

# 청원서

청원제목 : 『납세자 소송에 관한 특별법』 제정 청원

2000년 12월 12일

# I. 납세자 소송제도 도입의 필요성

## 1. 문제제기

한국에서 중앙정부와 지방자치단체의 예산낭비 문제는 점점 더 심각해지고 있다. 국가채무가 정부에 의하더라도 100조원을 넘어섰고, 지방정부의 부채도 심각한 수준이다. 국가채무 가운데 중앙정부 채무는 1999년말 기준으로 96조1천93억원에 달하고 있고, 지방정부 채무는 17조6천630억원에 달한다.

상황이 이런데도, 정부의 예산낭비를 근절되지 않고 있다. 함께하는 시민행동, 서울마케팅리서치와 <한겨레>가 공동으로 '정부예산 관련 국민의식조사'에서 조사대상자의 89.8%가 예산이 낭비되고 있다고 답했다. 이는 1998년 11월 같은 조사 때의 85%보다 더 높아진 수치다.

또한 몇몇 사건들을 통해 본 예산낭비의 실태는 매우 심각한 수준이다. 예산 낭비 사례중에는 정책판단의 오류가 사후적으로 드러난 경우도 있지만, 민.형사상의 법적 책임을 물어야 마땅한 사안들도 많다.

### 대형사업과 관련하여

- ◆ 사업추진을 하면서 사업타당성 평가시에 편익을 부풀리고 비용을 줄이는 방법으로 타당성없는 사업을 타당성있는 것으로 조작한 사례 : 새만금 간척사업
- ◆ 농어촌 구조개선사업중에 허위영수증, 허위 거래명세표 등을 이용해 사업비를 부풀려 보조금을 가로챈 행위. 감사원에 따르면, 가짜영수증과 허위거래명세표 등을 이용, 사업비를 부풀려 보조금을 가로채거나 용자금을 다른 용도로 전용한 사례가 108건, 82억6,700만원이 적발되었다고 함

### 민선지방자치 실시 이후 지자체장 역점사업과 관련하여,

- ◆ 수익성에 대한 검토도 없이 개인의 기증약속만 믿고 230억원을 들여 보석박물관을 건립했다가 막상 기증을 받아보니 전시할만한 가치가 없는 보석이어서 보석

박물관이 무용지물이 될 지경이 된 사례 : 익산시

- ◆ 수익성도 없는 환경박람회를 무리하게 개최했다가 대규모 적자가 나자 적자보전 용 보조금을 지급한 사례 : 하남환경박람회

그외에 만성화된 예산낭비 사례로,

- ◆ 사회복지시설들이 주,부식비를 부풀리거나 입소인원을 부풀려 산정하는 등의 방법으로 정부보조금을 횡령하는 사례
- ◆ 지자체장이 사업내용에 대한 제대로된 심의도 없이 관행적으로 지역내의 관변 내지 준관변단체들에게 사회단체보조금(정액보조금, 임의보조금)을 지급하는 사례
- ◆ 관급공사계약시나 민간위탁계약시에 계약금액을 부풀림으로써 예산을 과다하게 지급받는 사례
- ◆ 지방의회 의원들의 관행화된 낭비성 해외연수, 의정운영공통업무추진비 부당사용
- ◆ 지방자치단체장들의 관공비 낭비

그러나 이렇게 드러난 사례는 빙산의 일각에 불과할 것이다. 아마 은폐되어 있는 예산낭비의 규모는 엄청날 것으로 짐작된다. 그런데 이제 우리나라는 적자 재정시대로 진입했고, 국가와 지방자치단체들은 빚에 허덕이고 있다. 더이상 예산낭비를 방치하다가는 재정위기를 극복할 길이 없을 것이다.

## 2. 시민참여형 예산감시제도의 필요성

일반적으로 행정을 통제하고 감시하는 장치로는 행정 내부의 통제·감시 장치와 외부로부터의 통제·감시장치가 있을 수 있다. 당연히 예산낭비를 감시하고 통제하는 장치로도 정부 내부의 통제·감시장치와 외부로부터의 통제·감시장치가 있을 수 있다.

지금까지 우리나라는 주로 정부 내부의 통제·감시 장치에 의존해 왔다고 할 수 있다. 국가나 지방자치단체의 재정과 관련된 내부 통제·감시장치로는 감사원이나 각 부처나 지방자치단체의 감사관 등을 들 수 있을 것이다. 그러

나 이러한 행정부 내의 통제·감시장치는 실제로 행정기관의 예산집행을 감시하고 통제하는 기능을 수행하기에는 한계가 있었다. 우선 각 행정기관 내에 존재하는 감사기구(감사관)는 공무원들이 인사에 의해 순환하는 보직중의 하나이므로 독립성과 전문성을 확보하지 못하고 있다. 또한 감사원은 대통령 직속기구이어서 행정부로부터의 독립성을 확보하지 못하고 있는 상황이고, 그나마 감사원에 소속된 인력의 숫자와 전문성도 부족한 실정이다. 이런 실정에서 외부로부터의 감시·통제장치가 갖는 의미와 역할은 중요할 수 밖에 없다.

재정에 대한 외부로부터의 감시·통제장치란 결국 '시민(납세자)에 의한 감시·통제장치'를 의미한다. '시민(납세자)에 의한 감시·통제장치'란 시민이 정부지출을 감시할 수 있는 정보획득 수단으로서의 정보공개청구제도, 정부지출의 적법성·타당성이 의심되는 경우에 독립적 감사기구에 감사청구를 할 수 있는 시민감사청구제도, 위법행위로 인해 국가나 지방자치단체 등이 입게 될 손해의 예방, 손해의 확산방지, 손해의 회복을 위해 시민이 국가나 지방자치단체를 대위하여 소송을 제기할 수 있는 납세자소송 제도, 공익제보를 한 시민을 보호하는 공익제보자 보호제도 등을 의미한다.

정부내의 감시·통제장치가 비교적 잘 마련되어 있는 미국에서도 외부로부터의 감시·통제장치의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 미국에는 독립성과 전문성을 갖춘 회계검사원(GAO)이 존재하고, 각 부처내의 감사기능도 실질화되어 있지만 오히려 시민이 예산부정을 막기 위해 참여할 수 있는 통로를 보장하고 있다. 정보공개제도와 공익제보자 보호제도가 비교적 잘 정비되어 있고, 납세자가 주정부나 연방정부를 위해 대신 소송을 제기할 수 있는 납세자 소송제도가 존재한다.

이렇게 미국에서 정부재정에 대한 시민의 감시와 통제가 중요시되는 까닭은 여러가지가 있을 수 있지만, 그 중에 중요한 한 가지는 아무리 행정부 내의 통제·감시 장치를 강화하더라도 예산낭비를 막기에는 역부족이기 때문이다.

또한 우리와 비슷한 법제도를 가진 일본에도 주민소송제도가 인정되어 지방자치단체의 주민이 직접 지방자치단체의 위법한 재무상 행위에 대해 소송을 제기하는 권리로 인정되고 있다.

그런데 정작 예산낭비가 횡행하고 있는 우리나라에서는 중앙정부와 지방정부의 재무상 행위를 통제하기 위해 시민이 참여할 수 있는 통로, 행사할 수 있는 권리란 것이 거의 인정되지 않고 있다. 이렇게 예산감시를 위한 시민

참여를 인정하지 않고 있었던 것이 예산낭비가 만연해 있는 지금의 현실을 초래한 중요한 원인이라고 볼 수밖에 없다.

납세자 소송의 이론적 근거로 제시되는 몇가지 이론중에서 주주대표소송 유사설을 취하는 것은 아니지만, 주주대표소송과의 비교를 해 보면, 납세자 소송제도 도입의 필요성에 대한 시사점은 얻을 수있을 것이다. 주식회사내에는 감사가 존재하고, 자산규모가 일정액 이상(현행 주식회사의외부감사에 관한법률 시행령상으로는 직전 사업연도말 자산총액이 70억원 이상)이면 공인회계사로부터 외부감사까지 받게 되어 있다. 그렇지만, 미국, 일본, 우리나라의 상법은 주주들이 회사경영을 감시하고 나아가 부실경영에 대한 책임까지 물을 수있게 하는 주주대표소송 제도까지 두고 있다. 그 이유는 아무리 회사 내부에 감시·통제장치를 마련해 놓더라도 독립성에 한계가 있기 때문이다. 또한 회사의 소유주인 주주들이 회사를 감시하고 부실경영을 추궁할 수있는 권리를 가지는 것은 주식회사의 본질상 너무나 당연한 것이기 때문이다. 주주들이 회사경영을 감시하는 것을 허용하지 않는다면, 주주들은 주식회사 제도를 불신하게 될 것이고 그렇다면 그 추종자들로부터 '인류 최고의 창작품'이라고 추앙받고 있는 주식회사 제도는 무너지게 되고 말 것이다. 반면, 주주들의 감시권을 충분히 보장한다면, 주식회사 제도의 정당성은 매우 강화될 수있는 것이다. 또 한가지 고려할 것은 주주들에게 감시권과 통제권(소제기권 포함)을 인정하더라도 회사의 입장에서 추가적인 비용부담은 거의 없다는 것이다. 그러나 회사내부의 감사기구를 확대하는 데에는 훨씬 많은 비용이 들 수밖에 없는 것이다.

특히 주주의 경영감시·통제권은 최종적으로 부실경영의 책임자에 대해 손해배상을 청구할 수있는 주주대표소송 제도에 의해 확보된다. 이러한 제도가 없으면 주주는 단지 비판만 할 수있을 뿐, 아무런 실질적인 조치를 취할 수가 없다. 주주대표소송제도가 없다면, 주주로서는 회사경영자가 자신의 비판을 들어주기를 막연히 기대할 수밖에 없는 것이다. 그러나 주주가 부실경영의 책임자에 대해 손해배상청구소송을 제기할 수있게 하면, 회사경영자는 최종적으로 자신이 주주에 대해 책임을 져야 한다는 사실을 명백하게 인식할 수밖에 없다.

### 3. 기존 제도와의 관계

종래에도 관련제도로 감사원법상 변상판정을 할 수있는 제도와 공무원법

죄에관한몰수특례법에 의한 몰수·추징 규정이 있었지만, 감사원법상 변상판정제도는 그 대상이 회계관계직원으로 한정되는 데다가 감사원의 감사에 의해 책임소재가 밝혀진 후에라야 가능하다는 점에서 한계가 있고, 공무원범죄에관한몰수특례법도 공무원의 범죄행위가 밝혀져 형사처벌을 받게 된 경우에만 적용된다는 점에서 예산지출과 관련된 위법행위를 막기에는 한계가 뚜렷했다고 할 수있다.

또한 기존의 제도에 따르면, 결국 감사원이나 수사기관에게만 권한이 있을 뿐, 정작 정부의 재정을 최종적으로 부담하는 납세자에게는 아무런 권리도 부여하고 있지 않았다는 문제점을 가지고 있다.

#### 4. 납세자 소송제도의 장점

##### (1) 위법한 재무상 행위에 대한 외부적 감시·통제장치

정부내의 감시·통제장치가 제대로 기능하지 못하고 있는 상황에서 납세자소송 제도라는 시민참여장치는 예산집행과 관련된 부패행위나 위법행위에 대한 유효한 외부적 감시·통제장치로서 기능한다.

##### (2) 효율적인 위법지출 방지책

비용-효익 분석(cost-benefit analysis)의 관점에서 보아도 재정에 대한 시민참여 제도는 그 효율성이 인정된다. 실제로 정부내의 감사기구를 확충하는 것은 인건비 등 추가적인 비용부담을 가져올 수밖에 없다. 반면 시민참여 제도는 추가적인 비용부담이 거의 없이 매우 효율적으로 재정을 감시·통제할 수있다는 장점이 있다.

또한 시민에 의한 정부지출 감시는 단지 비용을 절감한다는 측면뿐만 아니라, 성과달성이라는 측면에서도 매우 효율적이다. 아무리 정부내의 감사기구를 확충하더라도 은밀하게 이루어지는 부정행위를 적발해 내기는 쉽지 않다. 그러나 시민참여의 보장은 공익제보의 활성화를 통해 부정행위의 은밀성을 깬다. 이것은 예산부정에 대처하는 방식으로서는 매우 효율적인 방식이다. 결국 재정에 대한 시민참여 제도는 비용 대비 효익이라는 관점에서 보아도 매우 효율적인 장치인 셈이다.

### (3) 공익제보의 활성화

예산지출과 관련된 위법행위를 근절하기 위해서는 그 행위에 근접해 있는 공익제보자의 제보가 절실하게 필요하다. 그러나 공익제보자는 제보로 인해 자신이 입게 될 사회적 불이익(불이익처분을 당할 위협, 기존의 인간관계가 단절될 위협등)을 감내하기가 쉽지 않다. 반면에, 지금처럼 수사기관이나 감사기관이 신뢰받지 못하는 상황에서는 잘못된 행위가 시정된다는 보장도 없다. 그래서 공익제보가 실제로 이루어지는데에는 상당한 어려움이 있다.

그러나 예산지출과 관련된 위법행위를 근절하기 위해서는 공익제보의 활성화가 필연적으로 요구된다. 그리고 공익제보를 활성화하기 위해서는 자에게는 그가 받을 불이익으로부터 그를 보호해 줄 뿐만 아니라, 일정정도의 보상을 통해 경제적·심리적 안전장치를 마련해 줄 필요가 있다. 따라서 미국의 False Claims Act처럼 부정유출된 예산을 소송제기를 통해 환수한私人(주로 공익제보자가 해당된다)에게 보상금을 지불하는 제도를 도입할 필요가 있다.

### (4) 참여민주주의의 실현(납세자의 직접참여수단)

국가와 지방자치단체의 재정을 부담하는 납세자가 위법을 보면서도, 자신에게 아무런 권리가 없기 때문에 그것을 방치할 수밖에 없는 것이 과연 민주주의인지 의문을 던질 수밖에 없다. 참여민주주의는 주권자인 국민에게 보다 적극적이고 능동적인 참여기회를 보장할 것을 요구한다. 특히 지방분권 시대에는 당연히 주민이 지방자치단체의 행정에 대해 적극적이고 능동적으로 참여할 수 있어야 한다. 그리고 재정분야에 있어서 참여민주주의는, 납세자에게 자신이 낸 세금이 어떻게 쓰여지는 지 감시하고, 나아가 납세자소송 제도를 통해 국가나 지방자치단체의 재정상 손해를 예방, 방지하고 위법하게 지출된 예산을 환수할 수 있는 실질적 권리까지 보장하는 것을 의미한다.

## II. 납세자 소송제도의 입법례

### 1. 미국의 the Federal False Claims Act(31 U.S.C. §§ 3729-3733)

미국에는 주법에 의해서도 지방자치단체에 대한 납세자소송제도가 인정되고 있다. 미국에서는 1847년 뉴욕시 시장을 피고로 하는 납세자 소송이 처음으로 인정되었고, Massachusetts주는 같은해에 지방자치단체의 예산남용에 대한 납세자 소송을 허용하는 성문법을 제정하였다. 현재는 모든 주에서 지방자치단체 차원의 납세자 소송이 인정되고 있다. 또한 New Mexico주를 제외한 모든 주에서 주차원의 납세자 소송도 인정되고 있다.

지방자치단체나 주차원의 납세자소송은 불법적인 행위뿐만 아니라 낭비적 행위까지 대상으로 하고 있고, 재무적 사항 뿐만 아니라 비재무적 사항에 대해서도 소송제기가 가능하다. 그리고 소송의 유형도 매우 다양하고 인정되고 있다.

그러나 여기에서는 1863년 연방법으로 제정되어 시행되고 있는 the Federal False Claims Act의 내용을 중심으로 소개하고자 한다. 위 법은 소송원고에 대한 보상금 지급 등 많은 시사점을 가지고 있기 때문이다.

#### (1) 연 혁

남북전쟁 당시에 연방보급품 구매과정에서의 부정행위를 막기 위해 1863년 제정된 The Federal False Claims Act(이하 FCA라 한다)는 "링컨법(Lincoln Law)"라고도 알려져 있다. 남북전쟁 당시 군수품 납품업자들은 북군에게 부서진 라이플, 절름발이 말, 불발탄 등을 터무니 없는 값에 팔아넘김으로써 이익을 취하고 있었다. 이렇게 정부를 상대로 한 군수품 업자들의 사기가 만연함에도 불구하고 공적 법집행기관들은 이를 제지하지 못하였고, 이를 보다 못한 당시 대통령, 아브라함 링컨은 1863년 FCA를 입법하게 된 것이다.

이 법은 제정당시에 개인이 정부를 상대로 사기를 행한 자를 상대로 소송



(FCA에 의한 소송을 "qui tam"소송이라 한다)을 하여 피고로부터 환수한 금액의 최고 50%까지를 보상받을 수 있도록 하였다. 이 법은 1943년 군수업체의 로비로 인한 개정으로 상당부분 약화되었고, 1986년까지는 '법은 존재하나 실질적으로 이용되지 못하는 상태'가 지속되었다.

그러나 1980년대에 들어서면서 정부에 대한 사기(Fraud)가 만연하고 있음이 여러 자료들을 통해 드러났다. 예컨대 1981년 미국 회계검사원(General Accounting Office)의 보고에 의하면 일년에 수백억 달러의 예산이 정부를 상대로 한 업자들의 사기행위로 인하여 낭비되고 있다고 지적되었고, 법무부장관도 그러한 사기행위 중 극히 일부분만이 적발된다고 시인하였다. 특히 이러한 문제는 예산규모가 크면서도 군수품 시장의 부존재 혹은 비밀화로 인해 가격정보가 확인되지 않는 문제점이 있는 국방 무기 조달절차에 많이 나타났다. 결국 당시 정부와 의회는 내부제보자의 도움없이 일반 수사기관이나 감사기관만으로는 이를 막을 수 없다는 인식을 같이 하게 되었고, 이에 의회는 1943년 개정으로 거의 사문화된 부정주장법을 부활시키게 되었다.

FCA에 의한 소송을 "qui tam"소송이라고 부르는데, "qui tam"은 라틴어로 "자기자신을 위해서 뿐만 아니라 왕을 위해서 소송을 제기하는 사람"이라는 뜻이다. "qui tam"은 연방정부에 대해 사기적 행위를 한 것에 대한 증거를 가진 사람으로 하여금, 연방정부를 대신해서 부정행위자를 상대로 소송을 할 수 있게 하는 FCA의 독특한 매카니즘을 나타내는 법률용어이다. "qui tam" 소송은 실제로 내부의 공익제보자에 의해 제기되는 경우가 많기 때문에 종종 "whistleblower lawsuit"라고도 불린다.

## (2) FCA의 내용

### ① 적용대상

미국의 FCA는 다음과 같은 행위를 한 자에 대하여 적용이 된다.

- (1) 고의로(knowingly)/ 공무원 또는 미정부 고용원, 미 군대의 일원에게/ 지급 또는 승인을 받기 위하여/ 허위 또는 사기적 주장을 통하여/ 지급이나 승인을 청구하거나 청구되게 한 자
- (2) 고의로(knowingly)/ 미정부로부터/ 허위 또는 사기적 주장에 대한 지불 또는 승인을 받기 위하여/ 허위의 기록이나 진술을/ 제작, 사용하거나 또는 제작, 사용되도록 한 자

- (3) 허위 또는 사기적인 주장을 받아들여지게 하거나 지불케 하여 미정부를 편취하려고 모의한 자
- (4) 미정부가 사용하였거나 사용할 물건 또는 돈을 소유, 관리, 보관하고 있는 자로서/ 미정부를 편취하거나 재산을 은닉할 목적으로/ 자신이 받은 증명서, 영수증에 기재된 양보다 적은 양을/ 배달하거나 배달되도록 한 자.
- (5) 미정부가 사용하였거나 사용할 물건의 영수사실을 증명하는 문서를 만들거나 배달할 권한이 부여된 자로서/ 미정부를 편취할 목적으로/ 영수증 상의 정보가 사실인지 여부를 확인하지 아니한 채 위 문서를 만들거나 배달한 자
- (6) 고의로(knowingly)/ 공무원 또는 미정부의 고용원으로부터/ 팔거나 담보제공할 수 없는 공공재산을 사거나 담보로 제공받은 자
- (7) 고의로(knowingly)/ 미정부에게 금전이나 재산을 지불 또는 전달하여야 할 의무를/ 감추거나 회피하거나 줄이기 위하여/ 허위의 기록이나 진술을 제작, 사용하거나 제작, 사용되도록 한 자

다만, FCA는 조세포탈(tax fraud), 낭비(waste), 부실운영(mismanagement)에는 적용되지 않는다.

## ② 손해배상책임

위와 같은 행동을 한 자는 미 정부에 대하여 자신의 행동으로 인하여 미 정부가 입은 손해의 3배에 해당하는 금액에 매 부정청구건당 최소 5,000\$ 최대 10,000\$의 민사벌금을 추가한 금액을 물어야 할 책임이 있다.

## ③ 소송의 과정

사인(私人)도 FCA위반에 대해서 민사소송을 제기할 수 있다. 소제기는 연방지역법원에 하게 되고, 소제기시에 원고가 소지한 실질적 물증 및 정보에 관한 서면이 소장과 함께 제출된다. 소장은 최소 60일간 비밀로 유지되고 법원의 명령없이 피고에게 전달되지 아니한다. 소장사본과 원고가 소지한 실질적 물증 및 정보에 관한 서면은 미정부에게 제출되며, 미정부는 소장사본과 증거들을 받은 날로부터 60일 이내(정부의 요청에 의해 연장될 수 있다)에 위 소송에 참가(intervene)하여 소송을 수행할 수 있다. 미정부는 60일 또는 연장된 기간이 경과되기 전에 (a) 정부가 소송을 수행하거나(이 경우 소

송수행의 주된 책임은 정부가 지게 되나, 최초 소송제기자도 제한된 범위내에서 당사자로서 소송수행을 계속할 권리를 갖는다), (b) 위 소송승계를 거부하는 의사를 법원에 통지해야 한다.

#### ④ 보상규정

FCA에 의해 私인이 제기한 소송을 미정부가 수행한 경우, 소송을 제기한 私인은 자신이 그 소송의 수행에 실질적으로 기여한 정도에 따라 환수금액 중 최소 15% 최대 25%의 보상금을 받는다.

만약 FCA에 의해 사인이 제기한 소송을 미정부가 수행하지 않은 경우, 그 소송제기자는 환수금액의 25-30%에 해당하는 보상금을 받는다.

그러나 최초소송제기자가 FCA위반을 계획하였거나 시작하였다고 법원에 의하여 밝혀진 경우에는 법원은 보상금을 감액할 수있으며, 만약 최초소송제기자가 FCA위반과 관련하여 형사범죄를 저지른 경우에는 전혀 보상금을 받지 못한다.

#### ⑤ 소제기 기한

FCA 위반행위후 6년이 경과한 경우나, 사건에 대한 조치를 취할 의무가 있는 미 정부요원이 소송제기권이 있음을 안 날로부터 또는 알았을 것으로 합리적으로 추정된 날로부터 3년이 경과한 경우중 나중에 완성된 시한 이후에는 소송제기가 불가능하다. 또한, 그 위반행위가 범해진 날로부터 10년이 경과하면 소송제기는 무조건 불가능하다.

#### (3) Qui tam 소송의 유형

qui tam소송의 대상이 되는 행위의 유형으로는 부당대금청구건 (mischarging case), 허위계약(false negotiation)이나 부당가격책정(defective pricing), 허위증명(false certification) 등이 있다.

#### (4) 환수에 관한 통계

1986년 FCA가 개정된 이후 "qui tam소송"에 의하여 환수된 총액은 \$2.915billion을 넘어섰고, 1999년까지 2,981건이 넘는 "qui tam"소송이 제기되었다. 1999년에만 해도 483건이 제기되었고, \$458million이 재무성으로 환

수되었다.

#### 연도별 소송건수

연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
소송 건수	33	60	95	82	90	119	131	221	279	363	534	471	483

#### 법무성에서 수행한 qui tam소송에 의해 환수된 금액 (단위 : 백만달러)

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
환수 액	15	40	72	134	173	379	244	127	625	331	458

그리고 법무성이 참가하지 않은 사건들에서 환수된 금액이 224million달러에 달한다. 환수가 이루어진 모든 qui tam사건들에 있어서 평균 환수액은 \$5.8million이다. 그리고 소송을 제기한私人에 대한 평균 보상액은 1.0million이다.

#### (5) 남소의 가능성에 대하여

이 제도에 대해서는 소송이 남발될 우려가 있다는 비판이 있다. 특히 보상금 지급규정이 남소(濫訴)를 조장할 수있다는 것이다. 그러나 FCA에 의한 qui tam소송의 경우에는 소송기간에 수년이 소요되는데다가, 본인의 많은 노력과 비용, 변호사의 조력이 없이는 수행이 어려운 소송이다. 따라서 소송이 남발될 가능성은 매우 희박하다.

#### (6) Qui tam 소송의 실제사례

##### ① United Technologies 사건

1994. 3. UT사는 前 임원 중의 한명에 의하여 제기된 qui tam소송에서 1500만달러를 지급하기로 합의하였다. UT사 중 Sikolsky Aircraft Division은 미정부와 맺은 헬리콥터 조달계약의 집행과정에서 실제 들지도 않은 비용을 정부에 청구하였다가 위 소송에서 이것이 발각되었던 것이다. 그 결과 내부

제보자는 보상금으로 2250만달러를 받았다.

### ② Lucas Industres P.C. 사건

1995. 10월 루카스 사는 前職 루카스사의 기계공, Frederick C. Copeland 가 제기한 qui tam 소송에서 8800만달러를 지급하기로 합의하였다. 루카스사는 미정부에 제공하기로 한 항공기 부품을 테스트 없이 납품하였고, 부품중에 결함이 있는 것을 알면서도 미 육군, 해군, 공군에 납품한 사실이 위 제보를 통해 밝혀진 것이다. 그 결과 Copeland씨는 보상금으로 1930만달러를 보상금을 받았다.

### ③ General Elecronic 사건

General Elecronic사는 자신의 해외항공사업부 이사로 재직중이던 내부제보자, Chester Walsh에 의해 제기된 qui tam 소송에서 5950만달러를 지급하기로 합의하였다. GE사는 정부에 의해 승인받지 아니한 사업의 비용을 정부 승인사업의 비용으로 돌리는 방식으로 하여 정부로부터 과도한 비용을 지급 받았고 전직 GE사의 이사는 정부가 제공한 GE사업 기금 중 수백만 달러를 횡령한 사실이 위 제보를 통해 밝혀진 것이다. 이로 인하여 위 제보자인 Walsh씨는 1300만달러를 보상금으로 지급받았다.

### ④ 협상에서의 진실고지의무 위반

1995. 1. Rubbermaid사는 General Wervices Administration과 협상하면서 정부의 할인율보다 낮은 할인율을 상업거래에 적용하는 사실을 고지하지 않았다는 이유로 qui tam 소송을 제기받아 887,000달러를 반환하기로 합의하였다. 이 사건으로 내부제보자는 185,000달러를 보상금으로 받았다.

## 2. 일본의 주민소송 제도

일본의 지방자치법에는 주민소송제도가 존재한다.

### ① 연혁

일본의 주민소송 제도는 1948년 지방자치법 개정시 미국의 납세자소송을 모델로 하여 도입되었다. 일본 지방자치법상의 주민소송 제도는 보통지방공공단체의 주민이 주민감사청구를 거쳐도 지방자치단체의 위법한 재무행위가

시정되지 않을 경우에 당해 행위의 금지, 행위의 취소 또는 무효확인, 당해 태만사실의 위법확인, 손해배상, 부당이득의 반환 등을 청구할 수 있는 소송 제도이다.

## ② 원고적격

주민소송의 원고가 될 수 있는 자는 지방자치단체의 주민으로서 감사청구를 한 자이다. 감사청구를 한 보통지방공공단체의 주민은 ① 감사위원의 감사의 결과나 권고에 불복이 있을 때, ② 감사위원의 권고를 받은 보통지방공공단체의 의회, 장, 기타 집행기관, 직원의 조치에 불복이 있을 때, ③ 감사위원이 감사청구가 있는 날로부터 60일 이내에 감사 또는 권고를 행하지 않았을 때, ④ 감사위원의 권고를 받은 보통지방공공단체의 의회, 장, 기타 집행기관, 직원이 권고에 표시된 기간안에 필요한 조치를 강구하지 않은 때에 주민소송을 제기할 수 있다.

주민감사청구와 마찬가지로 주민은 단 1명이라도 주민소송을 제기할 수 있다.

## ③ 주민소송의 대상

주민소송의 대상이 되는 행위는 위법한 ① 공금의 지출, ② 재산의 취득·관리·처분, ③ 계약의 체결·이행, ④ 채무, 기타 의무의 부담, ⑤ 공금의 부과·징수를 해태한 사실, ⑥ 재산의 관리를 태만히 한 사실이다.

## ④ 소송유형

주민이 주민소송을 통해 청구할 수 있는 청구의 유형은 일본 지방자치법상 아래의 4가지로 구분되어 있다. 다만, 제1호의 청구는 당해 행위에 의하여 보통지방공공단체에 회복이 곤란한 손해를 발생하지 않은 경우에 한하여, 제4호의 청구중 직원에 대한 부당이득의 반환청구는 당해 직원에게 이익이 존재하는 한도에 한한다(일본 지방자치법 제242조의2 제1항).

1. 당해 집행기관 또는 직원에 대한 당해 행위의 전부 또는 일부의 금지청구
2. 행정처분인 당해 행위의 취소 또는 무효확인의 청구
3. 당해 집행기관 또는 직원에 대한 당해 태만사실의 위법확인의 청구
4. 보통지방공공단체에 대신하여 행하는 당해 직원에 대한 손해배상의 청구, 부당이득반환청구, 당해 위법행위나 태만한 사실에 관계된 상대방에 대한 법률관계부존재확인청구, 손해배상청구, 부당이득반환청구, 원상회복청구

또는 방해배제의 청구

## ⑤ 소송절차

### i) 감사청구 전치주의

일본 지방자치법상 주민소송은 주민감사청구절차를 먼저 거친 이후에만 제기할 수 있도록 하고 있다.

### ii) 제소기간

주민소송은 다음 각호에 적힌 기간내에 제기해야 한다.

1. 감사위원의 감사결과 또는 권고에 불복하는 경우에는 당해 감사결과 또는 당해 권고 내용의 통지가 있었던 날로부터 30일 이내
2. 감사위원의 권고를 받은 의회, 장 기타 집행기관 또는 직원의 조치에 불복이 있는 경우에는, 당해 조치에 관한 감사위원의 통지가 있었던 날로부터 30일 이내
3. 감사위원이 청구를 한 날로부터 60일이 경과하도록 감사 또는 권고를 행하지 않은 경우에는, 당해 60일을 경과한 날로부터 30일 이내
4. 감사위원의 권고를 받은 의회, 장, 기타 집행기관 또는 직원이 조치를 강구하지 않은 경우, 당해 권고에 적힌 기간이 경과한 날로부터 30일 이내

### iii) 別訴의 금지

주민소송이 계속되어 있을 때에는 당해 보통지방공공단체의 다른 주민은 별도의 소에 의하여 동일한 청구를 할 수 없다. 다만, 다른 주민은 소송참가를 할 수 있다.

### iv) 관할법원 등

주민소송은 당해 보통지방공공단체의 사무소의 소재지를 관할하는 지방재판소의 관할에 전속한다.

주민소송을 제기한 주민이 승소(일부승소 포함)한 경우에 있어서, 변호사보수를 지불해야할 때에는 보통지방공공단체에 대하여 그 보수액의 범위내에서 상당하다고 인정되는 액수의 지급을 청구할 수 있다.

## ⑥ 주민소송의 현황

일본의 주민소송은 최근 증가하는 추세에 있다. 1992년 3월31일부터 1995년 3월 31일까지의 3년간의 주민소송의 상황을 보면, 都道府縣에 있어서는 감사청구 174건에 대하여 71건, 市町村에 있어서는 감사청구 911건에 대하여 263건의 주민소송이 제기되었다. 소송유형중에서는 주민에 의한 대위청구가 압도적으로 많은 양상이다.

## ⑦ 주민소송의 사례

최근 주민소송이 제기되어 주민측이 승소한 사례를 몇가지 소개한다.

- 1> 市내의 자치회장회의에서 지출한 홍보민원비가 실제로는 접대성으로 지출되었다고 하여 손해배상을 명한 판결(浦和우라와) 지방재판소 1998. 12. 21. 판결)

판결요지 : 川口市 (가와구치시) 가 마을 자치회장과 자치회 임원들을 데리고 1박2일 일정으로 합동회의 명목으로 멀리 떨어진 곳으로 회의를 갔는데, 실제 회의는 1시간도 안되어 끝나고 의사록 작성도 이루어지지 않았으며, 오히려 각종 전화 등이 일정에 포함되어 있었던 것으로 보아 회의에 들어간 비용중 교통비, 숙박비 등을 시의 공금으로 지출한 것을 위법하다고 한 판결

- 2> 일본에서는 우리나라의 '업무추진비'와 유사한 예산항목으로 '식량비', '교제비'가 있는데 이러한 경비의 지출이 위법하다고 하여 손해배상명령을 내린 판결(동경지방법판소 1998. 8. 27. 판결 平成8년 (行ウ) 259호 사건)

판결요지 : 도의 수도국이 주최한 회의에 있어서 지출된 경비중, 노래방에서 행해진 2차비용, 시찰지에 있어서 술값, 참가자에 준 토산물 비용 등은 하수도 사업의 경영에 관계된 사무 또는 이것과 합리적인 관련성을 갖는 대접등이라고 할 수없어 위법하다고 한 판결. 특히 이 판결은 간담회후 2차 노래방을 간 것에 대해, 본건 노래방에서의 2차는, 당초부터 전원의 참가는 예정하고 있지 않았던 것, 방에 들어가지 않고 방의 밖에서 이야기하고 있던 자도 있던 것, 그러한 혼잡한 방 가운데에서 가라오케를 즐기는 자도 있었던 것, 위스키 등 상당한 술과 음식이 제공된 것 등에 비추어 볼 때에 단순한 사적인 회합에 지나지 않고, 그 비용은 참가자 개인의 부담에 되돌려 보내는 것이 당연한 것이라고 인정되므로, 본건 2차 비용을 공금에서 지출한 것



은 위법하다고 보았다.

그 외에도 최고재판소에서까지 손해배상판결이 난 사례도 있다. 판결이 난 사례는 町の町長이 관할 구검찰청의 검찰관등 3명과 방법문제로 요정에서 간담회를 가지면서 음식을 먹고, 2차로 다른 음식점에 가서 음식을 먹은 다음, 평소에 친분이 있던 검찰관만 데리고 3차를 가서 스낵바에서 음식을 먹었는데, 町長이 그 음식대를 町長교제비에서 지출한 경우였다. 그런데 그 町의 주민이 3차로 간 스낵바에서의 음식대를 町長교제비로부터 지출한 것은 위법이라며 町을 대위해서 町長을 상대로 손해배상을 청구한 것이다. 주민소송을 제기한 논리는 3차 스낵바에서 음식을 먹은 것은 Y가 사적인 교제를 한 것이지 직무와의 관련성이 없기 때문에 음식대를 町長교제비로부터 지출한 것은 위법이라는 것이었다. 지방재판소, 고등재판소, 최고재판소는 모두 주민의 논리를 받아들여 Y로 하여금 町에 손해배상을 하라는 판결을 내렸다(소화 61년 3월 13일 최고재판소 판결). 이 판결은 당연히 일본에서 전국적인 파문을 불러일으켰다.

3> 경영이 파탄상태에 있던 제3섹터 (sector) 에 대해 시가 보조금을 교부한 것이 위법하다고 하여, 보조금 교부 당시의 시장 개인에 대해 제기한 손해배상청구소송이 인용된 사례(山口(야마구찌) 지방재판소 판결 1998. 6. 29. 선고)

4> 1989년에 나고야 시에서 개최된 세계디자인 박람회 시설, 비품을 주최자인 (재)세계디자인 박람회 협회로부터 나고야시가 구입한 것에 대해 '적자를 감추기 위한 것으로, 가치도 없고 필요도 없는 물건을 구입하여, 시에 손해를 입혔다'고 하여, 시민이 당시 시장을 상대로 낸 주민소송에서 약 10억3천6백만엔의 손해배상청구를 인용한 판결(名古屋 (나고야) 지방재판소 판결 1996. 12. 25.)

판결요지 : 나고야시가 시장이 대표자로 있는 재단법인 세계디자인박람회 협회와의 사이에 체결한 계약은 민법 108조에 정한 쌍방대리의 금지의 규정에 위반한 것으로서 위법하다고 하여 시장 등에 대한 손해배상청구를 인용하였음.

5> 수의계약에 의한 정유지(町有地)의 매각이, 예외적으로 수의계약을 할 수

있는 사유를 정한 지방자치법시행령 167조 1항 각호에 해당하지 않아 위법하다고 하여 계약의 체결 및 이행 행위의 금지를 청구한 주민소송이 인용된 사례

(岡山 (오카야마) 지방재판소 판결 1998. 5. 20.)

6> 지방의원 등의 시찰 연수 여행이 오로지 골프플레이의 유희 목적으로 계획, 실시된 것으로, 시찰 연수의 실체를 갖지 않는 위법한 것이라고 판결한 사례(鉦府(고후) 지방재판소 1998. 3. 31. 판결)

7> 토지개발 공사와 시와의 사이에서 상당액을 초과한 가격으로 토지 매매 계약의 체결 및 매매대금의 지출을 한 것의 금지 청구가 인정된 사례(大阪(오사카) 고등재판소 1997. 10. 20. 판결)

8> 가공의 회합의 비용의 명목으로 시의 공금이 지출된 경우에 공금 지출 결정을 한 전결 권자에 대해 이루어진 손해배상청구소송에서 허위 가공의 사실에 근거하고 회계 처리가 행해지고, 공금이 지출된 경우, 그 공금 지출은 그것만으로 당연히 위법이라고 하여 손해배상청구를 인용한 사례(大阪 (오사카) 고등재판소 판결 1997. 5. 22. 판결)

9> 愛媛縣 (에히메현) 현이 야스쿠니 신사가 매년 행하는 축제 등에 즈음하여 공금을 지출하여 봉납을 한 것이 헌법상의 정교분리의 원칙에 위반된다고 하여 지사에게 손해배상을 명한 사례(最高裁 1997. 4. 2. 판결)

### 3. 납세자 소송제도의 도입방안

위와 같은 입법례들을 참조하여 납세자 소송제도의 현실적인 도입방안에 대해 검토할 필요가 있다. 납세자 소송제도의 도입에 있어서 여러 가지 입법기술적인 문제들이 존재하지만, 앞서 언급한 미국과 일본의 입법례를 볼 때에, 우리나라에 이 제도를 도입하는 데에는 큰 어려움이 없다. 특히 우리와 법제가 거의 유사한 일본에서 주민소송 제도가 안정적으로 시행되고 있는 것을 볼 때에, 특히 그러하다.

또한 현행 행정소송법도, 법률의 정함이 있는 경우에는 자신의 법률상 이익과 직접 관계없이 국가 또는 공공단체의 기관이 법률에 위반되는 행위를 한 때에 그 시정을 구하기 위한 민중소송을 제기할 수 있다(행정소송법 제3조

제3호)고 하여 민중소송으로서 납세자소송의 도입가능성을 예정하고 있다.

### (1) 도입의 의의

납세자인 시민은 자신이 속한 국가, 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비가 자신의 조세부담에 직접적인 영향을 미치기 때문에 이를 감시하고, 문제점이 발견될 경우에 시정할 권리를 가지는 것이 마땅하다. 자신이 낸 세금의 쓰임새를 감시하는 것은 납세자의 당연한 권리이다(단순히 선언적 의미에서가 아니라 실제로도). 그러나 우리나라의 납세자에게는 그러한 권리가 보장되어 있지 않은 것이다.

이미 여러번 강조한 것처럼, 납세자소송 제도는 시민참여 제도의 결정판이라고 할 수있다. 재정에 대한 시민참여, 진정한 재정민주주의의 실현은 납세자 소송 제도의 도입에 의해 완성될 수있는 것이다.

미국의 qui tam소송이나 일본의 주민소송제도는 대표적인 공익소송이다. 이러한 소송제도는 사법적 방법에 의한 시민의 직접참여를 통해 정부의 효율성과 책임성을 유지하는 기능을 수행한다.

일본 최고재판소는 주민소송을 "보통지방공공단체의 주민의 손에 의하여 지방자치운영의 부패를 방지 교정하고 그 공정을 확보하기 위하여 인정된 주민참정조치의 하나"로서, 그리고 "지방자치단체의 구성원인 주민 전체의 이익을 보호하고 지방자치재정의 적정한 운영을 확보하여 공공의 이익을 보호하기 위해 법에 의해 특별히 인정된 제도"로 보고 있다.

또한 최근 문제가 되고 있는 지방자치단체장들의 권한남용이나 각종 부정행위 연루, 업무태만에 대해서 통제를 하기 위해서는 납세자 소송제도가 시급히 도입되어야 한다. 이미 지방자치가 실시되고 있는 마당에, 중앙정부가 통제권을 행사하는 것을 타당하지 못하다. 그렇다면 지방자치단체장에 대한 유일한 통제수단은 주민에게 직접 참여권을 부여하는 길밖에는 없다.

## (2) 원고적격

예산부정의 직접적인 피해자는 바로 납세자, 즉 시민이다. 간접세 부담이 상당한 우리나라에서 모든 시민이 납세자라고 볼 수밖에 없다. 그리고 예산부정은 곧 국민의 세부담증가로 귀결된다. 따라서 납세자 소송의 주체는 모든 국민으로 할 필요가 있다.

그리고 1명의 국민이라도 소송을 제기할 수있도록 할 것인가 아니면 일정 숫자이상의 국민이라야 소송을 제기할 수있도록 할 것인가가 문제될 수있으나, 미국의 False Claims Act나 일본의 지방자치법처럼 1명의 국민이라도 소송을 제기할 수있도록 하는 것이 제도의 취지에 맞을 것이다.

다만, 문제가 된 행위가 지방자치단체 또는 지방자치단체와 관련된 지방공공기관의 장, 직원, 위원회, 위원등과 관련된 것일 때에는 당해 지방자치단체에 주소를 둔 주민만 원고적격이 있는 것으로 해야 할 것이다. 납세자소송의 취지에 비추어 볼 때, 지방자치단체나 지방공공기관에 대한 납세자 소송의 원고적격은 그 지역의 주민으로 한정하는 것이 취지에 맞기 때문이다.

## (3) 소송의 대상

납세자소송 또는 주민소송의 대상이 되는 행위는 일본 지방자치법과 같이 위법한 재무회계상 행위, 즉 위법한 ① 공금의 지출, ② 재산의 취득·관리·처분, ③ 계약의 체결·이행, ④ 채무, 기타 의무의 부담, ⑤ 공금의 부과·징수를 해태한 사실, ⑥ 재산의 관리를 태만히 한 사실로 하면 될 것이다.

이 때 위법하다는 것은, 우선 당해 행위를 규율하는 법령, 조례, 규칙에 위반된 행위를 말한다. 헌법위반도 당연히 위법하다고 보아야 할 것이다. 배임, 횡령 등의 범죄행위 이외에도 무권대리행위, 신의칙위반행위, 선량한 사회풍속에 반하는 행위, 타인의 권리를 침해하는 불법행 등도 위법하다고 보아야 할 것이다. 또한 당해 기관이나 공무원의 직무를 규율하는 각종 규정 위반도 위법하다고 보아야 할 것이고, 재량권을 일탈하거나 남용한 경우에도 위법하다고 할 수있을 것이다.

## (4) 소송유형

소송의 유형으로는 일본 지방자치법상 인정되고 있는 소송의 유형을 모두

인정하는 방법이 바람직할 것으로 본다. 즉 지방자치단체가 위법행위에 관련된 직원이나 거래상대방에 대해 가지는 청구권(손해배상청구권, 부당이득 반환청구권 등)을 대위행사하는 대위청구소송외에도 손해의 예방·확산방지를 위한 금지청구소송, 취소·무효확인소송, 법률관계의 정리를 위한 위법확인소송이나 부존재확인소송 등 다양한 유형의 소송을 인정할 필요가 있다.

소송의 피고는 청구내용에 따라 달라지게 된다. 금지청구소송, 위법확인소송 등에 있어서는 위법한 재무상 행위를 하였거나 할 권한과 의무가 있는 행정청 또는 행정기관이 피고가 될 것이다. 그리고 대위소송의 경우에는 국가, 지방자치단체, 공공기관에 손해를 끼쳤거나 부당이득을 얻고 있는 법적 주체(즉, 위법한 재무상 행위를 한 공무원 개인 또는 그 상대방)를 피고로 하면 될 것이다.

#### (5) 소송절차에 관한 사항

##### ① 출소기간

납세자소송을 제기할 수 있는 기간은 소송의 유형별로 구분하여 청구의 목적이 손해의 예방, 확산방지를 위한 것일 경우에는 그 행위가 있는 날, 또는 종결된 날로부터 5년이내로 하고, 청구의 목적이 이미 발생한 손해의 회복을 목적으로 하는 경우에는 그 행위가 있는 날 또는 종결된 날로부터 5년 이내 정도로 하는 것이 바람직할 것이다.

##### ② 소송참가 및 별소금지 등

다른 시민이나 국가, 지방자치단체의 소송참가는 인정될 수 있을 것이다. 다만, 구체적인 참가형태는 소송의 유형에 따라 달라질 것이다. 그리고 납세자소송이 제기된 이후에 다른 시민이 동일한 청구를 하는 것은 허용되지 않는다. 소송의 관할법원은 피고 소재지 또는 대법원 소재지의 행정법원으로 하되, 지방자치단체 또는 지방공공기관의 장, 직원, 위원회, 위원과와관련된 사안인 경우에는 당해 지방자치단체 또는 지방공공기관의 소재지를 관할하는 행정법원으로 하면 될 것이다.

#### (6) 내부제보 활성화를 위한 보상금 지급

한편 예산낭비는 그 폐쇄성과 은밀성 때문에 외부에서 알기가 쉽지않다.

그래서 필요한 것이 내부제보자이다. 문제는 내부제보자가 감수해야 할 각종 불이익에 대해 어떻게 보호하고 보상할 것인지의 문제이다.

특히 실제로 예산의 절감효과가 큰 납세자소송의 원고는 내부제보자가 되기 쉬운데, 이 경우 납세자소송의 원고에게 보상금지급청구권을 권리로 인정할 것인지가 문제로 된다. 납세자소송 또는 주민소송의 도입취지로 볼 때에는 미국의 False Claims Act처럼 보상금지급 청구권을 원고에게 인정해 주는 것이 바람직하다고 본다. 보상금지급청구권의 인정은 공익소송의 제기를 촉진하고, 내부제보자에게 실질적인 생활보장을 해 주는 의미가 있기 때문이다.

특히 원고가 내부제보자인 경우에 보상은 제보자가 자신의 직장 및 그 직장에서의 장래를 포기하는 대가로 볼 수 있다. 왜냐하면 피고용인이 고용인의 정보를 제보하였을 경우에는 공익제보자 보호규정에도 불구하고 실제로 계속 근무하기는 어렵기 때문이다.

또한 보상을 지급함으로써 관련 정보에 가장 가까운 자가 공익을 위한 소제기를 하도록 유인할 수 있다. 정부계약의 문제점 중에 하나는 정부기관들은 아무리 애를 써도 충분한 정보를 얻기 어렵다는 데에 있다. 그러나 내부 피고용인들은 비용 과다상정, 필요한 검사누락 등의 구체적 사실까지 잘 알고 있다.

그리고 국가나 지방자치단체의 입장에서 볼 때에도, 내부 공무원들을 동원하여 감사나 수사에 착수하였다가 실패할 경우에는 예산만 낭비되지만, 납세자 소송 또는 주민소송의 경우에는 무료로 정보를 취득할 뿐만 아니라, 승소를 통해 얻은 경제적 이익의 일정비율을 보상금으로 지급할 뿐이므로, 정부의 입장에서 볼 때에도 적은 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있다는 장점이 있다.

#### 4. 결 론

납세자 소송제도의 도입은 납세자 주권시대의 도래에 부응하는 것이다. 납세자란 단순히 세금을 내는 사람을 의미하는 것이 아니라 참여의 주체이고, 참여권을 자신의 권리로 요구할 수 있는 사람이다. 따라서 납세자 소송제도는 당연히 도입되어야 한다. 그것만이 시민의 힘으로 예산낭비를 막을 수 있는 길이다.

# 납세자 소송에 관한 특별법(안)

## I. 제안이유

○ 현재 국가와 지방자치단체가 과중한 채무에 시달리고 있음에도 불구하고, 여전히 광범위한 예산낭비가 행해지고 있음. 반면에 이를 예방하고 낭비된 예산을 환수하려는 노력은 매우 부족한 실정임.

○ 국가가 집행하는 예산은 국민의 혈세로 마련된다는 것을 상기할 때, 예산낭비를 막기 위한 사전적인 노력과 함께 낭비된 예산을 환수하기 위한 사후적인 노력이 절실하게 요구되는 시점임.

○ 내부감사기관만으로는 예산낭비를 근절할 수없으므로 시민의 참여를 보장할 필요가 있음. 특히 참여민주주의의 실현이라는 관점에서 볼 때에는, 납세자인 시민이 예산낭비 근절을 위해 적극적이고 능동적인 권리를 가지는 것이 당연함.

○ 특히 미국의 False Claims Act나 일본의 주민소송 제도와 같이 국가나 지방자치단체의 재정에 시민이 소송제기권과 같은 강력한 권리를 가지고 직접 참여할 수있도록 할 필요가 있음.

## II. 주요골자

### 1. 재정에 있어서 납세자의 권리선언

가. 납세자는 국가, 지방자치단체, 대통령령이 정하는 공공기관(이하 '공공기관'이라 한다)으로부터 그 재정에 관한 충분한 정보를 제공받을 권리가 있음.

나. 국가, 지방자치단체, 대통령령이 정하는 공공기관은 납세자의 입장에서 재정의 적법성, 효율성, 투명성을 확보하기 위해 최선의 노력을 다할 의무가 있음.

## 2. 납세자소송 제도의 도입

가. 국가 및 지방자치단체, 공공기관의 위법한 재무상 행위에 대해 납세자인 시민이 국가 등이 입을 손해의 예방, 손해의 확산방지, 손해의 회복을 위한 소송(이하 '납세자 소송'이라 한다)을 제기할 수 있도록 함. 다만, 지방자치단체 및 대통령령이 정하는 지방공공기관에 대해서는 해당 지방자치단체 내에 주소를 두고 있는 주민만이 납세자 소송을 제기할 수 있도록 함.

나. 국가, 지방자치단체, 공공기관은 납세자소송에 참가할 수 있음.

## 3. 보상금의 지급

가. 납세자소송에 의해 국가 등이 얻은 경제적 이익의 10%(10억원을 한도로 함)를 소송의 원고가 된 시민에게 보상금으로 지급하도록 함.

나. 청문회, 감사, 조사, 수사, 재판과정에서 이미 국가 등이 소송의 대상이 된 구체적 사실관계를 인지하고 있었던 경우에는 보상금을 지급하지 아니하거나 경감할 수 있음. 다만, 그 경우에도 그러한 절차가 시작될 수 있도록 국가 등에 최초로 정보제공을 한 최초정보제공자는 보상금을 지급받을 수 있음.

다. 이미 구체적 사실관계를 인지하고 있었음에도 불구하고 납세자소송의 제기를 늦춤으로써 국가 등이 입은 손해가 확대된 경우에는 전체 손해에서 확대된 손해의 비율만큼 보상금을 경감할 수 있음.

라. 납세자소송에서 원고가 승소한 경우, 소송비용을 포함한 실비용(변호사 비용 포함)을 상환받을 수 있도록 함.



### III. 조문

#### 제1장 통 칙

제1조[목적] 이 법은 예산낭비의 근절을 위한 국민의 참여권을 보장하고, 납세자 소송제도의 절차에 관하여 규정함을 목적으로 한다.

제2조[납세자의 권리와 국가 등의 의무]

- ① 국민은 국가, 지방자치단체, 대통령령이 정하는 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)의 예산의 편성·집행, 결산, 공금지출, 채권·채무현황, 재산관리현황 기타 재정관련정보(이하 "재무관련정보"라고 한다)를 충분하고도 신속하게 제공받을 권리를 가진다.
- ② 국민은 위법한 재무상 행위를 중지, 시정시키고, 이미 발생한 국가, 지방자치단체, 공공기관의 손해를 회복시킬 수 있는 권리를 가진다.
- ③ 국가, 지방자치단체, 공공기관은 납세자의 입장에서 재정의 적법성, 효율성, 투명성을 확보하기 위해 최선의 노력을 다해야 한다.

#### 제2장 납세자 소송

제3조[납세자 소송의 제기]

① 국민은 국가, 지방자치단체, 공공기관의 장, 직원, 위원회, 위원의 위법한 다음 각호의 행위에 대해 그 행위의 방지 또는 시정하거나 당해 행위로 인해 국가, 지방자치단체, 공공기관이 입은 손해를 회복하기 위한 소송(이하 '납세자 소송'이라 한다)을 제기할 수있다. 다만, 지방자치단체 및 대통령령이 정하는 지방공공기관의 장, 직원, 위원회, 위원의 행위와 관련된 것일 경우에는 당해 지방자치단체내에 주소를 두고 있는 주민만이 납세자 소송을 제기할 수있다.

1. 공금의 지출
2. 재산의 취득·관리·처분
3. 계약의 체결·이행
4. 채무, 기타 의무의 부담
5. 공금의 부과·징수를 태만히 하는 행위

6. 재산의 관리를 태만히 하는 행위

② 납세자 소송에서 국민은 다음 각호의 청구를 할 수 있다.

1. 당해 집행기관 또는 직원에 대한 당해 행위의 전부 또는 일부의 금지청구
2. 행정처분인 당해 행위의 취소 또는 무효확인의 청구
3. 당해 집행기관 또는 직원에 대한 당해 태만사실의 위법확인의 청구
4. 국가, 지방자치단체, 공공기관을 대위하여 행하는 손해배상의 청구, 부당이득반환청구, 법률관계부존재확인청구, 원상회복청구 또는 방해배제의 청구

③ 납세자 소송은 다음 각호의 기간내에 제기해야 한다. 다만, 그 기간내에 소송을 제기할 수 없었던 정당한 이유가 있는 경우에는 기간이 경과한 이후에도 소송을 제기할 수 있다.

1. 청구의 목적이 손해의 예방, 확산방지를 위한 것일 경우에는 그 행위가 있는 날, 또는 종결된 날로부터 5년 이내.
2. 청구의 목적이 이미 발생한 손해의 회복을 목적으로 하는 경우에는 그 행위가 종결된 날로부터 5년 이내

제4조[관할] ① 납세자소송의 제1심 관할법원은 피고의 소재지를 관할하는 행정법원 또는 대법원 소재지 행정법원으로 한다. 다만, 납세자 소송이 지방자치단체 또는 지방소재 공공기관의 장, 직원, 위원회, 위원의 행위와 관련된 것일 경우에는 당해 지방자치단체 또는 지방소재 공공기관의 소재지를 관할하는 행정법원에도 제소할 수 있다.

② 납세자소송은 민사소송등인지법 제2조 제4항 소정의 비재산권을 목적으로 하는 소송으로 본다.

제5조[소송참가, 소송승계] ① 국가, 지방자치단체, 공공기관 또는 다른 국민은 납세자 소송에 참가할 수 있다.

② 소송의 계속중 원고가 사망하거나 소송계속의 의사를 상실한 경우에는 법원의 허가에 의하여 다른 국민으로 하여금 소송을 계속하게 할 수 있다.

제6조[중복제소의 금지 등] 이미 국가, 지방자치단체, 공공기관 또는 다른 국민에 의하여 동일한 피고를 상대로 동일한 사실관계를 청구원인으로 하는 소가 법원에 계속중인 경우에는 다시 소를 제기할 수 없다.

제7조[기관력의 범위] 납세자 소송에 대한 판결의 효력은 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 제3자에 대하여 미친다.

제8조[재심의 소] 납세자소송에서 원고와 피고의 공모로 인하여 소송의 목적인 국가, 지방자치단체, 공공기관의 권리를 침해할 목적으로써 판결을 하게 한 때에는, 국가, 지방자치단체, 공공기관 또는 다른 국민은 확정된 중국 판결에 대하여 재심의 소를 제기할 수 있다.

제9조[원고의 처분권 제한] 납세자 소송을 제기한 원고는 법원의 허가를 얻지 아니하고는 소의 취하, 청구의 포기, 화해를 할 수 없다.

### 제3장 ~ 보상금의 지급

제10조[보상금의 지급]

① 납세자 소송에 의하여 국가, 중앙공공기관, 지방자치단체, 지방공공기관이 경제적 이익을 얻은 경우에는 그 이익의 10분의1(10억원을 한도로 한다)을 원고에게 보상금으로 지급한다.

② 전항의 규정에도 불구하고, 원고가 청구의 원인이 된 위법행위에 가담하였을 경우에는 보상금을 지급하지 아니할 수 있다.

제11조[공개된 내용에 대한 보상금 지급 제한]

다음 각호의 1의 경우에는 보상금을 지급하지 아니한다. 다만, 다음 각호의 1이 가능하도록 최초로 정보를 제공한 자(이하 "최초정보제공자"라 한다)는 그러하지 아니하다.

1. 감사, 청문, 수사, 재판, 조사절차를 통해 이미 국가, 지방자치단체, 공공기관이 당해 위법행위를 구체적으로 인지한 경우
2. 정기간행물, 출판물, 방송 등에 의하여 이미 당해 위법행위의 사실관계가 보도된 경우

제12조[손해의 확산을 방치한 경우의 보상금 지급 제한]

이미 당해 위법행위를 인지하고 있었음에도 불구하고 납세자 소송의 제기시를 늦춤으로써 국가, 지방자치단체, 공공기관의 손해가 확대된 경우에는 전체 손해에서 확대된 손해의 비율만큼 보상금에서 공제할 수 있다.

제13조[비용의 상환]

납세자 소송을 제기한 원고가 승소한 때에는 그 원고는 피고에 대하여 소송

비용 및 기타 소송의 준비, 제기, 수행을 위하여 실제 지출한 비용의 지급을 청구할 수 있다.

## 제4장 보 칙

제14조[준용] 납세자 소송의 절차에 관하여 이 법에서 특별히 정하지 아니한 사항에 대해서는 행정소송법과 민사소송법을 준용한다.

제15조[원고의 보호] 누구든지 납세자 소송을 제기하였다는 이유로 원고에게 해고, 징계, 전보 기타의 불이익을 줄 수 없다.

## 부 칙

제1조 이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

## <별첨자료> 납세자 소송제도 10문 10답

### 1. 납세자 소송제도란?

납세자 소송이란 국가나 지방자치단체의 예산이 위법하게 사용된 경우에 이를 환수할 수 있는 소송제기권을 납세자에게 부여하는 제도이다. 즉, 국가나 지방자치단체 재정의 최종부담자인 납세자가 잘못된 예산지출이 있을 경우에 국가나 지방자치단체를 대신해서 국가나 지방자치단체에 손해를 끼친 자를 상대로 소송을 제기할 수 있도록 하는 제도이다.

### 2. 우리나라에서는 납세자 소송제도가 인정되고 있나?

납세자 소송은 행정소송의 일종이기 때문에 법제도가 뒷받침되어야만 제기할 수 있다. 그런데 우리나라에서는 아직까지 납세자 소송제도가 인정되지 않고 있다. 따라서 우리나라에서는 시민들이 납세자 소송을 제기하더라도 '그러한 소송제도가 인정되고 있지 않고, 시민에게 그러한 소송을 제기할 수 있는 자격이 없다'는 이유로 각하당할 가능성이 높다. 따라서 우리나라에서도 납세자 소송제도를 법률로 도입하는 것이 필요하다.

### 3. 납세자 소송이 인정된다면, 어떤 경우에 납세자 소송을 제기할 수 있나?

중앙정부나 지방자치단체와 각종 계약관계를 맺는 기업의 사기적 행위(원가 과다계상, 허위자료 제출에 의한 계약)에 대해서는 그 기업을 상대로 납세자 소송을 제기하는 것이 가능하다. 그러한 행위를 공무원이 알고 있었다면 공무원을 상대로 납세자 소송을 제기하는 것이 가능하다.

그리고 공무원의 위법한 예산집행행위에 대해서도 납세자 소송을 제기하는 것이 가능하다. 예를 들어, 사적인 용도로 판공비를 지출한 경우라든지, 공무로 볼 수 없는 국내외 여행이라든지에 대해서는 납세자 소송의 제기가 가능하다.

그리고 각종 공공사업을 무리하게 추진하는 행위에 대해서도 납세자 소송의 제기가 가능하다. 일본에서는 나고야시에서 개최된 세계디자인 박람회의 시설, 비품을 주최자인 세계디자인 박람회 협회로부터 나고야시가 구입한 것에 대해 시민이 제기한 소송에서, 그러한 물품구입행위는 '적자를 감추기 위한 것으로, 가치도 없고 필요도 없는 물건을 구입하여, 시에 손해를 입혔다'고 하여, 시민이 당시 시장을 상대로 낸, 약 10억3천6백만엔의 손해배상을

인정하는 판결이 내려지기도 했다(1996년 12월 25일 나고야 지방재판소)

#### 4. 납세자 소송 제도는 왜 필요한가?

지금까지 우리나라는 주로 정부 내부의 통제·감시 장치에 의존해 왔다고 할 수 있다. 국가나 지방자치단체의 재정과 관련된 내부 통제·감시장치로는 감사원이나 각 부처나 지방자치단체의 감사관 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 이러한 행정부 내의 통제·감시장치는 실제로 행정기관의 예산집행을 감시하고 통제하는 기능을 수행하기에는 한계가 있었다. 우선 각 행정기관 내에 존재하는 감사기구(감사관)는 공무원들이 인사에 의해 순환하는 보직중의 하나이므로 독립성과 전문성을 확보하지 못하고 있다. 또한 감사원은 대통령 직속기구이어서 행정부로부터의 독립성을 확보하지 못하고 있는 상황이고, 그나마 감사원에 소속된 인력의 숫자와 전문성도 부족한 실정이다. 이런 실정에서 외부로부터의 감시·통제장치가 갖는 의미와 역할은 중요할 수 밖에 없다.

지금 예산이 위법하게 사용되는 것을 예방하고, 만약 위법한 예산지출이 있었던 경우에 이를 환수하는 1차적인 권한은 정부에 있으나, 정부의 담당공무원들이 위법행위와 관련성이 있거나 업자와 유착관계가 형성되어 있던 경우에는 위법행위가 드러나기도 어려울 뿐만 아니라 위법행위가 드러나더라도 공무원들이 낭비된 예산을 환수하기 위한 소송제기에 적극적으로 나서기를 기대하기는 어렵다. 그래서 미국이나 일본에서는 국가재정의 최종적인 부담자인 납세자들에게 소송제기권을 인정해 줌으로써 예산낭비를 막으려고 한다.

또한 납세자 소송제도는 예산낭비를 막기 위한 강력한 수단일뿐만 아니라, 납세자의 참여권을 제도적으로 보장함으로써 참여민주주의를 실현하는 것이기도 하다. 납세자들에게 납세의 의무만 강요할 것이 아니라 그에 상응하는 권리를 주는 것이 새로운 참여민주주의의 모델이 될 것이다.

#### 5. 납세자 소송은 누가 제기할 수 있는가?

납세자 소송제도가 도입되기만 하면, 누구든지 위법한 예산지출행위에 대해 납세자소송을 제기할 수 있다. 위법한 예산지출행위로 인해 피해를 입는 것은 국민 전체이기 때문이다. 특히 간접세 부담이 상당한 우리나라에서 모든 국민이 납세자라고 볼 수밖에 없다. 그리고 예산이 위법하게 낭비되면 그것은 국민의 세부담증가로 귀결된다. 따라서 납세자 소송의 주체는 모든 국민으로 할 필요가 있다.

그러나 실제로는 위법한 예산지출행위에 대해 어느정도의 자료가 확보되어야만 납세자 소송을 제기할 수있을 것이므로, 행정감시활동을 하는 시민이나 시민단체, 그리고 우연히 예산낭비에 관한 정보를 획득하게 된 시민, 예산낭비사실을 알 수있는 위치에 있는 기업이나 행정기관의 내부제보자가 납세자 소송을 제기하게 될 것이다.

## 6. 납세자 소송에서 승소하면 어떻게 되는가?

납세자 소송에서 시민이 승소하면, 돈은 국가나 지방자치단체로 들어간다. 소송을 제기한 납세자는 원칙적으로 이익이 없기 때문에 대표적인 공익소송의 하나로 분류된다. 다만 미국에서는 내부고발자에 의한 납세자소송을 활성화하기 위해 연방정부를 상대한 사기행위에 대한 납세자소송에서는 소송에서 승소한 시민에게 연방정부가 얻은 이익의 15-30%를 보상금으로 지급하고 있다.

패소한 업자나 공무원은 법원이 판결한 배상금을 국가나 지방자치단체에 납부해야 한다. 납부하지 않으면 강제집행을 할 수있다.

## 7. 납세자 소송제도는 어느정도 효과가 있을 것인가?

납세자 소송제도가 도입되면, 예산집행의 투명성과 책임성이 강화되고, 상당한 예산의 절감이 이루어질 것이다. 미국의 경우 1986년 FCA가 개정된 이후 \$2.915billion을 넘어섰고, 1999년까지 2,981건이 넘는 "qui tam"소송이 제기되었다. 1999년에만 해도 483건이 제기되었고, \$458million이 재무성으로 환수되었다.

### 연도별 소송건수

연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
소송건수	33	60	95	82	90	119	131	221	279	363	534	471	483

### 법무성에서 수행한 qui tam소송에 의해 환수된 금액 (단위 : 백만달러)

연도	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
환수액	15	40	72	134	173	379	244	127	625	331	458

## 8. 납세자 소송제도는 효율적인 제도인가?

비용-효익 분석(cost-benefit analysis)의 관점에서 보아도 납세자 소송제도는 그 효율성이 인정된다. 실제로 정부내의 감사기구를 확충하는 것은 인건비 등 추가적인 비용부담을 가져올 수밖에 없다. 반면 납세자 소송제도는 정부의 추가적인 비용부담이 거의 없이 매우 효율적으로 재정을 감시·통제할 수 있다는 장점이 있다.

또한 납세자 소송제도는 단지 비용을 절감한다는 측면뿐만 아니라, 성과달성이라는 측면에서도 매우 효율적이다. 아무리 정부내의 감사기구를 확충하더라도 은밀하게 이루어지는 부정행위를 적발해 내기는 쉽지 않다. 그러나 납세자 소송제도의 도입은 공익제보의 활성화를 통해 부정행위의 은밀성을 깬다. 이것은 부정에 대처하는 방식으로서 매우 효율적인 방식이다.

## 9. 납세자 소송에서 승소한 납세자에게 보상금을 지급하는 것이 좋은가?

예산낭비를 근절하기 위해서는 공익제보의 활성화가 필연적으로 요구된다. 그리고 공익제보를 활성화하기 위해서는 자에게는 그가 받을 불이익으로부터 그를 보호해 줄 뿐만 아니라, 일정정도의 보상을 통해 경제적·심리적 안전장치를 마련해 줄 필요가 있다. 따라서 미국의 False Claims Act처럼 부정 유출된 예산을 소송제기를 통해 환수한私人(주로 공익제보자가 해당된다)에게 보상금을 지불하는 제도를 도입할 필요가 있다.

## 10. 외국에는 납세자 소송제도가 존재하는가?

미국과 일본 모두, 납세자(주민)가 직접 국가나 지방자치단체를 대신하여 공공재정에 손해를 끼친 자를 상대로 소송을 제기할 수 있는 권리를 인정하고 있다.

남북전쟁 당시에 연방보급품 구매과정에서의 예산부정을 막기 위해 1863년 제정된 The Federal False Claims Act(이하 FCA라 한다)는 개인이 정부를 상대로 사기를 행한 자를 상대로 소송(FCA에 의한 소송을 "qui tam"소송이라 한다)을 하여 피고로부터 환수한 금액의 최고 50%까지를 보상받을 수 있도록 하였다. 이 법은 1943년 군수업계의 로비로 인한 개정으로 상당부분 약화되었고, 1986년까지는 '법은 존재하나 실질적으로 이용되지 못하는 상태'가 지속되었다.

그러나 1980년대에 들어서면서 정부에 대한 사기(Fraud)가 만연하고 있음



이 여러 자료들을 통해 드러났다. 특히 군수품 거래관계에 있어서 군납비리가 심하였다. 이에 레이건 행정부 시절인 1986년 법을 개정하여 FCA를 활성화시키기에 이르렀다.

"qui tam"은 라틴어로 "자기자신을 위해서 뿐만아니라 왕을 위해서 소송을 제기하는 사람"이라는 뜻이다. "qui tam"은 연방정부에 대해 사기적 행위를 한 것에 대한 증거를 가진 사람으로 하여금, 연방정부를 위해 부정행위자를 상대로 소송을 할 수 있게 하는 FCA의 독특한 매카니즘을 나타내는 법률용어이다. "qui tam" 소송은 실제로 내부의 공익제보자에 의해 제기되는 경우가 많기 때문에 종종 "whistleblower lawsuit"라고도 불린다.

소송에서 납세자가 승고하면, 납세자는 승소금액의 최소 15%, 최대 30%의 보상금을 받는다.

일본의 주민소송 제도는 1948년 지방자치법 개정시 미국의 납세자소송을 모델로 하여 도입되었다. 일본 지방자치법상의 주민소송 제도는 보통지방공공단체의 주민이 주민감사청구를 거쳐도 지방자치단체의 위법한 재무행위가 시정되지 않을 경우에 당해 행위의 금지, 행위의 취소 또는 무효확인, 당해 태만사실의 위법확인, 손해배상, 부당이득의 반환 등을 청구할 수 있는 소송 제도이다

최근 주민소송이 제기되어 주민측이 승소한 사례를 몇가지 소개한다.

- 1> 市内の 자치회장회의에서 지출한 홍보민원비가 실제로는 접대성으로 지출되었다고 하여 손해배상을 명한 판결(浦和우라와) 지방재판소 1998. 12. 21. 판결)

판결요지 : 川口市 (가와구치시) 가 마을 자치회장과 자치회 임원들을 데리고 1박2일 일정으로 합동회의 명목으로 멀리 떨어진 곳으로 회의를 갔는데, 실제 회의는 1시간도 안되어 끝나고 의사록 작성도 이루어지지 않았으며, 오히려 각종 견학 등이 일정에 포함되어 있었던 것으로 보아 회의에 들어간 비용중 교통비, 숙박비 등을 시의 공금으로 지출한 것을 위법하다고 한 판결

- 2> 일본에서는 우리나라의 '업무추진비'와 유사한 예산항목으로 '식량비', '교제비'가 있는데 이러한 경비의 지출이 위법하다고 하여 손해배상명령을 내린 판결(동경지방법재판소 1998. 8. 27. 판결 平成8년 (行ウ) 259호 사건)

판결요지 : 도의 수도국이 주최한 회의에 있어서 지출된 경비중, 노래방에서 행해진 2차비용, 시찰지에 있어서 술값, 참가자에 준 토산물 비용 등은 하수도 사업의 경영에 관계된 사무 또는 이것과 합리적인 관련성을 갖는 대접등이라고 할 수없어 위법하다고 한 판결. 특히 이 판결은 간담회후 2차 노래방을 간 것에 대해, 본건 노래방에서의 2차는, 당초부터 전원의 참가는 예정하고 있지 않았던 것, 방에 들어가지 않고 방의 밖에서 이야기하고 있던 자도 있던 것, 그러한 혼잡한 방 가운데에서 가라오케를 즐기는 자도 있었던 것, 위스키 등 상당한 술과 음식이 제공된 것 등에 비추어 볼 때에 단순한 사적인 회합에 지나지 않고, 그 비용은 참가자 개인의 부담에 되돌려 보내는 것이 당연한 것이라고 인정되므로, 본건 2차 비용을 공금에서 지출한 것은 위법하다고 보았다.

그 외에도 최고재판소에서까지 손해배상판결이 난 사례도 있다. 판결이 난 사례는 町の町長이 관할 구검찰청의 검찰관등 3명과 방범문제로 요정에서 간담회를 가지면서 음식을 먹고, 2차로 다른 음식점에 가서 음식을 먹은 다음, 평소에 친분이 있던 검찰관만 데리고 3차를 가서 스낵바에서 음식을 먹었는데, 町長이 그 음식대를 町長교제비에서 지출한 경우였다. 그런데 그 町의 주민이 3차로 간 스낵바에서의 음식대를 町長교제비로부터 지출한 것은 위법이라며 町을 대위해서 町長을 상대로 손해배상을 청구한 것이다. 주민소송을 제기한 논리는 3차 스낵바에서 음식을 먹은 것은 Y가 사적인 교제를 한 것이지 직무와의 관련성이 없기 때문에 음식대를 町長교제비로부터 지출한 것은 위법이라는 것이었다. 지방재판소, 고등재판소, 최고재판소는 모두 주민의 논리를 받아들여 Y로 하여금 町에 손해배상을 하라는 판결을 내렸다(소화 61년 3월 13일 최고재판소 판결).

3> 경영이 파탄상태에 있던 제3섹터 (sector) 에 대해 시가 보조금을 교부한 것이 위법하다고 하여, 보조금 교부 당시의 시장 개인에 대해 제기한 손해배상청구소송이 인용된 사례(山口(야마구찌) 지방재판소 판결 1998. 6. 29. 선고)

4> 1989년에 나고야 시에서 개최된 세계디자인 박람회의 시설, 비품을 주최자인 (재)세계디자인 박람회 협회로부터 나고야시가 구입한 것에 대해 '적자를 감추기 위한 것으로, 가치도 없고 필요도 없는 물건을 구입하여, 시에 손해를 입혔다'고 하여, 시민이 당시 시장을 상대로 낸 주민소송에

서 약 10억3천6백만엔의 손해배상청구를 인용한 판결(名古屋 (나고야) 지방재판소 판결 1996. 12. 25.)

판결요지 : 나고야시가 시장이 대표자로 있는 재단법인 세계디자인박람회 협회와의 사이에 체결한 계약은 민법 108조에 정한 쌍방대리의 금지의 규정에 위반한 것으로서 위법하다고 하여 시장 등에 대한 손해배상청구를 인용하였음.

5> 수의계약에 의한 정유지(町有地)의 매각이, 예외적으로 수의계약을 할 수 있는 사유를 정한 지방자치법시행령 167조 1항 각호에 해당하지 않아 위법하다고 하여 계약의 체결 및 이행 행위의 금지를 청구한 주민소송이 인용된 사례

(岡山 (오카야마) 지방재판소 판결 1998. 5. 20.)

6> 지방의원 등의 시찰 연수 여행이 오로지 골프플레이의 유흥 목적으로 계획, 실시된 것으로, 시찰 연수의 실체를 갖지 않는 위법한 것이라고 판결한 사례(鉦府(고후) 지방재판소 1998. 3. 31. 판결)

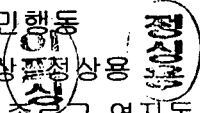





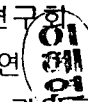







7> 토지개발 공사와 시와의 사이에서 상당액을 초과한 가격으로 토지 매매 계약의 체결 및 매매대금의 지출을 한 것의 금지 청구가 인정된 사례(大阪(오사카) 고등재판소 1997. 10. 20. 판결)

8> 가공의 회합의 비용의 명목으로 시의 공금이 지출된 경우에 공금 지출 결정을 한 전결 권자에 대해 이루어진 손해배상청구소송에서 허위 가공의 사실에 근거하고 회계 처리가 행해지고, 공금이 지출된 경우, 그 공금 지출은 그것만으로 당연히 위법이라고 하여 손해배상청구를 인용한 사례(大阪 (오사카) 고등재판소 판결 1997. 5. 22. 판결)

9> 愛媛縣 (에히메현) 현이 야스쿠니 신사가 매년 행하는 축제 등에 즈음하여 공금을 지출하여 봉납을 한 것이 헌법상의 정교분리의 원칙에 위반된다고 하여 지사에게 손해배상을 명한 사례(最高裁 1997. 4. 2. 판결)

# 청원인 목록

## ■ 서울특별시

1. 함께하는 시민행동  
대표 : 이필상  정성용   
주소 : 서울 종로구 연지동 136-56 기독교연합회관 501호
2. 참여연대  
대표 : 김중배  박상준  박은정   
주소 : 서울 종로구 안국동 175-3 안국빌딩 신관 3층
3. 조세정의를 위한 한국 납세자 연합회  
대표 : 이필우   
주소 : 서울 강남구 역삼동 642-19 역삼하이츠 1317호
4. 도서관운동연구회  
대표 : 이해연   
주소 : 서울 관악구 봉천 6동 1685-32
5. 위례 시민연대   
대표 : 김경호  
주소 : 서울시 송파구 송파2동 185-6 인우빌딩 4층
6. 녹색교통  
대표 : 박정택   
주소 : 서울 종로구 연지동 136-56 기독교연합회관 004호
7. 문화연대   
대표 : 이동연  
주소 : 서울 종로구 화동 138-8
8. 환경정의시민연대   
대표 : 김상원  유재현  이정진   
주소 : 서울 종로구 연지동 136-56 기독교연합회관

9. 환경운동연합

대표 : 김진환 이세정 이세정  
주소 : 서울 종로구 누하동 251번지

10. 푸른시민연대

대표 : 문정석  
주소 : 서울시 동대문구 이문2동 345-7호

11. 구로시민센터

대표 : 최왕  
주소 : 서울 구로구 구로4동 734-15 한성빌딩 4층

12. 도봉시민회

대표 : 조이재  
주소 : 서울 도봉구 창1동 662-69 2층

13. 남서여성민우회

대표 : 이성미  
주소 : 서울 양천구 신정1동 1052-3 상문프라자 302호

■ 부산광역시

14. 부산경실련

대표 : 허진중 박성숙 장차남 김성규  
주소 : 부산광역시 동구 수정2동 247-28 동부빌딩 4층

15. 부산참여자치시민연대

대표 : 김정경 송기안  
주소 : 부산광역시 동구 수정2동 96-5번지 학원빌딩 4층

■ 광주광역시

16. 광주전남개혁연대

대표 : 이강호 지병문  
주소 : 광주광역시 동구 대인동 32-19 403호

17. 참여자치21

대표 : 정 남

주소 : 광주광역시 동구 금남로 3가 1-5번지 상호빌딩 별관 5-b층

## ■ 대구광역시

### 18. 대구경실련

대표 : 김명

주소 : 대구광역시 수성구 범어2동 흥사단회관 2층

### 19. 대구참여연대

대표 : 원유술

주소 : 대구광역시 중구 동일2가 62-5번지 2층

## ■ 대전광역시

### 20. 대전참여자치시민연대

대표 : 민영수

주소 : 대전광역시 중구 문화1동 1-13 기독교연합봉사회관 803호

## ■ 울산광역시

### 21. 울산경실련

대표 : 김복 성인수 이지

주소 : 울산시 남구 신정 2동 1640-6 현대스포츠허터 2층

### 22. 울산 참여자주 시민연대

대표 : 이수

주소 : 울산시 남구 삼산동 1590-7 동양빌딩 4층

## ■ 인천광역시

### 23. 평화와 참여로 가는 인천연대

대표 : 신현수

주소 : 인천시 남동구 반석4동 896-6 4층

## ■ 충청남도

### 24. 당진 참여자치 시민연대

대표 : 최평근

주소 : 충남 당진군 당진읍 읍내리 16-6번지

### 25. 천안 YMCA

대표 : 이종근

주소 : 충남 천안시 성정동 1046

### 26. 예산 사랑 주민연대

대표 : 윤병만

주소 : 충남 예산군 예산읍 예산리 477-3

### 27. 아산 시민모임

대표 : 임인수

주소 : 충남 아산시 온천2동 561번지

### 28. 천안 시민포럼

대표 : 오열

주소 : 충남 천안시 다가동 355-5번지 3층

### 29. 청양포럼

대표 : 이상익

주소 : 충남 청양군 청양읍 읍내리 215-1

## ■ 충청북도

### 30. 청주 시민회

대표 : 최병준

주소 : 충북 청주시 흥덕구 운천동 1371

### 31. 영동 지방자치 연구회

대표 : 이광호

주소 : 충북 영동군 영동읍 괴산리 693-18

32. 청주 경실련

대표 : 박만순 조수

주소 : 충북 청주시 상당구 영동 104-7 대영빌딩 4층

33. 충주 환경련

대표 : 최성영 구윤희 김래영

주소 : 충주시 용산동 1527번지

■ 제주도

34. 제주경실련

대표 : 허인숙 고종석

주소 : 제주시 연동 272-2 농협 3층

35. 참여자치와 환경보전을 위한 제주 범도민회

대표 : 조성윤

주소 : 제주시 아도 2동 1077번지

■ 경상남도

36. 마창진 참여자치 시민연대

대표 : 안홍준

주소 : 마산시 회원구 회원1동 62-7번지 상헌빌딩 4층

37. 진주 YMCA

대표 : 이양우

주소 : 경남 진주시 계동 65번지

38. 진주 참여인권 시민연대

대표 : 장종천

주소 : 경남 진주시 주악동 한주 럭키A. 11-504

39. 하동 민주청년회

대표 : 최석봉

주소 : 경남 하동군 악양면 미정리 253번지



## ■ 경상북도

40. 경주 YMCA

대표 : 이영식

주소 : 경북 경주시 동천동 755-9

41. 포항경실련

대표 : 김중현

주소 : 경북 포항시 북구 덕산동 114-26번지

42. 울진 참여 자치 시민 연대

대표 : 김장현

주소 : 경북 울진군 울진 읍내리 522-5

## ■ 전라남도

43. (사)전남 동부지역 사회연구소

대표 : 김용진

주소 : 전남 순천시 조례동 1689-6번지 1층

44. 여수시민협의회

대표 : 한창진

주소 : 전남 여수시 신기동 13-6번지

## ■ 전라북도

45. 참여자치군산시민연대

대표 : 이민우

주소 : 전북 군산시 삼학동 815-4 2층

46. 익산시민센터

대표 : 김현

주소 : 전북 익산시 신동 760-10 원광신협 3층

47. 세상을 바꾸는 시민행동21

대표 : 오용진

주소 : 전북 익산시 신동 760-10 원광신협 3층

주소 : 전북 전주시 덕진구 서노송동 567-6 3층

48. 참여자치 전북 시민 연대

대표 : 여태권 이선조 박창신 권이석 영남백종만

주소 : 전주시 경원동 1가 106번지 기업은행 4층

49. 전북 순창 군정지기단

대표 : 안옥환 박재근

주소 : 전북 순창군 순창읍 고성리 61번지

■ 강원도

50. 강릉경실련

대표 : 목영주 주삼재 유경호 서원주 김홍목

주소 : 강원도 강릉시 포남1동 1140-2번지

51. 참여자치강릉연대

대표 : 김형재 박두현 이윤기

주소 : 강원도 강릉시 교2동 156-92 구고속버스터미널 2층

52. 속초고성양양반부패국민연대

대표 : 임덕수

주소 : 강원도 속초시 동명동 390-2 (4층)

53. 원주참여자치시민센터

대표 : 김한성 김중구

주소 : 강원도 원주시 일산동 102-2 4층

54. 춘천시민연대

대표 : 김홍영 조병호 유팔부

주소 : 강원도 춘천시 효자2동 179 - 4 신아원룸 103호

■ 경기도

55. 구리YMCA

대표 : 정석

주소 : 경기도 구리시 교문동 733-2

56. 군포시민모임

대표 : 김영미

주소 : 경기도 군포시 산본동 1132-2 명동빌딩 704호

57. 부천시민연합회

대표 : 백선기

주소 : 경기도 부천시 원미구 원미1동 111-6 용주빌딩 3층

58. 수원경실련

대표 : 김영관

주소 : 경기도 수원시 상안구 연우동 251 광고프라자 405호

59. 시흥YMCA

대표 : 김상신

주소 : 경기도 시흥시 은행동 529-6 반도프라자 4층

60. 안산경실련

대표 : 임덕호

주소 : 경기도 안산시 고잔동 527-5 농협 4층

61. 안양시민연대

대표 : 이종태

주소 : 경기도 안양시 만안구 안양4동 676-136

62. 의정부참여연대

대표 : 김영규

주소 : 경기도 의정부시 의정부2동 413-37

63. 평택참여자치시민연대

대표 : 황재순

주소 : 경기도 평택시 평택동 201-3 3층

64. 하남민주연대

대표 : 최배근

주소 : 경기도 하남시 덕풍2동 358-1 무학프라자 411호

주소 : 경기도 하남시 덕풍2동 358-1 무학프라자 411호

65. 성남시민의 모임

대표 : 조영호

주소 : 경기도 성남시 분당구 아탑동 366-1 관보쇼핑 510호

66. 광명경실련

대표 : 김만중

주소 : 광명시 철산3동 440번지 중앙상가 309호

■ 경상북도

67. 경산 진보 연합

대표 : 서상학

주소 : 경북 경산시 중방동 321-17 2층