

대법원

제 2 부

판결

사건 2025추5020 재의결무효확인

원고 의왕시장

소송대리인 법무법인(유한) 원 담당변호사 서순성 외 2인

피고 의왕시의회

소송대리인 변호사 우충사 외 1인

변론종결 2025. 11. 13.

판결선고 2025. 12. 24.

주문

1. 원고의 청구를 기각한다.

2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청구취지

피고가 2025. 7. 24. 한 '의왕시장 비서 사이버 여론조작 관련 행정사무조사 계획서 승인의 건'에 대한 재의결은 무효임을 확인한다.

이 유

1. 이 사건 행정사무조사의 재의결 경위 및 주요 내용

갑 제1호증, 갑 제2호증의 1부터 3, 갑 제3호증의 1부터 4, 갑 제4호증의 1, 2, 갑 제5호증의 1, 2의 각 기재와 변론 전체의 취지를 종합하면, 다음과 같은 사실을 인정 할 수 있다.

가. 의왕시청 소속 별정직공무원인 ○○○실장 소외 1과 '△△△' 지방지 신문발행인인 소외 2는 2025. 5. 1. 수원지방법원 안양지원 2024고정619 사건에서 '다른 사람의 아이디로 아파트 입주민들만 가입 가능한 온라인 커뮤니티에 접속하여 시정에 반대하는 여론에 대하여 반박하는 글을 작성함으로써 정당한 접근권한 없이 또는 허용된 접근권한을 넘어 정보통신망에 침입하였다'라는 취지의 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 '정보통신망법'이라고 한다) 위반죄로 유죄판결을 선고받았다 (이하 '관련 형사사건'이라고 한다). 소외 1에 대한 위 판결은 2025. 5. 9. 그대로 확정 되었고, 소외 2는 위 판결에 대하여 항소하여 현재 항소심 계속 중이다.

나. 한편, 원고는 수사기관으로부터 소외 1에 대한 관련 형사사건의 수사개시 사실 을 통보받은 이후 인사위원회의 의결을 거쳐 2024. 9. 26. 소외 1에 대하여 견책의 징 계처분을 하였다.

다. 피고는 2025. 6. 26. '의왕시장 비서 사이버 여론조작 관련 행정사무조사(이하 '이 사건 행정사무조사'라고 한다) 계획서 승인의 건'(이하 '이 사건 안건'이라고 한다) 을 의결하여 같은 날 원고에게 이송하였다.

라. 원고는 2025. 7. 11. 이 사건 행정사무조사의 대상이 지방자치단체의 사무에

해당하지 않고, 사법기관의 수사 및 재판이 진행 중인 사안으로서 지방자치법 시행령 제48조에 위반되며, 이 사건 안건에 사용된 표현이 부적절하고 공익이 침해될 우려가 있다는 이유로 피고에게 재의를 요구하였으나, 피고는 2025. 7. 24. 이 사건 안건을 원안대로 재의결(이하 '이 사건 재의결'이라고 한다)하였다.

마. 이 사건 행정사무조사 계획서의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 조사 목적 : 법원의 판결로 밝혀진 의왕시 ○○○실장의 '사이버 여론조작 사건' 의혹과 관련하여 의왕시의 ○○○실장에 대한 징계처분 수위 적정 여부, 여론조작에 대한 원고의 관여 여부 등 관련 사항들에 대한 조사를 통하여 의왕시 행정에 대한 투명성을 제고하기 위함

2) 조사 대상기관 : 원고, 의왕시 비서실(○○○실장 및 비서 등), 감사담당관, 총무과

3) 조사범위 : ○○○실장, 원고가 연루된 '사이버 여론조작 사건'

4) 조사일정 : ① 조사계획서 작성 및 채택, ② 조사계획서 본회의 의결, ③ 조사계획서 통보, 자료제출 요구, 관계공무원 · 증인 · 참고인 출석요구, ④ 현지확인 및 조사, ⑤ 증언청취 등 신문, ⑥ 조사결과보고서 작성 및 의결, ⑦ 조사결과보고서 본회의 의결, 시정 · 처리 및 건의요구 등 통보

2. 이 사건 행정사무조사가 지방자치단체의 사무를 조사 대상으로 하지 않아 위법한지

가. 원고의 주장 요지

이 사건 행정사무조사는 소외 1 개인의 비위행위를 조사 대상으로 하므로, 지방자치단체의 사무에 대한 조사에 해당하지 않아 지방자치법 제49조 제1항에 위반된다.

나. 판단

1) 지방자치법 제49조 제1항은 '지방의회는 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다'라고 규정하여 지방자치단체의 사무 중 특정 사안을 행정사무조사의 대상으로 삼고 있고, 같은 법 제13조 제1항은 '지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다'라고 규정하면서, 제2항 각 호에서 지방자치단체의 사무를 예시하고 있다.

한편 지방자치법 제118조는 '지방자치단체의 장은 소속 직원(지방의회의 사무직원은 제외한다)을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다'라고 규정하고 있다.

2) 이 사건 행정사무조사는 소외 1의 비위행위 자체를 조사 대상으로 하는 것이 아니라, 소외 1의 비위행위에 따른 징계처분의 수위가 적정한지, 원고가 소외 1의 비위행위에 관여하였는지 등을 조사 대상으로 삼고 있으므로, 지방자치단체의 소속 공무원에 대한 인사가 적정한지 여부, 지방자치단체장이 소속 직원에 대하여 부당한 지휘·감독 권한을 행사하였는지 여부 등을 조사하는 것에 해당한다. 따라서 이 사건 행정사무조사의 조사 대상은 지방자치법 제13조 제2항 제1호가 지방자치단체의 사무로 예시한 '지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등의 사무' 중 '산하 행정기관 및 단체의 지도·감독'(라목), '소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육'(마목)에 속한다고 할 것이다.

3) 이 사건 행정사무조사가 지방자치단체의 사무에 관한 조사에 해당하지 않아 지방자치법 제49조 제1항을 위반하였다는 원고의 주장은 받아들이기 어렵다.

3. 이 사건 행정사무조사가 계속 중인 재판이나 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적이 있어 위법한지

가. 원고의 주장 요지

이 사건 행정사무조사는 소외 2에 대하여 계속 중인 관련 형사사건 항소심 재판이나 소외 1이 비위행위 과정에서 작성한 글이 다른 사람의 명예를 훼손하였다는 피의사실로 원고와 소외 1에 대하여 수사 중인 정보통신망법 위반(명예훼손) 사건의 소추에 관여할 목적을 가지고 있으므로, 지방자치법 시행령 제48조에 위반된다.

나. 판단

1) 지방자치법 제49조 제7항은 '감사 또는 조사를 위하여 필요한 사항은 「국정 감사 및 조사에 관한 법률」에 준하여 대통령령으로 정한다'라고 규정하고, 그 위임에 따른 지방자치법 시행령 제48조는 '감사 또는 조사는 개인의 생활을 침해하거나 계속 중인 재판이나 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 행사되어서는 안 된다'라고 규정하고 있다.

2) 이 사건 행정사무조사는 소외 1의 비위행위에 따른 징계처분의 수위가 적정한지, 원고가 소외 1의 비위행위에 관여하였는지 등을 조사하기 위한 것으로, 원고, 의왕시 비서실, 감사담당관, 총무과 등을 조사 대상기관으로 삼고 있다. 따라서 이 사건 행정사무조사에서 소외 1을 고발한 사람을 증인으로 채택하였다거나 원고에 대한 수사가 진행 중이라는 사정만으로 이 사건 행정사무조사가 소외 2에 대하여 계속 중인 관련 형사사건 항소심 재판에 관여한다거나, 원고와 소외 1에 대하여 수사 중인 정보통신망법 위반(명예훼손) 사건의 소추에 관여하는 내용을 담고 있다고 보기 어렵고, 그러한 목적으로 행사될 것이라고 보기도 어렵다.

3) 이 사건 행정사무조사가 계속 중인 재판이나 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적이 있어 지방자치법 시행령 제48조를 위반하였다는 원고의 주장 또한 받아들이

기 어렵다.

4. 이 사건 행정사무조사가 원고의 고유권한 등을 침해하는지

가. 원고의 주장 요지

소외 1에 대한 징계처분 수위가 적정한지 여부를 조사하려는 목적을 가지고 있는 이 사건 행정사무조사는 집행기관의 본질적이고 고유한 권한인 징계권 행사에 직접적으로 개입하여 당부를 판단하려는 것으로서 사실상 집행기관에 대한 문책을 시도하는 것이므로, 원고의 고유권한을 침해하거나 헌법 및 지방자치법에 따른 권력분립 원칙을 위반한 것으로서 위법하다.

나. 판단

1) 지방자치법 제118조가 '지방자치단체의 장은 소속 직원(지방의회의 사무직원은 제외한다)을 지휘·감독하고 법령과 조례·규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다'라고 규정하고 있음은 앞서 본 바와 같다. 또한 지방공무원법 제6조 제1항은 '지방자치단체의 장은 이 법에서 정하는 바에 따라 그 소속 공무원의 임명·휴직·면직과 징계를 하는 권한(이하 '임용권'이라 한다)을 가진다'라고 규정하고, 제72조 제1항은 '징계처분 등은 인사위원회의 의결을 거쳐 임용권자가 한다'라고 규정하고 있다. 위와 같은 지방자치법 및 지방공무원법의 내용과 체계에 비추어 보면, 지방자치단체의 장이 그 소속 공무원에 대하여 가지는 징계권은 인사권의 일부로서 집행기관의 고유권한에 속한다.

지방자치법상 지방자치단체의 집행기관과 지방의회는 서로 분립되어 각기 그 고유권한을 행사하되 상호 견제의 범위 내에서 상대방의 권한 행사에 대한 관여가 허용된다. 따라서 지방의회는 집행기관의 인사권을 독자적으로 행사하거나 동등한 지위에서 합의

하여 행사할 수 없고, 그에 관하여 사전에 적극적으로 개입하는 것도 원칙적으로 허용되지 아니하지만, 집행기관의 인사권에 관하여 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입하는 것은 허용된다(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결, 대법원 2012. 12. 26. 선고 2012추91 판결 등 참조).

2) 이 사건 행정사무조사는 원고가 소외 1에 대하여 한 징계처분의 수위가 적정한지 여부 등을 사후적으로 조사하기 위한 것이고, 지방자치법 제50조 제2항이 지방의회로 하여금 행정사무조사 결과 기관의 시정이 필요한 사유가 있을 때에는 시정을 요구하도록 규정하고 있음을 고려할 때, 이 사건 행정사무조사가 법령에 없는 새로운 견제장치를 만드는 것이라고 보기도 어렵다.

3) 이 사건 행정사무조사는 원고의 인사권에 관하여 견제의 범위 내에서 소극적·사후적으로 개입하는 것에 불과하므로, 이 사건 행정사무조사가 원고의 고유권한을 침해하거나 권력분립의 원칙을 위반한 것이라는 원고의 주장 역시 받아들이기 어렵다.

5. 이 사건 재의결이 공익을 현저히 해치는 것으로서 위법한지

가. 원고의 주장 요지

이 사건 행정사무조사로 인하여 원고의 시정활동에 대한 현저한 신뢰도 저하가 발생할 수 있고, 이 사건 안건은 '사이버 여론조작'이라는 과장된 정치적 용어를 사용하여 시정활동을 악의적으로 펼훼하고 있으므로, 이 사건 재의결은 공익을 현저히 해치는 것으로서 위법하다.

나. 판단

1) 지방자치법 제49조 제1항에 따른 행정사무조사는 지방의회가 지방자치단체의

사무 중 특정 사안에 관하여 조사를 할 필요가 있을 때 행하는 것으로, 조사 과정에서 드러난 사정이나 조사 결과에 따라 피조사기관 등에 대한 국민의 신뢰도가 하락할 수 있다는 점은 행정사무조사의 성격상 당연히 예정하고 있는 결과이다. 따라서 특별한 사정이 없는 한 행정사무조사로 인하여 피조사기관 등의 신뢰도가 하락할 수 있다는 사정만으로는 그러한 행정사무조사가 공익을 현저히 해친다고 보기 어렵다.

나아가, 의왕시청 소속 별정직공무원인 소외 1이 다른 사람의 아이디로 아파트 입주민들만 가입 가능한 온라인 커뮤니티에 접속하여 시정에 반대하는 여론에 대하여 반박하는 글을 작성하였다는 정보통신망법 위반죄로 관련 형사사건에서 유죄 판결을 받은 사실은 앞서 인정한 바와 같고, 갑 제1호증의 기재에 의하면, 관련 형사사건 판결에서 소외 1 등이 게시물 작성 과정에서 원고의 관여를 추단케 하는 문자메시지와 통화를 주고받은 사실, 소외 1, 소외 2가 범행 이후에 경찰 조사를 앞두고 아이디 및 비밀번호 제공자와 연락하였고 그 결과가 원고에게 보고된 사실을 인정한 후, 이러한 범행 이후의 연락을 소외 1, 소외 2가 아이디 및 비밀번호 제공자를 회유하려고 한 정황으로 파악하였음을 알 수 있다. 이러한 사정에 비추어 보면, 이 사건 행정사무조사로 인하여 원고의 시정활동에 대한 신뢰도가 저하될 수 있다는 사정만으로는 이 사건 행정사무조사가 공익을 현저히 해친다고 보기 어렵다.

2) 피고가 이 사건 안건 및 이 사건 행정사무조사 계획서에서 사용한 '사이버 여론조작'이라는 용어는 관련 형사사건 판결의 범죄사실에 기재된 용어를 그대로 사용한 것이고, 소외 1이 저지른 비위행위의 내용을 고려할 때 위와 같은 용어 사용에 아무런 근거가 없다고 보기도 어려우므로, 위와 같은 용어 사용을 이유로 이 사건 행정사무조사가 공익을 현저히 해치는 것이라고 보기도 어렵다.

3) 이와 전제가 다른 이 부분 원고의 주장 역시 더 나아가 살필 필요 없이 받아들이기 어렵다.

6. 결론

그리므로 원고의 청구는 이유 없어 기각하고 소송비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 권영준

대법관 오경미

대법관 엄상필

주 심 대법관 박영재