

公務員의 不法行爲責任과 責任重複理論에 관한 研究

L'étude sur la responsabilité personnelle de l'agent public
et la théorie du cumul des responsabilités

姜 寅 沃

(監査院 教授)

<目 次>

I. 序 論

II. 國家賠償法上の 求償制度

III. 監査院의 辨償制度

IV. 責任重複의 理論

V. 結 論

<Résumé>

Dans la faute personnelle de l'agent public, on peut distinguer la faute personnelle détachable et celle non dépourvue de tout lien avec le service ; or la première ne fait naître qu'une responsabilité personnelle de l'agent public alors que la seconde engage les responsabilités cumulées de l'Etat et de l'agent.

Cette distinction relativement à la faute personnelle de l'agent public a un rôle important pour la juste réparation de la responsabilité entre l'Etat et l'agent : dans le premier cas, seul l'agent est responsable ; dans le second, la répartition de la responsabilité entre l'Etat et l'agent se fait selon ce cumul des responsabilités et proportionnellement à la part de chacun dans la faute.

Le droit de la responsabilité administrative a connu une importante évolution ; ceci

est dû, pour la plus grande part à la jurisprudence qui joue en la matière un rôle essentiel. Et cette jurisprudence a joué aussi un rôle essentiel dans l'évolution de la responsabilité personnelle.

C'est par souci de favoriser la victime d'un dommage résultant de la faute personnelle d'un agent public et, plus spécialement, dans le cas où le service n'est pas totalement étranger à la réalisation de ce dommage que la théorie d'origine jurisprudentielle du cumul des responsabilités a pu voir le jour.

Par ce cumul, la possibilité d'obtenir réparation intégrale du préjudice subi est donnée à la victime qui peut, soit poursuivre l'agent en réparation pour sa faute personnelle devant le juge judiciaire soit poursuivre l'Administration devant les juridictions administratives ; un mécanisme d'action récursoire de l'Administration contre l'agent ou inversement, permet ensuite que soit repartie la charge entre les deux à proportion de leurs parts respectives dans la réalisation du dommage.

L'avantage de ce cumul est de laisser le choix à la victime de la personne qu'elle poursuit, lui évitant ainsi le risque de n'être pas dédommagée du fait que l'agent serait insolvable.

I. 序 論

현재 공무원의 직무로 인한 불법행위에 대해서는 국가 또는 지방자치단체에서 피해자에게 배상을 하고 불법행위를 한 공무원의 책임정도에 따라 국가배상법상의 구상제도 또는 회계관계공무원의책임에관한법률상의 변상제도 등을 통하여 궁극적인 책임의 분배 또는 귀속을 시키고 있는 것은 주지의 사실이다. 이와 같은 제도들의 구체적인 목적은 다를 수가 있으나 결과적으로 보면 당해 공무원의 재산적 부담을 통한 국고손실의 보전을 의미한다고 할 수 있으며, 여기에는 “국고손실의 보전”과 “공무원 개인의 재산상 보호”라는 두가지 상반된 이해관계에 대한 합리적 조화의 문제가 항상 존재한다고 볼 수 있다. 이점에서 구상 또는 변상 등의 경우에는 그 공무원의 잘못 만큼 구상액 또는 변상액을 결정하는 것이 가장 중요한 점이라고 하겠다.

그러나 현행제도에서는 당해 공무원이 경과실로 인하여 손해를 야기시킨 경우는 면책이고, 고의 또는 중과실로 인한 경우는 동일하게, 즉 책임의 경중과는 무관하게, 손해액전부에 대한 구상 또는 변상을 하고 있어서 책임분배에 만전을 기하지 못하는 경향이 있다. 더

육이, 국가배상제도의 경우는 피해자의 선택에 따라서 공무원의 책임이 달라지는 모순이 있으며, 변상판정의 경우는 법적 성격이 준법률행위적 행정행위로서의 확인행위이므로 변상요건에 해당되면 반드시 변상판정을 하도록 되어 있는 점등에 비추어 보면 정확한 책임 분배의 중요성은 더욱 크다고 하겠다.

그런데, 프랑스에서는 약 80여년전부터 형성된 책임중복이론을 적용하여 자연스럽게 중과실은 물론이고 고의로 인한 국손의 경우에도, 구상 또는 변상의 요건에 해당되면 공무원 개인에게 손해액 전부에 대하여 책임을 지우는 우리의 제도와는 달리, 구체적인 사안에 따라 국가의 관리책임을 비롯한 국가의 책임도 인정하고 있으며, 국가의 책임분을 제외한 공무원의 책임에 해당하는 비율부분만큼 만을 구상 또는 변상시키고 있다.⁴⁹⁾ 이런 점은 장차 우리의 제도를 개선하는데 참고할 수 있을 것으로 보이는데, 그러기 위해서는 물론 계속적인 연구를 통해 우리의 현실에 맞도록 해야 하겠다.

이와 같은 관점에서, 이하에서는 현행의 구상제도와 변상제도의 관련된 부분을 간략히 검토하고, 행정법의 모국인 프랑스의 책임중복이론을 소개함으로써 우리제도의 발전에 참고가 되도록 하는데 초점을 두고 연구하기로 한다.

II. 國家賠償法上의 求償制度

1. 公務員의 職務上 不法行爲로 因한 損害賠償制度

1) 개념

행정상의 손해배상제도는 국가 또는 지방자치단체 등 행정주체의 활동으로 인하여 사인이 손해를 입은 경우에 행정주체(또는 가해자)가 손해를 전보해주는 제도를 말한다. 이는 발생원인별로 구분해서 공무원의 직무상 불법행위로 인한 손해배상과 영조물의 설치·관리의 하자로 인한 손해배상으로 구분이 된다. 우리나라에서는 국가배상법이 그에 관한 일반법이 되어 있으므로 인해서 국가배상이라고도 불려지고 있다.

우리의 논의대상인 공무원의 직무상 불법행위로 인한 손해배상책임과 관련하여 국가배상법 제2조는 「국가 또는 지방자치단체는 공무원이 그 직무를 집행함에 당하여 고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 가하거나, 자동차손해배상보험법의 규정에 의하

49) J. Moreau, 「La responsabilité administrative」, puf, 1995, p.54 et s.

여 손해배상의 책임이 있는 때에는 그 손해를 배상하여야 한다」고 규정하고 있다.

2) 배상책임

가)배상책임자

공무원의 위법한 직무행위로 인한 손해의 배상책임자는 원칙적으로 국가 또는 지방자치단체이다(동법 제2조 제1항). 다만, 공무원의 선임·감독과 봉급·급여 기타의 비용을 부담하는 자가 동일하지 아니한 때에는 그 비용을 부담하는 자도 손해를 배상하여야 한다(동법 제6조 제1항). 따라서 피해자는 양자에 대하여 선택적으로 배상을 청구할 수 있다. 이 경우에 손해를 배상한 자는 내부관계에서 그 손해를 배상할 책임이 있는 자에게 구상할 수 있다(동법 제6조 제3항). 여기에서 “내부관계에서 손해를 배상할 책임이 있는 자”는 공무원의 선임·감독자를 의미한다는 것이 통설이다. 지방자치단체의 장이 국가의 위임사무를 잘못 처리한데 대한 배상의 책임은 위임자인 국가가 져야 할 것이다.⁵⁰⁾

나)선택적 청구권의 문제

이에 관해서는 피해자가 선택적 청구권을 갖는지 즉, 피해자가 국가 또는 지방자치단체와 행위자에 대해 선택해서 배상을 청구할 수 있는가 또는 국가 또는 지방자치단체에 대해서만 배상을 청구할 수 있는가하는 문제가 있는데 통설과 판례는 견해를 달리하고 있다.

즉 대법원은 「헌법 제26조 단서는 국가 또는 공공단체가 불법행위로 인한 배상책임을 지는 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다고 규정하여 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민이 공무원 자신에게 대하여도 직접 그의 불법행위를 이유로 민사상의 손해배상책임을 져야할 법리이다.」⁵¹⁾라고 하여 피해자는 국가나 공무원에 대해 선택해서 배상을 청구할 수 있다고 한다. 이러한 태도는 최근의 판례⁵²⁾에서도 「공무원이 직무수행 중 불법행위로 타인에게 손해를 입힌 경우에는 국가 등이 국가배상책임을 부담하는 외에 공무원 개인도 고의 또는 중과실이 있는 경우에는 불법행위로 인한 손해배상책임을 진다」라고 하여 재차 확인하고 있다.

한편 통설은 ①선택적 청구의 불허는 대위책임적 법률구조의 논리적 결과라는 점, ②만

50) 대판 1981.11.24, 80 다 2303 ; 「경기도지사가 행하는 공유수면매립에 관한 사무는 국가행정기관으로서의 사무라 할 것이므로 경기도는 그 직무상 위법행위에 대한 배상책임이 없다」

51) 대판 1972년 10월 10일 (69 다 701)

52) 대판 1996.2.15, 95 다 38677

약 판례대로 해석하면 동법 제2조 제2항은 국가 또는 공공단체의 내부적 구상요건에 관한 특별한 규정이며, 공무원이 직접 피해자에 대하여 배상책임을 진다면 그 요건에 관하여는 동법에 특별한 규정이 없으므로 동법 제8조의 규정에 따라 민법 제750조가 적용되는데 이 경우에는 중과실은 물론 경과실까지도 책임을 져야 한다. 결국 판례를 따르면 피해자가 국가를 선택한 경우와 당해공무원을 선택한 경우와는 공무원 개인의 책임의 정도가 달라진다. 즉 피해자가 국가 또는 지방자치단체를 선택한 경우에는 국가가 일단 배상을 한 후에 그 손해가 공무원의 고의 또는 중과실의 경우에만 구상권을 행사할 수 있는 데 반해서, 당해공무원을 선택한 경우에는 경과실인 경우에도 책임을 지게 될 것이며, ③배상능력면에서 보더라도 국가 또는 지방자치단체를 배상청구의 상대방으로 하는 것이 이체도의 취지에 부합된다고 하여 선택적 청구권을 부인한다.⁵³⁾

2. 國家賠償法上의 求償制度

1) 구상제도

행정주체가 손해를 배상한 경우에는 그 손해에 대한 궁극적인 책임에 대한 귀속이 요구되는데 이것을 실현하는 것이 구상제도라고 할 수 있다.

구상권에 관하여 현행 국가배상법 제2조 2항은 “제1항 본문의 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 공무원에게 구상할 수 있다.”라고 하여 국가 또는 공공단체가 공무원의 직무상의 불법행위로 인한 배상책임을 진 경우에 그것이 공무원의 고의 또는 중과실로 인한 것인 때에는 배상을 한 국가 또는 공공단체가 당해공무원에 대하여 구상권이 있음을 규정하고 있다. 이는 동시에 경과실인 경우에는 그 공무원에 대하여 국가 또는 공공단체는 구상권을 행사할 수 없음을 규정한 것인데 이는 공무원의 직무의 저하와 사무정체를 방지하기 위한 입법정책적 고려에서라고 할 수 있다.⁵⁴⁾

또한 국가 또는 지방자치단체가 가지는 구상권의 실효성을 확보하기 위하여 가해자인 공무원의 소속기관의 장은 구상권행사에 필요한 조치를 취할 수 있으며, 법무부장관 또는 지구심의회 해당 지방검찰청의 장은 구상권행사에 필요한 조치를 취할 것을 관계기관에 요청할 수 있고, 그 요청이 있을 때에는 정당한 이유가 없는 한 그에 따라야 함을 국가배상법 시행령 제17조는 규정하고 있다.

53) 김남진, 「행정법I」, 1997, p.587.

54) 김도창, 「일반행정법론(상)」, 청운사, 1993, p.638.

2) 감사원의 변상제도와의 관계

공무원의 불법행위로 인하여 국가 또는 지방자치단체가 손해를 입었을 경우에는 징계 등의 책임을 묻는 것과는 별도로 그 손해를 전보받는 것이 필요한데, 가장 대표적인 제도로는 국가배상법상의 구상제도와 회책법상의 변상제도를 들 수 있겠다.

국가배상제도에서는 공무원이 직무를 행함에 있어서 위법한 행위로 인하여 발생한 손해를 국가가 피해자에게 배상을 한 경우에, 그 손해가 공무원의 고의 또는 중과실로 인한 경우 구상권을 행사하도록 하고 있다. 즉 구상권은 피해자에게 국가가 대신 배상을 해줌으로 인한 국고손실을 전보시키는 제도라고 할 수 있다.

변상판정의 경우는 회계관계공무원이 고의 또는 중대한 과실로 국가 등에 손해를 야기시킨 경우에 국고손실의 전보를 하는 제도라고 할 수 있다.

양제도는 공무원의 행위로 인한 직접적인 손해발생이 전자는 피해자(국민)이고 후자는 국가 또는 지방자치단체 등이라는 점에서 차이가 있으나, 결국 위법한 공무원의 행위로 인한 국고손실의 보전이라는 점에서는 동일한 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다.

특히 양제도 모두 손해액 전부를 구상 또는 변상시킨다는 점에서 공무원 개인을 희생양으로 하여 국가 또는 지방자치단체의 관리책임 등의 책임을 모두 공무원 개인에게 전가시킨다고 하는 문제점을 내포하고 있다고 하겠다.

3. 責任重複理論檢討의 必要性

1) 전액구상의 문제

공무원의 고의 또는 중과실로 인한 경우에는 국가 또는 지방자치단체는 배상액전부에 대하여 구상을 하고 있다. 이는 공무원이 저야할 배상책임을 국가가 그에 대신하여 부담하는 것으로 보는 대위책임설에 의하면 본래의 배상책임자인 당해 공무원에게 구상하는 것을 당연시하고 있으며, 자기책임설에 의하더라도 공무원은 그 근무관계에서 오는 의무를 위반하여 국가 또는 지방자치단체에게 재산상손해를 발생시켰으므로 그에 대하여 변상책임을 지는 것은 당연하다고 하여 이론 없이 전액구상을 인정하고 있다.

그러나 현실적으로 볼 때, 공무원에게 전액구상을 하는 것은 너무도 가혹한 처사가 되기 때문에 오히려 구상권행사를 막는 결과를 초래하며, 구상권이 행사된 경우에는 국가 또는 지방자치단체가 당해 공무원에 대한 선임·관리 등에 관한 책임을 모두 당해 공무원에게

전가한 것은 아닌가하는 문제가 제기될 수가 있다. 그런데 프랑스의 경우에는 책임중복의 이론의 발달로 국가의 책임분을 제외한 당해 공무원의 책임분 만큼만 구상하고 있어서 이러한 문제를 해결하고 있다. 우리제도의 보완을 위해서 이 부분에 대한 연구가 필요하다고 하겠다.

2) 선택적 청구권의 문제

선택적 청구권과 관련하여 현행 판례와 같은 입장에서 본다면 우리의 국가배상제도에는 통설의 지적과 같은 문제가 발생한다. 즉, 피해자가 국가 또는 공공단체에게 손해배상청구를 한 경우: 고의 또는 중과실인 경우는 피해자의 청구에 따라서 배상을 한 국가 또는 공공단체는 책임있는 공무원에게 구상할 것이며 경과실인 경우는 국가 또는 공공단체는 구상권이 없으므로 그 공무원은 사실상 배상책임이 없다.

반면에 피해자가 행위자인 공무원에게 손해배상청구를 한 경우 고의 또는 중과실인 경우는 물론이고 경과실인 경우에도 공무원은 배상책임을 지게된다. 결국 피해자의 선택에 따라서 당해공무원의 책임의 정도가 다른 문제점이 발생한다.

그런데, 현재 프랑스에서는 주로 판례에 의해 정립된 책임중복이론의 효과로서 자연스럽게 국가 또는 공공단체의 구상권은 물론이고 공무원의 국가 등에 대한 구상권도 인정하고 있다. 따라서 우리의 판례의 태도와 같이 피해자의 선택적 청구권을 인정하고 있으면서도 위에서 본바와 같은 선택에 따라서 공무원 개인의 책임의 정도가 달라지는 문제는 일어나지 않는다. 우리의 현행국가배상제도의 보완을 기하기 위해서는 프랑스의 이 이론에 대한 고찰과 수용가능성을 검토하는 것이 필요하다.

II. 監査院의 辨償制度

변상제도는 회계관계직원의 책임을 명확히 하고 관련법규에 위반한 회계행위를 방지함으로써, 국가나 지방자치단체 또는 기타 감사원의 검사를 받는 단체의 회계집행의 적정화 정도모함을 목적으로 한다고 할 수 있으며, 이 제도 역시 결과적으로 보면 회계관계공무원의 재산적부담을 통한 국고손실의 보전을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 구상제도와 마찬가지로 “국고손실의 보전”과 “회계관계공무원의 재산상보호”라는 두가지 상반된 이해관계에 대한 합리적조화의 문제가 항상 존재한다고 볼 수 있다. 국고보전이라는 측면만을 강조하

여 개인의 재산권을 경시하거나 회계관계공무원의 재산권보호라는 측면만을 강조하여 국고를 소홀히 할 수는 없는 것이기 때문이다.

이점에서 변상판정의 경우에도 구상제도에서와 마찬가지로 그 공무원이 잘못된 만큼 변상액을 결정하는 것이 이상적이라고 하겠으며, 결국 구상제도와 근본적으로 동일한 문제점에 봉착하게 된다고 하겠다. 따라서 이와 같은 관점에서 변상제도를 검토하고 책임중복이론검토의 필요성을 도출하기로 한다.

1. 辨償制度의 法的性質

1) 辨償判定의 意義

변상판정이란 회계직원에 대하여 변상책임의 유무를 확인결정하는 국가의 의사표시를 말하는 것으로, 변상판정의 법적 성질은 준법률행위적 행정행위로서의 확인행위이다. 즉 회계직원이 그 의무에 위배하여 고의 또는 중대한 과실 등으로 국가 또는 지방자치단체의 재산에 손해를 야기하였을 때에는 이미 관념적으로는 변상책임이 발생한 것이며 감사원이 행하는 판정은 다만 그 책임의 내용 및 범위를 확정하여 이것을 공적권위를 가지고 확인하는 행정처분인 것이다. 따라서 국고손실을 끼친 자에 대해서는 반드시 변상판정을 하여야 한다. 현행 판례⁵⁵⁾도 감사원의 변상판정은 그 요건이 회계관계직원등의책임에관한법률 제4조 등에 명백히 규정되어 있어서 이는 처분청의 재량을 허용하지 않는 기속행위라고 하여 이를 명백히 하고 있다.

2) 辨償判定의 要件

회계관계직원은 관련법규에 준거하여 예산에 정한 바에 따라 성실하게 그 직무를 수행하여야 하는데 이를 게을리한 경우에 변상책임이 발생한다. 즉 현금 또는 물품을 보관하는 자를 제외한 회계관계직원은 고의 또는 중대한 과실로 인하여 성실하게 그 직무를 수행하지 않음으로써, 국가 또는 단체 등의 재산에 손해를 끼친 때에는 변상의 책임이 발생한다. 현금 또는 물품을 출납보관하는 자의 경우에는 그 보관에 속하는 현금 또는 물품을 망실 훼손하였을 때에 선량한 관리자의 주의를 게을리 하지 않았다는 증명을 못하면 변상책임이 발생한다.

이와 같은 변상책임의 유무를 가리는 기준이 되는 성립요건은 현행회계에 있어서는 예산

55) 대판 1994.12.13. 제1부판결 93누98

회계법 제122조, 물품회계에 있어서는 물품관리법 제45조에 각각 근거규정을 두고 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률에서 이를 총망라하여 규정하고 있으며 재산회계에 있어서는 국유재산법 제54조가 직접 성립요건을 규정하는 한편 회계관계직원 등의 책임에 관한 법률의 규정을 준용하고 있다.

2. 執行節次와 救濟制度

1) 變上판정의 집행절차

감사원은 변상책임이 있다고 판정하였을 때에는 변상책임자, 변상액 및 변상의 이유를 명백히 한 변상판정서를 소속장관·감독기관의 장 또는 당해기관의 장에게 송부하고 이를 받은 소속장관 등은 20일 이내에 변상판정서를 변상책임자에게 교부하여 감사원이 정한 기간내에 변상하여야 하며 만약 기간내에 변상의 책임을 이행하지 아니하였을 때에는 소속장관등은 관계 세무서장에게 위탁하여 국세징수법중 체납처분의 규정을 준용하여 이를 집행하도록 하고 있다. 감사사무처리규정 제55조는 특별한 사유가 없는 한 판정사항은 3월 이내로 집행기한을 정하도록 하고 있다.

또한 소속장관 또는 감독기관의 장이 없거나 불분명한 경우에는 원장이 제5항의 규정에 의한 권한을 행사하며, 제6항의 규정에 의한 세무서장에 대한 감독을 행한다. 이는 민간인인 당해기관의 장이 관청인 세무서장을 감독하여 강제집행하게 되는 불합리한 점을 막기 위하여 감사원장이 그 권한을 행사하여 강제집행할 수 있게 하고 그 세무서장에 대한 감독권도 행사할 수 있도록 한 것이다. 변상판정집행절차에 관한 규칙 제3조는 변상기한의 시기를 판정서 등본이 소속장관 등에게 도달한 날로 규정하고 있다.

2) 재심의제도

변상판정에 대한 구제수단을 사전구제와 사후구제로 구분하여 고찰할 수 있다. 사전구제 제도로는 직권재심의와 질문서의 발부 또는 문답서의 작성 등을 통하여 처분요구의 적법타당성을 보장하는 행정절차가 있으며, 사후구제제도로는 행정심판으로서의 청구재심의 및 심사청구가 있고 사법심사 즉, 행정소송이 있다.

여기서는 구제제도중에서 재심의제도에 관련하여 간략히 살펴보기로 한다.

가) 請求再審議

변상판정에 대하여 위법 또는 부당하다고 인정하는 본인·소속장관·감독기관의 장은 변상판정서가 도달한 날로부터 3월이내에 감사원에 재심의를 요구할 수 있다.

청구권자는 변상판정을 받은 본인과 그 소속장관, 감독기관의 장 또는 당해기관의 장이다. 여기서 말하는 소속장관은 국가기관에 한하고, 감독기관의 장은 국가기관 이외의 경우에 한하며, 당해기관의 장은 소속장관 또는 감독기관의 장이 없거나 분명하지 않은 경우에 한한다. 따라서 지방자치단체의 경우에는 내무부장관, 정부투자기관의 경우에는 주무장관이 재심의청구권자가 된다.

재심의청구는 감사원이 정하는 기한내에 이를 청구하여야 하며 변상판정의 경우에는 재심의청구권자에게 변상판정서가 도달된 날로부터 3월이내에 이를 재심의청구서가 감사원에 도달하여야 한다. 여기에서 도달이라 함은 상대방의 세력범위내에 들어가는 것, 즉 사회관념상 일반적으로 도착을 인지할 수 있는 객관적 상태가 생겼다고 인정되는 것을 말한다. 변상판정에 대한 재심의 청구는 집행정지의 효력이 없다.

나) 職權再審議

감사원은 판정을 한 날로부터 2년이내에 계산증명서류 등의 오진, 누락 등으로 그 판정이 위법 또는 부당함을 발견하였을 때에는 이를 직권으로 재심의 할 수 있다. 감사사무처리규정 제70조는 직권재심의의 사유로서 법령 등의 적용착오, 계산상의 오류나 새로운 증거사실의 발견 등으로 원처분요구 등이 적정하지 않다고 판단되는 경우 등을 규정하고 있다. 직권재심의도 소위원회의 심리, 감사위원회의결 등 청구재심의와 동일한 심리 및 재결과정을 거친다.

직권재심의는 감사원이 행한 변상판정 등에 과오가 있을 때 감사원 스스로가 그 잘못을 바로잡기 위한 것으로서 원심판정 등을 다시 심의한다는 점에 있어서는 청구재심의와 같으나 청구재심의가 주로 피판정자 등의 권리구제에 주안점이 있음에 반하여 직권재심의는 자체통제에 주안점이 있는 점에서 그 제도적 의의가 다르다.

다) 再審議의 裁決

- 각하:

감사원은 재심의의 청구가 필요한 요건을 갖추지 못하였을 때에는 이를 각하 한다. 본안 심리를 거절하는 재결이며 재심의의 청구가 그 필요한 요건을 갖추지 못하였을 때 행하는 재결이다. 감사원재심의규칙 제6조는 재심의의 청구요건이 결여된 경우로서 ① 법 제36조의

규정에 의한 재심의 청구대상이 아니거나 청구할 수 있는 자가 아닌 경우, ② 청구기간이 경과한 경우, ③ 재심의 청구대상이 되는 변상판정, 처분요구가 이 규칙에서 정한 재심의 (직권재심의는 제외), 재판 등에 의하여 확정된 사안인 경우, ④ 기타 법 또는 이 규칙이 정한 요건 및 절차를 갖추지 못한 경우를 들고 있다.

- 기각 및 인용

감사원은 재심의의 청구가 이유없다고 인정한 때에는 이를 기각하고 재심의의 청구가 이유 있다고 인정한 때에는 원처분의 요구를 취소하거나 그 내용을 변경한다. 기각은 재심의의 청구를 이유없다고 하여 원처분요구를 시인하는 재결이다. 원처분요구를 시인하는데 그치고 이 재결에 의하여 원처분요구의 효력이 강화되는 것은 아니므로 감사원자신이 직권재심의에 의하여 원처분요구를 취소 또는 변경하는 것은 가능하다.

인용은 재심의청구가 이유있고, 원처분요구가 위법 또는 부당하다고 인정하여 청구인의 청구의 취지를 받아들이는 재결이다. 이에 원처분요구를 취소함에 그치는 경우와 그 내용을 변경하는 경우가 포함된다. 처분취소를 취소하는 재결은 당해 처분요구의 전부취소를 요구하는 것과 일부취소를 내용으로 하는 것이 있을 수 있다. 예컨대 시정(추징·회수·보전)요구 금액이 적정하지 못하다고 인정하는 경우에 감액하여 시정요구하는 경우 등이 그것이다. 여기서 변경이라 함은 원처분요구의 내용을 적극적으로 변경하여 새로운 처분요구를 하는 재결이다.

라)재결의 효력

●재심의에 대한 재심의

청구에 의하여 재심의한 사건에 대하여 또다시 재심을 청구할 수 없다. 이는 재심의재결에 대하여는 불복이 있더라도 다시 재심을 청구하지 못하도록 하여 재심의 절차가 무제한으로 반복됨을 막기 위한 것이다. 여기에서 재심의한 사건이라 함은 본건심리를 하였다는 의미이므로 본안심리에 이르지 못하고 각하재결이 있는 사안에 대하여는 다시 재심의요건을 구비하여 기간내에 다시 재심을 청구하는 것은 허용된다.

●행정소송

감사원의 재심의판정에 대하여는 감사원을 당사자로 하여 행정소송을 제기할 수 있다. 다만 그 효력을 정지하는 가처분결정은 할 수 없다. 행정소송법 제1조는 행정청의 위법한

처분 그밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제함을 목적으로 한다고 규정하여 행정소송사항을 개괄주의의 형식으로 규정하고 있다. 따라서 행정처분인 변상판정에 대하여 위법이 있는 경우에는 사법심사에 의한 구제가 가능함은 당연하다. 다만 행정심판전치주의와의 관계에서 재심의판정에 대하여만 행정소송을 제기할 수 있도록 한 것이다(행소법 제18조 제1항). 또한 감사원의 변상판정이 확정된 사항에 대하여 또다시 민사상의 손해배상청구를 할 수는 없다. 감사원의 판정이 있는 경우에는 국제징수법중 채납처분의 규정에 의하여 판정을 집행할 수 있으므로 따로 손해배상청구를 함은 권리보호의 필요가 없다는 취지이다.

3. 辨償額의 範圍

손해액(변상액)의 범위를 정하는데 있어서 우선 고려해야 할 것은 변상책임은 회계관계 공무원이 그 의무에 위반하여 국가에 손해를 야기하는데 대한 것이므로 일견 민법상의 불법행위에 의한 손해배상책임제도를 원용할 수 있다고 하겠으나, 변상책임은 공법상의 책임이고 피해의 주체가 국가라는 점에서 전반적으로 사법원리를 적용할 수는 없다고 하겠다. 따라서 민법상의 손해가 위법행위와 상당인과관계에 있는 손해이면 그것이 재산상이건 정신상의 손해이건 간에 또 직접적 손해이건 간접적 손해이건 간에 불문하고 또한 적극적 손해는 물론이고 소극적손해도 포함하는데 반하여, 변상책임은 국졸의 원상회복이 목적이므로 정신적 손해·간접적 손해·소극적 손해는 포함하지 않는다. 예컨대, 출납공무원이 그 보관에 속하는 현금 또는 물품을 망실한 경우에 변상액(국손액)은 그 망실액 또는 망실품의 가액이며 그 망실로 인해 발생한 새로운 손해는 포함하지 않는다.

이와 같이 변상액은 망실액 또는 망실품의 가액이라고 하더라도 망실회손된 물품의 손해액의 산정방법에 관하여는 물품의 취득원가로 해야한다는 설과 망실회손당시의 시가가 타당하다는 설, 손해발생의 사실을 발견한 당시의 가격이 타당하다는 설 등이 있다. 계산의 정확성의 입장에서는 취득원가설도 일리가 있다고 하겠으나 화폐가치의 변동 등을 고려하면 비현실적이 될 수가 있으므로 사고당시 시가설이나 재취득가격설이 타당성을 갖는다고 하겠다. 감사원에서도 역시 “회계관계직원 등의 책임에 관한 법률의 운용기준” 제6조 제1항에서 손해의 산정시기는 손해의 발생시점을 기준으로 하며, 손해의 발생시점을 알 수 없을 경우에는 발견시점을 기준으로 한다고 규정하여 사고당시 시가설을 취하고 있음을 알 수 있다.

4. 責任重複理論檢討의 必要性

1) 전액변상의 문제점

변상책임이 인정되는 경우에는 국손액 전체를 변상하여야 한다. 그런데, 사실상 관련공무원에게는 가혹할 경우가 존재하는데 이에 관한 논의는 아직 없는 것으로 보인다. 예컨대, 방재계, 건설행정계, 보상계의 업무를 전반적으로 감독하는 모 직할시건설국 건설행정과장이 이미 주택건설사업계획 승인시에 기부채납을 조건으로 이루어져 보상금지급대상이 아님에도 토지소유자로부터 뇌물을 받은 보상계장이 실재보상대상토지목록에 이사건 토지를 추가하여 허위의 보상관계서류를 작성한 것을 담당과장으로서 기안책임자인 보상계장을 믿고 관계서류를 면밀히 검토하지 않고 이를 결재한 것은 그 성실의무 위배의 정도가 중대하다고 하여 변상판정을 한 것이 옳다고 하는 사례⁵⁶⁾(대판1994.12.13. 제1부판결 93누98 참조)가 있다. 물론 이사건의 경우에 관련공무원들이 국손액전체를 변상할 것인가 일부를 변상할 것인가에 대해서는 논외로 되어 있다. 그러나 관련공무원들의 중대한 과실로 인한 것이 아니라는 항변에 대해서 시각을 달리하여 검토하여 본다면 그것은 자기자신들 만의 책임이 아니라고 주장하는 것으로 볼 수도 있다. 즉, 국가에게도 역시 기안책임자인 보상계장을 공무원으로 선발한 책임, 당해업무에 발령한 책임, 관리책임 등이 있고, 마찬가지로 미흡한 과장자신을 공무원으로 임용하고, 당해업무에서 중과실을 일으킬 수 있도록 관리를 잘못된 책임 등이 있음에도 국손액전액에 대한 책임을 지운다는 것은 가혹하다고 생각하는 것으로도 볼 수 있는 것이다. 이러한 결과는 공무원을 희생양으로 한 국가의 책임회피라는 인상을 줄 수도 있을 것이다.

2) 책임중복이론검토의 필요성

현행 변상판정제도에서 고의 또는 중과실의 경우에만 국손액 전액에 대하여 변상을 하고 있다. 경과실의 경우에는 변상을 하고 있지 않고 있는 것은 아마도 공무원의 직무의욕을 돋우기 위한 입법정책적 의미가 있다고 보여진다. 그런데 고의로 인한 경우는 별론으로 하더라도 상기한 사례 등에서 볼 수 있는 중과실의 경우에도 일부배상이 아니고 전액변상을 하는 것은 경과실의 경우 면책을 하는 것에 비추어 볼 때 형평상의 문제가 있다. 주지하고 있는 바와 같이 국가배상제도에서 국가의 구상권에도 전액배상만을 인정하고 있는 것과

56) 감사원, 「감사」, 1996.3., p.80 et s.

마찬가지의 문제점이라고 하겠다.

그런데 프랑스에서는 약80여년간의 세월 동안 쌓인 판례를 통해 형성된 책임중복이론에 따라 자연스럽게 중과실은 물론이고 고의로 인한 국손의 경우에도 구체적인 사안에 따라 국가의 책임을 인정하고 있다. 국가와 당해공무원의 책임의 비율에 따라 국가는 공무원의 책임에 해당하는 비율부분만큼 만을 변상시키고 있다. 우리의 현행제도의 보완을 기하기 위해서는 프랑스의 책임중복이론에 대한 고찰과 그 수용가능성을 검토하는 것이 필요하다.

IV. 責任重複의 理論

프랑스의 행정판례를 통해 형성된 책임중복의 이론은 공무원으로 인해 발생한 손해와 손해를 발생시킨 공무원의 업무사이에 관련성이 있는 경우에 적용이 된다. 궁극적으로 이 이론의 목적의 하나는 국가와 공무원간의 책임의 분담을 합리적으로 하는데 있다고 볼 수 있다.⁵⁷⁾ 이 이론에서의 공무원은 반드시 회계관련공무원 만이 아니라 널리 일반 공무원에게도 적용대상이 된다는데 이 이론의 유용성이 있다.

그러면 이러한 책임중복의 이론은 어떤 경우에 적용되며, 구상 또는 변상액의 결정을 어떻게 하는가 하는 의문이 자연스럽게 제기되는데 이에 관해서 차례로 살펴보기로 하자.

1. 責任重複理論의 適用條件

이 이론의 시작은 1911년의 Anguet사건⁵⁸⁾으로서 이 사건의 책임이 국가와 공무원에 의해 야기된 구분되는 두 개의 과실로 인하여 손해가 발생한 것을 인정한데서 출발하였다. 1911년 이전에는 프랑스의 경우도 공무원의 고의 또는 중과실로 인해 국손이 발생한 경우에는 현행 우리나라처럼, 결과적으로 보면, 그 공무원에게 국손액 전액을 변상시켰다. 그런데 이 사건 이후로 국가의 과실도 있을 수 있음을 인정하게 되었고, 1918년의 Lemonnier 판결⁵⁹⁾(C. E.26 juill.1918)을 기점으로 과실로 인한 하나의 손해가 국가와 공무원 모두에게 책임이 있는 경우가 있다는 것을 인정하게 되었다. 이후 점차 국가의 책임을 넓게 인정하는 방향으로 발전되어 1988년 Raszewski 사건⁶⁰⁾에서는 공무원의 행위로 국손이 발생한 거

57) R. Chapus, 「Droit administratif général」, Tome 1, 1993, p. 1109 et 1110.

58) C. E. 3 février 1911, G. A. n.26.

59) G. A. n°36, 1993, p.189 et s.

의 모든 경우에 이 이론의 적용이 되게 되었다. 이하에서는 이러한 발전 경로를 따라서 이 이론의 적용조건을 검토하기로 한다.

1) 過失의 重複(cumul de fautes)

손해가 국가과실⁶¹⁾과 개인과실의 구분되는 두 개의 과실로 손해가 발생한 경우를 이론적으로 과실의 중복이라고 하는데, 이런 경우는 논리적으로 당연히 국가와 그 공무원이 공동으로 책임을 부담하게 된다. 프랑스에서도 국가는 항상 공무원을 통하여 행정을 하므로 과실을 야기할 수 없다고 생각하였으나 1911년 양계사건 이후로는 국가도 과실을 야기할 수 있다는 것을 인정하게 되었다. 우체국에서 한 사인이 우체국 직원에 의해 부상을 입은 사건인 이 사건의 상황을 보면, 그 우체국의 출입구가 규정시간 보다 먼저 닫혀있고 비상구 안내가 잘되어 있지 않아서(faute de service: 국가과실) 출구를 찾던 중, 이를 수상히 여긴 직원에 의해 부상을 입었던 것(faute personnelle: 개인과실)이므로, 국가에 대해서는 국가과실에 근거해서 공무원에 대해서는 그의 개인과실을 근거로 해서 각각 손해발생에 대한 책임을 인정할 수 있게 된 것이다.

2) 單一過失(faute unique)

손해가 하나의 과실로 인하여 발생한 경우를 말하는데, 특히 그 과실의 성격이 국가와 공무원 양측의 과실의 성격을 동시에 갖는 경우를 말한다. 양계사건은 위에서 본 바와 같이 두개의 분리할 수 있는 과실을 확인하게 하는데 사실 이런 경우는 드물며, 오히려 개인과실과 국가과실이 긴밀히 관련되어서 구분할 수 없는 것이 일반적일 것이다. 이와 같은 현상 때문에 국사원(Conseil d'Etat)은 위의 양과실의 성격을 동시에 갖는 단일과실의 경우에까지 책임중복의 이론을 적용하도록 노력한 것이다.

단일과실의 경우에도 국가의 책임을 인정하기까지는 항상 형평에의 고려(des

60) C. E. 18 novembre 1988, Ministre de la Défense/Epoux Raszewski

61) 국가과실의 개념에 관하여 현재 Paris 대학교에서 행정법을 담당하고 계시는 Jacques Moreau 교수님께서 fonctionnement defectueux du service(직역 : 업무에 흠있는 작용)이라고 하는 것이 국가에 배상책임을 지우기 위한 요건인 이 개념의 본 뜻에 더 가까울 것이라고 하시면서, 그럼에도 불구하고, 이미 수많은 판결에서 국가과실이라는 용어로 굳어졌으므로 이 용어를 사용하여야 한다고 하시는 것으로 미루어 보면, 우리나라 국가배상법 제2조에서 국가에 책임을 지우기 위한 요건으로서의 과실개념은 행위자인 공무원의 과실임에 비해 France에서 국가에 책임을 지우기 위한 요건인 과실개념은 행위자인 공무원의 과실이 아니고 국가의 업무자체에 흠이 있는 것을 말한다는 것을 알 수가 있다. ; J.Moreau, 「La responsabilité administrative」, puf, 1986, p.68 et 69.

considérations d'équité)를 하면서 두단계의 근본적인 점진적 발전을 함으로써 가능하게 되었던 것이다. 즉, 책임중복은 우선 업무중에 야기된 단일과실(faute unique commise dans le service)에 인정되고 나서 이론의 발전으로 업무중이 아니더라도 그 과실과 업무가 관련이 있으면(dans des conditions telles que le service n'y est pas totalement étranger) 그 적용이 되게 되었다. 이에 관해서 차례로 보면, 먼저 업무중 발생된 단일과실에 관한 예로 유명한 1918년의 르모니에 판결(L'arrêt Lemonnier)을 들 수 있다. 이 사건에서 정부측 논고관인 Léon Blum의 “과실은 업무에서 분리될 수 있으나, 업무는 과실에서 분리될 수 없다 (la faute se détache peut être du service, mais le service ne se détache pas de la faute)”는 말은 유명하다. 이와 동일 선상의 예로 우체국직원의 업무상 횡령사건⁶²⁾과 전신우편 송금 중앙검사관의 부정조작사건⁶³⁾을 들 수 있다.

결국, 이 이론의 발전으로 비업무중이나 업무와 관계있는 개인과실의 경우에도 책임중복의 조건은 충족되게 되었다. 예컨대, 근무시간중에 관용차를 그 목적외의 이용중 망실시킨 경우(판례는 이런 경우를 목적의 전환 - “détours d'itinéraires”- 이라고 한다): 이러한 경우에도 그 과실이 “업무시간중”에 야기되었으므로 개인과실과 업무간의 관련성을 인정한 것이다.

2. 求償 또는 辨償額의 決定

책임중복의 경우에는 손해전체에 대해 공무원과 국가가 공히 책임이 있으므로 누가 얼마만큼의 책임을 지게 되는가 하는 문제가 남는다.

1) 구상 또는 변상의 대상

국가 또는 지방자치단체가 구상을 요구할 수 있는 손해는 국손액이며 여기에는 부수적인 손해(예컨대 차량의 손실, 휘발유 소모, 자동차의 사용 등)도 변상을 요구할 수 있다. 그러나 국사원은 국가 또는 지방자치단체가 공무원에게 그의 업무 중단기간의 수당이나 입원비와 같은 보조에 대해 구상을 요구하는 것은 허용하지 않고 있다.⁶⁴⁾

2) 책임의 분배

62) C.E. 12 avril 1937, Delle Quesnel, Rec., p. 413.

63) C. E. 5 février 1969, Crédit du Nord, A.J.D.A. 1969 p.447.

64) C. E. mai 1966, Ministre des Armées c/ Chedru, Rec., p. 310.

이론상으로는 국가과실이 인정된다고 하여도 어떤 방법으로 공무원과 국가에게 책임을 지우는가에 관해서는 두가지의 해결책, 즉 공무원과 국가에 책임을 분배하거나 어느 한편에 책임을 지우는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

프랑스에서도 과실의 중복인 경우는 쉽사리 책임을 분담하였으나, 책임의 중복인 경우는 국가가 책임을 분담하는데 많은 세월과 이론적 뒷받침이 필요하였다. 현재는 책임중복이론의 완성기에 들어 있으므로 국가업무와 관련이 있는 경우에는 대부분 국가의 책임도 인정하고 있다. 여기서는 이러한 과정에 대하여 검토해 보기로 한다.

가) 과실의 중복인 境遇

“개인과실과 국가과실이 중복된 경우”(lorsqu’il y a cumul d’une faute personnelle et d’une faute de service)에는 책임의 중국적 분배는 각 과실의 손해발생 또는 과실간의 중요도에 따라서 이루어진다. 국사원은 이에 관한 대표적 사례인 델빌 사건의 판결에서 “...국가와 공무원간의 중국적인 책임분배는 각 사건에 나타난 각자의 과실의 존재와 과실의 중요도를 참작해서 해야한다”라고 하여, 국가와 당해공무원에게 손해액의 반씩을 분담시켰다.⁶⁵⁾

나) 책임의 중복인 경우

과실의 중복이 아니고 단지 책임의 중복인 경우(lorsqu’il y a cumul de responsabilités sans cumul de fautes), 즉 업무와 무관하지 않은(non dépourvue de tout lien avec le service) 단순개인과실에 의해 손해가 발생한 경우에는 책임을 분배하지 않는 경향이 있었다. 따라서 이와 같은 논리에서는 국가과실이 독립적으로 존재하지 않고 단지 개인과실에서 유추되는 경우에는 전액변상할 수 있을 뿐이었다. 예컨대, 라루엘 판결을 보면, 한 군인이 감시병을 숙여서 자동차를 무단사용중 사고를 야기시켰는 데, 여기에서는 공무원이 야기한 개인과실이 업무와의 관련성은 있으나, 국사원은 그 책임이 있는 공무원 자신이 교묘한 방법으로 국가를 속인 감시소홀을 이유로 한 국가측의 과실을 그 공무원은 주장할 수 없다고 했다. 이 경우의 국가과실은 사실상 허구적인 성격이 있다. 자연히 공무원은 국가에게 국손액 전액을 국가에 변상하라는 판결을 받게 되었다.

그런데 논고관인 칸(kahn)은 과실의 중복이 아니고 책임의 중복인 지니에 사건⁶⁶⁾에 대

65) C. E. Ass. 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, Rec., p.464 ; G.A. n°82, 1993, p.463 et s.

66) C. E. Sect. 22 mars 1954, Jeannier, Rec., p.196, concl. Kahn ; S.32, concl. Kahn ; D. 1954. II. 10303 bis,

해서도 배상금을 국가와 공무원이 반씩 분배지급할 것을 제안했다. 그 이유로 그 공무원이 국가과실(여기서는 자동차에 대한 관리 소홀)을 야기시켰으나 어떤 사고도 미연에 방지할 적절한 감시체제가 미비된 국가측의 잘못도 큰 것이라는 것을 주장하였다. 칸의 주장은 다른 사건에서부터는 적용이 되고 있으며, 학설도 이 국사원판결의 엄격함보다는 그의 해결책을 선호하고 있다. 사실 당시 이 판결은 공무원에게 업무에 대한 책임감을 주어 공무에도덕성을 불어넣으려는 염려에서 나온 것이었다.

변상판정에는 징계적 성격이 농후하다. 즉, 손해발생에 직간접으로 개입된 공무원에 대한 소송에서 각자의 과실의 정도에 따라서 손해에 대한 책임을 분담한다. 이 예로 지니에 사건을 보면 국사원은 자동차의 운전과 관리를 담당했던 사병 지니에에게는 국손액의 사분의 일에 대한 책임을 또한 단지 일원으로 참여하기만한 사병 모리츠에게는 단지 십이분의 일에 대한 책임만을 인정하고 있다.

우리가 살펴본 바와 같이 이 이론의 발달에 의해서 프랑스에서는 공무원의 고의 또는 중과실로 인하여 국손을 야기한 경우에도 국가업무와 관련이 있는 한 국가에게도 그 책임의 일부를 인정하여 국가책임부분을 제외한 나머지 부분 즉, 해당 공무원의 책임부분만을 구상 또는 변상시키고 있는 것을 알 수 있다.

V. 結 論

구상제도나 변상제도는 공무원의 재산적부담을 통한 국고손실의 보전을 의미한다고 할 수 있다. 여기에는 “국고손실의 보전”과 “관계공무원의 재산상보호”라는 두가지 상반된 이해관계가 존재하게 되어 양자의 합리적조화의 문제가 항상 존재한다고 볼 수 있다. 이것은 공익과 사익의 조화라고 표현할 수 있다. 어느면에서는 공익과 사익을 어떠한 절차와 제도에 의해 합리적으로 조화시키는가 하는 것이 바로 민주행정이 추구하는 목표라고 해도 과언이 아닐 것이다. 국고보전이라는 측면만을 강조하여 개인의 재산권을 경시하거나 관계공무원의 재산권보호라는 측면만을 강조하여 국고를 소홀히 할 수는 없는 것이기 때문이다.

이와 같은 관점에서 우리의 현행제도를 검토해 보면 제도 본연의 목적에 과연 충실하게 정비되어 있는가 하는 문제점을 갖게 한다. 특히 이들 제도의 궁극적인 결과는 귀책금액의 결정이라고 할 수 있는데, 우리의 경우는 예외없이 전액에 대한 책임 이외에는 그 선택가

note Louis-Lucas ; A.J.D.A. 1954 II. 186, chr. Fournier et Braibant ; G.A. 1993, p.15 et 473.

능성이 없다는 것을 들 수가 있다. 더욱이 국가배상제도의 경우는 피해자의 선택에 따라서 당해 공무원의 책임이 변하는 모순이 생긴다든지, 변상판정의 법적 성격이 준법률행위적 행정행위로서의 확인행위이므로 변상요건에 해당되면 반드시 변상판정을 하도록 되어 있는 점에 비추어 보면 그 문제점은 더욱 크다고 하겠다.

현행제도하에서는 경과실인 경우는 면책이고, 고의 또는 중과실의 경우는 구분함이 없이, 즉 책임의 경중과 무관하게 전액구상 또는 변상을 하도록 하고 있다. 이러한 제도는 경과실의 경우는 면책이고 고의 또는 중과실의 경우는 전액배상이라는 극단적인 처방밖에는 없게 되어 당해 공무원으로 하여금 구상 또는 변상에 대한 거부감을 증폭시킬 수 있다고 하겠다. 변상판정의 경우에는 해당 공무원이 사실상 감당하기 어려운 금액인 경우가 많은데, 특히 국가업무를 잘하려고 하다가 중과실로 손해를 야기한 경우는 전액변상을 시키는 것은 무리가 있다고 할 수 있다. 이와 같은 우리 제도의 문제점을 해결하려는 학문적 노력이 있어 왔으나 근본적인 제도의 결함으로 인하여 미봉으로 일관할 수밖에 없었다고 하겠다.

필자는 이와 관련해서 프랑스의 경우에는 판례를 통해 형성된 책임중복의 이론을 적용하여 국가의 업무와 관련하여 일어난 국손인 경우에는 국가의 책임도 인정하여 국가의 책임 부분을 제외한 나머지부분에 대해서만 책임을 지우고 있는 점을 타산지석으로 삼아 장차 우리의 제도개선에 참고할 수 있을 것이라고 생각한다. 물론 우리나라 법제상 이 이론의 도입에는 또다른 부작용이 있을 수 있으므로 계속적인 연구를 통해 우리의 현실에 맞도록 해야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 감사원, 「감사」, 1996. 3.
감사원, 「감사논집」, 1997.
감사원, 「감사원심사결정례집」, 1993 - 1995.
김남진, 「행정법 I」, 법문사, 1997.
김도창, 「일반행정법론」, 청운사, 1993.
김동희, 「행정법 I」, 박영사, 1997.
김철용, "공무원 개인의 불법행위책임", 「판례월보 290호」, 1994.11.
박균성, "국가배상에 있어서의 국가의 공무원에 대한 구상권", 「한창규박사화갑기념논문집」, 1993.
이광윤, "한국과 프랑스의 행정상 손해배상제도", 「고시계」, 1992.5.
이상규, 「신행정법론(상)」, 법문사, 1997.
이일세, "국가배상법상의 '공무원이 직무를 집행함에 당하여'에 관한 고찰(상)", 「사법행정」, 1997.5.
内野正幸, 「不法行爲・司法行爲上 國家賠償責任」, 國家補償法體系, 2, 1987.
CHAPUS(R.). 「Droit administratif général」, Tome 1, 1993.
KANG(In-Ok). "La responsabilité administrative en droit coréen et en droit français", Thèses, Paris, 1993.
LLORENS-FRAYSSE(F.). "Le poids de la faute dans la responsabilité administrative", Droit 1987, n°5.
LONG,WEIL,BRAIBANT,DELVOLVE et GENEVOIS, 「Les grands attêts de la jurisprudence administrative」, Sirey, 1993.
MOREAU(J.). 「La responsabilité administrative」, puf, 1995.
MOREAU(J.). 「Droit administratif」, puf, (Droit fondamental), 1989.
MOREAU(J.). - "La responsabilité de l'Etat en raison du fonctionnement des établissements pénitentiaires", 「Mél. Bouzat」, 1980.
MOREAU(J.). - "La cause de la demande en justice dans le contentieux de la responsabilité administrative extracontractuelle", 「Mél. Stassinopoulos」, 1974.