

신청기관 : 방위사업청

공무원의 적법한 직무에 대한 소송지원 방안 연구 : 오사카부(大阪府) 규칙의 검토를 기초로 하여

이창규 | 경희대학교 법학연구소 연구원, 법학박사

I 서론

대한민국 헌법 제7조에서는 공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 부담하며(제1항), 공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장됨을 천명하고 있다(제2항).¹⁾ 이렇듯 공무원은 직접 또는 간접적으로 국민에 의하여 선출 또는 임용되어 국가나 공공단체와 공법상의 근무관계를 맺고 공공적 업무를 담당하고 있는 사람들이다.²⁾ 만일 공무원이 국민을 향한 봉사를 행하던 중 재산상 손해가 발생했다면 손실보상 제도를 통해 국가가 보상을 대신해 줌으로써 법률분쟁을 최소화 시켜주고 있다.³⁾ 그러나 이 경우를 제외하고는 사실상 공무원이 직무와 관련하여 민·형사상 소송에 직접 대응하여야 한다.⁴⁾

그런데 문제는 공무원이 적법하게 직무와 관련한 문제로 인하여 소송 사건이 발생할 경우에 있어서 오로지 본인이 모든 책임을 부담해야 할지 여부이다. 만일 관련 법적책임을 본인이 부담하게 되면 공무집행에 있어서 불필요한 행정소요가 발생하게 되며, 이 문제들은 고스란히 국민 전체에게 돌아갈 수 있다. 이에 공무원의 원활한 공무수행을 위하여 소송지원에 관한 방안을 고민해 볼 필요가 있다. 특히, 공무원들의 공적 의사결정의 기피와 함께 수동적 업무관행을 해소시킬 수 있는 방책(方策)의 마련이 필요하다고 할 것이다.

현재 우리나라에서는 경상북도 영양군의 「영양군 고문변호사 조례」와 세종특별자치시 교육청의 「세종특별자치시교육청 공무원 후생복지에 관한 조례」, 강원도 인제군의 「인제군 공무원의 직무관련 사건에 대한 소송비용 지원에 관한 조례」 등에서 공무원의 적법한 직무수행에 따른 소송비용 지원 절차를 마련해 놓고 있지만 조례의 범주에서 그치고 있다.⁵⁾

1 법제처, 「헌법주석서」, 2010, 172면.

2 헌법재판소 1996. 3. 28. 선고 93헌바27 전원재판부.

3 박보영, “행정상 손실보상에 관한 헌법적 조망”, 「인권과 정의」 제479호, 대한변호사협회, 2019, 8면.

4 예를 들어 국가안보와 관련된 주요 업무를 수행하고 있는 방위사업청은 군사력 증강이라는 중요한 업무를 수행하면서 수반되는 위험부담 수준 또한 높은 편이라고 할 수 있다. 이 때문에 의사결정 당시 모든 요인을 종합 고려하여 공정하게 업무를 수행했음에도 문제 발생 시 모든 사업 과정에 대한 조사를 받게 되어 불필요한 행정소요가 발생된다. YTN, “방사청 제재 남발...사흘마다 소송 악순환”, 2018년 1월 14일자 보도자료.

5 주지하다시피 조례는 지방자치단체의 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회가 정하는 규범이다. 조례는 자치법규라고 하며, 자

그런데 일본 오사카부(大阪府)에서는 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송의 수행 지원에 관한 규칙(職員等の職務上の行為に係る損害賠償請求訴訟の遂行の支援に関する規則)”과 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송에 따른 변호사 비용 부담에 관한 규칙(職員等の職務上の行為に係る損害賠償請求訴訟に係る弁護士費用の負担に関する規則)”을 제정하여 공무원의 적법한 직무에 따른 소송지원을 하고 있다. 이 두 규칙의 제정 목적(제1조)에서는 공통적으로 공무원들이 공무에 있어서 위험이 수반되는 업무를 수행할 때 직무수행의 안정성을 보장하여 공무원의 적극적인 행정 처리를 도모하기 위함이라고 언급하고 있다.

그리하여 이 글에서는 공무원이 적법하게 직무를 수행한 결과 형사고소 또는 손해배상청구의 대상에 처하게 될 경우에 지방자치단체에서 사전적 또는 사후적으로 어떻게 소송지원을 할 수 있을지에 대한 방안을 고민한다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 글의 전개 순서는 “II. 오사카부(大阪府)의 공무원 소송지원에 관한 법률의 검토”라는 제목 아래 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송의 수행 지원에 관한 규칙”과 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송에 따른 변호사 비용 부담에 관한 규칙”의 내용을 차례로 검토한다(이하 II. 1., 2.). 이후 오사카부의 법률의 내용을 전제로 하여 우리나라에서의 시사점을 도출한다(이하 III.).

II 오사카부(大阪府)의 공무원 소송지원에 관한 법률의 검토

1. 공무원 소송지원에 관한 법률의 개관

일본의 국가배상법(国家賠償法) 제2조 제1항은 공권력의 행사에 해당하는 공무원이 불법행위를 저지른 경우 및 공공의 영조물 설치·관리에 하자가 있는 경우에 있어서, 국가 또는 지방공공단체의 배상책임에 관하여 요건, 구상권, 배상책임자, 외국인의 경우의 특례 등을 규정하고 있다. 공무원 개인의 책임에 대해서는 국가 또는 지방공공단체는 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에는 지불한 배상에 관하여 구상할 수 있다고 규정하고 있다.⁶⁾

그런데 만일 공무원의 직무의 수행에 있어서 발생한 사고에 대하여 고의나 중대한 과실이 없는 경우에 국가 또는 지방자치단체로부터 구상권을 청구 받지 않는다. 이와 같은 이유는 공무원 등의 과실로 인하여 발생한 손해에 대하여 구상권을 행사하게 된다면 공무원에게 매우 가혹할 뿐만 아니라 공무에 임하는 것에 있어서도 부정적인 영향을 주기 때문에 구상권의 범위를 한정하고 있다.⁷⁾ 이와 같은 점은 법률에서 직접적으로 규정하고 있지 않으나, 판례상으로 명확히 인정되고 있다.⁸⁾

치법규의 효력은 관할 지역에 한정된다는 점이 다른 법령과 다르다. 법제처, 「판례, 해석례, 의견제시 사례 등 검토를 통한 조례규정 가능 사무 판단기준 연구」, 2013, 4-5면

6 원문은 총무성 법령 검색 홈페이지를 참고함, <http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000125>, (최종방문일, 2019년 4월 12일).

7 羽田真, 学校事故の国家賠償と『重過失』, 教育と研究 34号, 早稲田大学本庄高等学院, 2017年, 63面.

8 上掲論文, 64面.

현재 일본 오사카부에서는 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송의 수행 지원에 관한 규칙을 제정하여 시행 중이다.”⁹⁾¹⁰⁾ 이 규칙은 공무원 본인이 피고로서 직무상의 행위로 인한 손해의 배상을 요구하는 소송의 당사자가 된 경우, 오사카부가 소송 수행을 지원하는 제도로서 2008년 8월부터 시행하고 있다. 이 규칙에서 직무상의 행위로 인한 손해배상소송과 관련된 공무원이 조력이 필요하게 되면 전문가로 구성된 “오사카부 직원 등의 직무 행위 등 심의회(大阪府職員等の職務行為等審議会)”의 의견을 참고하여 오사카부 지사가 필요하다고 인정할 때 직원의 소송수행비용을 부(府)에서 지원하고 있다.

또한 오사카부에서는 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송에 따른 변호사 비용 부담에 관한 규칙¹¹⁾도 마련해 놓고 있다. 이 규칙은 공무원 등이 직무를 수행하는 것에 있어서 고의 또는 과실로 인하여 불법으로 타인에게 손해를 발생시킨 공무원 등이 소송에서 승소할 경우에 개인 변호사 또는 로펌에 지불해야하는 보수 및 비용의 전부 또는 일부를 오사카부가 부담함으로써 직원 등이 직무에 집중 할 수 있는 환경을 정비하는 것을 목적으로 한다.

2. 공무원 손해배상청구소송의 수행지원에 관한 규칙의 개설

1) 제정 목적과 개념 정의

오사카부의 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송의 수행 지원에 관한 규칙”을 검토한다.

제1조의 목적 조항에서는 공무원 등이 직무를 행함에 있어 고의 또는 과실로 인해 위법하게 타인에게 손해를 주었다면 해당 공무원 등이 피고가 된 손해배상소송에 대하여 오사카부 지사가 승무에 관한 사항 등을 지원하여 공무원 등이 직무에 몰입할 수 있는 환경을 제공하여, 지방자치단체의 행정업무의 원활한 추진에 기여하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

제2조 정의 조항에서는 제1항에서 제6항까지 규정하고 있다. 이 조항에서는 규칙의 주제, 권리, 의무에 관한 개념 정의를 하고 있다. 주요 조항을 살펴보자면, 1항에서는 일반직, 파견직 등의 소송주체에 대하여 규정하고 있다. 구체적으로 제1항에서는 지사, 부지사, 별정직 비서직의 지정 등에 관한 조례(特別職の秘書の職の指定等に関する条例) 제2조 제2항에 규정하고 있는 비서 및 공무원 중 지방공무원법(地方公務員法) 제3조 제2항에 규정하는 일반직에 속하는 공무원 및 지사가 특별히 인정하는 공무원을 의미한다고 규정하고 있다.

그리고 제2항에서는 제1호에서 제5호까지 파견직의 범위에 대하여 규정하고 있다. 제1호는 지방자치법(地方自治法) 제205조의 제17조 제1항의 규정에 의한 요구에 따라 파견된 공무원과 제2호는 외국의 지방공공단체의 기관 등에 파견되는 일반직 공무원 처우 등에 관한 법률(外国の地方公共団体の機関等に派遣される一般職の

9 원문은 오사카부 홈페이지를 참고함. <http://www.pref.osaka.lg.jp/houbun/reiki/reiki_honbun/k201RG00001442.html>, (최종방문일, 2019년 4월 12일)

10 법문에서 직원 등(職員等)으로 표기하고 있지만 이글에서는 공무원으로 표기한다.

11 원문은 오사카부 홈페이지를 참고함. <http://www.pref.osaka.lg.jp/houbun/reiki/reiki_honbun/k201RG00001459.html>, (최종방문일, 2019년 4월 12일)

地方公務員の処遇等に関する法律) 제3조에서 규정하고 있는 파견 공무원 등을 의미한다고 규정하고 있다.

제2조 제5항에서는 손해배상청구소송의 개념에 대하여 공무원 등이 직무를 수행에 대하여 고의 또는 과실에 의해 불법으로 타인에게 손해를 준 해당 공무원 등에 대하여 손해배상을 요구할 수 있다고 규정하고 있다.

2) 지원신청방법

제3조에서는 지원신청방법에 대하여 규정하고 있다. 제1항에서는 지사 및 공무원 등 공익적 법인 등의 일반적 공무원 처우 등에 관한 법률(知事部局職員等及び公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律) 제10조 제2항에 규정하는 퇴직 파견자 및 기타 도지사가 따로 정하는 자는 손해배상청구소송에서의 피고인이 되었다면 해당 소송을 수행하는 것에 있어서 도움이 필요한 경우에 그 취지를 오사카부 지사에게 신청할 수 있음을 규정하고 있다.

제2항에서는 제1항의 신청서를 제출해야 함을 규정하고 있다. 제3항은 제1항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 필요하다고 인정된다면, 해당 신청에 관한 손해배상청구소송에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 제4항은 제1항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 필요하다고 인정될 때에는 오사카부 지사는 해당 신청에 관한 손해배상청구소송에 관한 자료의 제출 및 의견의 진술을 요구할 수 있다.

그림 11 소송지원 신청서 원문

원 본	번역본
<p>別記様式(第3条関係)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;">申 出 書</p> <p style="text-align: right;">年 月 日</p> <p>大阪府知事 様</p> <p style="text-align: right;">申出者 所 属 氏 名 印</p> <p>下記訴訟の遂行については、知事による支援が必要ですので、職員等の職務上の行為に係る損害賠償請求訴訟の遂行の支援に関する規則第3条第1項の規定により申し上げます。</p> <p style="text-align: center;">記</p> <p>1 事件番号・事件名</p> <p>2 当事者 (1) 原告 (2) 被告</p> <p>3 訴訟提起年月日</p> <p>4 上記訴訟において損害の原因とされた行為に係る事実関係</p> <p>5 原告の主張に対する申出者の意見</p> <p>6 添付書類</p> </div>	<p style="text-align: center;">신 청 서</p> <p style="text-align: right;">년 월 일</p> <p>오사카부 지사 귀하</p> <p style="text-align: right;">신청자 소속 이름</p> <p>아래의 소송 수행은 지사의 지원이 필요하므로, 직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구 소송의 수행 지원에 관한 규칙 제3조 제1항의 규정에 의하여 신청합니다.</p> <p style="text-align: center;">아래와 같음</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사건 번호·사건명 2. 당사자 <ol style="list-style-type: none"> (1) 원고 (2) 피고 3. 소송 제기 일자 4. 위 소송에서 손해의 원인이 된 행위에 관한 사실 관계 5. 원고의 주장에 대한 신청의 의견 6. 첨부 서류

3) 직무행위 등 심의회의 판단

제4조 제1항에서는 직무행위 등에 대한 심의회의 판단에 관한 규정이다. 오사카부 지사는 신청자가 대상 행위를 한 때에는 오사카부국에 소속된 공무원 등인 경우에 있어서 해당 신청에 관한 손해배상청구소송의 수행 지원의 필요 여부를 판단하기 위하여 “오사카부 공무원 등의 직무 행위 등 심의회”에 자문하고 의견을 들어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 예외적으로 세 가지(제1호~제3호)의 경우에는 심의회의 자문사항이 아니라고 규정하고 있다. 구체적으로 대상 행위가 신청의 직무상 행위가 아닌 것이 분명한 경우(제1호)와 신청자가 대상 행위를 하는 내용 고의 또는 중대한 과실이 있는 것이 분명한 경우(제2호), 그리고 해당 신청에 따른 손해배상청구소송의 원고 및 대상 행위가 이미 오사카부 지사가 수행을 지원하기로 한 손해배상청구소송의 원고 및 대상 행위와 같을 경우이다(제3호).

제2항에서 오사카부 지사는 제1항의 의견을 감안하여 필요하다고 인정되는 경우 또는 제1항 제3호에 해당하는 경우에 손해배상청구소송의 수행을 지원할 수 있다고 규정하고 있다.

제3항은 제2항에서의 지원은 오사카부 지사가 필요하다고 인정할 때 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 구체적으로 지원대상소송의 수행을 위한 변호사 소개(제1호), 법원에 제출하는 서면 등의 작성에 관한 조연에 관한 사항

(제2호), 민사소송법(民事訴訟法) 제43조에서 규정하는 보조참가신청에 관한 사항(제3호), 제4호는 제1호, 제2호, 제3호 이외의 지원대상소송의 수행을 위하여 필요한 지원에 관한 사항이다.

4) 손해배상청구 소송지원의 예외

제5조는 손해배상청구소송의 예외에 관하여 규정하고 있다. 제1항에서는 오사카부국 이외의 공무원으로 재직 중일 경우의 손해배상청구소송의 수행은 지원하지 않는다고 규정하고 있다. 제2항은 오사카부 지사는 손해배상청구 소송의 수행에 관하여 제3조 제1항의 규정에 의한 신청을 받은 경우에는 그 취지를 해당 신청자가 해당되는 행위를 했을 때의 당사자의 임명권자에게 통지해야 한다.

5) 지사부국 소속 공무원이 아닌 자의 소송지원 방안

제6조에서는 앞서 제4조의 규정은 지사부국 외 공무원이 지사부국 공무원 등이었을 때 한 행위에 따른 손해배상청구소송을 수행하는 것에 도움이 필요할 경우에 관련 공무원의 임명권자로부터 그 취지의 통지가 있었을 경우에 준용한다고 규정하고 있다.

6) 지원의 특례 및 지원 중단

제7조는 지원의 특례에 대하여 규정하고 있다. 오사카부 지사는 다른 임명권자로부터 손해배상청구소송의 수행의 지원에 관한 사무처리요청을 받은 경우에는 해당 임명권자와 협의한 후 대상행위에 대한 지원할 수 있음을 규정하고 있다.

제8조는 지원중단에 관하여 규정하고 있다. 오사카부 지사는 심의회에 자문하고 의견을 들은 후에 지원을 중단할 수 있음을 규정하고 있다. 구체적으로 대상행위가 지원을 받고 있는 자의 직무상 행위가 아님이 판명되었을 때(제1호)와 제1호의 경우 이외에 지사가 지원할 필요가 없어졌다고 인정될 경우이다(제2호).

3. 공무원의 직무상 행위에 대한 손해배상청구소송의 변호사 비용 부담 규칙의 개설

1) 제정 목적과 개념 정의

“직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송에 따른 변호사 비용 부담에 관한 규칙”을 검토한다.

제1조 목적 조항에서는 공무원 등이 직무를 수행함에 있어서 고의 또는 과실에 의해 불법으로 국민에게 손해를 준 사람이 해당 공무원 등을 피고로 제기한 손해배상청구 소송에서 해당 공무원 등이 승소한 것으로 확정될 경우에 개인 변호사 또는 로펌에 지불해야 하는 보수 및 비용의 전부 또는 일부를 오사카부가 부담하여, 공무원 등이 직무에 전념할 수 있는 환경을 조성하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다.

제2조 정의 조항에서는 이 규칙이 적용되는 공무원 등의 범위를 규정하고 있다. 구체적으로 주지사, 부지사, 별정직 비서직의 지정 등에 관한 조례 제2조 제2항에 규정하는 비서 및 오사카부 공무원 중 지방공무원법 제3조 제2항에 규정하는 일반직에 속하는 공무원 및 지사가 특별히 인정하는 공무원이라고 규정하고 있다(제2호). 그리고 경찰법(警察法) 제56조 제1항에 규정하는 지방 경무관인 오사카부 경찰공무원이다(제3호). 파견공무원 중 지방자치법 제252조의17 제1항의 규정에 의한 요구에 따라 파견된 공무원이다(제4호). 외국의 지방공공단체의 기관 등에 파견되는 일반직 지방 공무원의 처우 등에 관한 법률 제3조에서 규정하는 파견 공무원(제5호)과 공익 법인 등에서의 일반직 지방 공무원의 파견 등에 관한 법률(公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律) 제3조 제2항에 규정하는 파견 공무원(제6호), 그리고 지방독립행정법인법(地方独立行政法人法) 제24조 제3항의 규정에 의한 요구에 따라 파견된 공무원이다(제7호). 이외에도 국가기관 등에 파견된 공무원 기타 도지사가 따로 정하는 공무원을 의미한다(제8호).

제3항은 손해배상청구소송의 개념에 대하여 규정하고 있다. 구체적으로 공무원 등이 직무를 수행함에 있어서 고의 또는 과실로 인하여 타인에게 손해를 발생시킨 해당 공무원 등에 대하여 손해배상을 요구하는 소송이라고 규정하고 있다. 제4항은 이 규칙에서의 대상 행위는 손해배상청구소송에서 손해의 원인이 된 행위이며, 제5항은 공무원 책임보험에 대하여 규정하고 있다. 구체적으로 공무원 등이 타인으로부터 민사소송과 관련된 직무와 밀접하게 관련된 행위를 원인으로 하는 손해배상을 요구하는 소를 제기한 경우에 해당 공무원 등에 대하여 변호사 비용 또는 손해에 대한 보험금이 지급되는 보험에 관한 사항을 의미함을 규정하고 있다.

2) 변호사 비용의 부담

제3조는 변호사 비용의 부담에 관한 규정이다. 직원 등 또는 공익적 법인 등에서의 일반직 지방 공무원의 파견 등에 관한 법률(職員等又は公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律) 제10조 제2항에서 규정하는 퇴직 파견자 및 기타 도지사가 따로 정하는 자가 타인으로부터 제기된 손해배상청구소송에서 승소한 것으로 확정된 경우에는 해당 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등에 대한 변호사 비용이 발생한 경우에 오사카부는 그 전부 또는 일부를 부담 할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 제2항은 제1항의 규정에도 불구하고 몇몇의 경우에는 오사카부가 변호사 비용을 부담하지 않는다고 규정하고 있다. 구체적으로 제1항에서 규정하는 손해배상청구소송에 따른 대상 행위에 오사카부를 피고로 하여 제기된 손해배상을 요구하는 소송에 대하여 오사카부가 승소한 것으로 확정되지 않았을 때이고(제1호), 제1항에서 규정하는 손해배상청구소송의 판결이 확정될 때까지 해당 손해배상청구 소송에 따른 대상 행위에 있어서 패소가 확정된 때 또는 화해가 성립했을 경우이며(제2호), 제1항에서 규정하는 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등이 변호사 비용의 전부에 대하여 타인으로부터 기부 또는 급부를 받았을 때이다(제3호). 그리고 제1항에서 규정하는 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등이 변호사 비용의 전부에 대하여 공무원 책임보험의 가입에 따른 보험금의 지급을 받았을 때라고 규정하고 있다(제4호).

제3항은 제1항의 규정에 불구하고 오사카부는 변호사 비용 중 몇몇의 경우에 있어서 일정 부분의 금액을 부담하지 않는다고 규정하고 있다. 제1항에서 규정하는 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등이 변호사 비용의 일부를 다른 사람들로부터 기부 등을 받은 경우이다(제1호). 그리고 제1항에 규정하는 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등이 변호사 비용의 일부를 공무원 책임보험의 가입에 따른 보험금을 지급받은 경우이다(제2호). 제4항은 제1항의 규정에 의한 소송비용의 부담은 제1항에 규정하는 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등에 대해 보조금을 교부함으로써 이행해야 한다고 규정하고 있다.

3) 보조금의 교부 신청

제4조 제1항은 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등은 제3조 제4항의 보조금의 교부를 받고자하는 때에는 그 취지를 오사카부 지사에게 신청해야 한다. 그리고 제2항은 변호사 비용 보조금 교부 신청서를 제출해야 하며, 제3항은 변호사 비용 보조금 교부 신청서에 몇 가지 서류를 첨부해야 한다. 구체적으로 제1항의 규정에 의한 신청에 따른 손해배상청구소송에 대한 확정 판결에 관한 판결문 사본을 제출해야 한다(제1호). 그리고 제3조 제1항에 규정하는 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등과 변호사 또는 변호사와 법인 사이에 체결된 제1항의 손해배상청구소송에 관한 위임 계약의 계약서 사본을 제출해야 한다(제2호). 또한 제1호의 위임계약에 따라 제3조 제1항에서 규정하는 손해배상청구소송을 제기한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등이 개인변호사 또는 로펌에 대하여 지불한 변호사 비용의 영수증의 사본이다(제3호). 아울러 제3호 이외에 오사카부 지사가 필요하다고 인정하는 서류이다(제4호).

I 그림 21 소송지원 신청서 원문

원 본	번역본
<p>様式第1号(第4条関係)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;">弁護士費用補助金交付申請書</p> <p style="text-align: right;">年 月 日</p> <p>大阪府知事 様</p> <p style="text-align: right;">申請者 所 属 氏 名 印</p> <p>下記の訴訟について、弁護士費用に係る補助金の交付を受けたいので、職員等の職務上の行為に係る損害賠償請求訴訟に係る弁護士費用の負担に関する規則第4条第1項の規定により、関係書類を添えて申請します。</p> <p style="text-align: center;">記</p> <p>1 事件番号・事件名</p> <p>2 当事者 (1) 原告 (2) 被告</p> <p>3 訴訟提起年月日</p> <p>4 判決確定年月日及びその内容</p> <p>5 弁護士費用に係る補助金交付申請額</p> <p>6 添付書類</p> </div>	<p style="text-align: center;">변호사 비용 보조금 교부 신청서</p> <p style="text-align: right;">년 월 일</p> <p>오사카부 지사 귀하</p> <p style="text-align: right;">신청자 소속 이름</p> <p>아래의 소송 변호사 비용에 따른 보조금의 교부를 받고자 직원 등의 직무상 행위에 따른 손해 배상 청구 소송에 따른 변호사 비용 부담에 관한 규칙 제4조 제1항의 규정에 의하여 관계 서류를 첨부하여 신청합니다.</p> <p style="text-align: center;">아래</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사건 번호·사건 명 2. 당사자 (1) 원고 (2) 피고 3. 소송 제기 일자 4. 판결 확정 일자 및 그 내용 5. 변호사 비용에 따른 보조금 교부 신청액 6. 첨부 서류

제4항은 오사카부 지사는 제3조 제1항에 규정하는 손해배상청구소송과 관련하여 제1항에 따라 소송지원을 신청한 공무원 등 또는 퇴직 파견자 등에 대하여 해당 신청 관련 손해배상청구 소송에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 제5항은 오사카부 지사는 제1항의 규정에 의한 신청이 있는 경우에 필요하다고 인정될 때에는 해당 손해배상 청구소송에 관한 자료의 제출 및 의견의 진술을 요구할 수 있다고 규정하고 있다.

4) 보조금의 교부 등의 결정 및 통지 등

제5조는 지사는 보조금을 교부해야 하는지에 대한 타당성을 조사하도록 규정하고 있다. 이 경우에는 그 액수가 타당한 것인지 여부를 판단하기 위해 “오사카부 공무원 등의 직무 행위 등 심의회”에 자문을 구해야 한다. 제2항은 오사카부 지사는 제1항의 의견을 참고하여 보조금을 교부하는 경우에는 그 금액을 결정하고 신속하게 결정 내용을 신청자에게 통지해야 함을 규정하고 있다.

제6조는 제5조 제2항의 규정에 의하여 보조금의 교부하는 취지의 결정을 받은 신청자는 해당 결정에 따른 보조금의 교부를 받고자 할 때 오사카부 지사에게 변호사 비용 보조금 교부 청구서를 제출하여야 한다.

그림 31 소송지원 신청서 원문

원 본	번역본
<p>様式第2号(第6条関係)</p> <p style="text-align: center;">弁護士費用補助金交付請求書</p> <p style="text-align: right;">年 月 日</p> <p>大阪府知事 様</p> <p style="text-align: right;">請求者 所 属 氏 名 印</p> <p>職員等の職務上の行為に係る損害賠償請求訴訟に係る弁護士費用の負担に関する規則第6条の規定により、下記のとおり請求します。</p> <p style="text-align: center;">記</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 事件番号・事件名 2 当事者 (1) 原告 (2) 被告 3 訴訟提起年月日 4 判決確定年月日及びその内容 5 弁護士費用に係る補助金交付決定額 6 弁護士費用に係る補助金交付請求額 7 弁護士費用に係る補助金の振込先 (1) 銀行名 (2) 預金種別・口座番号 (3) 口座名義人 	<p style="text-align: center;">변호사 비용 보조금 교부 청구서</p> <p style="text-align: right;">년 월 일</p> <p>오사카부 지사 귀하</p> <p style="text-align: right;">청구자 소속 이름</p> <p>직원 등의 직무상 행위에 따른 손해 배상 청구 소송에 따른 변호사 비용 부담에 관한 규칙 제6조의 규정에 의하여 아래와 같이 청구합니다.</p> <p style="text-align: center;">아래</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사건 번호·사건 명 2. 당사자 (1) 원고 (2) 피고 3. 소송 제기 일자 4. 판결 확정 일자 및 그 내용 5. 변호사 비용에 따른 보조금 교부 결정액 6. 변호사 비용에 따른 보조금 교부 청구서 7. 변호사 비용에 따른 보조금의 입금처 (1) 은행 이름 (2) 예금 종별·계좌 번호 (3) 계좌 명의인

5) 보조금의 교부 결정의 취소 및 반환

제7조는 오사카부 지사는 보조금의 교부 결정을 한 후 교부 결정자에 관한 제3조 제1항에서 규정하고 있는 손해배상청구소송에 따른 대상 행위에 대하여 오사카부를 피고로 하여 진행되는 국가배상청구소송에 있어서 오사카부가 패소한 것으로 확정 된 때 또는 화해가 성립된 경우에는 심의회에 자문을 구하고 의견을 들은 후 해당 보조금의 교부 결정에 대한 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

제2항은 오사카부 지사는 교부 결정자가 보조금의 교부 결정을 받은 후, 두 가지의 경우에 심의회에 자문하고 의견을 들은 다음, 해당 보조금의 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소하여야한다. 첫째, 제4조 제2항 변호사 비용 보조금 교부 신청서 또는 그 첨부 서류에 허위 기재한 것이 판명되었을 때이다(제1호). 둘째, 제1호와 같은 경우 이외 지사가 해당 보조금의 교부 결정을 취소 할 필요가 있다고 인정했을 때이다(제2호).

제8조는 오사카부 지사는 보조금의 교부 결정을 취소한 경우에는 이미 보조금이 교부되었을 경우에 기간을 정하여 그 반환을 명하여야함을 규정하고 있다. 제2항은 지사는 제1항의 반환 명령에 따른 보조금의 교부결정의 취소

가 제9조 제1항의 규정에 의한 것일 경우와 부득이한 사정이 있다고 인정하는 때에는 제1항의 규정에 의해 보조금 반환을 해야 하는 자의 신청에 의하여 반환의 기한을 연장할 수 있다. 제3항은 반환의무자는 제1항의 신청을 하고자 하는 경우에는 신청 내용을 기재한 서면을 오사카부 지사에게 제출하여야 한다.

6) 가산금 및 연체금 등

제9조 반환의무자는 제7조 제2항의 규정에 의하여 보조금의 교부 결정이 취소된 자는 그 명령에 따른 보조금을 수령한 날부터 납부하는 기일까지의 기간에 따라 해당 보조금액에 대한 가산금을 오사카부에 납부해야 한다. 제2항은 제1항의 규정에 따라 가산금을 납부해야 하며, 경우에 따라 보조금을 전부 반환할 때까지 그 납부 금액은 먼저 해당 반환을 명령받은 보조금에 충당된 것으로 본다 고 규정하고 있다. 제3항은 반환 의무자는 반환을 명령받은 보조금을 납기일까지 납부하지 아니한 때에는 납기일의 다음날부터 납부하는 날까지의 일수에 따라 그 미납부 금액에 대해 연체금을 오사카부에 납부하여야 한다.

III 국내 시사점

1. 공무원 소송지원 제도의 도입 필요성

앞서 검토한바와 같이 오사카부는 공무원의 소송지원에 관한 규칙을 제정하여 소속 공무원들의 소송을 지원해 주고 있다. 특히 그 소송 대상, 범위, 방법 등을 법률로 규정하여 공무원의 직무의 집행을 보호 및 보장하고 있다는 점에서 실효성 있는 제도라고 판단된다. 특히, 소송지원 대상이 되는 사건인지 여부에 대한 판단을 신속하게 전담 부서에서 자료 수집은 물론 사실관계의 내용까지 검토하여 피소된 공무원의 부담을 줄여주고 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 또한 소송비용으로서 변호사의 선임비용 등에 대하여 지방자치단체에서 보조금을 지원해 주고 있다.

주지하다시피 공무원이 직무에 있어서 소송에 휘말릴 경우에 공무원이 독자적으로 소송을 처리하는 것은 공무원의 권익보장이나 소송 경제적으로 본인에게 도움이 되지 않는다. 이는 본인이 소송당사자가 된다면 시간과 노력이 많이 들고, 사법제도에 익숙하지 않기 때문에 시간과 에너지가 많이 소모된다. 특히 우리나라와 같이 소송에 접근하기가 어렵고 장시간 소비되는 경우는 더욱 그렇다.

특히, 소송과정에서 변호사 등의 전문가의 조력이 반드시 요구되고, 그러한 제반 비용은 공무원이 부담하기에 감당하기 어려운 경우가 많다. 또한 소송에 있어서 입증책임 또한 공무원이 부담해야 한다. 이에 중앙정부 및 지방자치단체에서 일정 부분에 대하여 소송지원을 하게 된다면 공익실현이라는 행정 목적을 달성할 수 있다고 판단된다. 앞서 검토한 오사카부와 같이 “오사카부 직원 등의 직무 행위 등 심의회”가 요구하는 요건을 충족하는 경우 해당 공무원에 대하여 소송에 필요한 비용 등의 지원을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 공무원 소송지원 방안의 구체적 모색

1) 구체적 소송 지원 방안

공무원의 소송 지원 방안은 손해배상의 규모가 상대적으로 크지만 소송에 이르기까지 경제적 부담이 높은 경우와 스스로 소송을 감당할 때 그 결과를 확신할 수 없는 경우에 있어서의 지원이다. 공무원이 손해배상청구소송에 있어서 구제를 원하지만 사업자의 부당한 거부 또는 소송의 제기로 공무원이 구제를 받을 수 없는 경우에 관련 소송전문 변호사의 지원을 받을 수 있도록 하는 방안이다. 이는 중앙정부 또는 지방자치단체 수준의 지원방안이라고 할 수 있다.

소송지원내용은 소송의 직접비용은 공무원이 부담해야 할 것이다. 다시 말해, 소송비용 중 인지대, 송달료 등 재판비용은 공무원이 부담하는 것이다. 변호사의 수임비용의 경우에는 「변호사 보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」에서 정한 보수만을 지급하도록 한다. 그리고 패소하거나 승소로 인한 금액이 「변호사 보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」에 의한 보수보다 낮을 경우에는 보수를 지급하지 않도록 하여 실질적으로 공무원이 안심하고 소송에 임할 수 있도록 해야 할 것이다.

다만, 모든 공무원은 법률을 준수하고 성실히 그 직무를 수행하여야 하므로 소속 직원에 대한 소송비용의 지원 대상이 되는 사건 또는 범죄를 일정한 범위로 한정할 필요가 있고, 또한 공무원의 행위가 형사소송절차에서 적법한 공무집행임이 확인되는 경우로서 무죄판결이 확정된 경우, 혐의없음, 공소기각결정으로 불기소 처분된 경우 등으로 한정하여 지원할 필요가 있다. 지원여부를 결정하는 적정한 기관이나 절차, 지원 액수 및 범위, 공소제기 단계에서 비용을 지원하도록 한다면, 유죄의 판결을 받은 경우 지원액의 필요적 환수 등에 관하여도 명확하게 규정할 필요가 있다.

2) 공무원의 소송 지원에 관한 입법의 타당성

공무원의 소송지원 제도의 정착과 활성화를 위해서 중앙정부 및 지방자치단체가 적극적으로 법제를 마련할 필요가 있다. 이는 공무원이 법령에 근거한 정당한 직무수행 과정에서 수사를 받거나 기소 또는 피소된 경우 해당 공무원에게 소송에서 있어서의 지원을 하여 원활한 공무 수행과 대국민 행정서비스의 질적 향상을 도모해야 하기 때문이다.

이와 함께 공무원의 경과실에 의해 위법한 공무수행인 경우에는 공무원 개인의 배상책임을 면제하도록 한 판례¹²⁾의 취지에 비추어 볼 때, 형사절차에서 무죄판결 등이 확정되어 공무원의 행위가 적법한 공무수행인 것이 확인된 경우 해당 공무원을 보호할 필요가 있다.

지방자치단체의 업무 수행 시 발생할 수 있는 위험으로부터 공무원 개인의 부담을 덜고 공무수행의 안정성을 확보해야 할 필요성이 있는 점 등을 고려하면, 공무수행과 관련된 형사사건의 경우에 소송대리 비용을 지원할 수 있도록 입법하는 것이 불가능한 것으로 판단되지 않는다.

IV 결론

오사카부에서 시행 중인 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송의 수행 지원에 관한 규칙”의 제정 목적은 공무원 본인이 직무상의 행위로 인한 손해의 배상을 요구하는 소송이 제기된 경우, 오사카부가 소송 수행을 지원하는 제도이다.

그리고 “직원 등의 직무상 행위에 따른 손해배상청구소송에 따른 변호사 비용 부담에 관한 규칙”은 공무원 등이 직무를 수행 대하여 고의 또는 과실로 인하여 불법으로 타인에게 손해를 발생시킨 공무원 등이 소송에서 승소할 경우에 개인 변호사 또는 로펌에 지불해야하는 보수 및 비용의 전부 또는 일부를 오사카부가 부담함으로써 직원 등이 직무에 집중 할 수 있는 환경을 정비함을 목적으로 하고 있다.

우리나라는 시·군·구 조례로서 소송지원을 하고 있지만 오사카부와 같이 규칙으로 지원제도를 마련해 놓고 있지 않다. 만일 공무원이 직무와 관련한 소송을 진행할 경우에 독자적으로 소송을 처리하는 것은 공무원의 권익보장이나 소송 경제적으로 피해가 극심하다고 할 것이다. 이는 공무원이 소를 제기하여 보상을 받기 위해선 시간과 노력이 많이 들기 때문이다.

이에 중앙정부 및 지방자치단체에서 일정 부분 지원하여 공무원에게 직무에 관련한 소송에서의 도움을 주어 공익실현이라는 행정 목적을 달성할 수 있도록 해야 할 것이다. 다만 오사카부와 동일하게 전문가로 구성된 심의회의 판단에 따라 엄격한 요건을 충족할 경우에 해당 공무원에 대하여 소송에 필요한 비용 등의 지원이 필요하다고 할 것이다.

참고문헌

법제처, 「헌법주석서」, 2010.

박보영, “행정상 손실보상에 관한 헌법적 조망”, 「인권과 정의」 제479호, 대한변호사협회, 2019.

법제처, 「판례, 해석례, 의견제시 사례 등 검토를 통한 조례규정 가능 사무 판단기준 연구」, 2013.

羽田真, 学校事故の国家賠償と『重過失』, 教育と研究 34号, 早稲田大学本庄高等学院, 2017年.

일본 총무성 법령 검색 홈페이지, <<http://elaws.e-gov.go.jp>>.

일본 오사카부 홈페이지, <<http://www.pref.osaka.lg.jp>>.