

서울특별시 공익소송비용 지원 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2183호
2. 발 의 자 : 홍국표 의원(찬성자 23명)
3. 발의일자 : 2024년 10월 16일
4. 회부일자 : 2024년 10월 18일

II. 제안이유

- 최근 전세사기피해자 손해배상 청구사건, 가습기살균제 피해자 손해배상 청구 사건 등과 같이 시민의 권리를 구제하고 사회적 약자 및 소수자의 권익을 보호하기 위한 공익소송의 중요성과 필요성이 높아지고 있음.
- 그러나 공익소송에 소요되는 비용은 개인이 부담하기 과도하고, 패소 시에는 원고 측이 모든 소송비용을 부담하게 하고 있는 현행 민사소송제도의 한계로 인해 공익소송의 제기 자체가 위축되고 있어 이에 대한 제도적 보완이 필요한 실정임.
- 이에 공익 보호와 관련하여 발생하는 각종 법률문제에 대한 시민의 권리 구제와 권익 보호를 위해 서울시민이 제기하는 공익소송에 소요되는 비용 중 일부를 서울시가 지원토록 하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

- 가. 조례의 목적과 용어의 정의를 규정함(안 1조, 제2조).
- 나. 공익소송비용의 지원대상 및 시기, 지원방안 등을 규정함(안 제3조~안 제5조).
- 다. 서울특별시 공익소송지원위원회의 설치·기능·구성·운영 등에 대하여 규정함(안 제6조~제12조).

Ⅳ. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방자치법」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 조례안의 개요

- 동 조례안은 공익 보호와 관련하여 발생하는 다양한 법률 문제에 대해 시민의 권리 보호 및 구제를 위하여 서울시가 소송비용 등을 지원할 수 있도록 그 제도적 기반을 마련하기 위해 발의됨.

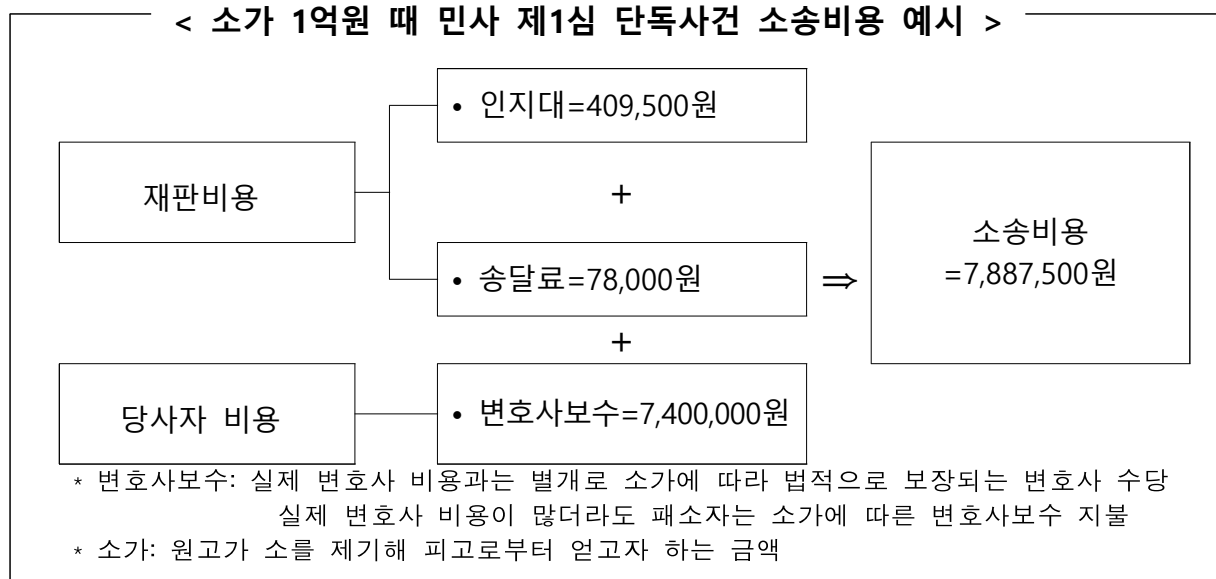
2. 조례안의 입법 배경

- 최근 전세 사기 피해자나 가습기 살균제 피해자들의 손해배상 청구 사례와 같이, 시민의 권리 구제와 사회적 약자 및 소수자의 권리 보호를 위한 공익소송의 중요성과 필요성이 점차 부각되고 있음.
- 여기서 공익소송이란 ▶민사소송, ▶행정소송, ▶헌법재판, ▶형사소송으로 구분되는 소의 종류와 관계없이 공공의 이익을 목적으로 제기되는 모든 소송을 통칭하는 말로, 우리나라에서는 공익소송이 법률상 명확하게 규정되어 있지 않아 지난 2005년 사법개혁위원회¹⁾에서 설명한 공익소송의 잠정적 정의를 따르고 있음.
- 이에 따르면 공익소송은 ▶국가권력으로부터 침해된 시민의 권리구제, ▶국가권력의 남용 억제, ▶불합리한 사회제도 개선, ▶약자 및 소수자의 권리 보호에 도움이 되는 모든 성격의 소송이 이에 해당함.
- 이와 같이 공익소송은 공익적 가치를 실현하는 소송을 활성화하고,

1) “약자 및 소수자의 인권보호, 국가권력으로부터 침해된 시민의 권리구제 등을 통하여 불합리한 사회제도를 개선하고, 권력의 남용을 억제하는데 도움이 되는 소송”이라고 정의함.

법적 보호를 받기 어려운 사회적 약자와 소외계층이 정의로운 법적 구제를 받을 수 있도록 돕기 위한 제도임.

- 한편 「민사소송법」 제98조²⁾에 따르면 소송시 소송비용은 패소한 당사자가 부담하도록 되어 있는데 이는 승소자의 재산권을 보장하고 무분별한 소송 제기를 방지하려는 취지이나, 공익소송에서 패소자가 소송비용을 부담하는 것은 상당한 경제적 부담으로 작용하고 있음.



- 예를 들어 주민들이 대기오염을 유발하는 공장의 허가 반대 소송³⁾이나 서울시 노점상들의 생계권 보장 소송⁴⁾에서 소송비용이 주요 장애물로 작용한 사례는 과도한 소송비용이 공익을 위한 법적 행동을 제한하는 주요 요인임을 보여주고 있음.

2) 제98조(소송비용부담의 원칙) 소송비용은 패소한 당사자가 부담한다.

3) 2013년 경상북도 구미시에서 대기오염을 유발할 수 있는 공장이 허가될 위기에 놓이자, 인근 주민들이 공장 허가 반대 소송을 제기하였으며, 법원은 공장이 지역 주민의 건강에 미칠 영향을 심각하게 고려한 뒤, 공장의 환경영향평가 및 허가 절차의 적법성을 심도 있게 검토하고 일부 공장 허가를 취소하였음.

4) 2011년 서울시가 강력한 불법 노점상 단속을 진행하면서 노점상들이 생계권 침해를 주장하며 제기한 소송에서, 일부 법원은 철거를 보류하거나 대체 공간을 제공하라는 판결을 내렸으나, 대부분의 판결은 노점상의 생계권과 공공질서 및 안전의 균형을 맞추는 방향으로 이루어졌음.

- 이와 같이 공익소송은 환경 보호, 노동권 보장, 소비자 권리 증진 등 사회 전체의 이익을 도모하지만, 이를 제기하는 개인이나 단체는 소송비용을 전적으로 부담해야 하는 구조적 문제를 안고 있음.
- 이에 동 조례안은 재정적 여유가 없는 개인이나 단체가 법적 보호를 받을 수 있도록 지원함으로써 법적 평등을 강화하고, 공익소송을 통해 사회적 문제를 해결하며 정책과 행정 관행의 개선을 도모하고자 하는 입법 취지에서 발의됨.
- 참고로 현재 우리나라의 경우 광주광역시를 포함한 2개의 광역자치단체와 5개의 기초자치단체에서 공익소송 비용 지원 관련 조례를 제정하여 운영 중임.

< 7개 지방자치단체 공익소송 비용 지원 조례 제정 현황('24.12.09 기준)>

연번	자치단체명	조례명	제정일
1	광주광역시	「광주광역시 공익소송비용 지원 조례」	2024.09.23
2	인천광역시	「인천광역시 공익소송비용 감면에 관한 조례」	2024.11.11
3	광주광역시 광산구	「광주광역시 광산구 공익소송 비용지원에 관한 조례」	2021.06.10
4	광주광역시 남구	「광주광역시 남구 공익소송 비용 지원에 관한 조례」	2021.12.30
5	광주광역시 동구	「광주광역시 동구 공익소송 비용 지원에 관한 조례」	2023.03.28
6	광주광역시 북구	「광주광역시 북구 공익소송 비용 지원에 관한 조례」	2023.07.25
7	전라남도 강진군	「강진군 공익소송 비용지원에 관한 조례」	2022.12.22

3. 조례안의 주요 내용

(가) 목적(안 제1조)

- 안 제1조는 조례의 목적으로 공익 보호와 관련하여 발생하는

각종 법률문제에 대해 시민의 권리 보호와 구제를 위하여 공익 소송비용 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 공익 보호와 시민의 권리 보장에 기여하는 것이 조례 제정의 목적임을 명시하고 있음.

- 이는 공익을 위한 소송 촉진과 효과적인 법적 대응을 가능하게 함으로써 시민의 권리가 실질적으로 보장될 수 있는 환경 조성을 통해 자신의 이익이 법적으로 보호되지 않아 차별과 불이익을 받는 일을 최소화하고자 하는 취지임.

(나) 지원대상(안 제3조)

- 안 제3조는 공익소송을 제기할 당시 서울시에 주소지를 둔 사람을 지원대상으로 하되, 서울시를 상대로 한 소송, 형사소송, 개인 간의 사적 분쟁을 제외하고 공익소송위원회가 시민의 권익 보호를 위해 필요하다고 인정한 공익소송에 대해 소송비용을 지원하도록 규정하고 있음.
- 이는 공익소송을 통해 시민의 권익을 보호하고 사회적 약자를 지원하며 지원대상을 서울시에 주소를 둔 시민과 공익성이 인정되는 소송으로 한정함으로써 공익소송비용의 지원이 공공 자원의 효율적 활용과 공익적 목적을 위해 시행되는 것임을 명확히 한 것임.
- 다만 경우에 따라서는 동 위원회의 자의적 판단에 따라 공익소송 지원의 대상이 선정될 우려도 있으므로, 지원대상 조건에 대한 투명성과 공정성을 보장하기 위한 보다 구체적인 판단 기준 마련이 필요할 것으로 사료됨.

(다) 비용 지원(안 제5조)

- 안 제5조는 공익소송비용을 지원하는 경우 ▶ 소송 승소 또는 패소 판결 이유, ▶ 소송비용 지원 신청액의 적정성, ▶ 「법률구조법」⁵⁾에 따른 법률구조 여부, ▶ 반복적이거나 악의적 의도의 소송에 대한 고려 사항 등을 규정하고, 공익소송비용을 지원받으려는 사람은 소송 확정 후 서류를 첨부하여 신청하도록 명시하고 있음.
- 또한 공익소송비용은 각 사건 심급별로 1,000만원 이내에서 동 위원회의 심의를 거쳐 지원하도록 하고, 비용 지원은 법원이나 상대방 등으로부터 반환 또는 회수 금액을 제외한 나머지 금액을 지원하도록 규정하고 있음.
- 이는 공익소송의 원활한 수행을 지원하기 위해 소송비용의 적정성과 공익성을 고려하여 일정 금액을 지원하되 반환 또는 회수된 소송비용을 제외한 나머지 금액만 지원하도록 하기 위한 것으로 바람직한 조치임.
- 다만 「지방재정법」 제17조제1항에 따르면, 지방자치단체가 공금을 지출할 수 있는 요건을 명시하면서 ‘보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호)’ 해당 사업에의 지출 근거가 조례에 직접 규정되어 있어야만 지출할 수 있도록 제한하고 있음.

5) 「법률구조법」 제1조(목적) 이 법은 경제적으로 어렵거나 법을 몰라서 법의 보호를 충분히 받지 못하는 자에게 법률구조(法律救助)를 함으로써 기본적 인권을 옹호하고 나아가 법률 복지를 증진하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 “법률구조”란 제1조의 목적을 달성하기 위하여 법률상담, 변호사나 「공익법무관에 관한 법률」에서 정한 공익법무관(이하 “공익법무관”이라 한다)에 의한 소송 대리(訴訟代理), 그 밖에 법률 사무에 관한 모든 지원을 하는 것을 말한다.

< 「지방재정법」 제17조제1항 >

제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 자원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

- 이러한 점에서 공익소송비용의 지원은 「지방재정법」 제17조제1항 제4호에 따른 보조금 없이 사업을 수행할 수 없는 경우나 지방자치단체가 권장하는 사업으로 보기에 다소 논란의 소지가 있으므로 이에 대해서는 보다 심도 있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

(라) 위원회 설치·기능·구성·운영 등(안 제6조~안 제12조)

- 안 제6조부터 안 제8조까지는 공익소송비용 지원 신청을 심의·의결하기 위하여 공익소송위원회를 설치하고 심의·의결에 필요한 세부 내용과 위원회 구성에 관하여 규정함.
- 동 위원회는 ▶공익소송비용 지원대상·시기·금액 등 공익소송비용 지원 결정에 관한 사항, ▶그 밖에 공익소송비용 지원에 필요한 사항을 심의하고 10인 이내의 위원으로 구성함.
- 위원회 위원은 소송 업무를 담당하는 국장 및 과장이 당연직이 되고, 위촉직 위원은 ▶서울특별시의회에서 추천하는 의원, ▶소송 실무 경험이 있는 변호사, ▶행정·회계·세무·복지 등 다양한

분야에 학식과 경험이 풍부한 사람으로 구성되며, 위원의 임기는 2년으로 하되 한 차례 연임할 수 있도록 규정하고 있음.

- 이와 같이 동 위원회에는 다양한 분야의 전문가들이 참여하여 공익소송 비용 지원에 대한 의견과 이해를 조정하고 전문지식을 활용함으로써 행정의 민주성·공정성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.
- 안 제9조부터 안 제10조까지는 위원회 운영, 위원의 제척·기피·회피 등에 관한 일반적인 사항을 규정하였고, 안 제11조와 안 제12조는 위원회 사무를 처리하기 위한 간사로 업무담당 팀장을 두도록 하였으며, 공익소송비용 지원 업무에 종사하거나 경험이 있는 사람에게 비밀유지 의무를 부과하도록 규정하고 있음.
- 이는 위원회의 효율적 운영과 공정성을 강화하는 한편, 공익소송비용 지원 업무에 종사하거나 경험이 있는 사람에게 비밀유지 의무를 부과함으로써 민감한 정보 유출을 방지하고, 공익소송 지원 업무의 신뢰성을 제고하여 보다 공정하고 투명한 업무 처리가 이루어지도록 하기 위함임.

4. 종합의견

- 동 조례안은 공익소송 비용을 지원함으로써 공익소송의 제기가 위축되는 것을 방지하고, 시민의 권리를 구제하며, 권익을 보호하고자 한다는 점에서 입법 타당성과 필요성은 인정됨.
- 그러나 「지방자치법」 제28조⁶⁾에 따라 지방자치단체는 법령 범위

6) 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

내에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있으나, 동 조례안은 국가, 타 시·도 및 기업을 상대로 하는 소송 지원을 포함하고 있어 지방자치단체 사무의 범위를 벗어난다는 점(법제처 의견제시.)에서 위법성 논란의 소지가 있으므로 보다 심도있는 논의가 필요할 것으로 판단됨.

< 법제처 의견제시 21-0261 (2021. 9. 1.) 참조 >

- ▶ (자치사무 여부) 소송은 권리, 의무 등 법률 관계를 법원에서 확정하는 단계라는 점을 고려하면 개인 등에게 소송 비용을 지원하는 것이 자치사무에 해당하는지 여부는 지원의 목적이나 소송의 대상이 되는 소송물을 고려하여 판단할 수밖에 없다고 할 것인데, 공익(公益)은 사회 전체의 이익을 말하는 것으로 「지방자치법」 제11조(현 제15조)에 따라 국가사무에 해당하는 분야를 포함한 다양한 분야와 관련될 수 있다는 점에서 ‘공익 보호’가 지방자치단체의 사무에 해당한다고 보기는 어렵고, 소송물의 내용과 무관하게 소송이 중요한 사회적 이익과 관련된다거나 소송 결과가 다수 도민들에게 이익으로 돌아간다는 이유로 해당 소송을 지원하는 것이 자치사무에 해당한다고 보기 어려움.

입법조사관	연락처
김용우	02-2180-8062

위임이 있어야 한다.

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

[참고자료] <법제처 의견제시 사례-「전라남도 공익소송 비용 지원 조례안」>

1. 질의요지

지역 주민이 공공의 이익에 관한 소송을 제기하는 경우 지방자치단체의 장이 소송에 드는 비용을 지원할 수 있도록 하는 내용을 조례로 정할 수 있는지?

2. 의견

「지방자치법」 제22조에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위 안 즉, 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 그 사무로써 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 대해 조례를 제정할 수 있으므로, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하기 위해서는 먼저 공공의 이익에 관한 소송(이하 “공익소송”이라 한다)에 드는 비용 지원에 관한 사무가 지방자치단체의 소관사무에 해당해야 할 것입니다.

이와 관련하여 「전라남도 공익소송 비용 지원 조례안」(이하 “전라남도조례안”이라 한다)은 공익 보호를 위한 공익소송 지원에 필요한 사항을 정하는 것을 목적(제1조)으로 하면서 제2조제2호에서는 ‘공익소송’을 도민의 생명, 건강, 안전, 환경 및 이에 준하는 공공의 이익에 관한 소송으로 중요한 사회적 이익임에도 불구하고 현재까지 법적인 권리를 인정받지 못한 사건(가목), 해당 사건으로 인해 소송 당사자 뿐만 아니라 다수의 도민들에게 이익이 돌아갈 사건(나목)에 관한 소송을 말하는 것으로 규정하고 있습니다.

그런데 소송은 권리, 의무 등 법률 관계를 법원에서 확정하는 단계라는 점을 고려하면 개인 등에게 소송 비용을 지원하는 것이 자치사무에 해당하는지 여부는 지원의 목적이나 소송의 대상이 되는 소송물을 고려하여 판단할 수밖에 없다고 할 것인데, 공익(公益)은 사회 전체의 이익을 말하는 것으로 「지방자치법」 제11조에 따라 국가사무에 해당하는 분야를 포함한 다양한 분야와 관련될 수 있다는 점에서 ‘공익 보호’가 지방자치단체의 사무에 해당한다고 보기는 어렵고, 소송물의 내용과 무관하게 소송이 중요한 사회적 이익과 관련된 다거나 소송 결과가 다수 도민들에게 이익으로 돌아간다는 이유로 해당 소송을 지원하는 것이 자치사무에 해당한다고 보기도 어려운 측면이 있습니다.

그리고 전라남도조례안 제9조에서는 비용 지원 대상 소송을 민사소송(제1호)과 형사소송(제2호)으로 규정하고 있는바, 이에 따르면 민사소송의 일방당사자와 형사소송의 피고인에 대해 소송 비용 지원이 이루어지게 되는데, 민사소송은 개인 간의 분쟁을 해결하기 위한 최종 단계로 대등한 입장에서 공정하게 소송절차가 진행될 필요가 있고, 소송 비용은 패소한 당사자가 부담하게 된다는 점에서 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.

설령 전라남도조례안이 도민의 복지 증진 차원에서 불가피한 경우로 일정 요건에 해당하는 사람의 소송을 지원하기 위한 것이라고 할지라도 「지방재정법」 제17조제1항에 따르면 지방자치단체는 법률에 규정이 있는 경우(제1호), 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등 예외적인 경우에 한정하여 개인 또는 법인·단체에 기부·보조 또는 그 밖의公款 지출을 할 수 있도록 규정하고 있으므로 조례로 지방자치단체의 사무에 해당하는 범위에

서 일정 요건에 해당하는 사람의 소송비용을 지원할 수 있도록 규정하기 위해서는 「지방재정법」 제17조제1항 각 호의 요건에 해당해야 할 것인데, 먼저 지방자치단체장에게 공익소송 비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있는 법률은 없는 것으로 보입니다.

그렇다면 지방자치단체에서 공익소송 비용 지원에 관한 내용을 조례로 규정하기 위해서는 해당 내용이 「지방재정법」 제17조제1항제4호 및 같은 법 시행령 제29조제3항에 따라 ‘지방자치단체의 소관에 속하는 사무 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우’에 해당해야 할 것이고, 이에 해당하는지 여부는 지방자치단체가 사업의 내용, 지원대상의 성격, 해당 사업이 재정에 미치는 영향, 주민의 일반적 인식 등을 종합적으로 고려하여 검토하여야 할 것이나, 앞에서 살펴본 바와 같이 민사소송과 형사소송의 성격, 지방자치단체 사무의 영역에서 공익보호를 위해서 지방자치단체 스스로 행할 수 있는 다양한 행정 수단이 존재하는 점, 「법률구조법」 및 「형사소송법」 등에서 국가 차원의 법률 구조 수단이나 국선변호인 제도 등을 마련하고 있다는 점 등을 고려하면 공익소송에 드는 비용을 지원하는 것은 ‘보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우’에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있다고 할 것입니다.