

대 구 지 방 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건 2019구합21674 의원제명의결처분 취소
 원 고 1. 박○○
 경북 예천군
 2. 권○○
 경북 예천군
 원고들 소송대리인 법무법인 소백 담당변호사 황정근
 피 고 예천군의회
 대표자 의장 신
 소송대리인 변호사 조창학
 변 론 종 결 2019. 8. 14.
 판 결 선 고 2019. 9. 11.

주 문

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

청 구 취 지

피고가 2019. 2. 1. 원고들에게 한 제명의결처분을 각 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고들은 2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거에서 피고의 의원으로 당선되었다.

나. 피고 소속 정○○ 의원 외 5명은 2019. 1. 18. 피고 의장에게 다음과 같이 원고들이 '국외공무원연수 중의 행위로 사회적 물의를 일으켜 품위유지의 의무를 위반하였다'는 이유로 원고들에 대한 징계를 요구하였다.

▪ 원고 박○○

원고 박○○은 주민의 대표자로서 의원의 품위를 유지하여야 함에도 2018. 12. 20.부터 같은 달 29.까지 실시된 공무국외연수 중 현지 가이드 ○○○(이하 '가이드'라고만 한다)를 폭행하고 이후 거짓으로 해명하는 과정에서 국민적 공분을 일으켜 예천군과 피고의 명예를 크게 실추시켰다.

이로써 위 원고는 지방자치법 제36조 제2항(품위유지의 의무)을 위반하였다.

▪ 원고 권○○

원고 권○○은 주민의 대표자로서 의원의 품위를 유지하여야 함에도 2018. 12. 20.부터 같은 달 29.까지 실시된 공무국외연수 중 위 가이드와 대화를 하며 도우미 있는 곳으로 구경 한 번 시켜 달라고 한 발언이 언론에 보도되어 국민적 공분을 일으켜 예천군과 피고의 명예를 크게 실추시켰다.

이로써 위 원고는 지방자치법 제36조 제2항(품위유지의 의무)을 위반하였다.

다. 위 징계요구에 따라 구성된 피고의 윤리특별위원회는 원고들에 대한 징계요구를 심사한 후 원고들에게 다음과 같은 징계사유가 있으므로 제명한다는 내용의 의견

을 하고, 그 심사보고서를 작성하여 피고의 본회의에 제출하였다.

▪ 원고 박○○에 대한 징계사유

○ 지방자치법 제36조 제2항의 규정에 의하면 “지방의회 의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.”라고 규정되어 있고, 같은 법 제86조의 규정에 의하면 “지방의회는 의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 의결로써 징계할 수 있다.”라고 규정되어 있음.

○ 원고 박○○은 2018. 12. 20.부터 같은 달 29.까지 미국 동부 외 지역으로 예천군의회 공무국외연수 중 2018. 12. 23. 18시경 캐나다 토론토 시내 식당에서 식사 후 버스 안에서 가이드가 “의장님 힘드시죠 의원들 인솔하는데.”(라고 말하는 것을 듣고), 또한 부의장이 비협조적이라는 말과 의원들을 비판하는 말을 듣고 화가 나서 순간적인 격분을 이기지 못해 가이드를 폭행했다고 진술하였으며, 이로 인해 전치 2주의 상해를 입혔음.

○ 이후 원만한 합의와 폭행에 대한 진정한 사과없이 가이드 교체를 요구하여 연수를 하루 앞두고 가이드가 교체 되는 등으로 가이드의 감정을 상하게 하여 언론에 제보토록 하는 단초를 제공하였으며, 귀국 후에도 사건의 진술을 밝혀 진정한 사과는 하지 않고 거짓변명으로 피해자인 가이드를 더욱 화나게 하여 연수과정 일부가 언론에 왜곡되고 부풀려 보도되고, 가이드가 피고 등을 상대로 거액의 소송을 준비한다는 등으로 피고와 예천군을 전국적으로 망신거리가 되도록 사태를 확산시켰음.

○ 이로 인해 동료 의원들은 군민들 앞에 회복하기 어려운 죄인이 되었으며, 의회의 권위와 권능이 땅에 떨어져 정상적인 의회 운영이 어려워지게 되었으며, 5만 군민과 40만 출향인의 명예와 자존감을 심각하게 실추시켰고, 나아가 전 국민들의 공분을 사게 하는 등 무엇으로도 회복하기 어려운 사태가 되었음.

○ 이는 폭행사건의 발단이 어찌되었던 간에 공무국외연수 과정에서 가이드를 폭행한 사건은 그 자체만으로도 의원으로서의 품위를 위반한 사항이나 이후 폭행사건의 여파로 군민과 출향인의 명예와 자존심이 씻을 수 없을 정도로 심각하게 훼손되었고, 국격마저 떨어뜨리는 결과를 초래하였으므로 최소한의 사죄를 위해서 윤리특별위원회에서는 지방자치법 제36조 제2항 및 같은 법 제86조의 규정에 의거 품위유지의무를 위반한 원고 박○○에게 지방자치법 제88조 제1항 제4호 규정에 의한 ‘제명’을 가결함.

▪ 원고 권○○에 대한 징계사유

○ 지방자치법 제36조 제2항의 규정에 의하면 “지방의회 의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.”라고 규정되어 있고, 같은 법 제86조의 규정에 의하면 “지방의회는 의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 의결로써 징계할 수 있다.”라고 규정되어 있음.

○ 원고 권○○은 2018. 12. 20.부터 같은 달 29.까지 미국 동부 외 지역으로 예천군의회 공무국외연수 중 가이드를 따라다니면서 보도있는 술집을 소개해 달라고 계속 요구하였다는 가이드 이야기와는 달리 “도우미가 있는 노래방이나 가요주점이 있으면 우리 일정을 마치고 구경 한 번 시켜주세요.”라고 딱 한 번 농담삼아 이야기 한 것 밖에 없다고 주장하나, 의원으로서의 품위에 맞지 않는 부적절한 발언으로 인하여 원고 박○○의 폭행사건과 더불어 각종 언론 매체 등으로 하여금 입에 담지 못할 추측성 보도와 왜곡된 보도가 나와 전국적인 이슈를 제공하였으며, 이후 언론을 통해 몇 차례 해명하는 과정에서 원고 박○○의 폭행사건에 더해 일파만파 확산되면서 결과적으로 동료의원 전체가 비윤리적이고, 피고가 파렴치한 집단으로 매도당하였고, 가이드가 피고 등을 상대로 거액의 소송을 준비한다는 등으로 군민이나 출향인의 명예를 크게 실추시킴은 물론 국격이 훼손되는 등의 피해를 입힌 엄청난 결과를 초래하였으므로 윤리특별위원회에서는 지방자치법 제36조 제2항 및 같은 법 제86조의 규정에 의거 품위유지의무를 위반한 원고 박○○에게 지방자치법 제88조 제1항 제4호 규정에 의한 ‘제명’을 가결함.

라. 이에 피고는 2019. 2. 1. 임시회(재적 의원 9명)를 개최하여 원고 박○○에 대한 제명 안건에 관하여서는 찬성 7표, 무효 1표로 '위 원고를 제명한다'는 의결을 하고(이하 '제1처분'이라 한다), 원고 권○○에 대한 제명 안건에 관하여서는 찬성 7표로 '위 원고를 제명한다'는 의결을 하였다(이하 '제2처분'이라 하고, 제1, 2처분을 통틀어 '이 사건 각 처분'이라 한다).

【인정근거】 다툼 없는 사실, 을 제2 내지 5호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 각 처분의 적법 여부

가. 원고들의 주장

다음과 같은 사정에 비추어 보면 이 사건 각 처분은 재량권의 한계를 넘거나 그 남용이 있는 때에 해당하여 위법하므로 취소되어야 한다.

가) 원고 박○○은 가이드가 자신을 비롯한 초선의원들에 대한 험담에 동조하자 순간적인 화를 참지 못하고 우발적으로 상해를 가하게 된 점, 그럼에도 원고 박○○이 이유 없이 가이드를 주취폭행한 것으로 사실과 다르게 잘못 보도되어 이미 언론으로부터 대대적인 지탄을 받은 점, 현지에서 가이드에게 피해보상금을 지급하고 그와 원만히 합의한 점 등에 비추어 보면 제1처분은 원고 박○○의 행위에 비하여 지나치게 과중하다.

나) 원고 권○○이 가이드에게 유흥업소에 대한 이야기를 한 것은 사실이지만 미국에도 그런 곳이 있는지 물어본 것이고 절대 유흥업소로 데려가 줄 것을 강요한 것은 아닌 점(원고 권○○은 가이드에게 미국이나 캐나다에도 한국처럼 노래방이나 가요주점과 같이 술먹고 노래하면서 도우미 있는 곳이 있는지 물었고, 가이드가 그런 문화가 없다고 하자 수긍한 것이 전부이다), 그럼에도 원고 박○○의 폭행사건과 맞물려 언론에 크게 보도되었다는 이유만으로 제명에 이르게 된 점 등에 비추어 보면 제2처분은 원고 권○○의 행위에 비하여 지나치게 과중하다.

다) 또한 지방의회 의원에 대한 징계처분시에는 지방의회 의원의 선거기관성과 자치구역 주민의 대표성, 의회에서의 소수자 보호의 원칙도 함께 고려되어야 하며 제명의결이 다수자가 소수자를 축출하는 수단이 되어서는 아니 된다. 이러한 점에 비추어 볼 때도 이 사건 각 처분은 지나치게 과도하여 비례의 원칙에 위반된다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 판단

1) 관련 법리

피징계자에게 징계사유가 있어서 징계처분을 하는 경우 어떠한 처분을 할 것인가는 징계권자의 재량에 의할 것이고, 다만 징계권자가 재량권의 행사로서 한 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃어 징계권자가 재량권을 남용한 것이라고 인정되는 경우에 한하여 그 처분을 위법하다고 할 수 있으며, 징계처분이 사회통념상 현저하게 타당성을 잃었다고 하려면 구체적인 사례에 따라 징계의 원인이 된 비위사실의 내용과 성질, 징계에 의하여 달성하려고 하는 행정목적, 징계 양정의 기준 등 여러 요소를 종합하여 판단할 때 그 징계 내용이 객관적으로 명백히 부당하다고 인정할 수 있는 경우라야 하고, 징계권의 행사가 임용권자의 재량에 의한다고 하여도 공익적 목적을 위하여 징계권을 행사하여야 할 공익의 원칙에 반하거나 일반적으로 징계사유로 삼은 비행의 정도에 비하여 균형을 잃은 과중한 징계처분을 선택함으로써 비례의 원칙에 위반하거나 또는 합리적인 사유 없이 같은 정도의 비행에 대하여 일반적으로 적용하여 온 기준과 어긋나게 공평을 잃은 징계처분을 선택함으로써 평등의 원칙에 위반한 경우에 이러한 징계처분은 재량권의 한계를 벗어난 처분으로서 위법하다(대법원 2006. 5. 11. 선고 2004두5546 판결 등 참조). 그리고 지방의회에서의 의원에 대한 징계에 관하여도 위와 같은 법리가 적용된다(대법원 2015. 1. 29. 선고 2014두40616 판결 등 참조).

한편 수 개의 징계사유 중 일부가 인정되지 않더라도 인정되는 다른 일부 징계사유만으로도 당해 징계처분의 타당성을 인정하기 충분한 경우에는 그 징계처분을 유지하여도 위법하지 아니하다 할 것이다(대법원 2002. 9. 24. 선고 2002두6620 판결

참조).

또한 지방자치법 제36조 제2항에 의하면 지방의회 의원은 의원으로서의 품위를 유지하여야 할 의무가 있으며, 위 의무는 지방의회 의원이 직무의 내외를 불문하고, 지방의회 의원 선거권자의 수입자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품에 걸맞게 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있는 행위를 하지 않아야 할 의무라고 해석할 수 있다(대법원 2017. 4. 13. 선고 2014두8469 판결 참조).

2) 인정사실

다음 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나 갑 제2, 3호증, 을 제6, 7호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하여 이를 인정할 수 있다.

가) 원고들의 공무국의여행

원고들을 비롯한 피고 소속 의원들은 2018. 12. 20.부터 같은 달 29.까지 자연유산·관광자원의 개발과 보존 실태, 도심재생 사업 등을 견학하기 위한 공무상 목적으로 미국 동부 및 캐나다 지역으로 여행을 갔다.

나) 원고 박○○의 행위 관련

(1) 원고 박○○은 2018. 12. 23. 캐나다 토론토의 지하철 앞 노상에 주차된 관광버스 안에서 피고 소속 의원들의 여행을 안내하는 가이드가 피고의 의장 이●●과 함께 초선의원들에 대한 험담을 한다는 이유로 화가 나 오른쪽 손바닥으로 가이드의 얼굴을 1회, 주먹으로 가이드의 머리 부분을 1회 때려 가이드에게 약 2주간의 치료를 요하는 우측 안와부 열상 등을 가하였다(이하 '이 사건 폭행행위'라 한다).

(2) 원고 박○○은 2019. 6. 11. 대구지방법원 상주지원(2019고단27)에서

이 사건 폭행행위에 대하여 상해죄로 300만 원의 벌금형을 선고받았으나, 검사가 위 판결에 불복하여 항소하였고 위 사건은 현재 항소심 계류중이다.

다) 원고 권○○의 행위 관련

(1) 원고 권○○의 행위에 대하여, 가이드는 수사기관에서 "원고 권○○이 둘째 날(2018. 12. 21) 도우미(접대부)가 있는 술집으로 안내할 것을 요청하여, 그런 술집이 없다고 대답하였더니, 그럼 보도라도 부르면 되지 않느냐고 질문하였다. 당시 버스 안에는 여성의원 두 명과 여행사 대표, 여성 수행원들이 있었기에 '의원님 보도기자 말씀이죠?'라고 답변하였다. 이후에도 여러 차례 같은 부탁을 하였다."라는 취지로 진술하였다(갑 제2호증의 11, 52의 각 기재).

(2) 이에 대하여 원고 권○○은 수사기관에서 "미국이나 캐나다에도 한국처럼 노래방이나 가요주점 같이 술 먹고 노래하면서 도우미 있는 곳이 있느냐, 있으면 일정 끝나고 데려가 주면 안 되겠나라고 물었다."라고 진술하여 도우미가 있는 술집으로 데려가달라고 말하였다는 가이드의 진술을 일부 인정하였다. 다만 원고 권○○은 "가이드가 미국이나 캐나다에는 그런 문화가 없다고 대답하여 질문을 그만두었고, 수차례 요구하지는 않았다."는 취지로 진술하였다(갑 제2호증의 27의 기재).

라) 언론의 보도 등

원고 박○○의 행위가 2019. 1. 초순경 언론에 보도되자, 원고 박○○은 언론에 '가이드와 여행일정 문제로 말다툼 끝에 그만 이야기하자고 손사래를 치는 과정에서 손이 얼굴에 맞았다'며 고의성이 없었다는 취지로 해명하였으나, 위 원고가 가이드를 폭행하는 CCTV 영상이 공개되자 위 주장을 반복하여 사과하였다.

원고들의 행위와 관련하여 질타성 보도가 잇따르자 예천군의 일부 주민

및 시민단체는 원고들은 물론 피고 소속 의원들이 모두 사퇴해야 한다고 주장하며 피고 의장실 등을 점거하고 농성하였다.

3) 재량권의 일탈·남용 여부

위 인정사실 및 변론 전체의 취지를 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 원고들이 주장하는 사정들만으로는 이 사건 각 처분이 비례의 원칙을 위반하는 등 재량권의 한계를 넘거나 그 남용이 있는 때에 해당한다고 보기 어렵다. 따라서 원고들의 주장은 이유 없다.

가) 의정활동의 일환인 해외연수 과정에서 원고 박○○은 가이드에게 이 사건 폭행행위를 하였고, 원고 권○○은 해외연수의 목적과는 달리 가이드에게 접대부가 있는 노래방, 술집으로 데려달라고 요청하였다 할 것인바, 이는 원고들이 지방의회 의원 선거권자의 수입자로서 본인은 물론 공직사회에 대한 국민의 신뢰를 실추시킬 우려가 있는 행위를 한 것이라 할 것이므로 지방자치법 제36조 제2항에서 정한 품위유지의무 위반에 해당한다 할 것이다.

한편 원고들은 위와 같은 품위유지의무 위반행위로 자신들의 품위를 심각하게 훼손하였을 뿐만 아니라, 원고들의 행위가 연일 언론에 보도됨으로써 원고들을 직접 뽑아준 예천군 지역 유권자들에 대한 커다란 실망감을 주고, 심지어 기초의회는 자질과 품격이 검증되지 아니한 의원들로 구성되었다는 비판으로까지 번지게 하여 피고의 대외적인 위상과 명예를 실추시킨 것은 물론 지방의회 제도의 존재 의의에 대한 불신마저 초래하였다 할 것이므로 그 품위유지의무 위반의 정도가 결코 가볍다고 볼 수 없다.

나) 지방의회는 지방자치단체 사무에 관한 의결기관으로서 독립성과 자율권을

가지고, 지방의회 의원에 대한 징계는 의회의 질서와 품위를 유지하기 위하여 의원의 신분에는 과하는 특별한 제재이므로, 징계 여부의 판단과 그 종류의 선택에 관한 결정은 지방의회의 독립성 및 자율권에 비추어 존중할 필요가 있다 할 것인바, 원고들을 제외한 의원 전원의 찬성(유효표 기준)에 의하여 의결된 이 사건 각 처분에 대하여 그 의사를 존중할 필요가 있다.

다) 의회 기능의 회복이나 주민들의 신뢰 확보라는 공익상의 목적을 위하여 이 사건 각 처분이 이루어졌다 할 것이고, 징계의 원인이 된 비위사실의 내용과 성질, 징계에 의하여 달성하려고 하는 행정목적, 징계 양정의 기준 등에 비추어 볼 때 이 사건 각 처분이 객관적으로 명백히 부당하여 사회통념상 현저하게 타당성을 잃었다고 볼 수 없으며 평등의 원칙을 위반하였다고 보기도 어렵다.

라) 원고들이 이 사건 각 처분으로 입는 불이익과 앞서 본 공익 사이에 중대한 법익의 불균형이 있다고 볼 수도 없으므로 이 사건 각 처분이 비례의 원칙을 위반하였다고 보기도 어렵다.

마) 이 사건 각 처분으로 원고들을 선출한 원고들 선거구의 군민들 의사가 피고에게 반영되는 데 장애가 생겼다 하더라도, 이 사건 각 처분이 적정한 이상 이는 불가피하다 할 것이다.

3. 결론

그렇다면 원고들의 청구는 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장	판사	박만호
	판사	사공민
	판사	김용수

별지

관계법령

■ 지방자치법

제36조(의원의 의무)

② 지방의회의원은 청렴의 의무를 지며, 의원으로서의 품위를 유지하여야 한다.

제38조(지방의회의 의무 등)

① 지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 한다.

② 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.

제57조(윤리특별위원회)

의원의 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사하기 위하여 윤리특별위원회를 둘 수 있다.

제71조(회의규칙)

지방의회는 회의의 운영에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

제86조(징계의 사유)

지방의회는 의원이 이 법이나 자치법규에 위배되는 행위를 하면 의결로써 징계할 수 있다.

제87조(징계의 요구)

① 지방의회의 의장은 제86조에 따른 징계대상 의원이 있어 징계요구가 있으면 윤리특별위원회나 본회의에 회부한다.

제88조(징계의 종류와 의결)

① 징계의 종류는 다음과 같다.

1. 공개회의에서의 경고
2. 공개회의에서의 사과
3. 30일 이내의 출석정지
4. 제명

② 제명에는 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

제89조(징계에 관한 회의규칙)

징계에 관하여 이 법에 규정된 것 외에 필요한 사항은 회의규칙으로 정한다.

■ 예천군의회의원 윤리강령 및 윤리 실천규범 등에 관한 조례

제2조(윤리강령)

의원은 주민의 대표로서 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여 주민으로부터 신뢰를 받을 수 있도록

준수하여야 할 윤리강령을 다음과 같이 정한다.

1. 주민의 대표자로서 인격과 식견을 함양하고 예절을 지킴으로써 의원의 품위를 유지하며, 주민의 의사를 충실히 대변한다.
2. 주민을 위한 봉사자로서 주민의 복리증진을 위하여 공익우선의 정신으로 성실하게 직무를 수행한다.
3. 공직자로서 직무와 관련하여 부정한 이득을 도모하거나, 부당한 영향력을 행사하지 아니하며, 청렴하고 검소한 생활을 솔선수범한다.
4. 의원으로서 상호간에 기회균등을 보장하고 충분한 토론을 거쳐 문제를 해결하며, 적법절차를 준수한다.
5. 책임있는 정치인으로서 모든 공사행위에 관하여 주민에게 책임진다.