

서울특별시 행정심판 비용 지원에 관한 조례안 심사보고서

의안번호	2100
------	------

2017. 11. 28.
기획경제위원회

I. 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2017년 9월 13일, 최호정의원외 12명

나. 회부일자 : 2017년 9월 19일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제277회 정례회】

- 제10차 기획경제위원회(2017. 11. 28)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 토론, 의결(수정안가결)

II. 제안설명의 요지(최호정 의원)

- 행정심판 과정에서 부담한 비용의 일부를 지원해 시민의 권익을 보호하고 행정의 적법성을 확보하고자 함.

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 윤병국)

가. 조례안의 개요

- 조례안은 서울특별시가 행한 행정처분의 위법·부당함을 다투기 위해 당사자가 청구한 행정심판 과정에서 부담한 비용의 일부를 지원할 수 있는 근거를 마련해 시민의 권익을 보호하고, 행정의 적법성을 확보하려는 것임.

나. 행정심판에 대한 이해

- 행정심판은 「행정심판법」(이하 “법”)에 따라 행정청의 위법 또는 부당한 처분이나 부작위로 권리 및 이익을 침해 받은 국민이 신속하고 간편하게 법적으로 구제받을 수 있도록 한 제도를 말함.
- 행정기관이 행한 각종 행정처분에 대한 불복에 대해 이의를 제기할 수 있는 방법 가운데 민원에 비해서는 행정기관을 구속하는 강력한 법적 효력이 있고, 행정소송에 비해서는 별도의 비용없이 신속·간편하게 이용할 수 있다는 장점이 있는 권익구제 제도라고 이해할 수 있음.
- 행정심판은 당사자가 행정심판위원회와 처분청에 청구서를 제출하는 것을 시작으로 처분청의 답변서 송달, 심리, 재결서

송부 등의 절차로 진행됨.

〈그림〉 행정심판 절차



자료 : 온라인행정심판 홈페이지

- 법 제6조제2항에 따라 서울특별시(이하 “시장”)이 행하는 행정처분 또는 부작위에 대한 심판청구는 국민권익위원회에 두는 중앙행정심판위원회에서 심리·재결한다.
- 중앙행정심판위원회는 위원장 1명을 포함해 70명 이내의 위원 (상임위원 4명 이내)으로 구성되며 회의는 이들 가운데 지정되는 9명으로 구성해 운영한다.
- 행정심판위원회는 심판청구에 대해 각하, 기각, 재결 결정 등을 하게 되며, 심판청구가 인용되는 재결은 피청구인과 관계 행정청을 기속하기 때문에 재결의 취지에 따라 처분을 해야하며,

만약 처분을 하지 않는 경우 행정심판위원회가 직접 처분할 수 있는 권한도 보장하고 있음.

- 행정심판위원회 또는 행정청이 심판청구를 받은 60일 이내에 재결을 해야 하지만, 부득이한 사정이 있는 경우 위원장 직권으로 30일을 연장할 수 있으며, 재결기간 연장시에는 재결기간 만료 7일전까지 당사자에게 통지하여야 함.

〈표〉 행정심판 위원회의 재결

- ▶ 각하(却下) 재결 : 심판청구의 제기요건에 대한 심리결과, 흠결이 있는 경우 부적합한 심판청구라고 판단해 본안심리를 거절하는 재결
- ▶ 기각(棄却) 재결 : 본안심리의 결과 심판청구가 이유 없다고 하여 그 청구를 기각함으로써 원처분을 지지하는 재결
- ▶ 사정재결 : 심판청구가 이유있다고 인정되지만 이를 인정하는 것이 현저하게 공공복리에 적합하지 않다고 인정하는 때에 그 심판청구를 기각하는 재결
- ▶ 인용재결 : 본안심리의 결과 원처분 또는 부작위가 위법·부당하다고 인정하여 심판청구의 취지를 인용하는 내용의 재결

- 시장을 상대로 한 행정심판은 매년 약 100여건 내외로 열리고 있으며, 교통·운수와 교육·학교폭력 분야의 심판청구가 가장 많은 것으로 나타남.
- 이들 재결가운데 인용결정을 받는 경우는 전체의 약5%선에 불과해 최근 5년간 542건의 재결 가운데 30건이 인용재결을 받았음.

〈표〉 행정심판 분야별 재결내역

구분	계	국토 교통	교통 운수	건설 건축	교육/ 학교 폭력	정보 공개	보건 복지	도시 계획	산업 자원	아동 보육	문화	기타
총계	542	11	179	48	89	36	18	15	8	13	5	110
2013	94	-	23	5	28	4	4	-	1	-	-	29
2014	129	3	46	14	15	6	9	1	4	2	-	29
2015	156	6	78	15	13	11	3	7	2	5	2	14
2016	91	-	25	3	1/2	9	2	6	1	4	1	17
2017	72	2	7	11	20	6	-	1	-	2	2	21

〈표〉 행정심판 재결결과

구분	재결결과				
	소계	인용(%)	일부인용(%)	기각(%)	각하(%)
총계	542	30(5.5)	10(1.8)	316(58.3)	186(34.3)
2013	94	5	1	66	22
2014	129	10	-	77	42
2015	156	5	1	80	70
2016	91	9	3	53	26
2017	72	1	5	40	26

자료 : 서울시 내부자료

다. 행정심판 비용 지원의 적법성 판단

- 본 조례안 제3조는 시장을 상대로 제기한 행정심판 가운데 당사자 청구를 전부 인용하는 재결(사정재결 포함)을 받은 당사자에게 예산의 범위에서 당사자가 부담한 비용의 일부를

지원하도록 하고, 당사자가 변호사를 선임한 경우 일정한 한도로 정한 변호사 비용을 지원하도록 함.

- 하지만, 행정심판 수행에 비용이 수반되지 않고 있고, 「민사소송법」이나 「행정소송법」과 달리 행정심판의 비용부담에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않다는 점에서 행정심판 비용 지원의 적법성에 대한 논란이 발생할 우려가 있음.
- 앞서 행정심판 비용 지원 근거를 마련해 시행중인 경기도의 경우 조례 제정과정에서 몇 차례 지원금 지원의 적법성에 대한 논란이 발생한 바 있음.
- 국민권익위원회와 당시 행정자치부, 법제처는 각각의 의견을 통해서 법이 심판비용 지원에 대해 규정하고 있지 않고, 행정심판 업무가 고유사무에 제한되지 않는 점, 보조금 지급 사유를 한정하고 있는 「지방재정법」 취지에 맞지 않다는 점에서 조례 제정에 주의를 기울이라는 의견을 제출한 바 있음.
- 특히, 당시 행정자치부는 경기도지사를 상대로 조례안에 대한 재의요구 지시를 내렸으며 이에 따라 경기도의회에 재의요구된 조례안은 위법소지가 제기된 청문비용 지원 부분을 제외한 채 본회의에서 가결되었음.
- 또한, 이와 관련해 경기도의회는 2017년 5월 전부인용된

행정심판의 경우 심판과정에서 부담한 비용 일체를 피청구인이 부담하도록 하는 것을 주된 내용으로 하는 법 개정을 건의 하였으며, 실제 지난 8월 권철승 의원 대표발의로 이와 같은 내용을 담은 「행정심판법 일부개정법률안」이 국회에 제출되어 심사를 기다리고 있음.

- 부당하게 권리를 침해당한 당사자가 행정심판을 통해서 전부 인용재결을 받은 경우 여기에 소요되는 비용의 일부를 지원 하는 것은 시민의 권리구제와 행정청의 책임성 강화를 위해 필요한 조치라고 판단됨.
- 다만, 행정심판이 무료로 진행되고 있으며, 또한 법에서 심판 비용 부담에 대한 별다른 규정을 두고 있지 않는 상태에서 각 지방자치단체가 「지방재정법」 등의 취지에 반할 우려가 있는 지원금 근거를 마련하는 것에 대한 논란은 발생할 수 있음.

라. 행정심판 비용 지원 대상 및 지원한도(안 제3조 및 제4조)

- 안 제3조는 조례에 따른 행정심판 비용 지원대상으로 시장을 상대로 한 행정심판에서 당사자의 청구가 전부인용된 경우와 사정재결로 제한하고 있음.
- 또한, 안 제4조에서는 지원금의 범위를 당사자가 부담한 비용 가운데 50만원 이하의 범위에서 규칙으로 자세히 정하도록

하였으며, 당사자가 변호사를 선임한 경우에는 「변호사보수의 소송비용산입에관한규칙」에서 정한 변호사 보수 한도내에서 규칙으로 정한 금액을 지원할 수 있도록 하였음¹⁾).

- 경기도의 경우 규칙을 통해 사건당 50만원 이내에서 심판청구 사건 비용을 지원하도록 하고 있으며, 변호사를 선임한 경우 60만원에서 480만원의 보수를 지원하도록 정하고 있음(참고 자료 1).

〈표〉 경기도 행정심판 비용 지원 기준

1. 심판청구 사건 비용

가. 행정사, 법무사, 공인노무사 등의 조력을 받아 행정심판을 청구한 경우에는 보수계약에 따라 공인자격사등에게 지급한 금액(사건당 50만원을 초과할 수 없다)

나. 본인이 직접 행정심판을 청구한 경우 심판목적의 값에 따라 30만원~50만원

2. 집행정지 신청사건 비용 : 10만원

3. 변호사를 선임한 경우 변호사 보수의 하한은 60만원으로 하고, 상한은 심판목적의 값이 1억원에 해당하는 480만원을 변호사 보수로 한다. 심판목적의 값을 정할 수 없거나 비재산권에 관한 재결은 310만원을 변호사 보수로 한다.

- 안 제4조제1항이 구체적인 지원금의 범위를 규칙으로 위임하고 있으나 경기도의 사례와 유사한 수준에서 지원금 수준이 결정 될 것으로 예상됨.

1) 소송목적의 값이 1억원인 경우 $[390만원 + (1억원 - 7,000만원) \times 3/100]$ 산식에 따라 480만원이 지원금으로 결정됨.

- 시장을 상대로한 행정심판에서 연 10회 정도 인용재결 처분을 받는다고 가정할 경우 약 500만원에서 4,800만원의 범위에서 행정심판 비용 지원금 총액이 결정될 것으로 보임.
- 시의 부당한 행정행위로 인한 당사자의 고통과 불필요한 비용을 일부라도 지원하고자 하는 입법취지에 공감하며 현재 논의되는 지원금의 범위도 비교적 합리적이라고 판단됨.
- 다만, 지원대상과 지원금 한도를 정하는 과정에서 시장 뿐만 아니라 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에 따라 시장이 설치하는 ‘서울특별시학교폭력대책지역위원회’를 대상으로 하는 행정심판에 대해서도 지원금을 지급할지를 포함해 지원대상을 명확히 할 필요가 있음.
- 또한, 변호사 보수의 지급으로 인해 일부의 우려와 같이 변호사 선임 남발과 같은 부작용이 발생할 가능성에 대해서도 충분한 사전 논의가 필요함²⁾.

마. 행정심판 비용 지원 절차 등(안 제5조부터 제7조)

- 안 제5조부터 제7조에서는 지원금을 지급받기 위해 당사자가 시장에게 제출해야 하는 각종 서류의 종류를 나열하고, 재결서 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 3년이 경과하기 전으로

2) 공인행정사협회는 지난 11월 5일 행정심판의 특수성에 따라 변호사 보수 지급의 불합리성을 지적한 의견을 시와 의회에 제출한 바 있음.

지원금 신청기한도 명시하고 있음.

- 이와 관련해 조례 제정 이후 시는 지원금 신청과 관련한 시민들의 혼란을 막기 위해 규칙을 통해 비용지원신청서 양식을 신속히 마련해야 할 것임.
- 3년으로 제한한 지원금 신청기간의 적절성은 「민법」 제163조의 변호사 등의 직무에 관한 채권 소멸시효(3년), 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」 제8조의 형사보상 청구기간(3년), 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제18조의 보상금 지급·의료급여·교육보호 등의 신청기간(3년) 등 유사 사례를 참고로 결정한 것으로 당사자 보호와 행정의 안정성 모두를 고려한 합리적인 기간으로 이해됨(참고자료 2).

바. 종합의견

- 시가 행한 위법·부당한 행정처분에 불복해 중앙행정심판위원회에 청구한 행정심판에서 인용재결 결정을 받은 당사자가 실제 부담한 지원금의 일부를 지원하고자 하는 제정안의 취지는 시민의 권익보호와 행정의 적법성 확보 차원에서 필요한 조치로 평가됨.
- 다만, 법령이 행정심판 비용에 대한 규정을 마련하고 있지 않은 상황에서 지원금 지급 근거를 마련하는 것에 대한 적절성에 대한

논란이 있을 수 있고, 지원금의 지급 범위와 일부에서 제기하는 변호사 선임 남발 우려와 같은 예기치 않은 상황에도 충분히 대비할 필요가 있음.

- 이런 혼란을 막기 위해 국회와 정부는 현재 계류중인 「행정심판법」을 비롯한 관련 규정에 대한 신속한 판단을 내려야 할 것임.

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 수정안가결

(재적위원 11명, 참석위원 7명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 행정심판 비용 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 2100
----------	---------

제안년월일 : 2017년 11월 28일
제안자 : 기획경제위원장

1. 수정이유

- 변호사 비용 지급이 행정심판의 특성상 예외적인 경우로 제한되고, 불필요한 변호사 선임 확대로 이어질 우려가 있어 관련 조문을 수정함.

2. 수정의 주요 내용

- 가. 변호사 선임 비용 근거를 삭제함(안 제4조제2항 삭제).
- 나. 비용지원청구서에 첨부하는 서류 중 변호사 선임 근거를 삭제함(안 제5조제2항제4호).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 해당 없음.
- 나. 예산조치 : 해당 없음.
- 다. 기 타 : 해당 없음.

서울특별시 행정심판 비용 지원에 관한 조례안에 대한 수정안

서울특별시 행정심판 비용 지원에 관한 조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제4조제2항을 삭제한다.

안 제5조제2항제4호를 다음과 같이 한다.

4. 세금계산서 사본 등 그 밖의 증빙자료

수정안 조문대비표

원 안	수 정 안
<p>제4조(지원금 한도) ① <u>시장은</u> 위법 또는 부당한 행정처분과 관련하여 당사자가 부담한 비용에 대해 50만원 이하의 범위에서 규칙으로 정한 금액을 지원할 수 있다.</p> <p>② <u>지원대상 당사자가 변호사를 선임한 경우에는 「변호사보수의소송비용산입에관한규칙」에서 정한 변호사 보수의 한도 내에서 규칙으로 정한 금액을 지원할 수 있다. 다만, 변호사의 보수를 지급하는 경우 그 밖의 다른 지원금은 지원하지 않는다.</u></p> <p>제5조(지원금 지급절차) ① (생략)</p> <p>② 지원금을 신청하려는 자는 비용지원청구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행정심판 재결서 정본 2. 집행정지 결정서 3. 본인명의 통장사본 4. <u>세금계산서 사본(변호사가 선임된 경우에 한한다)</u> 5. 신분증 사본 <p>③ (생략)</p>	<p>제4조(지원금 한도) <u>시장은</u> 위법 또는 부당한 행정처분과 관련하여 당사자가 부담한 비용에 대해 50만원 이하의 범위에서 규칙으로 정한 금액을 지원할 수 있다.</p> <p>② <삭제></p> <p>제5조(지원금 지급절차) ① (생략)</p> <p>② 지원금을 신청하려는 자는 비용지원청구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행정심판 재결서 정본 2. 집행정지 결정서 3. 본인명의 통장사본 4. <u>세금계산서 사본 등 그 밖의 증빙자료</u> <p>5. 신분증 사본</p> <p>③ (생략)</p>

서울특별시 행정심판 비용 지원에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시의 행정처분의 위법·부당함을 다투기 위해 당사자가 행정심판과정에서 부담한 비용의 일부를 지원함으로써 서울특별시민의 권익을 보호하고 행정의 적법성을 확보하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “행정심판”이란 「행정심판법」에 따라 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)의 처분 또는 부작위에 대하여 그 처분의 상대방이 중앙행정심판위원회에 청구한 심판을 말한다.

제3조(지원대상) ① 이 조례에 따른 지원대상은 시장을 상대로 하여 제기한 행정심판에서 당사자의 청구를 전부 인용하는 재결(사정재결은 인용재결로 본다. 이하 이 조례에서 같다)을 받은 당사자로 한다. 다만, 집행정지 인용 결정에 대한 지원은 본 심판이 인용된 경우에 한하여 지급한다.

② 시장은 예산의 범위에서 제1항의 당사자가 부담한 비용의 일부를 지급할 수 있다.

제4조(지원금 한도) 시장은 위법 또는 부당한 행정처분과 관련하여 당사자가 부담한 비용에 대해 50만원 이하의 범위에서 규칙으로 정한 금액을 지원할 수 있다.

제5조(지원금 지급절차) ① 이 조례에 따라 지원금을 지급받으려는 자는 규칙으로 정하는 비용지원청구서를 작성하여 시장에게 제출하여야 한다.

② 지원금을 신청하려는 자는 비용지원청구서에 다음 각 호의 서류를 첨부

하여야 한다.

1. 행정심판 재결서 정본
2. 집행정지 결정서
3. 본인명의 통장사본
4. 세금계산서 사본 등 그 밖의 증빙자료
5. 신분증 사본

③ 시장은 비용지원청구에 미비한 점이 있는 경우 상당한 기간을 정하여 보완을 요구할 수 있다.

제6조(지원금 신청 통지의무) 시장은 행정심판에서 당사자의 청구를 전부 인용하는 재결을 한 경우 당사자에게 이 조례에 따라 비용 지원을 받을 수 있음을 통지하여야 한다.

제7조(지원금 신청기간) 지원금은 재결서 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 3년이 경과하기 전에 신청하여야 한다.

제8조(다른 법률과의 관계) 이 조례는 시의 손해배상 책임과 관련하여 당사자의 「국가배상법」 및 「민법」 등에 따른 청구를 제한하지 않는다. 다만, 시가 손해배상 책임을 부담하는 경우 이 조례에 따라 이미 지급된 지원금은 손해배상금의 일부로 본다.

제9조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(적용례) 이 조례는 조례 시행 당시 계속 중인 행정심판 사건부터 적용한다.