

[입법제안]

예산 낭비 방지를 위한 국민소송법

조수진 회원¹⁾

I. 국민소송제도의 의의

국민소송제도에 대해 정해진 정의는 없으나, 참여정부 관련 보고서 정의에 의하면 국가기관 등의 위법한 재무회계행위에 대해 국민이 자기의 권리나 이익과 관계없이 그 시정을 구하고 공공의 이익을 보호하기 위해 제기하는 소송으로서 우리 행정법상 객관소송 중 민중소송의 일종이다. 국민소송은 납세자라는 사실에 근거해 소송을 제기할 수 있다는 점에서 납세자 소송이라고도 한다.

II. 국민소송제도 도입 논의 연혁

우리나라에서 국민소송제도 도입 논의는 2000년 경기 하남시민 266명이 하남시장을 상대로 1999년의 하남국제환경박람회로 인한 186억 원의 예산낭비에 대한 환수 행정소송을 제기하면서 시작되었다. 당시 이 예산은 하남시 예산의 무려 10%에 달하였다고 한다. 후에 이 소송은 법리상 각하되었지만, 이를 계기로 67개 시민단체는 납세자소송특별법을 국회 청원하고 당시 야당인 이주영 한나라당 의원이 2001년 거의 동일 내용으로 대표발의를 하게 된다. 이후 국민소송법 도입은 노무현 정부의 국정과제가 되었다. 수년간 논의 끝에 우선 지자체에 도입하기로 하고 2006년 주민소송제도가 도입되는 성과를 가져왔다.

<표 1> 국민소송법안 논의 연혁

2000년 10월	3개 시민단체, 하남시장 상대로 납세자 소송제기
2000년 12월	67개 시민단체 국회에 '납세자소송에 관한 특별법'입법청원
2001년 3월	이주영 한나라당 의원 납세자 소송법안 대표발의

1) 민생경제위원회 조세재정팀

2001년 5월	하남시 납세자소송 법원 각하
2003년 2월	국민소송제 도입 참여정부 국정추진 세부과제 포함
2003년 7월	정부혁신지방분권위원회, 국민소송제 도입 검토
2004년 11월	이상민 민주당 의원 ‘납세자소송에 관한 특별법안’대표발의
2006년 1월	지방자치법 개정으로 주민소송제 시행
2006년 5월	사법제도 개혁 추진위원회 국민소송법 시안 작성
2008년 11월	이상민 민주당 의원 ‘납세자소송에 관한 특별법안’대표발의
2009년5월	지방법원 의정비 과다 인상에 대한 부당이득 반환청구 주민소송 서울행정법원에서 승소
2010년 12월	권영길 민주노동당 의원 ‘국민소송에 관한 법률안’대표발의
2012년 12월	이상민 민주당 의원 ‘납세자소송법안’ 대표발의
2013년 5월	시민사회 ‘예산낭비 방지를 위한 국민소송법 제정 네트워크’결성
2013년 9월	김현미, 이상민 민주당 의원 국민소송제 입법 공청회 공동주최

Ⅲ. 외국 입법례

주로 미국과 일본에서 국민소송이 매우 활발하게 이루어져 예산 환수의 성과를 내고 있다.

영미법계인 미국의 경우 거의 모든 주에서 지방자치단체 차원의 납세자 소송(Taxpayer's Suit)을 인정하고 있다. 미국의 납세자 소송(Taxpayer's Suit)은 주나 지방행정기관의 부당한 예산집행이나 공금지출 또는 징수해태 등을 대상으로 해서 일정한 요건을 갖춘 납세자가 행정기관이나 공무원 등에게 제기하는 공익소송의 일종이다.

연방정부 차원에서는 1863년 연방법으로 허위청구방지법(The Federal False Claims Act, 'FCA')이 제정된 이래 개정을 거쳐 미국통합법전(U.S.C.) 제31권 제3729조부터 제3733조까지가 허위청구방지 소송을 규정하고 있다. 허위청구방지도소송은 국민이 정부를 상대로 부정한 청구를 한 자를 대상으로 국가를 대신하여 예산 환수 소송을 할 수 있게 하고 예산이 환수되는

경우 소송제기자나 기여자에게 보상급이 지급되는 제도이다.

미국의 납세자소송은 각 주법에 의해 인정되고 현실적으로 납세한 자여야 원고 적격이 있으며 피고는 주정부와 카운티, 타운 및 타운십(township)과 같은 준지방자치단체와 소속 공무원들이다. 소송의 대상은 위법한 조세의 부과징수 및 비과세나 면세, 공금의 부정 유용과 낭비 및 부정처분, 위법한 공계약과 토지수용 등으로 공금이나 공적 재산에 손해 발생이 있어야한다. 소송의 유형은 금지명령, 직무집행명령, 선언적판결과 금전배상청구 등 청구의 내용에 따라 다양하게 인정된다.

반면 미국의 허위청구방지소송은 원고적격에 특별한 제한이 없고 피고는 미 정부에 대해 손해를 입힌 자로서 공무원이나 미군대의 일원에게 금전이나 승인을 받기 위해 고의로 허위의 청구를 한자나 하게 한자, 허위나 부정한 청구를 받아들여지게 하여 공모한 자 등이다. 청구의 유형은 금전청구이고 미 정부가 입은 손해의 3배 금액에 최소 5000불에서 최대 10000불의 금액을 추가한 민사벌금을 부담한다. 최초 소송 제기자는 승소할 경우 기여한 정도에 따라 승소금액이나 화해한 액수 중 최소 10%에서 최대 35%의 보상을 받는데 기준은 부정행위가 언론이나 상급기관에 이미 알려진 것인지 여부, 사인이 제기한 소송을 미 정부가 수행했는지 사인이 모두 수행했는지 여부 등이다.

일본의 주민소송은 우리나라 주민소송과 동일한 제도이다. 1948년 제2차세계대전 후 연합군 사령부가 도입하였다고 하고, 감사전치주의를 채택하면서도 주민 1인이라도 감사를 청구할 수 있게 하고 있다. 피고는 보통지방공공단체의 장, 위원회, 위원 또는 보통지방공공단체의 직원이다. 대상이 되는 행위는 위법한 ① 공금의 지출 ② 재산의 취득관리처분 ③ 계약의 체결 이행 ④ 채무기타 의무의 부담 ⑤ 공금의 부과징수를 해태한 사실 ⑥ 재산의 관리를 해태한 사실이다. 주민소송을 통해 청구할 수 있는 소송의 형태는 ① 당해 행위의 금지청구 ② 당해 행위의 취소 또는 무효확인청구 ③ 태만사실의 위법확인청구 ④ 보통지방공공단체에 대신하여 하는 당해 직원에 대한 손해배상의 청구, 부당이득반환청구, 원상회복청구, 방해배제 청구 총 4가지이다.

일본 주민소송 승소사례로는 지방의원의 연수여행이 오로지 골프 유흥목적으로 사용된 것이라서 시찰 연수 실체가 없어 위법하다고 판결한 사례(고후 지방재판소 1998. 3. 31.판결), 토지개발공사와 시와의 사이에 상당액을 초과한 토지매매계약의 체결 및 매매대금지출에 대한 금지청구가 인정된 사례(오사카 고등재판소 1997.10.20.판결) 등 다수가 있다. 도입 60년이 넘어 현재는 활발한 소송이 이루어지고 있다고 한다.

그 외에도 독일에는 단체소송, 프랑스는 월권소송, 영국에는 시민소송이라는 유사한 제도가 있다.

IV. 현행 우리나라 주민소송

현행 지방자치법 제17조의 주민소송은 중지청구소송(일명 제1호 소송), 처분 취소무효 등 확인소송(제2호 소송), 해태사실위법확인소송(제3호 소송), 손해배상청구 등 이행소송(제4호 소송)의 4가지 형태이다.

먼저 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 감사를 청구한다. 감사 청구 대상은 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수에 관한 사항의 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정될 경우이다. 이후 감사청구한 주민은 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장을 상대방으로 하여 위 4가지 형태의 주민 소송을 제기할 수 있다.

<표 2> 주민소송 실시 사례(2011. 8. 31. 현재 총 26건)

추진 지역	소송 제기일	소송요지	진행상황 및 결과
서울 강동	'10.8.10	불법 의정비 인상분 환수 요구	2심 계류(1심 주민승소)
서울 용산	'10.5.20	"	3심 계류(1심 주민승소, 2심 주민패소)
서울 북	'10.3.23	"	3심 계류(1심 주민승소, 2심 주민패소)
서울 강북	'10.2.22	"	3심 계류(1심 주민승소, 2심 항소기각)
서울 강서	'10.2.22	"	2심 계류(1심 주민승소)
서울 동작	'10.2.22	"	3심 계류 (1심 주민승소, 2심 항소기각)
서울 은평	'10.2.22	"	3심 계류(1심 주민승소, 2심 주민패소)
전남	'09.7.14	여수2청사-여수지방해	3심 계류(1심 주민패소 2심 항소기각)

여수		양수산청 청사교환시 절차상 위법성	
서울 서대문	'09.4.28	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류(1심 주민일부승소, 2심 항소기각)
서울 성동구	'08.12.24	“	3심 계류(1심 주민승소, 2심 주민패소)
서울 양천구	'08.11.20	“	3심 계류(1심 주민승소, 2심 주민일부승소)
서울 금천구	'08.11.20	“	3심 계류(1심 주민승소, 2심 주민패소)
서울 도봉	'08.5.28	“	3심 계류(1심 주민승소, 2심 주민패소)
경기 의정부	'08.1.8	상계·장암도시개발사업지 구 보상금 과다지급으로 의정부시 예산낭비	2심 계류(1심 각하)
경기 성남	'06.5.25	확장된 탄천변도로 일부구 간 (0.27km)을 사용할 수 없 게 되어(비행안전구역) 예산 낭비	3심 계류 (1심 각하,, 2심 항소기각)
서울 관악	'09.10.20	예산을 부적절하게 집행한 전 구청장에게 손해배상 청구요구	종결(주민패소)
서울 동대문	'09.8.7	불법 의정비 인상분 환수요구	종결(주민패소)
서울 구로	'09.8.7	“	종결(주민패소)
경기 수원	'07.9.3	수원시 공무원에 대한 초 과 근무수당 불법지급	종결(주민패소)
강원 원주	'07.8.1	부작위 위법확인소송	종결(주민패소)
충남 청양	'07.4.23	군수 업무추진비 위법 지출 및 불법공사 추진으로 예산낭비	종결(주민패소)
인천 부평	'06.12.11	구청장 업무추진비 위 법지출	종결(주민패소)
인천 부평	'06.10.10	구의 회 업무추진비 위 법지출	종결(주민패소)
서울 성북	'06.9.13	구의 회 업무추진비 위 법지출	종결(주민패소)
충남 서천	'06.8.31	군수 업무추진비 위법 지출	종결(주민패소)
경기 광명	'06.7.24	신설 음식물쓰레기 처리시설이 가동되지	종결(1심 중 소 취하)

		않아 예산 낭비	
--	--	----------	--

위 <표 2>와 같이 2006년 주민소송 도입 이후 2011년까지 단지 26건의 주민소송만이 제기되었다. 이처럼 낮은 제소율은 주민소송 제기 요건이 지나치게 까다롭다는 점이 큰 원인이다. 지방자치법 제17조는 시도의 경우 500명의 연서명을 받아 감사청구를 먼저 한 뒤 주민소송을 제기할 것을 요구하는 주민감사청구전치주의를 취하고 있다. 감사청구를 위한 연서명 인원이 너무 많다. 감사청구 기간까지 사무종료 후 2년으로 제한하고 있는데 지자체 내부 정보를 주민이 수집하기 어렵다는 점에 비추어보면 소송제기기간이 지나치게 짧다.

또 2009년 의정비 과다 지급에 대한 일괄적 주민소송들이 1심에서 승소한 것 외에는 패소하거나 각하되었다. 이것은 정보부족이 원인으로 보인다. 내부고발자 없이는 승소가 가능한 자료 확보가 쉽지 않은데 내부고발자 보호가 제대로 되지 않고, 포상금이 미흡하고, 소송과정에서 행정부나 의회 쪽 정보 공개가 되지 않아서이다. 주민소송 시행 10년이 다 되어간다. 중앙정부 국민소송제도 도입에 대한 신중한 접근을 위해 우선 지방정부에 시행하기로 한 것인데 지나치게 낮은 활용도로 인해 무엇이 장점이고 무엇을 고쳐야 하는지에 대한 상조차 잡을 수 없다.

최근 끝난 인천 아시안게임은 막대한 재정이 소요되어 인천시 재정 위기가 심각하게 악화될 것이라는 우려가 나오고 있고 감사원은 인천아시안 게임 준비과정에서 여러 중복 건축에 의한 재정 낭비 문제가 발생했다고 지적하였다. 다가오는 2018 평창 동계 올림픽 시설도 예외는 아니다. 강원도는 10월부터 올림픽 경기장 일부를 건설하기 위해 가리왕산을 깎고 있다. 이에 대해 민변 민생위는 환경단체와 함께 재정낭비의 중복 시설이라는 점과 불필요한 환경 파괴 문제를 제기하기 위해 주민소송을 위한 전단계로 감사청구를 하였다. 이에 따라 주민소송 활성화를 위한 주민소송 제도의 개선방안 논의도 시작되어야 할 시점이다.

V. 바람직한 국민소송법안의 도입 제안

국민소송은 위에서 소개한 현행 주민소송을 중앙정부에 대해서도 실시하는 것이다. 소송제도의 신설이므로 별도 국민소송법이 제정될 필요가 있다. 국회에 현재 이상민 의원의 납세자소송제정법안이 제출되어 있고, 대한변협에서도 청원안을 제출하였다.

그런데 국민소송법안을 신설할 때에는 무엇을 소송대상으로 할지와 청구의 내용, 소송제기기간, 감사원전치여부, 서명인원조정을 통한 대표성확보, 정보비대칭, 공익제보부족, 재량기각의 문제점을 해결하면서도 남소 방지를 조화롭게 달성해야 하는바, 이하에서 이를 살펴본다.

최근 중요한 쟁점은 소송 대상을 '위법'한 국가 재정행위에 대한 청구에 한정시킬 것인지 아니면 부당한 국가재정행위의 경우 '중지'청구할 수 있도록 부당한 재정행위에 대한 중지청구까지 인정할 것인지 여부이다. 이명박 정부 때 많은 국민들이 초기부터 반대한 막대한 예산의 4대강 사업이 그대로 강행되면서 최근 크게 부각된 쟁점이다. 부당행위 중지 청구 소송이 신설될 경우 정치적 이유에 기한 남소 문제, 부당이라는 개념의 모호성으로 인해 사법부에 의한 정책 심사가 이루어질 수 있다는 우려가 발생한다. 그러나 문제적 재정행위는 위법하기보다는 심히 부당한 경우가 많아 위법행위만으로 소송대상을 정할 경우 모든 문제 사안이 포섭되기 어려운 반면, 부패하고 무능한 공무원에 의한 부당한 재정집행은 꼭 막아야 할 일이다. 국민적 논의를 거쳐 어떠한 제도로 설계할 것인지 신중한 접근이 필요하다.

소송형태도 현행 주민소송처럼 4가지 소송을 모두 도입할 것인지 논의가 필요하다. 국가기관을 대상으로 하여서는 중지청구소송처분과 취소·무효 소송, 해태사실 위법확인소송이 가능하다. 그리고 국민이 국가기관의 장 및 관련 공무원, 재정낭비에 공모하여 부당한 이익을 얻은 사인을 피고로 하여 국가에 손해를 배상하라는 청구를 하는 손해배상의 청구 및 부당이득반환 청구 소송이 있다. 피고적격으로 중앙행정기관장이 기본적인 피고가 되고, 최근 낭비가 문제되는 공공기관의 장이라든가, 국회의원을 피고에 포함시킬 것인지도 논의 대상이다.

제도의 설계에서 국민소송제도 성공을 위해서는 공익제보자 보호 및 포상제도도 중요하다. 상당한 정도의 풍문이나 언론 자료를 수집하여 국민이 소송을 제기하더라도 아직 어떤 언론이나 상급기관도 전체를 파악하지 못하고 있는 입찰비리라든가 행정기관 고위 공직자가 뇌물을 받은 결과 결정한 정책이라면 내부의 공익제보자의 역할이 절대적이다. 그리고 소송에 들어갈 경우 해당 국가기관 내부 정보가 공개되어야 입증이 가능하다. 그러므로 국민소송제도의 성공은 일정한 공익 제보자 보호 규정과 적절한 포상제도의 도입에 있다고 해도 과언이 아니다. 미국의 경우 내부 공익 제보가 활발한데 최초 제보인지, 승소에 기여한 정도가 큰지 등에 따라 포상금 지급의 기준이 자세히 정해져있다.

남소방지책도 중요한 내용이다. 현행 주민소송에는 감사전치주의와 연서명 제도가 도입되어 있다. 손해배상 소송은 행정행위가 종료된 후에 제기되는 것이어서 소송이 제기되더라도 행정행위를 부당하게 지체시킬 우려가 거의 없어서 남소우려보다는 소송을 활성화할 필요성이 크다. 따라서 국민소송을 도입할 경우 적어도 손해배상의 경우에는 감사전치주의나 연서명제도를 폐지하는 것이 타당하다. 그러나 중지소송, 취소소송, 위법확인소송의 경우 남소를 방지하면서도 국민의 재정 참여권 보장을 비례형량하여 달성할 수 있는 방안이 무엇인지 논의가 필요하다. 또 헌법재판과 같이 변호사강제주의를 도입하는 것이 남소방지의 한 방안이 된다.

마지막으로 재판과정에서 쟁점이 정리되면, 국민의 관련 정보에 대한 접근권을 확보하여 피고

인 행정기관과 국민 간 정보비대칭성을 해소해야 한다. 국민소송은 개념상 피고 측에서 발생한 일이라 극심한 정보불균형이 일어날 수밖에 없다. 이를 위해 일상적인 재무회계정보의 공개나 현행 정보관리체계가 적절한지 점검되어야 하고 재판과정에서 원고의 해당 사안에 대한 특정 정보공개신청제도를 두되 행정기관의 공익상 비밀이 지켜질 수 있도록 하여야 한다. 외국의 경우 행정소송에서 법관에게만 공개하도록 하는 제도가 있다는 점을 참고할 수 있을 것이다.



<‘밑 빠진 독상’ 수상시 수여되는 ‘밑 빠진 독’>

과거 시민단체 ‘함께하는 시민행동’은 최악의 선심성 예산배정과 어처구니 없는 예산낭비 사례를 선정하여 밑 빠진 독을 들고 가서 수여하였다. 이 기발한 퍼포먼스는 여러 해 동안 국민들에게 후련함을 선사했고 공감을 얻었다. 이제 제도가 필요하다. 내 돈으로 만들어진 재정에서 관찰자, 제3자로 남을 이유가 없다. 국민의 재정 참여 확대를 통해 국민의 봉사자 공무원들을 감시해야 한다. 국민소송법 제정이 필요하다.