

서울특별시 마포구 공익소송비용 지원 조례안 심사보고서

2025. 9. 2.
행정건설위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 및 제안자: 2025. 8. 14. 홍지광 의원 외 8명
 - 나. 회부일자: 2025. 8. 18.
 - 다. 상정일자: 제278회 임시회 제1차 행정건설위원회(2025. 8. 28.)
- 상정, 심사, 의결

2. 제안설명요지 【제안설명자: 홍지광 의원】

가. 제안이유

- 공익 보호와 관련하여 발생하는 각종 법률문제에 대해 공공법익을 실현하고, 서울특별시 마포구민의 권리보호와 구제를 위해 소송비용 등을 지원할 수 있는 제도적 근거를 마련하고자 하는 것임.

나. 주요내용

- 조례의 목적과 공익소송 등 용어의 정의를 규정함(안 제1조, 안 제2조)
- 공익소송비용 지원대상 및 지원시기 등 지원방안을 규정함
(안 제3조 ~ 안 제5조)
- 공익소송지원위원회의 설치와 기능을 규정함(안 제6조, 안 제7조)

- 공익소송지원위원회의 구성과 운영방안을 규정함(안 제8조, 안 제9조)
- 위원의 제척·기피·회피 및 간사 배치에 관한 사항을 규정함
(안 제10조, 안 제11조)
- 비밀유지의무 및 환수조치, 수당에 관한 사항을 규정함
(안 제12조 ~ 안 제14조)

다. 참고사항

- 관계 법령: 「지방자치법」 제13조 및 제28조
- 입법예고: 2025. 8. 7. ~ 8. 13. (제출된 의견 없음)
- 참고자료 첨부(고문변호사 자문의견서 첨부)

3. 검토보고(전문위원 유준상)

① 조례의 제정 취지

- 본 조례안은 홍지광 의원이 대표 발의하고 8명의 의원이 공동발의 하여 행정건설위원회로 회부된 안건으로 공익 보호와 관련하여 발생하는 각종 법률문제에 대해 공공법익을 실현하고, 서울특별시 마포구민의 권리보호와 구제를위해 소송비용 등을 지원할 수 있는 제도적 근거를 마련하고자 하는 것임.

② 주요 제정내용

- 목적 및 정의(안 제1조, 제2조)
 - 공익소송의 개념, 지원 목적, 적용 범위 등 기본 정의를 규정.
- 지원대상 및 지원시기(안 제3조~제5조)

- 공익적 성격을 갖는 소송 비용에 대하여 개인 및 단체를 지원.
- 소송 전, 진행 중, 종료 후 필요에 따라 지원 가능.

○ 공익소송지원위원회 설치 및 기능(안 제6조, 제7조)

- 위원회를 설치하여 지원 여부 및 기준을 심의·의결.
- 공익성, 필요성, 타당성 등을 종합적으로 검토.

○ 위원회 구성 및 운영(안 제8조, 제9조)

- 위원장은 부구청장이 맡고, 변호사·법률전문가·시민대표 등 7~9명으로 구성.
- 정기 및 임시회의를 운영하여 효율적 심의를 보장.

○ 위원 제척·기피·회피 및 간사 배치(안 제10조, 제11조)

- 공정성을 위해 이해관계가 있는 위원의 심의·의결을 제한.
- 간사는 법무 담당 부서장이 지정.

○ 비밀유지·환수·수당(안 제12조~제14조)

- 심의 과정에서 알게 된 비밀 보호 의무를 명확히 규정.
- 허위 신청 시 지원금 환수 근거 마련.
- 위원회 참석 위원에게 소정의 수당 지급 가능.

③ 제정내용 검토

○ 제정의 필요성

최근 환경, 안전, 복지 등 다양한 분야에서 공익적 소송의 중요성이 증가하고 있으나, 개인이나 단체가 비용 부담으로 인해 소송을 진행하기 어려운 실정임.

공익을 위한 소송비용 일부를 구에서 지원함으로써 법적 분쟁 해결 과정

에서 국민의 권익을 보호하고 행정의 공정성을 확보할 필요성이 있음

○ 문제점 및 우려사항

- 무분별한 소송비용 지원으로 예산 낭비 가능성 존재
- 공익성 여부를 객관적으로 판단하기 위한 명확한 기준 부재
- 단체 및 개인이 사익을 위해 제도를 악용할 우려
- 법률 전문가 부족 시 심의의 공정성 및 전문성 약화 우려

④ 타 자치구 조례 제정 현황

○ 지방자치단체 공익소송 비용 지원 조례 제정: 총 9곳 25.7. 기준

연 번	자치단체 명	조례 명	제정 일
1	광주광역시 서구	광주광역시 서구 공익소송 지원에 관한 조례	25.7.14
2	포항시	포항시 공익소송 비용지원에 관한 조례	25.6.25
3	인천광역시	인천광역시 공익소송비용에 감면에 관한 조례	25.11.11.
4	광주광역시	광주광역시 공익소송비용 지원 조례	24.9.23
5	광주광역시 북구	광주광역시 북구 공익소송 비용 지원에 관한 조례	23.7.25.
6	광주광역시 동구	광주광역시 동구 공익소송 비용 지원에 관한 조례	23.3.28.
7	전라남도 강진군	강진군 공익소송 비용지원에 관한 조례	22.12.22.
8	광주광역시 남구	광주광역시 남구 공익소송 비용 지원에 관한 조례	21.12.30.
9	광주광역시 광산구	광주광역시 광산구 공익소송 비용 지원에 관한 조례	21.7.14.

6. 종합 검토의견

- 본 조례안은 서울시가 추진 중인 마포구 ‘신규 쓰레기 소각장’ 추가 신설과 관련하여, 지역주민 협의체와의 법적 소송에 대한 비용 지원을 규정하고자 하는 내용으로,
지방자치단체가 주민 또는 단체의 소송 비용을 직접 지원할 수 있는 명확한 법적 근거가 현행법상 충분히 규정되어 있지 않다는 한계가 있음.
- 다만, 본 조례안의 취지가 마포구민의 공익 보호를 위한 것이고, 해당 소송의 결과가 다수 주민의 환경·안전·건강과 직결되는 경우라면, 이를 공익소송으로 볼 수 있음.
또한 소송 비용이 개인이나 단체가 감당하기 어려운 수준이며, 해당 소송이 지방자치단체의 정책 방향과도 부합한다면, 「지방재정법」 제17조 제1항 제4호에 따른 지원 대상으로 해석될 여지가 있음.
- 그러나 제도의 안정성과 실효성을 위해 다음과 같은 보완이 필요할 것으로 판단됨.
 - 1. 지원 심사 기준 강화: 공익성, 소송의 타당성, 사회적 파급효과 등을 평가할 수 있는 세부 지침 마련
 - 2. 지원 한도 설정: 전별 지원 한도를 명확히 규정하여 예산 부담을 경감
 - 3. 사후 관리 체계 구축: 지원금 사용 내역 및 소송 결과를 보고하도록 의무화
 - 4. 전문가 참여 확대: 변호사, 학계 전문가 등 외부 위원의 비율을 늘려 심의의 객관성과 공정성 확보
- 따라서 본 조례안은 공익성·법적 타당성을 명확히 하는 세부 시행규칙을 병행해 마련하고, 심사·지원·관리 전 과정에서 투명성 확보를 위한 제도적 장치를 보완해야 할 것으로 사료됨

4. 질의 및 답변요지: 생략

5. 토론요지: 없음

6. 심사결과: 원안가결

7. 기타 소수의견의 요지: 없음

8. 기타: 없음

□ 자문 요지

『서울특별시 마포구 공익소송비용 지원 조례』 제정 검토

- 마포구민의 공익 보호와 관련하여 발생하는 각종 법률 문제에 대한 비용을 지원하는 내용을 담은 조례를 제정하려고 함.
- 위와 같이 조례 제정이 가능한지 여부와 현재 서울시와 소송중인 ‘신규 쓰레기 소각장’ 문제가 ‘공익소송’의 범주에 포함되는지 여부에 대해 자문을 구하고자 함.

질의 1) 『서울특별시 마포구 공익소송비용 지원 조례』 제정이 가능한지 여부?

질의 2) 서울시와 소송중인 ‘신규 쓰레기 소각장’ 문제가 ‘공익소송’의 범주에 포함되는지 여부?

□ 자문 결과 요약

구 분	답변 요지	
법무법인 홍익	질의 1)	- 공익 소송의 내용이 자치구의 사무에 해당하고 소송의 이해관계가 모두 구민에게 있으면, 조례 제정은 가능할 것으로 판단 됨. - 다만, 해당 사안의 경우, 지방자치단체가 보조금을 지출하지 않으면 사업을 수행할 수 없는 경우에 해당하지 않고, 지방자치단체가 권장하는 사업에도 인정되지 않음. - 때문에 공익소송에 대한 지원을 위한 조례안에 재정지출 규정을 포함시키는 것은 위임 범위를 초과하는 것으로 판단 됨.
	질의 2-1)	- ‘신규 쓰레기 소각장’의 경우, 마포구민의 이해관계가 존재하나, 서울시의 공익과 충돌하여 양측의 공익이 대립하는 상황.
	질의 2-2)	- 따라서 해당 사안은 단순히 한 쪽 측면의 공익을 위한 사안으로 보기 어렵고, 「지방재정법」 제17조 제1항 제4호의 지원 대상에 해당한다고 보기도 어려움.
법무법인	질의	- 소각장 설치와 관련된 환경 문제는 주민의 생활과 생활환경과 직결

구 분	답변 요지	
인화	1)	되는 시안으로 지방자치단체의 ‘자치사무’로 볼 수 있음. 따라서, 자치법규 제정은 가능할 것으로 사료됨.
	질 의 2-1)	- 소각장 설치에 환경권과 관련된 중요한 사회적 이익에 관한 사항으로 다수 구민에게 영향을 미치는 공익적 성격을 가진다고 볼 수 있음. 따라서, 마포구 공익소송지원위원회가 공익소송으로 심의하여 결정한다면, 조례상 공익소송의 요건은 충족될 것임.
	질 의 2-2)	- 공익소송의 결과가 다수 주민의 이익에 직결되며, 소송 비용이 개인이나 단체가 감당하기 어려운 수준일 경우, 소송의 공익적 성격과 해당 소송이 지방자치단체의 정책 방향과 일치한다면, 「지방재정법」 제17조 제1항 제4호의 지원 대상에 해당한다고 판단됨.
법률 사무소 도화	질 의 1)	- 공익소송 지원에 관한 조례는 주민의 권리 제한 및 의무 부과에 관한 조례가 아닌 점에서 상위 법령의 구체적인 위임이 없더라도 지방자치단체의 권한으로 조례를 제정할 수 있다고 판단됨.
	질 의 2-1)	- 우리나라에서는 ‘공익소송’에 대한 구체적인 정의가 없지만, 대법원 사법개혁위원회는 이를 ‘약자 및 소수자 권익 보호, 국가권력으로부터 침해된 시민의 권리 구제 등을 통해 사회제도를 개선하고 국가권력을 억제하는 소송으로 정의함. 또한, ‘환경소송은 공익소송의 한 종류로, 주민들이 국가기관이나 기업의 환경 문제에 대해 제기하는 소송을 의미함. 따라서, ‘신규 쓰레기 소각장’ 문제는 서울시의 행정으로 마포구 주민들의 환경권이 침해된 사례로, 이는 ‘환경소송’이자 ‘공익소송’에 해당함.
	질 의 2-2)	

참고자료2	타 자치구 공익소송 관련 제정 보류 현황
-------	-------------------------------

○ 지자체별 보류 현황 및 사유

연번	지 역	처 리 일	보 류 사 유
1	청주시	22.02.22.	- 위원회의 위촉직 위원을 청주시의회에서 추천한 사람 중에서 시장이 위촉한다는 조항은 지방자치단체의 집행기관과 지방의회의 견제와 균형의 법리를 고려하여 지방의회가 집행기관의 고유 권한에 속하는 위원위촉권 등을 적극적으로 개입하는 내용으로 법령상 위반의 소지가 있기 때문에 본 조례안을 보류함
2	서울특별시	24.12.17.	- 법제처의 유권해석에 따르면 본 조례안은 지방재정법상의 지방보조금 지출의 요건인 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위해서 필요하다고 인정되는 경우에 해당 된다고 보기 어려워 상위법 위반 여부에 대한 다툼의 여지가 있음 - 또한, 공익소송비용 미지원 결정에 대해서 불필요한 행정소송이 야기될 수 있으며 소송비용 지원제도가 악용될 경우에는 무권리자의 소송이 초래될 수도 있음 - 한편 공익소송비용 지원 결정에 대한 시정명령, 직접취소, 감사·징계 등 중앙행정기관의 개입으로 공익소송비용 지원의 실효성이 저하될 수도 있고, 또한 일부 법무법인 등의 주도로 기획적인 소송이 남발될 수도 있고 지원대상 모집 및 지원금 관리에 대한 구체적인 규정이 없어서 재정 운영이 어려워질 위험이 있기에 본 조례안을 보류함
3	경기도	23.10.20.	- ‘입법예고’를 하고 본회의 및 상임위원회의 회부는 되지 않음
4	성남시	23.2.3.	- ‘공익소송’의 적용 기준이 모호하며, 대상 범위를 특정하기가 어려워 재검토를 위한 논의가 좀 더 필요하므로 보류를 결정함

【 안건번호 : 의견21-0261 요청기관 전라남도 회신일자 2021. 9. 1. 】

질의	1. 질의요지 지역 주민이 공공의 이익에 관한 소송을 제기하는 경우 지방자치단체의 장이 소송에 드는 비용을 지원할 수 있도록 하는 내용을 조례로 정할 수 있는지?
답변	2. 의견 이 사안의 경우, 지방자치단체장이 민사소송의 일방을 공익 보호 차원에서 지원하는 것은 바람직하지 않고, 형사소송은 국가의 형벌권을 행사하기 위한 절차로 그 단계에서 범죄 가능성이 있는 사람을 공익 보호를 이유로 지방자치단체장이 지원하게 된다는 점에서 바람직하지 않은 측면이 있습니다. (생략) ‘공익 보호’가 지방자치단체의 사무에 해당한다고 보기는 어렵고, <u>소송물의 내용과 무관하게 소송이 중요한 사회적 이익과 관련된다거나 소송 결과가 다수 도민들에게 이익으로 돌아간다는 이유로 해당 소송을 지원하는 것이 자치사무에 해당한다고 보기도 어려운 측면이 있습니다.</u>

【관 계 법 령】

□ 「지방자치법」 제13조 및 「지방자치법」 제28조

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.