



제426회 국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

소방기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈소방활동과 관련한 민사소송의 피고적격을 국가 또는
지방자치단체로 제한〉

■ 김승원의원 대표발의(의안번호 제2209884호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 나 아 정

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김승원의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 16.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 17.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 소방공무원이 소방활동으로 인하여 타인을 사상(死傷)에 이르게 한 경우 그 소방활동이 불가피하고 소방공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 사상에 대한 형사책임을 감경하거나 면제할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데, 소방공무원이 화재 진압 등 소방활동을 수행하는 과정에서 구조대상자나 타인의 물건 또는 차량의 파손에 따른 향후 소송 부담을 우려하여 적극적인 소방활동의 수행 또는 강제처분의 집행이 이루어지지 않을 우려가 있다는 지적이 있음.

이에 소방공무원의 소방활동 또는 강제처분 등의 수행 또는 집행 과정에서 발생하는 민사책임과 관련된 소송의 피고는 국가 또는 지방자치단체가 되도록 함으로써 소방공무원이 직무에 전념하도록 하려는 것임(안 제16조의6 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 소방활동과 관련한 민사소송의 피고적격을 국가 또는 지방자치단체로 제한

개정안은 소방활동, 소방지원활동, 생활안전활동, 강제처분·피난명령·긴급조치로 인한 민사책임 관련 소송에서의 피고는 국가 또는 지방자치단체로 제한하려는 것임(안 제16조의6 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	제16조의6(소방활동 등으로 인한 민사소송의 피고적격) ① 소방공무원이 제16조제1항에 따른 소방활동, 제16조의2제1항에 따른 소방지원활동, 제16조의3제1항에 따른 생활안전활동 또는 제25조부터 제27조까지에 따른 강제처분·피난명령·긴급조치를 수행하는 과정에서 발생하는 민사책임과 관련된 소송의 피고는 국가 또는 지방자치단체가 된다. ② 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 민사책임을 지게 된 때에는 소방공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 그 소방공무원에게 구상(求償)할 수 있다.

현행	개정안
제16조의6(소송지원) (생략)	제16조의7(소송지원) (현행 제16조의6과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(소방활동 등으로 인한 민사소송의 피고적격에 관한 적용례) 제16조의6의 개정규정은 이 법 시행 후 제16조제1항에 따른 소방활동, 제16조의2제1항에 따른 소방지원활동, 제16조의3제1항에 따른 생활안전활동 또는 제25조부터 제27조까지에 따른 강제처분·피난명령·긴급조치와 관련하여 제기되는 민사소송부터 적용한다.

현행 「국가배상법」은 국가나 지방자치단체에게 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 “공무원”이라 함)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입힌 때에는 그 손해를 배상하도록 하면서 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체가 그 공무원에서 구상(求償)할 수 있도록 규정하고 있고(제2조제1항 및 제2항1)), 소송실무에서 피해자는 국가 또는 공무

1) 「국가배상법」

제1조(목적) 이 법은 국가나 지방자치단체의 손해배상(損害賠償)의 책임과 배상절차를 규정함을 목적으로

원에 대하여 선택적으로 배상청구를 할 수 있음²⁾).

대법원은 “국가배상법 제2조 제1항 본문 및 제2항의 입법 취지는 공무원의 직무상 위법행위로 타인에게 손해를 끼친 경우에는 변제자력이 충분한 국가 등에게 선임감독상 과실 여부에 불구하고 손해배상책임을 부담시켜 국민의 재산권을 보장하되, 공무원이 직무를 수행함에 있어 경과실로 타인에게 손해를 입힌 경우에는 그 직무수행상 통상 예기할 수 있는 흠이 있는 것에 불과하므로, 이러한 공무원의 행위는 여전히 국가 등의 기관의 행위로 보아 그로 인하여 발생한 손해에 대한 배상 책임도 전적으로 국가 등에만 귀속시키고 공무원 개인에게는 그로 인한 책임을 부담시키지 아니하여 공무원의 공무집행의 안정성을 확보하고, 반면에 공무원의 위법행위가 고의·중과실에 기한 경우에는 비록 그 행위가 그의 직무와 관련된 것이라고 하더라도 그와 같은 행위는 그 본질에 있어서 기관행위로서의 품격을 상실하여 국가 등에게 그 책

로 한다.

제2조(배상책임) ① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 “공무원”이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 예비군대원이 전투·훈련 등 직무 집행과 관련하여 전사(戰死)·순직(殉職)하거나 공상(公傷)을 입은 경우에 본인이나 그 유족이 다른 법령에 따라 재해보상금·유족연금·상여연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 「민법」에 따른 손해배상을 청구할 수 없다. <개정 2009. 10. 21., 2016. 5. 29.>

② 제1항 본문의 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체는 그 공무원에게 구상(求償)할 수 있다.

③ 제1항 단서에도 불구하고 전사하거나 순직한 군인·군무원·경찰공무원 또는 예비군대원의 유족은 자신의 정신적 고통에 대한 위자료를 청구할 수 있다.

- 2) 대한민국 헌법 제27조, 국가배상법 제2조, 판례(대법원 선고95다38677) 등에서는 피해자에 대한 두터운 보호를 위해 고의·중과실로 위법행위를 한 공무원 개인에 대한 피해자의 손해배상청구권을 보장하고 있고 공무원은 고의 또는 중과실이 있는 경우에만 국가 또는 지방자치단체와 공동책임을 부담하지만, 고의 또는 중과실 유무는 본안 판결에 따라 판단될 수 밖에 없으므로 실무상 공무원도 공동피고로 하여 소를 제기하는 경우가 존재함.

임을 귀속시킬 수 없으므로 공무원 개인에게 불법행위로 인한 손해배상책임을 부담시키되, 다만 이러한 경우에도 그 행위의 외관을 객관적으로 관찰하여 공무원의 직무집행으로 보여질 때에는 피해자인 국민을 두텁게 보호하기 위하여 국가 등이 공무원 개인과 중첩적으로 배상책임을 부담하되 국가 등이 배상책임을 지는 경우에는 공무원 개인에게 구상할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 그 책임이 공무원 개인에게 귀속되도록 하려는 것이라고 봄이 합당”하다고 판시하였음³⁾⁴⁾.

이러한 대법원의 판결과 관련하여, 학계에서는 “경과실의 경우는 국가의 배상책임은 자기책임이고, 고의·중과실의 경우의 배상책임은 원칙적으로는 공무원 개인의 책임이나 당해 행위가 직무행위로서 외형을 갖추고 있는 한, 피해자의 구제를 위하여 피해자와의 관계에서는 국가가 일종의 자기책임을 지는 것이고, 따라서 피해자는 국가·지방자치단체 또는 공무원 개인에게 선택적 청구권을 가지는 것”이라고 해석하고

3) 출처: 대법원 1996. 2. 15. 선고 95다38677 전원합의체 판결 다수의견

4) 대법원 1996. 2. 15. 선고 95다38677 전원합의체 판결 중 별개의견과 반대의견은 다음과 같음.

[별개의견]

국가배상법 제2조 제2항의 입법취지가 공무원의 직무집행의 안정성 내지 효율성의 확보에 있음은 의문이 없는 바이나, 위 법 조항은 어디까지나 국가 등과 공무원 사이의 대내적 구상관계만을 규정함으로써, 즉 경과실의 경우에는 공무원에 대한 구상책임을 면제하는 것만으로써 공무원집행의 안정성을 확보하려는 것이고, 대외적 관계 즉 피해자(국민)와 불법행위자(공무원) 본인 사이의 책임관계를 규율하는 취지로 볼 수는 없다. 그것은 국가배상법의 목적이 그 제1조가 밝히고 있는 바와 같이 국가 등의 손해배상책임과 그 배상절차 즉 국가 등과 피해자인 국민 간의 관계를 규정함에 있고 가해자인 공무원과 피해자인 국민 간의 관계를 규정함에 있는 것이 아닌 점에 비추어 보아도 명백하다.

[반대의견]

헌법 제29조 제1항 및 국가배상법 제2조 제1항의 규정이 공무원의 직무상 불법행위에 대하여 자기의 행위에 대한 책임에서와 같이 국가 또는 공공단체의 무조건적인 배상책임을 규정한 것은, 오로지 변제자력이 충분한 국가 또는 공공단체로 하여금 배상하게 함으로써 피해자 구제에 만전을 기한다는 것에 그치는 것이 아니라, 더 나아가 국민 전체에 대한 봉사자인 공무원들로 하여금 보다 적극적이고 능동적으로 공무를 수행하게 하기 위하여 공무원 개인의 배상책임을 면제한다는 것에 초점이 있는 것으로 보아야 한다.

(출처 : 대법원 1996. 2. 15. 선고 95다38677 전원합의체 판결)

있음⁵⁾.

개정안은 소방공무원의 소방활동 또는 강제처분으로 인하여 발생하는 민사책임과 관련된 소송에서의 피고는 국가 또는 지방자치단체가 되도록 하고, 이 경우 소방공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 그 소방공무원에게 구상할 수 있도록 하려는 것임.

이는 소방공무원이 소방활동을 함에 있어 추후 소송에 휘말릴 염려 등 후속 조치에 대한 부담 등으로 강제처분 등이 적극적으로 이루어지고 있지 않은 상황⁶⁾이므로, 소방활동 등으로 인한 민사책임의 경우 소방공무원의 고의 또는 중과실 여부와 관계없이 국가 또는 지방자치단체만 소송의 당사자가 되도록 하여 소방공무원이 적극적으로 소방활동에 전념하도록 하려는 취지로 이해됨⁷⁾.

5) 김동희, 최규영, 행정법 1(제26판), 박영사, 2021., 578-579면.

6) 소방청 자료에 따르면 최근 3년간(2022년~2024년) 강제처분을 집행한 사례는 3건인 것으로 나타남. 이에 대하여 소방청은 소방대원의 강제처분 집행 부담 경감을 위한 제도적 장치는 마련되어 있으나, 강제처분 집행 과정에서 오히려 대응시간이 지연될 수 있어 강제처분 대체 수단(우회도로 확보, 수관 연장, 비상소화장치 활용, 주·정차 차주 신속 연락 등) 활용 등으로 인하여 강제처분 실적이 적다고 설명함.

<최근 3년간 소방청의 강제처분 집행 통계>

구 분	합 계	2022	2023	2024
합계	3	1	2	0
서울	1	-	1(차밀기1)	-
충남	1	1(강제견인1) *민간자원활용	-	-
인천	1	-	1(강제돌파1)	-

7) 제안이유 및 주요내용 참조

<국가·시도 대상 소방활동 관련 소송 현황(2015.1.1.~2024.6.30.)⁸⁾>

합계	소방청	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	창원
152	3	28	4	10	12	0	1	2	0	29	11	10	11	6	6	6	13	0	0

(자료: 소방청)

다만, 개정안은 다음 사항을 고려하여 심사할 필요가 있음.

먼저, 「대한민국 헌법」은 모든 국민의 재판청구권을 보장하고 있고(제27조⁹⁾), 대법원은 일관되게 피해자에 대한 두터운 보호를 위하여 고의·중과실로 위법 행위를 한 공무원 개인에 대한 피해자의 손해배상 청구권을 보장하고 있다는 점¹⁰⁾을 고려할 때,

피고적격을 국가 또는 지방자치단체로 제한하는 경우 피해자의 공무원 개인에 대한 손해배상청구 기회 및 해당 공무원의 고의·중과실 여부에 관하여 다툴 기회 자체를 봉쇄하고 피해자의 재판청구권을 지나치게 제한할 우려가 있음.

또한, 현행법 제16조의6(소송지원)¹¹⁾에서는 소방공무원이 소방활동

8) 소방청은 ‘국가·시도 대상 소방활동 관련 소송’ 결과에 대해서는 별도로 통계관리를 하고 있지 않다고 밝힘.

9) 「대한민국 헌법」

제27조 ① 모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.

② 군인 또는 군무원이 아닌 국민은 대한민국의 영역 안에서는 중대한 군사상 기밀·초병·초소·유독 음식물공급·포로·군용물에 관한 죄중 법률이 정한 경우와 비상계엄이 선포된 경우를 제외하고는 군사법원의 재판을 받지 아니한다.

③ 모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체없이 공개재판을 받을 권리를 가진다.

④ 형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다.

⑤ 형사피해자는 법률이 정하는 바에 의하여 당해 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다.

10) 대법원 선고95다38677 등

11) 「소방기본법」

등으로 인하여 민·형사상 책임과 관련된 소송을 수행할 경우 변호인 선임 등 소송수행에 필요한 지원을 할 수 있도록 정하고 있는 바,

동 규정의 적용 활성화를 통하여 소방공무원의 소송부담 완화 및 적극적인 소방활동을 장려하고자 하는 개정안의 입법목적을 어느 정도 달성할 수 있을 것으로 보임.

그 밖에 개정안과 같이 공무원의 직무집행과 관련한 민사소송의 경우 피고적격을 국가 또는 지방자치단체로 한정하고 있는 다른 입법례가 없는 점 등을 법안 심사 시 종합적으로 고려할 필요가 있다고 보임.

개정안에 대하여 소방청은 소방공무원이 적극적으로 소방활동 등에 전념 할 수 있도록 하려는 개정 취지에는 공감하나, 헌법상 재판청구권 제한, 「소방기본법」에서 소송 지원제도가 이미 시행 중인 점, 그리고 피고적격을 국가 또는 지방자치단체로 법률에 명시적으로 한정하고 있는 입법례가 없는 점 등을 종합적으로 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5351

제16조의6(소송지원) 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 소방공무원이 제16조제1항에 따른 소방활동, 제16조의2제1항에 따른 소방지원활동, 제16조의3제1항에 따른 생활안전활동으로 인하여 민·형사상 책임과 관련된 소송을 수행할 경우 변호인 선임 등 소송수행에 필요한 지원을 할 수 있다.