

## 주민소송(부당이득반환)

[서울행법 2009. 5. 20. 2008구합46149]



### 【판시사항】

- [1] 지방자치법 시행령 제34조 제6항에 정한 '지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차'의 의미 및 지역주민의 의견수렴 절차가 지방자치제도와 지방자치법 시행령의 규정 취지에 부합하기 위한 전제
- [2] 자치구 의정활동비심의위원회의 '의원의 월정수당지급기준액 결정'이 지방자치법 제33조 제1항 제3호, 제34조 제6항에 위배되어 위법하고, 이를 직접 원인으로 제정한 '구의회 의원의 의정활동비 등 지급에 관한 조례' 역시 위법·무효이므로, 그 위법한 조례에 따라 이루어진 월정수당 지급행위는 법률상 원인이 없는 것으로서 무효라고 한 사례

### 【판결요지】

- [1] 지방자치법 시행령 제34조 제6항에 정한 '지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차'란 단순히 형식적으로 지역주민들로부터 의견을 듣는 것만을 의미하는 것이 아니라 이를 넘어서, 지역주민들에게 의사결정에 필요한 충분한 정보가 주어진 상태에서 월정수당 등의 금액에 대한 의견을 합리적으로 형성하여 민주적 절차에 따라 개진할 수 있도록 하는 일련의 절차와 과정을 포함하고, 특히 지역주민들의 의견을 왜곡하여 반영하지 않도록 주민의견 조사가 객관적이고 중립적인 입장에서 이루어질 것을 요한다. 결국 위 의견수렴절차가 지방자치제도 및 지방자치법 시행령의 규정취지에 부합하려면 월정수당 등의 금액 결정과 관련한 다양한 고려요소( 지방자치법 시행령 제33조에 정한 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등의 요소)에 대한 정확하고 충분한 정보를 제공할 것, 가능한 한 많은 수의 지역주민들이 고르게 참여할 수 있는 기회를 부여할 것, 의견조사가 지역주민의 의사를 일정한 방향으로 유도하거나 왜곡하지 아니하도록 공정하고 중립적인 방식으로 이루어질 것 등이 전제되어야 한다.
- [2] 자치구 의정활동비심의위원회가 시행한 지역주민 의견수렴절차는 충분한 정보가 제공되지 않은 상태에서 주민의 의사를 왜곡하거나 편향되게 할 위험이 있는 방식으로 이루어져 지역주민 의견수렴절차의 실질적 요건을 충족하지 못하였고, 월정수당 지급기준금액을 결정할 때 고려하여야 할 사항을 충분히 숙고하여 재량판단을 한 후 결정하였다고 볼 수 없어, 위 심의위원회의 '의원의 월정수당지급기준액 결정'이 지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호, 제34조 제6항에 위배되어 위법하고, 이를 직접 원인으로 제정한 구의회 의원의 의정활동비 등 지급에 관한 조례 역시 위법·무효이므로, 그 위법한 조례에 따라 이루어진 월정수당 지급행위는 법률상 원인이 없는 것으로서 무효라고 한 사례.

### 【참조조문】

- [1] 구 지방자치법 시행령(2008. 10. 8. 대통령령 제21075호로 개정되기 전의 것) 제34조 제6항
- [2] 구 지방자치법 시행령(2008. 10. 8. 대통령령 제21075호로 개정되기 전의 것) 제33조 제1항 제3호, 제34조 제6항

【전문】

【원 고】

【피 고】 서울특별시 양천구청장(소송대리인 변호사 강현)

【변론종결】2009. 4. 3.

【주문】

】

1. 피고는 별지 목록 기재 사람들에 대하여 피고에게 각 19,159,200원을 지급할 것을 청구하라.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

【청구취지】 피고는 별지 목록 기재 사람들에 대하여 피고에게 각 17,562,600원 및 2008. 12. 20.부터 서울특별시 양천구의회 의원의 의정활동비 등 지급에 관한 조례(2007. 12. 26. 조례 제797호로 개정된 것)가 적법하게 개정되어 그 개정된 조례의 시행 전까지 월 1,596,600원의 비율에 의한 금원을 지급할 것을 청구하라.

【이유】

】 1. 기초사실

가. 원고를 포함한 서울특별시 양천구(이하 '양천구'라고 한다)의 주민 267명(이하 '청구인들'이라고 한다)은 피고가 서울특별시 양천구의회 의원의 의정활동비 등 지급에 관한 조례(2007. 12. 26. 조례 제797호로 개정된 것, 이하 '이 사건 조례'라고 한다)에 따라 양천구의회 의원들에게 월 3,446,600원의 월정수당을 지급하는 것에 관한 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다는 등의 이유로, 2008. 4. 25. 서울특별시시장에게 지방자치법(2009. 4. 1. 법률 제9577호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제16조 제1항에 정한 주민감사청구(이하 '이 사건 감사청구'라고 한다)를 하였다.

나. 이에 서울특별시장은 2008. 6. 27.부터 2008. 8. 25.까지 사이에 이 사건 감사청구사항에 대한 감사를 실시한 후, 지방자치법 제16조 제3항에 따라 2008. 8. 22. 원고를 포함한 청구인들에게 ① 피고가 의정활동비심의위원회(이하 '심의위원회'라고 한다) 심의위원 선정 및 심의위원회 설명회 개최 등 운영을 적정하게 하지 아니하였고, ② 월정수당 인상은 각종 임금 및 물가상승률, 재정자립도, 주민소득수준 등을 고려하여 인상액을 결정하여야 함에도 특별한 요인 없이 인상하였으며, ③ 월정수당, 의정활동비(이하 '월정수당 등'이라고 한다) 인상과 관련하여 시행한 주민여론조사절차가 적절하지 아니하였고, ④ 이 사건 조례 심의·의결 절차가 잘못되었으며, ⑤ 의정활동을 위한 업무추진비 집행이 적절하지 아니하였다는 내용의 감사결과(이하 '이 사건 감사결과'라고 한다)를 통보함과 아울러, 1) ① 심의위원회를 재구성하고 설문서 작성 및 여론조사를 재실시하며 월정수당 등 지급기준을 재심의한 후 그 결과에 따라 조례개정안을 제출하고, ② 구의회 위원회 안건심사절차 준수에 철저를 기하며, ③ 의정활동을 위한 업무추진비 집행을 철저히 할 것을 내용으로 하는 행정상 조치와 2) 담당공무원에 대한 경징계, 훈계, 주의 조치를 내용으로 하는 신분상 조치(이하 '이 사건 조치요구'라고 한다)를 피고에게 요구할 것임을 통보하였다.

다.

원고는 이 사건 조치요구가 양천구의회 의원인 별지 목록 기재 사람들(이하 '이 사건 의원들'이라고 한다)에게 이미 지급한 월정수당을 환수하는 실질적 조치를 포함하지 않아 그 재정상 손해를 회복할 수 없다고 보아, 이에 불복하여 지방자치법 제17조 제1항의 규정에 따라 청구취지 기재와 같이 이 사건 소를 제기하였다.

라. 한편, 이 사건 조례는 2008. 12. 30. 조례 제843호로 월정수당 지급액이 월 2,316,660원으로 개정되어 2009. 1. 1.부터 시행되었다.

[인정 근거] : 다툼 없는 사실, 갑제2호증, 갑제3호증의 1, 2의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 원고의 주장에 대한 판단

### 가. 원고의 주장

이 사건 조례는 아래와 같은 이유로 지방자치법 제33조, 같은 법 시행령 제33조 및 제34조의 규정에 정해진 지방의회 의원의 월정수당의 결정기준 및 결정절차에 위반하여 위법·무효라고 할 것이고, 이 사건 조례에 따라 이 사건 의원들이 피고로부터 지급받은 월정수당 중 이 사건 조례로 개정되기 전의 서울특별시 양천구의회 의원의 의정활동비 지급에 관한 조례(2006. 6. 15. 조례 제724호로 개정된 것, 이하 '이 사건 구 조례'라고 한다)에 정하여진 월 1,850,000원의 비율에 의한 월정수당을 초과하는 금액은 법률상 원인 없이 수익한 것으로서 이를 부당이득으로 반환할 의무가 있으므로, 피고는 이 사건 의원들에게 위 금원 상당의 부당이득반환을 청구해야 할 의무가 있다.

### 1) 심의위원회 구성 및 운영의 위법

피고와 양천구의회 의장은 지방자치법 등 관련 법령, 행정안전부 지침을 위반하여 심의위원회 심의위원 후보자들에 대하여 복수추천이 아닌 단수추천을 받았고, 적격성 심사 등을 소홀히 하여 심의위원을 선정함으로써 그 구성단계에서부터 공정하고 객관적으로 월정수당 등의 지급기준을 결정할 수 있는 심의위원의 선정 및 위촉이 이루어지지 않았다.

더욱이 제4차 심의위원회에서 심의위원 9명 출석에 5명의 찬성(출석과반수)으로 월정수당 등 지급상한액을 연 4천만 원으로 적법하고 타당하게 결정하였으나, 의사·의결정족수에 대한 담당공무원과 일부 심의위원들의 자의적인 법규 해석으로 인해 제5차 심의위원회에서 특별의결정족수(재적과반수)를 충족하지 못하였다는 이유로 제4차 심의위원회에서 결정된 사항을 무효화하고 최종 월정수당 등 지급액 기준을 연 54,560,000원으로 결정하는 등 심의위원회를 부당하게 운영하였다.

### 2) 지역주민 의견수렴절차상의 위법

월정수당 등의 지급기준 결정에 있어서 지역주민들의 의견수렴절차를 의무적으로 거치도록 규정한 지방자치법 시행령 제34조 제6항의 취지는 공청회, 주민의견 조사 등 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 필수적으로 거침으로써 월정수당 등 지급기준 결정과정의 적정성과 투명성을 확보하기 위한 것임에도 불구하고 심의위원회는 월정수당 등 인상과 관련한 여론조사를 실시하면서 주민들에게 당시 양천구의회 의원들에게 지급되는 월정수당 등 액수 및 심의위원회가 잠정적으로 결정한 월정수당 등 지급기준액을 알려주지 아니한 채 여론조사를 실시하였을 뿐만 아니라, 설문조사 문안에 대한 사전검토를 소홀히 하고, 월정수당 등을 인상을 유도하기 위한 내용으로 설문서 문안을 작성하였는바, 이러한 주민의견 수렴절차는 공정성과 객관성을 상실한 것으로서 지방자치법 시행령 제34조 제6항에 반하는 것이다.

### 3) 월정수당 지급기준의 위법

지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호는 월정수당 지급기준으로 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수인상률, 물가상승률 및 지방의회 의정활동 실적 등을 종합적으로 고려한 금액으로 하고 그 범위 내에서 해당 지방자치단체의 재정능력 등을 고려하여 그 금액 이내에서 조례로 정하도록 규정하고 있음에도 불구하고 심의위원회는 양천구 주민의 소득수준이 서울지역 25개 자치구 중 8번째에 속하고, 공무원임금상승률은 2007. 2.5%, 물가상승률은 2006. 2.2%, 근로자임금상승률은 2007. 5.4%에 불과하며, 양천구의회 의정활동 실적은 전년도 대비하여 소폭 증가하였고, 재정자립도는 2007. 52.8%에 불과한 점을 전혀 고려하지 아니하고 월정수당을 종전의 월 1,850,000원에서 약 86% 증가한 월 3,446,600원으로 책정하였다.

#### 나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다.

#### 판 단

#### 1) 심의위원회 구성 및 운영의 위법 주장에 관한 판단

가) 지방자치법 시행령(2008. 10. 8. 대통령령 제21075호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제34조 제1항은 '법 제33조 제3항에 따른 심의위원회는 법 제33조 제1항 각 호에 따른 비용 지급기준의 결정이 필요한 경우에 10명의 위원으로 구성하되, 위원은 지방자치단체의 장 및 지방의회의 의장이 학계·법조계·언론계 및 시민단체 등으로부터 추천을 받은 자 중에서 각각 5명씩 선정하고, 지방자치단체의 장이 위촉한다'고만 규정되어 있을 뿐, 학계·법조계·언론계 및 시민단체 등으로부터 심의위원 후보자를 복수추천받을 것을 요구하지는 아니하며, 다만 행정안전부가 지방의회의원의 월정수당 등 지급기준액 결정의 투명성과 신뢰성을 확보하기 위하여 마련한 지방의회의원 유급제 도입운영지침 등에 따르면 2 ~ 3배수의 심의위원 후보자 추천을 받은 후 심의위원을 선정하도록 되어 있는 것으로 보이나, 이러한 지침은 심의위원회 구성과 관련한 단순한 행정지도 차원의 지침에 불과하여 법규로서의 효력이 없는 것으로 설령 피고가 위 지침을 위반하여 단수추천된 후보자들을 심의위원으로 선정하였다고 하더라도 그 자체만으로 심의위원회의 구성에 어떠한 위법이 있다고 할 수 없다.

나) 한편, 지방자치법 시행령 제34조 제2항은 '심의위원이 될 수 있는 자는 위원회가 구성되는 해의 1월 1일을 기준으로 1년 이전부터 계속하여 당해 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 19세 이상인 자로 한다.

다만, 공직선거법 제18조에 따라 선거권이 없는 자와 그 지방자치단체의 소속 공무원·의회의원·교육위원 및 그 배우자·직계존비속·형제자매는 위원이 될 수 없다'고 규정하여 심의위원의 자격요건을 명시하고 있고 그 외의 별다른 적격요건을 정하여 두고 있지는 아니한바, 을제1, 2호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하면, 피고는 심의위원 추천 의뢰를 할 당시 '추천대상자가 위촉 당해 연도 개시일 기준 1년 이전부터 서울특별시 양천구에 주민등록이 되어 있는 19세 이상의 주민 중 공직선거법상 선거권보유자일 것을 요하고 양천구 소속 공무원·구의원·교육위원 및 그 배우자·직계존비속·형제자매는 그 자격이 제척된다'는 취지를 명시하였고, 이에 따라 위 적격요건에 부합하는 자들을 추천받아 위 적격요건에 대한 확인을 거쳐 위 사람들을 심의위원들로 위촉한 사실을 인정할 수 있으므로 피고가 적격

성 심사를 소홀히 하여 심의위원을 위촉하였다고 볼 수 없다.

다) 또한, 갑제3호증의 2, 을제3호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하면 심의위원회는 2007. 12. 29. 개최한 제4차 심의위원회에서 심의위원 9명이 출석하여 그 중 5명의 찬성으로 월정수당 등의 상한액을 연 4천만 원, 하한액을 연 3천 5백만 원으로 의결(이하 '제4차 회의 의결'이라고 한다)하였다가 2007. 12. 31. 개최한 제5차 심의위원회에서 일부 심의위원이 제4차 회의 의결이 재적과반수를 충족하지 못하여 무효라는 주장을 제기하자 재적 심의위원 중 6명의 찬성으로 월정수당 등 지급기준액을 연 54,560,000원으로 의결(이하 '제5차 회의 의결'이라고 한다)한 사실을 인정할 수 있으나 한편, 지방자치법 시행령 제34조 제5항에 의하면, '심의위원회는 위원 위촉으로 심의위원회가 구성된 해의 10월 말까지 제33조 제1항에 따른 금액을 결정하고, 그 금액을 해당 지방자치단체의 장과 지방의회의 의장에게 지체 없이 통보하여야 하며, 그 금액은 다음 해부터 적용하되, 이 경우 결정은 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다'는 취지로 규정하고 있어 심의위원회의 의결 중 월정수당 등의 금액 결정에 관한 의결은 특별정족수인 재적위원 과반수의 찬성에 의하도록 하고 있는바, 설령 원고의 주장과 같이 제4차 회의 의결이 월정수당 등의 지급금액이 아닌 지급금액 범위에 관한 의결로서 일반정족수를 요할 뿐, 특별정족수를 요하지 아니하여 유효하다고 보더라도 제5차 회의 의결은 그 자체로 지방자치법 시행령 제34조 제5항에 정한 특별정족수를 충족할 뿐만 아니라, 월정수당 등의 지급금액에 관한 최종적인 의결이어서 그 전의 제4차 회의 의결에서 정한 지급금액 범위에 반드시 구속된다고는 할 수 없으므로 원고 주장의 절차상 하자로 인하여 위법하여 무효라고 할 수 없다.

라) 따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

## 2) 지역주민 의견수렴절차상의 위법 주장에 관한 판단

가) 지방자치법 시행령 제34조 제6항은 '심의회는 제5항의 금액을 결정하려는 때에는 그 결정의 적정성과 투명성을 위하여 공청회, 주민의견 조사 등 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거쳐야 한다'고 규정하고 있는바, 우리나라의 지방자치제도가 지방자치단체 지역 내의 공동관심사를 단체의 자치기구에 의해서 스스로의 책임 아래 처리함으로써 국가의 과제를 덜어주고 지역주민의 자치역량을 길러 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키고자 하는 자유민주주의 조직 원리에 기하여 시행되었음을 고려하여 볼 때 위 시행령 조항에서 정한 의견수렴절차는 지역주민이 구의회 의원들의 월정수당 등의 결정절차에 직접 참여함으로써 그 민주적 역량을 기를 수 있는 기회를 제공함과 아울러, 심의위원회가 월정수당 등의 금액을 독단적으로 결정할 수 있는 위험을 방지하여 그 결정의 적정성을 도모하고 월정수당 등의 금액 결정에 지방자치단체의 재정을 뒷받침하는 지역주민들의 의사가 이러한 의견수렴절차를 거쳐 투명하고 공정하게 반영되도록 하기 위함이다.

따라서 위 시행령 조항 소정의 '지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차'라고 함은 단순히 형식적으로 지역주민들로부터 의견을 듣는 것만을 의미하는 것이 아니라 이를 넘어서, 지역주민들에게 의사결정에 필요한 충분한 정보가 주어진 상태에서 월정수당 등의 금액에 대한 의견을 합리적으로 형성하여 민주적 절차에 따라 개진할 수 있도록 하는 일련의 절차와 과정을 포함한다고 할 것이고 특히 지역주민들의 의견이 왜곡되어 반영되지 아니하도록 주민의견 조사가 객관적이고 중립적인 견지에서 이루어질 것을 요한다고 할 것인바, 결국 위 의견수렴절차가 지방자치제도 및 지방자치법 시행령의 규정취지에 부합하려면 ① 월정수당 등의 금액 결정과 관련한 다양한 고려요소( 지방자치

법 시행령 제33조 소정의 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수 인상률, 물가상승률 및 지방의회의 의정활동 실적 등의 요소)에 대한 정확하고 충분한 정보를 제공할 것, ② 가능한 한 많은 수의 지역주민들이 고르게 참여할 수 있는 기회를 부여할 것, ③ 의견조사가 지역주민의 의사를 일정한 방향으로 유도하거나 왜곡하지 아니하도록 공정하고 중립적인 방식으로 이루어 질 것 등을 그 전제로 이루어져야 할 것이다.

나) 위와 같은 법리를 기초로 이 사건에 대하여 보건대, 갑제3호증의 2의 기재 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사실 즉, ① 심의위원회는 월정수당 등의 금액 결정과 관련한 제반 고려요소에 대한 별다른 정보를 제공하지 아니한 상태에서 주민여론조사를 실시한 점, ② 당시 주민의견조사 설문서의 문항 중 '구의원 의정활동비의 상향 현실화가 유능한 인사들의 지방의회 진출에 어느 정도 기여할 수 있다고 생각하십니까?'라는 2번 문항은 기존의 의정활동비가 현실적이지 아니함을 은연중에 암시하는 것으로서 다소 편향적인 질문인 것으로 보이고, '2008년도 구의원 의정활동비 지급금액(의정활동비+월정수당)은 어느 범위가 적당하다고 생각하십니까?'는 5번 문항은 그 선택지로서 '1) 5천만 원 이상, 2) 4천 5백만 원 ~ 5천만 원, 3) 4천만 원 ~ 4천 5백만 원, 4) 3천 5백만 원 ~ 4천만 원'만을 두어 기존 의정활동비의 인상을 전제로 한 물음인 점, ③ 인터넷 홈페이지를 통한 설문조사는 홍보 부족 등으로 불과 197명 밖에 참여하지 않아 설문조사의 결과를 그대로 신뢰하기 어려운 점 등에 비추어 볼 때, 심의위원회가 시행한 지역주민 의견수렴절차는 충분한 정보가 제공되지 아니한 상태에서 주민의 의사를 왜곡하거나 편향되게 할 위험이 있는 방식으로 이루어졌음이 분명하므로 위 시행령 조항에 정한 지역주민 의견수렴절차의 실질적 요건을 충족하지 못한다고 할 것이니, 결국 원고의 이 부분 주장은 이유 있다.

### 3) 월정수당 지급기준의 위법 주장에 관한 판단

가) 지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호는 월정수당 지급기준으로 지역주민의 소득수준, 지방공무원 보수인상률, 물가상승률 및 지방의회 의정활동 실적 등을 종합적으로 고려한 금액으로 하되 그 범위 내에서 해당 지방자치단체의 재정능력 등을 고려하여 그 금액 이내에서 조례로 정하도록 규정하고 있는바, 결국 위 규정은 월정수당 금액 자체에 대한 구체적이고 실질적인 기준을 제시하고 있는 것은 아니나( 2008. 10. 8. 대통령령 제21075호로 개정된 지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호는 이러한 실질적 기준이 없어 발생하는 월정수당 지급기준 과다 인상, 지방자치단체별 지급기준 편차 등의 문제를 해결하기 위해 일정한 산식에 따라 월정수당 지급기준액을 산정한 후  $\pm 20\%$ 의 범위 내에서 지급기준을 결정하도록 규정하였다), 심의위원회가 월정수당 지급기준금액을 결정함에 있어서는 위 시행령 조항 소정의 고려사항에 대한 심도 있고 사려 깊은 심의와 토론을 거쳐야 한다는 절차적 의무를 부과하고 있는 것이므로 결국 심의위원회의 월정수당 지급기준액 결정이 위 시행령 조항을 위반하였는지 여부가 쟁점이 되는 이 사건에서는 심의위원회가 제5차 회의 의결 당시 월정수당 등 지급기준금액을 결정함에 있어 이러한 고려요소에 대한 충분한 숙려와 재량판단을 하였는지, 이러한 숙려와 재량판단이 공개적인 토론과 논의를 거쳐 합리적이고도 납득할만한 방식으로 행하여졌는지 여부 등을 따져 보아야 한다.

나) 위와 같은 점을 염두에 두고 이 사건에 관하여 보건대, 갑제3호증의 2, 갑제5호증, 을제3호증, 을제4호증의 1, 2, 3, 을제7호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정 즉, ① 양천구 지역주민의 소득수준은 서울시 25개 자치구 중 6위, 양천구의 재정자립도는 2007년 기준으로 52.8% 정도이고, 근로자 임금상승률, 공무원봉급인상률, 물가상승률 및 양천구 예산증가율은 2007년 기준으로 2006년 대비 각 5.4%, 2.5%, 2.2% 및

10.13%이고, 2007년 양천구의회에서 심의·의결한 조례안, 예산안, 건의안 등의 수가 2006년에 비해 다소 늘기는 하였으나 이러한 실적증가를 단순히 수치화 또는 계량화하기 어려움에도 불구하고 심의위원회는 월정수당을 종전의 월 1,850,000원에서 무려 86% 가량이나 증가된 월 3,446,600원으로 인상한 점, ② 심의위원회는 제4차 회의에서 지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호 소정의 고려사항만을 참작하여 월정수당 등 지급기준액을 결정할 경우 그 최대 인상률이 양천구 예산증가율인 10% 정도가 된다는 전제하에 월정수당 등의 지급기준액의 범위를 연 3천 5백만 원부터 4천만 원까지로 정하여 출석 심의위원 9명 중 5명의 찬성으로 의결한 점, ③ 그런데 심의위원회는 제5차 회의에 이르러 지방의회의원 유급제( 지방자치법 제32조가 2005. 8. 4. 법률 제7670호로 개정되면서 회기 중의 활동을 지원하기 위하여 지급하는 회기수당을 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 대체하면서 비로소 지방의회의원에 대하여 유급제가 도입되게 되었다)의 취지, 타 구청의 월정수당 등의 지급기준액 등을 적극 감안하여 심의위원 중 6명의 찬성으로 월정수당 등 지급기준액을 연 54,560,000원으로 대폭 인상하여 의결한 점, ④ 특히 위 금액은 심의위원회가 실시한 주민 의견조사 중 비교적 신뢰할 만한 ARS 방식(20세 이상 양천구 거주자 1,505명이 참석하였다)에 의한 조사결과에서의 다수의견(61.2%)이 선택한 금액범위인 연 3천 5백만 원부터 4천만 원까지보다 많을 뿐만 아니라, 위 금액 중 월정수당 지급기준액은 연 4,136만 원 가량으로서 2008. 10. 8. 대통령령 제21075호로 개정된 지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호 관련 [별표 7] 지방의회 의원 월정수당 지급 기준액 범위에 정한 산식에 따라 산정된 월정수당 지급기준액 연 2,296만 원에 비해 월등히 많은 점, ⑤ 지방의회의 연간 회기 일수는 100일 이내에 불과하고, 지방의회 의원 유급제 도입 이후에도 지방자치법 제35조에 의하여 인정되는 겸직금지 범위가 상당히 좁아 사실상 의원 개인의 영리행위에 거의 제한을 받지 아니하므로 그 적정한 보수 수준을 놓고 지방자치단체의 일반 공무원들의 보수수준과 단순히 비교할 수 없는 점, ⑥ 우수한 인재들이 지방의회에 진출할 수 있는 기회를 넓히고 충실한 의정활동을 가능하게 한다는 지방의회 유급제의 취지를 잘 살리기 위해서 월정수당 지급기준액을 늘리는 것이 어느 정도 정책적인 타당성을 갖는다고 하더라도 어디까지나 법에 정한 테두리에서 그 절차와 기준을 지켜 행하는 것이 법치주의적 질서의 기본을 이루는 점 등에 비추어 볼 때, 피고가 주장하는 사정을 감안하더라도 심의위원회가 월정수당 지급기준금액을 결정함에 있어서 지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호에 정한 고려사항을 충분히 숙고하여 재량판단을 한 후 결정하였다고 볼 수 없으므로 위와 같은 심의위원회의 결정은 지방자치법 시행령 제33조 제1항을 위반한 것이라 할 것이니 원고의 이 부분 주장 역시 이유 있다.

#### 4) 소결론

이처럼 심의위원회의 월정수당 지급기준액 결정은 지방자치법 시행령 제33조 제1항 제3호, 제34조 제6항의 규정에 위반되어 위법하다고 할 것이고 이를 직접적인 원인으로 하여 양천구가 제정한 이 사건 조례 역시 위법하여 무효라고 할 것이며, 이와 같이 위법한 이 사건 조례에 따라 이루어진 피고의 월정수당 지급행위는 이 사건 조례의 의결자이자 그 급부를 받게 되는 이 사건 의원들과의 관계에 있어서 그 법률상 원인을 결한 것으로서 무효라고 할 것이다.

따라서 이 사건 의원들이 이 사건 조례에 따라 2008. 1.부터 2008. 12.까지(앞서 본 바와 같이 이 사건 조례는 2008. 12. 30. 조례 제843호로 월정수당 지급액이 2,316,660원으로 개정되어 2009. 1. 1.부터 적용되고 있는데 위 개정 조례가 위법하여 무효라는 원고의 별다른 주장·입증이 없으므로, 원고가 청구취지에서 구하는 '이 사건 조례가 적법하게 개정되어 그 개정된 조례의 시행 전까지의 기간은 위 조례 개정 전인 2008. 12.까지의 기간이 된다) 지급받은 월

3,446,600원의 비율에 의한 월정수당 중 이 사건 구 조례에 정하여진 월 1,850,000원의 비율에 의한 월정수당을 초과하는 금액인 총 19,159,200원{=1,596,600원(3,446,600원-1,850,000원)×12개월}은 법률상 원인 없이 수익한 것으로 피고에게 이를 부당이득으로 반환할 의무가 있으므로, 피고는 지방자치법 제17조 제2항 제4호의 규정에 따라 이 사건 의원들에게 각 위 금원 상당의 부당이득반환을 청구해야 할 의무가 있다.

### 3. 결 론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 있어 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

[[별지 1] 목록 : 이 사건 조례에 의하여 2008. 1.부터 월정수당을 지급받은 제5대 서울특별시 양천구의회 의원 18명 (이름 생략)]

[[별지 2] 관계 법령 : (생략)]

판사 서태환(재판장) 송민경 김선아