
서울 노원구 공릉동 우성아파트 103동 101호
33. 이윤봉(성북구의회 직원)
서울 중랑구 묵동 브라운스톤아파트 101동 301호
34. 박현식(성북구의회사무국 직원)
서울 노원구 상계동 624 주공아파트 1603동 101호
35. 이환규(성북구의회사무국 직원)
서울 성북구 석관동 339-16
36. 이명근(성북구의회사무국 직원)
서울 노원구 상계동 주공아파트 1503동 1002호
37. 박시오(성북구의회사무국 직원)
서울 성북구 정릉1동 16-294
38. 염경석(성북구의회사무국 직원)
서울 동대문구 휘경동 57 주공아파트 206동 203호
39. 김하영(성북구의회사무국 직원)
서울 성북구 정릉2동 604-61

끝.

관계법령

[지방자치법(일부개정 2007. 5. 11. 법률 제8423호로 개정되기 전의 것)]

제13조의4 (주민의 감사청구)

① 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제161조의2의 규정에 의한 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 초과하지 아니하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 19세 이상의 주민수 이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.

1. 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항
 2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
 3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요사항이 감사에서 누락된 경우와 제13조의5제1항의 규정에 의하여 주민소송의 대상이 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
 4. 동일한 사항에 대하여 제13조의5제2항 각호의 어느 하나에 해당하는 소송이 계속중이거나 그 판결이 확정된 사항
- ② 제1항의 규정에 의한 청구는 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년을 경과하면 제기할 수 없다.
- ③ 주무부장관 또는 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일 이내에 감사청구된 사항에 대하여 감사를 종료하여야 하며, 그 감사결과를 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 한다. 다만, 그 기간내에 감사를 종료하기가 어려운 정당한 사유가 있는 때에는 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 이를 미리 청구인의 대표자와 당해 지방자치단체의 장에게 통지하고 공표하여야 한다.
- ④ 주무부장관 또는 시·도지사는 주민이 감사를 청구한 사항이 다른 기관에서 이미 감사한 사항이거나 감사중인 사항인 경우에는 그 기관에서 실시한 감사결과 또는 감사중인 사실과 감사종료후 그 결과를 통지하겠다는 사실을 청구인의 대표자에게 통지하여야 하고, 당해 기관에도 그 사실을 통지하여야 한다.
- ⑤ 주무부장관 또는 시·도지사는 주민감사청구를 처리함에 있어서 청구인의 대표자에게 반드시 증거제출 및 의견진술의 기회를 부여하여야 한다.
- ⑥ 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 장에게 제3항의 규정에 의한 감사결과에 따라 기간을 정하여 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 이를 성실히 이행하여야 하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.
- ⑦ 주무부장관 또는 시·도지사는 제6항의 규정에 의한 조치요구내용과 당해 지방자치단체의 장의 조치결과를 청구인의 대표자에게 서면으로 통지하고 이를 공표하여야 한다.
- ⑧ 19세 이상의 주민의 감사청구에 관하여 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑨ 제13조의3제2항 내지 제6항의 규정은 19세 이상의 주민의 감사청구에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "조례의 제정이나 개폐"를 "감사"로, "지방자치단체의 장"은 "주무부장관 또는 시·도지사"로 본다.

제13조의5 (주민소송)

① 제13조의4제1항의 규정에 의하여 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 당해 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수의 해태에 관한 사항을 감사청구한 주민은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사청구한 사항과 관련있는 위법한 행위나 해태사실에 대하여 당해 지방자치단체의 장(당해 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속기관의 장을 말한다. 이하 이 조 및 제13조의6에서 같다)을 상대방으로 소송을 제기할 수 있다.

1. 주무부장관 또는 시·도지사가 감사청구를 수리한 날부터 60일(제13조의4제3항 단서의 규정에 의하여 감사기간이 연장된 경우에는 연장기간이 종료된 날을 말한다)을 경과하여도 감사를 종료하지 아니한 경우
2. 제13조의4제3항 및 제4항의 규정에 의한 감사결과 또는 동조제6항의 규정에 의한 조치요구에 불복이 있는 경우
3. 제13조의4제6항의 규정에 의한 주무부장관 또는 시·도지사의 조치요구를 지방자치단체의 장이 이행하지 아니한 경우
4. 제13조의4제6항의 규정에 의한 지방자치단체의 장의 이행조치에 불복이 있는 경우

② 제1항의 규정에 의하여 주민이 제기할 수 있는 소송은 다음 각호와 같다.

1. 당해 행위를 계속할 경우 회복이 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우에는 당해 행위의 전부 또는 일부의 중지를 구하는 소송
2. 행정처분인 당해 행위의 취소 또는 변경을 구하거나 효력의 유무 또는 존재여부의 확인을 구하는 소송
3. 당해 해태사실의 위법확인을 구하는 소송
4. 당해 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회 의원, 당해 행위와 관련이 있는 상대방에게 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송. 다만, 당해 지방자치단체의 직원이 「지방재정법」 제94조 또는 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제4조의 규정에 의하여 변상책임을 져야 하는 경우에는 당해 변상명령을 할 것을 요구하는 소송을 말한다.

③ 제2항제1호의 중지청구소송은 당해 행위를 중지함으로써 생명 또는 신체에 대한 중대한 위해발생의 우려가 있거나 그 밖에 공공복리를 현저하게 저해할 우려가 있는 때에는 이를 제기할 수 없다.

④ 제2항의 규정에 의한 소송은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 날부터 90일 이내에 이를 제기하여야 한다.

1. 제1항 제1호의 경우 : 당해 60일이 종료된 날(제13조의4제3항 단서의 규정에 의하여 감사기간이 연장된 경우에는 연장기간이 종료된 날을 말한다)
2. 제1항 제2호의 경우 : 당해 감사결과 또는 조치요구내용에 대한 통지를 받은 날
3. 제1항 제3호의 경우 : 당해 조치요구시 지정한 처리기간이 만료된 날
4. 제1항 제4호의 경우 : 당해 이행조치결과에 대한 통지를 받은 날

⑤ 제2항의 규정에 의한 소송은 당해 지방자치단체의 사무소 소재지를 관할하는 행정법원(행정법원이 설치되지 아니한 지역의 경우에는 행정법원의 권한에 속하는 사건을 관할하는 지방법원본원을 말한다)의 관할로 한다.

⑥ 당해 지방자치단체의 장은 제2항 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 소송이 제기되어 그 소송의 결과에 따라 권리 또는 이익의 침해 받을 제3자가 있는 경우에는 그 제3자에 대하여, 제2항 제4호의 규정

에 의한 소송이 제기된 경우에는 당해 직원·지방의회 의원 또는 상대방에 대하여 소송고지를 하여 줄 것을 법원에 신청하여야 한다.

⑬ 국가, 상급 지방자치단체 및 감사청구에 연서한 다른 주민과 제10항의 규정에 의하여 소송고지를 받은 자는 법원에 계속중인 소송에 참가할 수 있다.

⑭ 제2항의 규정에 의한 소송에 있어서 당사자는 법원의 허가를 얻지 아니하고는 소의 취하, 소송의 화해 또는 청구의 포기를 할 수 없다. 이 경우 법원은 허가하기 이전에 감사청구에 연서한 다른 주민에게 이를 통지하여야 하며, 통지한 때부터 1월 이내에 허가여부를 결정하여야 한다. 위 통지에 관하여는 제8항 후단의 규정을 준용한다.

제32조 (의원의 의정활동비등)

① 지방의회의원에게 다음 각호의 비용을 지급한다.

1. 의정자료의 수집·연구와 이를 위한 보조활동에 소요되는 비용을 보전하기 위하여 매월 지급하는 의정활동비
2. 본회의 또는 위원회의 의결이나 의장의 명에 의하여 공무로 여행할 때 지급하는 여비
3. 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당

② 제1항 각호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 의정비심의위원회의 구성과 운영 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

[지방자치법 시행령(전부개정 2007. 10. 4 대통령령 제20306호로 개정되기 전의 것)]

제15조 (의정활동비·여비 및 월정수당의 지급기준 등)

① 법 제32조제2항의 규정에 의하여 지방의회 의원에게 지급하는 의정활동비·여비 및 월정수당의 지급기준은 다음 각 호의 범위 안에서 제15조의2의 규정에 의한 의정비심의위원회가 당해 지방자치단체의 재정능력 등을 감안하여 결정한 금액 이내에서 조례로 정한다.

1. 의정활동비 : 별표 5에 의한 금액
2. 여비 : 별표 7 및 별표 8에 의한 금액
3. 월정수당 : 지역 주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등을 종합적으로 고려한 금액

② 제1항의 규정에 의한 의정활동비와 월정수당은 당해 지방자치단체 소속 공무원의 보수 지급일에 지급한다.

[지방재정법(전부개정 2005. 8. 4. 법률 7663호로 개정되기 전의 것)]

제30조 (예산의 편성)

① 지방자치단체는 법령 및 조례가 정하는 범위안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 한다.

② 지방자치단체는 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 수입을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다.

⑤ 지방자치단체의 매 회계연도의 예산편성기본지침은 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 다음 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달하여야 한다. 다만, 예산편성기본지침이 시달된 후 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 중요한 국가시책이 수립되거나 변경되는 경우에는 이

미 시달된 지침을 변경하여 시달할 수 있다.

[지방재정법 시행령(일부개정 2005. 3. 8. 대통령령 제18736호로 개정되기 전의 것)]

제166조 (지방자치단체의 재무회계·재산에 관한 사항) 행정자치부장관은 이 영에 정하는 사항 외에 지방자치단체의 예산·결산·수입·지출 기타 재무회계와 공유재산·물품에 관하여 그 통일적인 운영을 위하여 필요한 경우에는 국가의 예산회계관계법령·국유재산관계법령 및 물품관리관계법령을 참작하여 그 기준을 정할 수 있다.

[공직선거법]

제112조 (기부행위의 정의 등)

- ① 이 법에서 "기부행위"라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.
- ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

- 가. 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 의한 금품제공행위(지방자치단체가 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여를 제외한다. 이하 나목에서 같다)
 - 나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위
 - 다. 구호사업 또는 자선사업을 행하는 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 당해 국가기관 또는 지방자치단체의 명의를 나타내어 행하는 구호행위·자선행위
 - 라. 선거일전 60일까지 국가·지방자치단체 또는 공공기관[「정부투자기관 관리기본법」 제2조(적용범위)의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기관을 말한다]의 장이 업무파악을 위한 초도순시 또는 연두순시차 하급기관을 방문하여 업무보고를 받거나 주민여론 등을 청취하면서 자체사업계획과 예산에 따라 참석한 소속공무원이나 임·직원, 유관기관·단체의 장과 의례적인 범위안의 주민대표에게 통상적인 범위안에서 식사류(지방자치단체의 장의 경우에는 다과류를 말한다)의 음식물을 제공하는 행위
 - 마. 물품구매·공사·역무의 제공 등에 대한 대가의 제공 또는 부담금의 납부 등 채무를 이행하는 행위
- 5. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위**

- ③ 제2항에서 "통상적인 범위안에서 제공하는 음식물"이라 함은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 금액범위안에서 일상적인 예를 갖추는데 필요한 정도로 현장에서 소비될 것으로 제공하는 것을 말하며, 기념품 또는 선물로 제공하는 것은 제외한다.

제113조 (후보자 등의 기부행위제한)

- ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.
- ② 누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

[2005년도 지방자치단체 예산(세입·세출)편성 기본지침]

II. 지방자치단체 세입·세출 예산편성 기준(행정자치부 훈령 제116호)

제1조(목적) 이 기준은 합리적인 지방예산편성을 통하여 지방재성운영의 건전성과 효율성을 높여 나가
기 위하여 지방자치단체의 세입·세출예산편성기준을 정함을 목적으로 한다.

제8조(기준경비)

① 기준경비는 지방자치단체 상호간 균형유지가 필요한 경비와 수혜계층이 넓고 이해관계가 많은 경비
로 다음 각호의 경비를 말한다.

1. 지방의회 관련 경비
2. 업무추진비

② 지방자치단체가 제1항 각호의 1에 해당하는 경비의 예산을 편성하는 경우 [별표1] 내지 [별표4]의 기
준에서 정하고 있는 범위 내에서 세출예산에 계상하여야 한다.

[별표1] 지방의회관련 경비의 예산편성기준(제2조관련)

① 의정운영공통업무추진비

- ① 경비성격 : 지방의회 또는 위원회 명의의 공적인 의정활동을 수행하는데 필요한 공통적인 경비
- ② 기 준 액

구 분	편 성 기 준 (연간)
시 · 도	의원 1인당 6,100천원
시·군·자치구	의원 1인당 4,800천원

※ 예산결산특별위원회는 의원 1인당 시·도는 2,000천원, 시·군·구는 1,000천원 범위내에서 별도로
계상할 수 있음

② 기관운영업무추진비

- ① 경비성격 : 지방의회 의장·부의장·상임위원장의 의정활동 및 직무수행을 위한 제경비
- ② 기준액(시·도)

(단위 : 천원/월)

구 분	의 장	부의장(1인당)	상임위원장(1인당)
서울·경기	5,000	2,500	1,500
기타시·도	4,000	2,000	1,200

- 시·군·자치구의회의 의장단에 대한 기준액은 당해 시·도지사가 자체 기준을 설정하여 행정자치부장
관에게 보고한 후 시달함

(※ 서울특별시장은 2004. 10. 16. 서울특별시 성북구청장에게 기관운영업무추진비 기준액을 의장의
경우 월 3,000,000원, 부의장의 경우 월 1,500,000원으로 설정하여 시달하였다. 을3호증)

③ 지방의회의원 해외여비

- ① 경비성격 : 지방의원의 공무상 여행 및 국외연수를 위한 여비

② 편성기준

- 지방의원 1인당 연간 편성한도액

구 분	편성한도액(천원/년)	
	의장·부의장	의 원
시 · 도	2,500	1,800
시·군·자치구	1,800	1,300

- 예외 : 아래의 예외적인 사항을 감안하여 연간 편성한도액의 30퍼센트 범위내에서 추가편성 가능
- 국가공식행사 : 외국의 중앙정부차원의 공식행사에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회의 대표로서 정식 초청된 경우
- 국제회의 : 3개 국가이상의 중앙정부 또는 지방자치단체가 참여하는 국제회의에 지방의원이 지방자치단체 또는 지방의회를 대표하여 발표자, 토론자 등으로 선정되어 정식 초청된 경우
- 자매결연 : 지방자치단체의 국외교류·협력 차원에서 추진되는 자매결연 조인식 또는 사전단계인 의향서 체결단계와 자매결연 조인이후 공식적인 교류행사에 의회의장 또는 부의장이 지방의회를 대표하여 참가하는 경우(필요시, 의장 또는 부의장을 대리하여 참석가능)

[서울특별시 성북구 공무원 행동강령]

제7조(예산의 목적외 사용금지) 공무원은 여비·업무추진비 등 공무활동을 위한 예산을 목적 외의 용도로 사용함으로써 소속기관에 대하여 재산상 손해를 가하여서는 아니된다.

[서울특별시 성북구 공무국외여행규정]

제3조(공무국외여행 허가)

① 제2조에 규정된 공무원 등이 공무로 국외여행을 하고자 할 때에는 구청장의 허가를 받아야 한다.

제4조(심사위원회의 설치)

① 공무로 국외여행하는 자를 심사하기 위하여 서울특별시 성북구 공무국외여행심사위원회를 둔다.
 끝.