

# 주요국의 부정수급 관리 법제도

## - 미국 -

김재선 동국대학교 교수

# 주요국의 부정수급 관리 법제도

## - 미국 -

김재선 동국대학교 교수

재정법제 비교연구 22-20-④

# ISSUE PAPER

**주요국의 부정수급 관리 법제도**  
- 미국 -

# CONTENTS

Part  
**I**

논의의 배경 | 6

Part  
**II**

미국의 보조금 제도 및 관련 법령 개관 | 10

1. 연방보조금 제도 개관 | 10
2. 연방보조금 관련 법령 | 14

Part  
**III**

미국 보조금 부정수급 관리 법제도 | 22

1. 국민소송제도로써 부정청구방지법 | 22
2. 주민소송제도로써 납세자소송 | 34

Part  
**IV**

미국 부정수급 관리 법제도의 시사점 | 38

참고문헌 | 40



ISSUE PAPER

# 주요국의 부정수급 관리 법제도

- 미국 -

Part

# I

논의의 배경

# Part I

## 논의의 배경

미국의 경우 연방보조금의 경우 주로 주정부 또는 지방정부에 제공하는 보조금을 통하여 재원을 지원하며, 주정부 또는 지방정부는 보조금 지급의 목적과 각 주정부의 현실에 부합하도록 보조금을 집행하고 관리할 의무를 부담한다. 사업보조금 등과 같이 보조금 지급 목적을 명확히 하고 관련 절차 및 통제를 엄격하게 규정할수록 보조금의 유용 및 남용을 방지할 수 있는 반면, 현실에 부합하는 목적달성에는 어려움이 나타날 수 있는 반면, 관련 사항을 유연하게 규정할수록 어려움이 부정수급 등과 같은 부작용이 나타날 수 있으므로 입법적, 사법적 통제가 요구된다.

미국의 경우 비교적 오랜 역사에 걸쳐 보조금을 집행하면서 관련 통제절차 세밀하게 규정하여 왔다. 1800년대 토지공여대학법을 통하여 대학설립 등에 직접 보조금이 활용되었으며 1900년대 뉴딜정책 등을 거치면서 범주적 보조금, 포괄적 보조금 제도가 널리 활용된 반면, 2000년대 이후에는 주로 사업보조금 등이 집행되면서 연방정부에서 상대적으로 폭넓은 재정집행에 관한 관여를 수행하여 왔다. 한편, 보조금 집행 과정에서 나타나는 부정수급 등에 관하여는 사법심사를 넓게 인정하는 방식을 선택하여 왔는데, 대표적으로 국민소송제도의 한 형태로 부정청구방지법을 통한 대위소송이 인정되어 왔으며, 주정부에서 규정하고 있는 납세자 소송은 직접소송의 형태를 취하되 원고적격과 소송대상을 확대하는 형태로 이루어져 왔다.

이에 따라 본고에서는 미국에서 활용되고 있는 연방보조금 제도를 개관하고, 보조금 부정수급 관리 법제로서 부정청구방지법과 납세자소송제도를 중심으로 검토하고자 한다.

ISSUE PAPER

# 주요국의 부정수급 관리 법제도

- 미국 -

Part  
**II**

**미국의 보조금 제도 및  
관련 법령 개관**

1. 연방보조금 제도 개관
2. 연방보조금 관련 법령

# Part II

## 미국의 보조금 제도 및 관련 법령 개관

### 1. 연방보조금 제도 개관

#### 1) 개관

연방보조금으로 지급되는 정부 간 보조금(intergovernmental Grant)은 정부 간 재원이전으로 정의되는데, 일반적으로 연방정부에서 주정부, 주정부에서 지방정부로의 보조금 이전이 이루어진다. 연방보조금제도는 1862년 토지공여대학법(Morrill Land-Grant Act of 1862)에서 처음 규정되었는데, 구체적으로 연방정부가 주정부에게 국유 토지를 무상 제공하여, 주정부가 대학 설립을 하도록 유도하기 위한 행정으로 이루어졌다.<sup>1)</sup> 1911년 국유림 형성을 위한 법(Weeks Act of 1911)이 제정되어 연방에서 직접 사유림을 매수하여 국유림으로 형성하고 주정부가 관리하도록 규정하였다. 1914년 농업, 가정학 분야 지원을 위하여 스미스레버법(Smith-Lever Act)이 제정되었으

---

1) Morrill Act (1862). (<<https://www.archives.gov/milestone-documents/morrill-act>>).

며, 1928년 뉴딜정책을 추진하면서 본격적으로 연방보조금이 도입되었다. 1933년 연방긴급구제법("Federal Emergency Relief Act of 1933)에서는 공공구제사업을 위한 연방보조금이 지급되었는데, 해당 법률에서는 일부 주별 목적사업을 지정하였지만, 상당부분 주정부에게 목적을 지정하지 않고 예산을 활용할 수 있도록 통제 및 책임권한을 확대하였다. 1950년대 이후 연방보조금은 보건, 주거, 교통 영역 등에 활용되었으며, 특히 주정부간 고속도로 건설사업이 추진되었다. 1980년대 이후 레이건 행정부에서는 공통예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act, OBRA)을 제정, 보조금 항목을 77개에서 9개로 축소하고, 연방보조금을 유형별로 분류하고, 대통령 행정명령(Executive Order 12372)을 통하여 주별 연방보조금 담당기관이 아닌 연방에서 보조금을 분류하고 조정하는 OMB A-95를 제정하였다. 1990년대 이후 보조금 통합이 추진되었으나, 부처 간 예산 항목의 조정 등이 문제되어 널리 활용되지는 못하였다. 2000년대 이후 재난대비를 위한 보조금 중심으로 재원이 형성되었으며, 그 밖에 아동복지, 식품복지, 의료복지, 국가안보 등을 목적으로 보조금이 지급되어 왔다.<sup>2)</sup>

「미국의 보조금 지급 현황」<sup>3)</sup>

연도	보조금 총액 (million dollars)	자주재원 대비 보조금 비율	연도	보조금 총액 (million dollars)	자주재원 대비 보조금 비율
1977	68,415	38.8	1997	234,160	30.2
1978	77,889	41.6	1998	246,128	30.3
1979	83,351	40.6	1999	267,886	31.2
1980	91,385	39.9	2000	285,874	27.4
1981	94,704	36.9	2001	318,542	28.4
1982	88,134	30.7	2002	352,895	29.5
1983	92,448	29.8	2003	388,542	30.5
1984	97,553	29.5	2004	407,512	30.9
1985	105,852	29.6	2005	428,018	30.8
1986	112,331	28.9	2006	434,099	29.7
1987	108,400	25.1	2007	443,797	28.4
1988	115,342	25.1	2008	461,317	27.4
1989	121,928	24.8	2009	537,991	33.1
1990	135,325	25.2	2010	608,390	37.5

출처: 미국 행정관리 예산국(Office of Management and Budget)

2) 미국 연방보조금(Federal Grants)제도와 정책 시사점, 지방재정과 지방세, 통권 제48호, 2015, 112-119면.

3) 미국 연방보조금(Federal Grants)제도와 정책 시사점, 지방재정과 지방세, 통권 제48호, 2015, 112면.



## 2) 연방보조금 일반적 유형

### (1) 개관

연방보조금은 크게 범주적 보조금(Categorical Grants)과 포괄적 보조금(Block Grants)로 구분되며, 그 밖에 매칭 보조금(Matching Grants), 수급권 보조금(Entitlement Grants), 사업 보조금(Project Grants), 공식 보조금(Formula Grants) 등으로 구성되어 있다. 일반적으로 공식보조금이 가장 많은 규모로 지급되며, 사업보조금, 협력보조금 등이 지급된다.<sup>4)</sup>

### (2) 범주적 보조금(Categorical Grants)

먼저, 범주적 보조금(Categorical Grants)은 재원의 지원목적에 상세히 규정하며, 활용에 관한 조건이 부여되는 보조금으로 미국 연방의 행정목적 지원프로그램과 관련된다. 예컨대 홍수완화지원보조금의 경우 1994년 국가홍수보험개혁법(National Flood Insurance Reform Act)에 근거하여 재정이 지원되었으며, 스태포드 재해 및 긴급사태법(Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act) 제408조 및 연방규정 제44장에 의하여 발령되며, 연방 재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)에서 마련한 홍수피해경감계획(Flood Mitigation Plan)으로 마련된다. 따라서 지방정부는 홍수피해경감계획을 제출하고, 해당 목적으로 연방관리청의 승인을 받아 보조금을 지급 받아 집행하게 된다.

Sec. 408. Federal Assistance to Individuals and Households (42 U.S.C. 5174)

e) **Financial Assistance to Address Other Needs**

(1) Medical, Dental, Child Care, and Funeral Expenses (이하 중략)

(2) Personal Property, Transportation, and Other Expenses – The President, in

consultation with the Governor of a State, may provide financial assistance under this section to an individual or household described in paragraph (1) to address personal property, transportation, and other necessary expenses or serious needs resulting from the major disaster. (이하 중략)

4) 미국 연방보조금(Federal Grants)제도와 정책 시사점, 지방재정과 지방세, 통권 제48호, 2015, 118-131면.

- (f) State Role -
- (1) State- or Indian Tribal Government-Administered Assistance and Other Needs Assistance -
- (A) Grant to State - Subject to subsection (g) of this section, a Governor may request a grant from the President to provide assistance to individuals and households in the State (중략)
- (3) Requirements -
- (A) Application - A State or Indian tribal government desiring to provide assistance under subsection (c)(1)(B), (c)(4), or (e) shall submit to the President an application for a grant to provide financial assistance under the program.
- (B) Criteria - The President, in consultation and coordination with State and Indian tribal governments, shall establish criteria for the approval of applications submitted under subparagraph (A). The criteria shall include, at a minimum—

### (3) 포괄적 보조금(Block Grants)

포괄적 보조금은 가장 넓은 범주로 지급되는 보조금으로 일반적인 주정부의 문제해결을 위한 범주로 지급된다. 일반적 보조금제도에 비하여 주정부에서 비교적 폭넓은 재량권을 부여하고 있으므로 자유재량의 부여, 행정절차의 간소화를 특수성으로 하고 있다. 1960년대 이후 본격적으로 포괄적 보조금이 지급되었는데 커뮤니티 개발 보조금, 보건의료 지원 보조금 등 특정 분야를 지정한 후 해당 사업을 주정부가 자율성을 갖고 사업을 집행하도록 규정하고 있다.

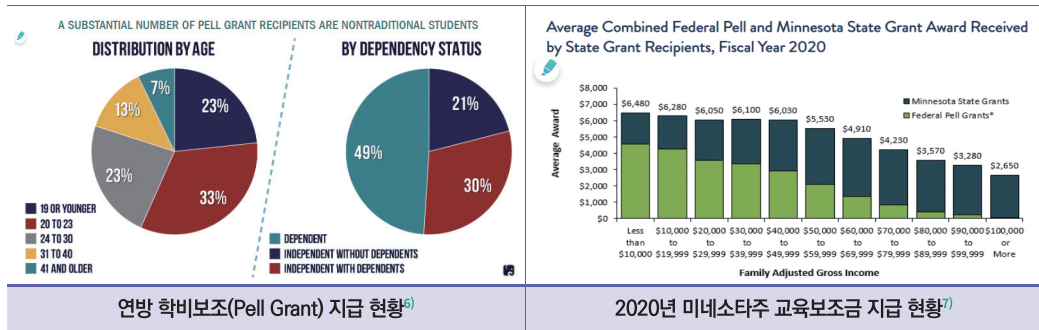
대표적으로 연방 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)에서 지원하는 지역개발포괄보조금(Community Development Block Grant)의 경우 주택 지역 공동체 개발법(Housing and Community Development Act)<sup>5)</sup>에 근거하여 각 주에 적합한 생활환경을 마련하도록 규정하고 있으며, 매년 각 지방정부의 인구규모, 노후주택 현황, 주택 밀집정도, 총 인구수 등을 고려하여 평가하게 된다.

### (4) 프로젝트 보조금(Project Grants)

사업보조금(프로젝트 보조금)은 특정 서비스 공급을 위한 재원을 일정한 범주를 정하여 제공하는데, 해당 목적을 위하여 사업이 진행되는지, 사업보조금의 재량권 행사를 위한 통제절차가 마련되었는지 등을 기준으로 절차 및 감사제도가 엄격하게 적용된다. 대표적인 사업 보조금으로는 미

5) Public Law 102-550.

국 교육부(Department of Education)에서 지급하는 연방 학비보조금(Federal Pell Grant)으로 저소득층 학생들에게 수업료, 도서, 기숙사, 식사비용 등의 항목을 정하여 지급하고 있다.



연방 학비보조(Pell Grant) 지급 현황<sup>6)</sup>

2020년 미네소타주 교육보조금 지급 현황<sup>7)</sup>

### (5) 공식 보조금(Formula Grants)

공식보조금은 연방법에 의하여 주정부와 지방정부에 지급하는 기금으로 사업보조금에 비하여 장기적이고 지속적인 보조금 지원이 인정되는 영역에 지원되는 보조금 형태로 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 주로 어린이 돌봄, 입양, 학교 정보화 지원 등에 지원이 이루어지고 있다. 예컨대 전미학교급식프로그램(The National School Lunch Program)의 경우 농림부(Department of Agriculture)가 주관하여 공립 또는 사립 학교에 급식을 지급하도록 지원하고 있다.

## 2. 연방보조금 관련 법령

### 1) 개관

미국의 보조금에 관한 법제는 1969년 정부조달위원회(Commission on Government Procurement)에서 보조금 조달 지원행위들을 규정하면서 발전하게 되었다. 정부조달위원회는 1972년 보조금 지원제도 현황의 문제점을 분석하였는데, 보조금과 조달계약상의 제도상의 혼란과 문제점,

6) 미국 상원 홈페이지 참조.

<<https://www.rpc.senate.gov/policy-papers/understanding-pell-grants>>.

7) 미네소타주 주정부 지급 현황 <<https://www.ohe.state.mn.us/mPg.cfm?pageID=512>>.

8) 미국 어린이 가족부(An Office of the Administration for Children & Families) 홈페이지, "Formula Grants", <<https://www.acf.hhs.gov/cb/grants/formula-grants>>.

보조금 지원 유형에 대한 지급자와 수급자의 인식 부족, 보조금 지급의 기준과 절차에서 나타나는 형식적 절차의 미비로 인한 조달제도의 혼란과 부정수급 사건의 발생 등의 문제점이 나타나게 되었다.<sup>9)</sup>

이러한 문제의식에 따라 1977년 「연방보조금 및 협력협약법」(Federal Grant and Cooperative Agreement Act)<sup>10)</sup>이 제정되었으며, 하위법령으로 「연방조달규칙」(Federal Acquisition Regulation, FAR)이 제정되어 보조금 지원에 관한 기본법령으로 기능하게 되었다. 또한, 연방 보조금정책 위원회(Grant Policy Committee)와 보조금집행이사회의(Grant Executive Board)가 구성되어 실질적인 보조금 집행을 관할하였다. 이후, 2011년 보조금지원개혁위원회(Council on Financial Assistance Reform, COFAR)가 구성되면서, 보조금 법제 전반에 연구가 이루어졌고, 2013년 12월, 보조금과 관련된 8개 정도의 지침을 통일한 통일보조금기준이 마련되었다. 대표적인 공통기준으로 연방 관리예산처(OMB)에서 제정한 지침으로 Circular A-102의 경우, 주정부 및 지방정부에 적용되는 한편, Circular A-110의 경우 고등교육기관 및 비정부기구에 적용되도록 제안되었다. 특히 Circular A-102의 경우 일반경쟁입찰 또는 경쟁적 협상방식 등에 관하여 상세하게 규정하고 있다.

## 2) 연방보조금 및 협력협약법의 주요 내용

### (1) 개관

「연방보조금 및 협력협약법」<sup>11)</sup>은 보조금 지원 정책, 지원자격, 지원 프로그램, 보고절차, 위반유형 등을 규정하고 있다. 먼저 제2항에서는 연방보조금 지급의 목적, 절차 등을 명확히 규정함을 목적으로 법률이 제정되었음을 명시하였으며, 제3항에서는 법률상 당사자(주정부, 지방정부, 수혜자, 행정부 등)를 명시하고 보조금 또는 협력협약 등 지급 유형에 관하여 정의하였으며, 제4항-제6항에서는 보조금 지급의 형식으로 계약 형식, 보조금 협약 형식, 민관협약 형식으로 구체적인 유형을 규정하였으며, 제7항에서는 위임규정, 제8항에서는 하위법령으로 OMB의 연방지원프로그램, 제9항에서는 가이드라인을 규정하였다.

9) Allen, Kenneth J., Federal Grant Practice – A Guide for the Government and Grantees, Thomsen Reuters, 2014. Report of Commission on Government Procurement, 1972.

10) <<https://www.grants.gov/learn-grants/grant-policies/federal-grant-cooperative-agreement-act-1977.html>>

11) Public Law 95-224.

「연방 보조금 및 협력협약법(1978) 주요 내용」<sup>12)</sup>

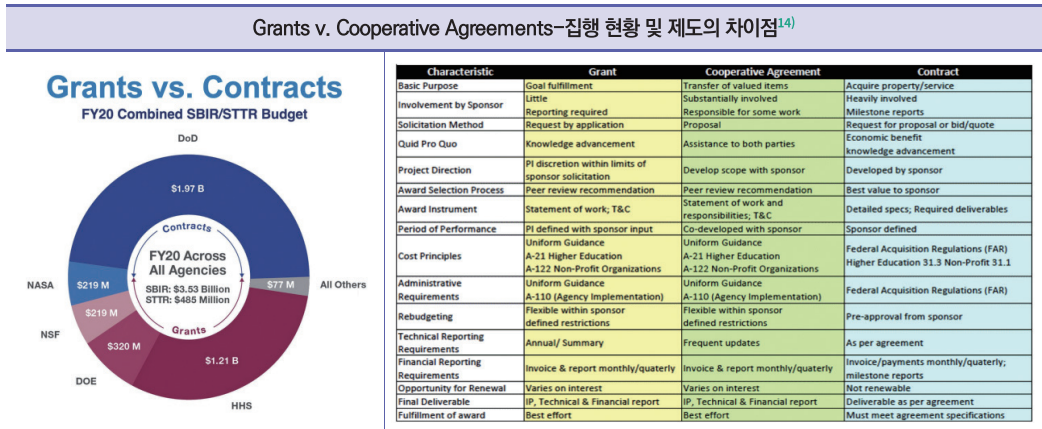
조문 목록	제목	주요 내용
제1항	-	
제2항	목적	연방보조금의 목적, 절차 등 명확히 규정
제3항	용어정의	주정부, 지방정부, 기타 수혜자, 행정부, 보조금 또는 협력협약 등 용어 정의
제4항	계약 형식	계약(Contract) 정의
제5항	보조금 협약 형식	보조금 협약(grant agreement) 정의
제6항	민관협약 형식	민관협약(cooperative agreement) 정의
제7항	위임	법률이 정한 바에 따라 위임할 수 있으며, 위임받는 경우 필요에 따라 협약형식을 정할 수 있음을 규정
제8항	연방지원프로그램	OMB는 연방지원프로그램의 합리적, 효율적 활용을 위한 프로그램을 만들 필요가 있음을 규정
제9항	가이드라인	OMB는 가이드라인을 제정하여 법률 집행을 구체적으로 규정하여야 함을 규정

## (2) 연방보조금의 유형

연방보조금 및 협력협약법에 따르면 연방보조금을 보조금 지급 (Grant Agreement), 민관협력 (Cooperative Agreement), 민관계약(Contract) 형태로 분류된다. 이 중 민관계약(Contract)의 경우 일정한 행정 목적 달성을 위하여 필요한 사항을 규정하는 반면, 보조금 협약 또는 협력 협약은 행정청이 의도하는 일정한 목적(경기부양 또는 공공의 목적) 달성을 위하여 활용할 수 있도록 정의하고 있다. 특히 동법은 보조금 협약을 사실상 조달계약으로 간주하고 있지만 구체적인 내용 면에서는 보조금 협약(Grant Agreement)은 정부의 실질적인 개입을 허용하는 반면, 협력협약(Cooperative Agreement)은 정부의 실질적인 개입이 인정되지 않는 것으로 규정하고 있다.<sup>13)</sup> 이 중 협약은 조달계약, 보조금협약 또는 협력협약은 연방보조금의 대표적인 유형으로 분류되며, 규율이 더 완화된 형태로는 공동연구개발협약(CRADA), 기타거래권한(OTA)이 규정되어 있다.

12) <<https://www.grants.gov/web/grants/learn-grants/grant-policies/federal-grant-cooperative-agreement-act-1977.html>>

13) 김대인, 미국의 보조금협약에 대한 연구, 행정법연구, 제48호, 2017, 250-252면.



(3) 연방보조금의 집행절차

연방보조금 집행을 위한 절차는 우선 해당 보조금 지급을 위한 제도를 설계하고, 필요한 사항을 분석하며, 시장조사를 실시하고, 예산을 확보하고, 지원 및 평가절차를 거쳐, 계약조건을 협의하고 보조금을 지원하는 형식으로 이루어진다. 일반적 기준을 근거로 세부 기준이 마련되는데, 세부 사항은 각 사업의 성격, 집행 부처의 내부기준 등에 따라 차이가 나타난다.

「연방 보조금 집행 절차」<sup>15)</sup>



14) Contrats v. Grants, SBIR-STTR, America's Seed Fund, <https://www.sbir.gov/sites/all/themes/sbir/dawnbreaker/img/documents/Course1-Tutorial6.pdf>

15) US AID 홈페이지 참조. <https://www.usaid.gov/work-usaid/get-grant-or-contract/grant-and-contract-process>

#### (4) 사업자 선정 절차

연방법에 따르면 보조사업자를 선정하기 위하여 일정한 절차를 거쳐야 하는데, 공식적 보조금, 재량적 보조금 등 보조금의 유형에 따라 수의계약 또는 경쟁입찰 절차를 거친다. 경쟁입찰 절차를 거치기 위해서 필요한 경우 전문가 심의위원회를 거치도록 하고 있는데, 연방법에서는 일반적으로 심사결과를 고려하되 구속되지는 않는 것으로 규정하고 있다. 다만, 각 부처 또는 주법에서는 보조금의 성격 등을 고려하여 달리 규정하게 된다.

#### (5) 사업자 감독 절차

보조사업자에 대한 감독은 감사원 감사, 감사보고서 제출 등의 절차를 통하여 감사를 실시하게 된다. 연방정부의 경우 감사원 요청이 있는 경우 보조사업자 관련 정보 제공 의무를 부담하며, 보조금지원분야(Catalog of Federal Domestic Assistance) 등의 보조금 지급 자료를 목록 형태로 제공할 의무도 부담한다. 또한, 연방정부는 보조사업자의 재정지출에 대하여 자체 감사를 실시한다. 1984년 제정된 단일감사법(Single Audit Act)에 따르면 모든 정부(연방, 주)는 연간 감사를 실시할 수 있는 조직을 갖추어야 하며, 이에 따라서 관리예산처(OMB)에서는 연방보조금에 대한 예산관리절차를 및 가이드라인을 발령하고 있는데, 대표적으로 2013년 발령된 OMB 공통행정양식 (“Uniform Administrative Requirements, Cost Principles, and Audit Requirements for Federal Awards”)<sup>16)</sup>에서는 구체적인 감사보고서 제출양식 및 절차 등을 규정하고 있다. 2014년 이후 OMB 규칙은 연방 부처와 주정부에서 일반적으로 도입하는 절차로 활용되고 있다.

### 3) 관리예산처(OMB) 공통보조금기준<sup>17)</sup>

공통보조금기준은 2013년 제정, 2014년 본격적으로 집행되기 시작하였는데, 기준에 따르면 보조금 지급의 기본원칙은 연방규정을 따르되 자체 기준을 활용할 수 있으며, 투명성과 경쟁원칙을 준수하여야 하며, 책임성의 원칙을 준수하도록 하고 있다. 특히 투명성과 경쟁의 원리를 달성하기

16) Uniform Administrative Requirements, Cost Principles, and Audit Requirements for Federal Awards, <https://www.federalregister.gov/documents/2013/12/26/2013-30465/uniform-administrative-requirements-cost-principles-and-audit-requirements-for-federal-awards>

17) OMB Uniform Administrative Requirements, Cost Principles, and Audit Requirements for Federal Awards, “Uniform Grant Guidance”.



위하여 모든 계약 입찰 시 구매자에 대한 투명하고 공정한 공고절차, 공고에서 구매자의 입찰요건 등에 관한 상세한 규정, 정당하고 필요한 충족요건 충족 시 구매 결정, 법적 우선 구매 요건의 준수 등의 절차를 거쳐야 한다. 또한, 책임성의 원칙 준수를 위하여는 부정당업체와의 계약 금지 등을 규정하고 있다.

공통보조금기준은 크게 성과 중심, 정보통신기술 활용, 비용관리의 투명성 확보, 허용가능한 비용 제한, 사업절차 마련, 연구자 친화적 정책 강화, 보조사업자에 대한 감독 강화, 감사범위의 집중 제도 등으로 규정되어 있다. 구체적으로 OMB Circular A-21, A-50, A-87, A-89, A-102, A-110, A-112, A-133 등으로 구성되어 있다.<sup>18)</sup>

「공통 보조금 기준 내역」<sup>19)</sup>

A-21	Cost Principles for Educational Institutions
A-50	Audit Follow-Up, Related Single Audit
A-87	Cost Principles for State, Local, and Indian Tribal Governments
A-89	Federal Domestic Assistance Program Information
A-102	Awards and Cooperative Agreement with State and Local Government
A-110	Uniform Administrative Requirements for Awards and Other Agreements with Insitutions of Higher Education, Hospitals and other Nonprofit Organizations
A-122	Cost Principles for Non-Profit Organization
A-133	Audits of State, Local Governments and Non-Profit Organization

18) 예컨대 OMB Circular A-110의 경우 미국 연방정부가 광범위하게 지원하고 있는 대학 등 연구기관에 주로 지원되고 있는데, 해당 공통기준에 근거하여 대학 등 연구기관에서는 별도의 내부지침을 마련, 연구기금 등에 관한 통제를 하고 있다. 과학기술정책연구원, 미국의 대학 연구비 관리시스템 현황과 특징, 2000, 31면.

19) Federal Awarding Agency Regulatory Implementation of Office of Management and Budget's Uniform Administrative Requirements, Cost Principles, and Audit Requirements for Federal Awards, <<https://www.federalregister.gov/documents/2014/12/19/2014-28697/federal-awarding-agency-regulatory-implementation-of-office-of-management-and-budgets-uniform>>.



[공통보조금기준(Uniform Grant Guidance) 기본 구조]<sup>20)</sup>

Subpart-A	정의(Definition)
Subpart-B	일반규정(General Provision)
Subpart-C	사전지급(Pre-Award)
Subpart-D	사후지급(Post-Award)
Subpart-E	비용원칙(Cost Principles)
Subpart-F	감사기준(Audit Requirement)
부록	Appendices I-XI

보조금 내역에 대한 감시방안은 A-133 규정과 연방 OIG 규정이 적용되며 연방 및 주정부의 감시 관련 법령이 적용된다. 특히 OMB 공통기준은 “투명성 및 책임성 강화”를 중요한 정책지표를 제안하면서 보조금의 적절한 지급, 활용에 관한 감시방안을 제안하고 있다. 또한, OMB Circular 200의 경우 보조금 지급이 업무성과에 비례하여 합리적인 범위에서 이루어졌는지 검토하도록 규정하고 있다.<sup>21)</sup>

20) Federal Awarding Agency Regulatory Implementation of Office of Management and Budget's Uniform Administrative Requirements, Cost Principles, and Audit Requirements for Federal Awards, <<https://www.federalregister.gov/documents/2014/12/19/2014-28697/federal-awarding-agency-regulatory-implementation-of-office-of-management-and-budgets-uniform>>.

21) 2CFR Part 200. OMB Circular 202.303. “내부통제는 연방, 주 규정 및 지급조건에 부합하게 활용되어야 한다. 주관기관은 (1) 규정 준수 여부, (2) 규정 미준수 시 즉각적인 대응전략 마련, (3) 개인식별정보의 보호 등에 관한 규정을 마련하여야 한다.”

Part  
III

미국 보조금 부정수급 관리  
법제도

1. 국민소송제도로써 부정청구방지법
2. 주민소송제도로써 납세자소송

# Part III

## 미국 보조금 부정수급 관리 법제도

### 1. 국민소송제도로서 부정청구방지법

#### 1) 논의의 배경

##### (1) 부정청구방지법의 개념

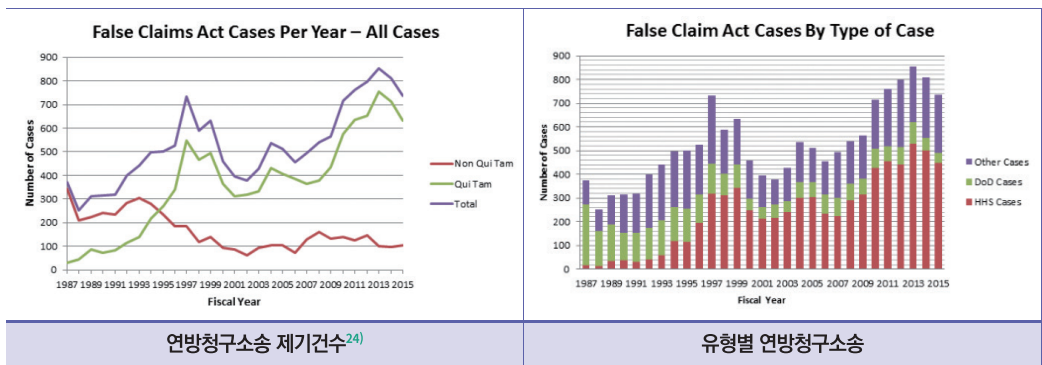
대표적인 연방 차원의 부정청구방지법(False Claims Act)은 1863년 남북전쟁 중 군수물자의 조달 과정에서 나타나는 허위청구를 방지하기 위하여 입법되었다. 부정청구방지법은 주로 대위소송(“Qui Tam”)의 형태로 나타나는데, 국민인 사인이 공무원의 불법행위를 원인으로 하여 손해를 입은 행정청(국가)을 대신하여 소송을 제기하며, 소송 결과 보상금은 피해자인 국가가 지급받고 소송을 제기한 국민은 배상금을 지급받는 제3자 대행소송으로 나타난다.<sup>22)</sup>

부정청구방지법은 사인이 정부의 허위청구사실(허위계약서 제출, 허위물품납부 등)을 인지하고 연방지방법원에 소송을 제기하는 경우, 법원에서 정부에 해당 사실을 알리고 소송참가 여부를 물

22) 31 U.S.C. § 3730. 부정청구에 대한 민사소송. “사인(私人)이 제2항에 따라 제기한 소송을 정부가 수행하는 경우, 그러한 사인은, 이 호의 두 번째 문장에 따라, 소송 또는 청구에 대한 합의 수익금의 최소 15 퍼센트에서 최대 25 퍼센트를, 해당 소송의 수행에 실질적으로 기여한 정도에 따라 받아야 한다.” 법제처 세계법제정보센터 참조.

으면, 정부는 소송참가 여부를 일정기간(60일) 이내에 결정하며, 정부가 참여하지 않는 경우 사인이, 정부가 참여하는 경우 정부가 소송을 진행하는 절차로 이루어진다.<sup>23)</sup>

연방청구소송은 연혁적으로 초기에 나타나기 시작한 이후, 1930년대까지 정부의 재정지출규모가 증가함에 따라 지속적으로 증가한 반면, 1940년대 이후 남소방지규정이 제한된 이후 소송요건과 배상금액이 제한됨에 따라 줄어들었다. 그러나 1980년대 이후 지속적으로 증가하여 왔다. 특히 1980년대 이후 부정청구방지법상 대위소송은 의료비 청구와 관련된 사례가 다수 나타난 반면, 조달관련 허위청구 소송은 상대적으로 줄어든 것으로 볼 수 있다.



연방청구소송 제기건수<sup>24)</sup>

유형별 연방청구소송

(2) 부정청구방지법의 발전

1863년 군수물자의 납부 과정에서 부정청구 또는 하자있는 물품 납부를 통하여 공무원이 부당한 이득을 얻는 경우가 증가하자 이를 인지한 개인(relator)은 공익제보의 형태로 정부를 상대방으로 소송을 제기할 수 있도록 제도화하였는데, 이것은 정부대위소송(Qui Tam) 또는 제보자법(Informer's Act)로 규정되었다. 구체적으로 군수물자 계약 등에 관한 허위청구가 거짓 바우처 제출, 횡령 등으로 나타나는 경우 해당 부정행위자인 공직자의 경우 공직자로서의 내부 징계뿐만 아니라 민형사상 책임을 부담하며, 해당 금액은 환수된다. 초기 부정청구방지법은 보상금 금액이 전체 회수금액의 50%로 제한되었으며, 소송 중이라도 정부가 시점에 상관없이 개입할 수 있었으므로 청구자가 널리 청구에 개입하지 못하였다. 하지만, 1930년대 이후 정부지출이 증가하면서 허위청구

23) 31 U.S.C. § 3729.

24) 미국 법무부(DOJ) 자료 재인용. 아래 사이트 인용.

<<https://www.mintz.com/insights-center/viewpoints/2015-12-08-twenty-year-ascendancy-health-care-qui-tam-litigation-five>>

소송이 급속도로 증가하였다.<sup>25)</sup> 이에 따라 1943년 부정청구방지법에는 남소방지를 위한 규정으로 공개된 정보에 근거한 소송을 제기할 수 없도록 하는 소송제한 규정(“public disclosure bar”)을 도입하였다. 공익제보자의 정보제공은 실질적인 제보로서의 성격을 가져야 보상을 받을 수 있음을 전제한 규정으로, 공익제보자보다 정부 측(검사)이 먼저 소송을 제기할 경우에는 별도로 중요한 정보가 추가되지 않는 한 허위청구소송을 제기할 수 없도록 규정하였으며, 배상액도 제한(정부 개입 10%, 정부 미개입 25%) 하였다.<sup>26)</sup> 한편, 1986년 허위청구소송이 줄어들자 청구요건을 명확하게 규정하되, 배상금을 증가하여 법률을 개정하였다. 먼저, 고의 요건을 명확히 하였으며, 피고 측 민사배상금 및 민사징벌금액을 확대하였으며, 공익제보자에 대한 보상 비율을 확대하였으며, 재판관할의 확대, 제소기간 연장 등 소송요건도 완화하였다.<sup>27)</sup> 한편, 허위청구 소송 시작 시점에서 정부가 개입하지 않았다더라도 이후 정부가 필요한 경우 다시 개입할 수 있다고 규정하였으며, 정부가 합의에 이른다 할지라도 개인은 합의금지 청구권 등을 행사할 수 있도록 규정되었다. 2009년 사기강제회수법(“Fraud Enforcement and Recovery Act”)이 제정되었는데, 동법은 공익제보 촉진을 위하여 소송요건으로서 원고와 피고, 소송대상을 확대하며, 원고의 입증책임을 완화하였다.<sup>28)</sup> 2010년 미국 건강보험개혁법(PPACA)은 의료비 부정청구에 관한 보고의무를 규정하여 의료보험에 대한 허위청구도 부정청구의 대상에 해당한다고 규정하였다.<sup>29)</sup>

### (3) 부정청구방지법상 주요 청구 사례

부정청구는 주로 군수 조달 계약, 의료비용 청구, 행정계약 등에서 나타나며, 소송대상인 상대방은 연방정부 또는 지방정부 등 광범위하게 나타나고 있다. 부정청구방지법이 나타나게 된 계기가 된 군수물자에 관한 사건은 부정청구의 주된 대상으로 “환경조사, 대출보증, 발주공사 등”에서 나

25) James Y. Ho, “State Sovereign Immunity and the False Claims Act: Respecting the Limitations Created by the Eleventh Amendment upon the Federal Courts”, *68 Fordham Law Review* 1, 1999, at 197. 박민영, “의료비허위청구에 대한 사인의 대항(qui tam)소송에 관한 연구-특히, 미국의 연방허위청구법을 중심으로-”, *공법연구* 제35권 제3호, 2012, 320면.

26) 89 Congress Rec, 10845-10846 (1943). Raegan A. McClain, “The Government, the Legislature and the Judiciary-Working Towards Remediating the Problems with the Civil False Claims Act: Where Do We Go From Here?”, *10 Annals of Health Law* 1, 2001.

27) 31 U.S.C. 3729-3731.

28) Ian Ayres and Robert McGuire, “Using the false claims act to remedy tax-expenditure fraud”, *66 Duke Law Journal* 535, 2016.

29) Kirk Ogrosky, “The impact of the pateint protection and affordable care act on fraud prevention and enforcement”, *Healthcare Fraud* 2010.

타났다. 하지만 현대 행정행위는 그 범위가 다양해짐에 따라 석유 등 자원개발 보조금 지급, 재난발생에 따른 보조금 지급 등의 영역에서 이루어진다. 부정청구방지법상 주요 위반 사례로는 허위청구(False Claim)<sup>30)</sup>, 허위진술(False Records or Statement)<sup>31)</sup>, 공모(Conspiracy)<sup>32)</sup>, 절취(Conversion)<sup>33)</sup>, 허위서류 제출(False Receipt)<sup>34)</sup>, 정부자산불법취득(Unlawful purchase of Government Property)<sup>35)</sup> 불법환급(Reverse False Claims)<sup>36)</sup> 등으로 나타나고 있다.<sup>37)</sup> 영역별로는 조달계약상 허위청구가 가장 다수로 나타나며, 방위 및 에너지 산업의 경우 공급계약자에 의한 부정청구, 재난관리의 경우 구호예산 관리의 부정청구, 금융지원의 경우 주택담보대출의 부정청구, 보건의료 영역의 경우 의료비의 과다 또는 과소청구 등이 나타나고 있다.

## 2) 부정청구방지법의 주요 법적 쟁점 검토

부정청구방지법은 19세기 후반부터 발전하여 왔으며, 주로 소송요건으로서 원고적격, 소송대상 부분에 대한 논의를 중심으로 발전하여 왔다.

### (1) 사인의 원고적격 인정 여부

사인(realtor)인 국민은 위법행위를 발견한 경우, 당해 행위를 이행한 자 또는 행정부를 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있는데 이러한 행위를 대위(Qui Tam, “in the name of the Government”)라고 명한다.

A person may bring a civil action for a violation of section 3729 for the person and for the United States Government. The action shall be brought in the name of the Government. The action may be dismissed only if the court and the Attorney General give written consent to the dismissal and their reasons for consenting.

30) 31 U.S.C. §§ 3729(a)(1)(A).

31) 31 U.S.C. §§ 3729(a)(1)(B).

32) 31 U.S.C. §§ 3729(a)(1)(C).

33) 31 U.S.C. §§ 3729(a)(1)(D).

34) 31 U.S.C. §§ 3729(a)(1)(E).

35) 31 U.S.C. §§ 3729(a)(1)(F).

36) 31 U.S.C. §§ 3729(a)(1)(G).

37) “False Claims Act Penalties: A Complete Guide”, Whistleblower 홈페이지 참조, available at <<https://www.whistleblowerllc.com/false-claims-act-penalties/>>

대위소송이라 할지라도 미국 헌법 제3조에서 규정하고 있는 일반적인 미국 소송법상 원고적격의 요건인 “손해, 인과관계, 권리구제가가능성”(injury in fact, causation, redressability)은 요구된다고 할 수 있으나, 직접적 사건의 피해자라고 보기 어려운 원고가 소송을 제기하게 되므로, 손해발생의 입증은 현실적으로 어렵다고 볼 수 있다. 이에 따라 2000년 연방대법원 Vermont 판결에서 인정한 일부위임이론이 논의되었는데, 이는 국가가 입은 손해에서 발생하는 원고적격을 청구인이 일부 위임받았음을 인정하는 논지로, 원고의 입증책임은 “국가에게 발생한 사실상의 손해”이며 원고와의 관련성을 입증할 것을 요구하지는 않는다.<sup>38)</sup> 하지만 일부위임의 경우 원고가 다수인 경우에는 각각 소송이 진행된다면 다른 주장과 반박이 이루어질 수 있으며, 여러 원고들이 행정청을 상대방으로 남소할 수 있다는 점은 비판의 대상이 된다.<sup>39)</sup> 한편, 연방대법원은 Vermont 판결에서 원고가 허위청구법을 위반하였음을 이유로 연방정부를 대리하여 주정부를 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 없다고 판단하였다. 따라서 연방정부는 주정부를 피고로 소송을 제기할 수 없다. Vermont Agency of National Resources v. U.S. ex rel. Stevens, 529 U.S. 765 (2000).

## (2) 소송대상성 인정 여부

### ① 개관

대위소송으로 이루어지므로 구체적인 소송의 대상성을 확정하여야 하는데, 부정청구방지법 제 3729조에 따르면 소송대상으로 인정되기 위하여는 허위(“False”)의 정보여야 하는데, 이러한 허위의 정보인지에 대하여 (1) 당사자가 알고 의도적으로 행위하였는지(행위의 고의성)와 (2) 허위청구된 부분이 중요한 부분이었는지(허위청구의 중대성)를 기준으로 판단하게 된다.

31 U.S. Code § 3729 – False claims

(A) mean that a person, with respect to information—

(i) has actual knowledge of the information; (ii) acts in deliberate ignorance of the truth or falsity of the information; or (iii) acts in reckless disregard of the truth or falsity of the information

38) 2008년 연방항소법원은 사인이 국가에게 발생한 손해를 인지하는 경우 원고적격의 일부 위임(partial assignment)이 이루어졌다고 본다고 판단하였다. Mathew Andrews, “The Growth of Litigation Finance in DOJ Whistleblower Suits: Implications and Recommendations”, 123 *Yale Law Journal*. 2422, 2457-2458, 2014.

39) Sprint Communications Co. v. APCC Services, Inc., 554 U.S. 249, 271 (2008).

## ② 고의성 평가-암묵적 서약 이론

먼저, 부정청구방지법을 적용할 경우 행위의 고의성을 평가하여야 하는데, 이 때 형법(Criminal Law)에서 규정하고 있는 고의성 요건을 적용하여야 하는지가 문제된다. 이에 대하여 법원은 대체로 고의성 요건 중 “실질적 인지, 의도적 무시, 의도와 상관없는 무지 등”이 필요하다는 점은 전제하였으나, 일반적으로 요구되는 직접적인 의도(intentional act)를 요구하지는 않는다고 판단하였다.<sup>40)</sup> 즉, 부정청구 방지법상 고의성 요건은 형법에서 규정한 일반적인 요건을 적용하되, 이보다 완화된 심사를 하는데, 이것은 암묵적 서약 이론(“implied false certification theory”)으로 정의되었다.<sup>41)</sup> 암묵적 서약이론에 따르면 허위청구는 사실상 부정청구와 법적 부정청구로 분류할 수 있는데, 사실상 부정청구는 대금변제청구에서 허위청구가 있는 것을 의미하며, 법적 부정청구는 법령을 준수하지 않거나 계약상의 의무를 이행하지 않는 등 법적인 의미에서의 의무를 이행하지 않는 것을 의미한다. 법원은 대체로 고의성 측면에서 의도가 명확하지 않더라도 이를 인정할 수 있다는 취지로 판단하고 있다.

먼저, 1994년 Ab-Tech Construction 판결<sup>42)</sup>에서 원고(중소기업)는 피고(육군, 국가)와의 계약에서 신고대상에 해당하는 “협력업체와의 관계”를 신고하지 않았는데, 이 점이 허위청구의 대상으로 지목되었다. 법원은 당해 당사자의 적극적인 부정청구행위로 발생한 것은 아니지만, 중요한 신고의무의 미이행에 해당한다고 보아 부정청구방지법상 소송대상성을 인정하였다. 또한, 2000년 Shaw 사건<sup>43)</sup>에서는 원고 측이 계약상 의무를 다하지 않고 정부에 대금지급을 청구하였는데, 법원은 원고 측의 위법 사실에 대한 인지가 있는 경우 허위청구의 대상이 된다고 판단하였다. 이에 따라 2001년 제2항소법원은 Mikes v. Straus 판결<sup>44)</sup>에서 부정청구방지법의 입법목적이 “정부의 보조금 지급 또는 조달계약 관계에서 부정(허위청구)이 존재한다면, 이를 밝히고 정부에 책임을 부여하기 위한 것”으로 볼 수 있으므로 허위성 자체가 존재한다면 고의성이 인정되지 않더라도 이를 충족할 수 있다는 암묵적 서약이론을 인정하였다. 추후 이루어진 2010년 실무과학국제기업(SAIC)

40) 31 U.S. Code § 3729(b).

41) 암묵적 서약이론은 “implied false certification theory”로 소송대상에서 객관적인 허위청구 사실이 있다면 행위의 고의성을 입증하지 않더라도 이를 인정하는 이론으로 1994년 연방청구법원에서 이루어진 Ab-Tech 사건에서 발전한 이론으로 나타나기 시작하였다.

42) Ab-Tech Construction, Inc. v. U.S. 31 Fed.Cl. 429 (Fed. Cl. 1994).

43) Shaw v. AAA Engineering & Drafting, Inc., 213 F.3d 519 (10th Cir. 2000).

44) Mikes v. Straus, 274 F.3d 687, 697 (2nd Cir 2001).



판결<sup>45)</sup>에서 DC 항소법원은 형법상 집단인식이론과 같은 엄격한 고의성 요건을 부정청구방지법의 고의성 요건에 적용하기 어렵다고 판단하였다. 한편, 2008년 연방대법원은 원고 측(공익제보자 또는 정부)이 피고의 기망행위가 있었다는 것 뿐만 아니라 특정 의도(specific intent)를 갖고 있었음을 입증해야 한다고 판단하였다.<sup>46)</sup>

### ③ 허위성 평가-중요성 기준

한편, 허위청구된 부분이 중요한 부분이었는지에 관하여 허위청구된 부분이 계약의 중요한 부분이었는지를 중심으로 판단한다. 구체적으로는 (1) 허위청구된 부분이 명문 또는 암묵적 계약의 조건에 반하여야 하며, (2) 허위청구된 부분이 대금 지급의 중요한 조건이거나 대금 지급 여부를 결정하는데 중요한 요건이어야 하며, (3) 피고 측(정부)이 해당 사실을 인지하였다면 대금지급을 거절하였을 것이어야 한다고 판단하고 있다. 다만, 제10항소법원은 2010년 이루어진 Lemmon 판결<sup>47)</sup>에서 세 번째 요건인 정부가 해당 사실일 인지하였더라면 대금지급을 거절하였을 것이라는 점을 입증하지 못하더라도 첫 번째와 두 번째 요건만으로도 청구의 요건이 될 수 있다고 판단하였으며, 제1항소법원의 경우 2011년 이루어진 Blackstone 판결<sup>48)</sup>에서 허위성의 중요성 부분 전반을 완화하여야 한다고 판단하였다.

또한, 2009년 연방대법원은 Universal Health Service 판결<sup>49)</sup>에서 중요성의 기준으로 연방정부가 지급결정을 내리는데 영향일 미칠 정도의 중요성(“a natural tendency to influence, or be capable of influencing, the payment or receipt of money or property.”)<sup>50)</sup>이라는 기준을 인용하여 중요성을 평가할 수 있다고 판단하였다. 특히 법원은 소송대상성 판단을 위하여 원고가 입증하여야 하는 요건으로 (i) 행정부가 해당 규제조항을 지급조건으로 한다고 결정하거나, (ii) 행정부가 해당 규제요건을 이유로 지급을 일관되게 거절하여 왔다는 것을 허위청구자가 알고 있었거나, (3) 행정부가 해당 요건을 이유로 실제로 지급하지 않았다는 점을 알았거나, (4) 정부가 특정 요건을

45) United States v. Science Applications Int'l Corp., 626 F.3d 1257 (D.C. Cir. 2010).

46) Allison Engine Co. v. United States ex rel. Sanders, 553 U.S. 662 (2008).

47) United States ex rel. Lemmon v. Envirocare of Utah, Inc., 614 F.3d 1163, 1169 (10th Cir. 2010).

48) United States ex rel. Hutcheson & Brown v. Blackstone, 647 F.3d 377 (1st Cir. 2011).

49) Universal Health Services, Inc. v. Escobar, 579 U.S. \_\_\_ (2016).

50) 31 U.S.C. § 3729(b)(4).

갖춘 경우에는 지불하는 반면, 갖추지 않은 경우 지불하지 않는다는 것을 안 경우로 판단하였다.<sup>51)</sup>

31 U.S. Code § 3729 – False claims

(b) Definitions.—For purposes of this section—

(4) the term “material” means having a natural tendency to influence, or be capable of influencing, the payment or receipt of money or property.

### (3) 정부의 소송참가 결정

부정청구방지법에 따르면, 소송은 6년(행위 시부터) 또는 3년(안 날부터) 이내 제기되어야 하며, 10년 이후에는 제기될 수 없다고 규정하고 있다.<sup>52)</sup> 또한, 행정부는 소장 복사본이 도달한 날로부터 60일 이내에 소송에 참가하여 직접 수행할지 또는 참가하지 않을지 여부를 결정하여야 하며,<sup>53)</sup> 행정부는 정당한 이유가 있음을 전제로 결정 기간의 연장을 신청할 수 있다.<sup>54)</sup> 또한, 소송에 참가하기로 결정하는 경우, 미국 정부는 허위청구소송의 전제요소를 모두 입증할 책임을 진다.<sup>55)</sup>

31 U.S. Code § 3731 – False claims procedure

(b) A civil action under section 3730 may not be brought—

(1) more than 6 years after the date on which the violation of section 3729 is committed, or

(2) more than 3 years after the date when facts material to the right of action are known or reasonably should have been known by the official of the United States charged with responsibility to act in the circumstances, but in no event more than 10 years after the date on which the violation is committed,

31 U.S. Code § 3730 – Civil actions for false claims

(4) Before the expiration of the 60-day period or any extensions obtained under paragraph (3), the Government shall—

(A) proceed with the action, in which case the action shall be conducted by the Government; or

(B) notify the court that it declines to take over the action, in which case the person bringing the action shall have the right to conduct the action.

51) Universal Health Services, Inc. v. Escobar, 579 U.S. \_\_\_ (2016).

52) 31 U.S. Code § 3731(b)(1)(2).

53) 31 U.S. Code § 3730(b)(4)(A)(B).

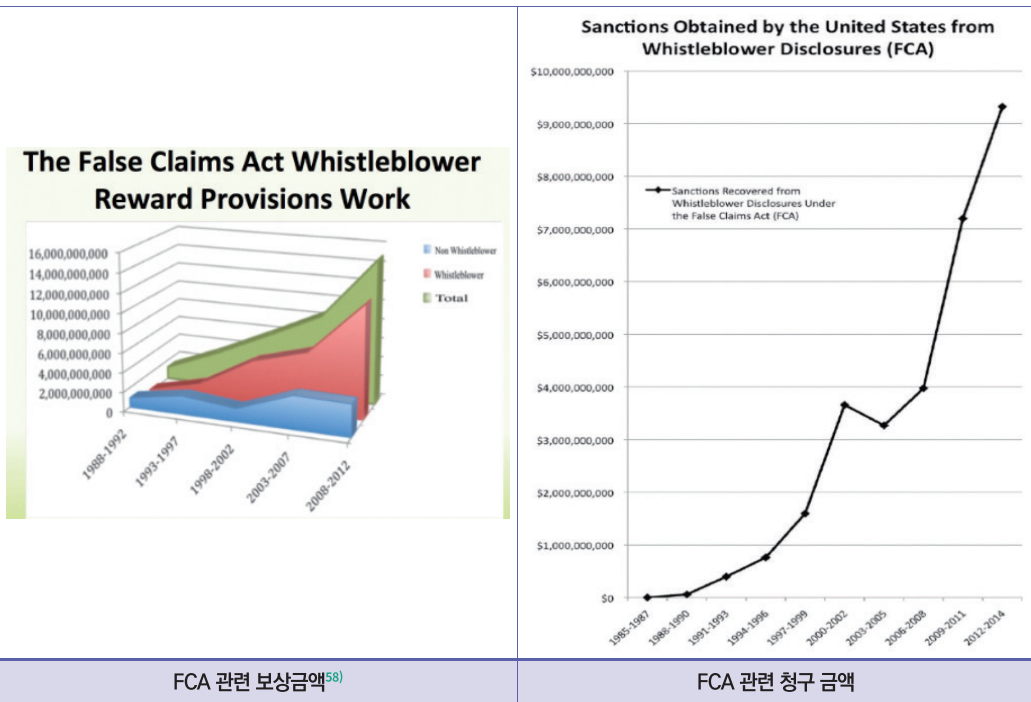
54) 31 U.S.C. § 3730(b)(3).

55) 31 U.S. Code § 3731(d).

31 U.S. Code § 3731 – False claims procedure

(d) In any action brought under section 3730, the United States shall be required to prove all essential elements of the cause of action, including damages, by a preponderance of the evidence.

이러한 정부참가 규정에 따라 연방예산부정신고법률센터 산하 반부정납세자연대 등에서 직접 소송을 진행하는 경우도 증가하고 있다. 대표적으로 반부정납세자연대(Taxpayers Against Fraud)에서는 매년 정부주도의 조달계약을 조사, 필요한 경우 소송을 제기하고 있으며<sup>56)</sup>, 각 연방정부에서는 개별적으로 프로그램을 운영하고 있는데, 대표적으로 SEC Whistleblower Program<sup>57)</sup>에서는 현재까지 100만달러 이상의 보상금을 지급하였으며 보상비율은 10-13% 정도라고 밝히고 있다.



FCA 관련 보상금액<sup>58)</sup>

FCA 관련 청구 금액

56) 납세자연대의 발표에 따르면 미국 법무부(DOJ) 발간 자료에 따르면, 2021년 민간과의 조달계약은 서비스 관련 1억9천9백만달러 정도, 제품 관련하여 5천1만 달러 정도이며, 국방 관련 계약은 서비스 관련 1억9천3백만 달러, 제품 관련 1억9천 3백만 달러에 이르는 계약이 이루어졌다. 해당 계약의 적절성 등을 심의, 조사하고 있다. <<https://www.taf.org/fbtn2022-sep1/>>

57) SEC 홈페이지 참조 <<https://www.sec.gov/whistleblower>>.

58) "The False Claims Act is America's Most Important Whistleblower Law", <<https://kkc.com/laws-statutes-and-regulations-2/false-claims-act/>>.

#### (4) 소송 중 청구인의 권리

행정부가 소송에 개입하도록 결정하는 경우 행정부는 원고인 당사자가 되며, 청구인(소송제기자)은 제한 없이 참여권을 부여받는다. 다만, 소송을 부당하게 지연시키거나 방해로 목적으로 하는 경우 소송제기 권한에 제한을 받게 된다. 소송 중 행정부가 소송을 취하하는 경우 청구인(소송제기자)은 해당 취하 절차에 참여하여 의견을 제출할 수 있으며, 소송 중 행정부가 피고 측과 합의로 소송을 종결하는 경우 청구인(소송제기자)은 반대 의견을 제출할 수 있으며, 법원은 공평성, 충분성, 합리성 등(“fair, adequate, and reasonable under all the circumstances.”)을 기준으로 해당 상황을 합리적으로 평가하여 결정한다.<sup>59)</sup> 정부가 개입하지 않는 경우 청구인(소송제기자)은 계속 소송을 진행할 수 있다.

31 U.S. Code § 3730 – Civil actions for false claims

(c) Rights of the Parties to Qui Tam Actions.—

(2)(B) The Government may settle the action with the defendant notwithstanding the objections of the person initiating the action if the court determines, after a hearing, that the proposed settlement is fair, adequate, and reasonable under all the circumstances. Upon a showing of good cause, such hearing may be held in camera.

#### (5) 위법성 인정 시 배상금액 산정

부정청구방지법상 배상금은 손해 발생액의 최대 3배의 배상금액을 산정할 수 있으며, 각 위반 행위에 따른 민사 처벌이 이루어질 수 있다. 허위청구법상 5천달러-1만달러가 규정되어 있으나, 인플레이션이 반영될 수 있도록 하고 있으며, 2022년 5월 위반행위 횡수 기준 2만5천달러 정도가 벌금으로 부과되었다. 미국 연방대법원은 1963년 Neifert-White Co. 판결<sup>60)</sup>에서 포상금에 대한 판결에서 허위청구의 총 금액을 산정하여야 하므로, 보상금 산정에서 위반횡수에 대한 정확한 산정은 핵심적인 문제에 해당한다고 판단하였다.

59) 31 U.S.C. § 3730(c)(2)(B).

60) United States v. Neifert-White Co., 390 U.S. 228 (1968).

「부정청구방지법 배상금 인정 범위」<sup>61)</sup>

False Claims Act Penalties Ranges									
False Claims Act penalty ranges adjust for inflation periodically. Both the date of violation (when the conduct occurred) and the date of assessment (when the court awards penalties) matter.									
Violation After	1986	September 30, 1999	November 2, 2015						
Assessed After			November 2, 2015	August 1, 2016	February 3, 2017	January 29, 2018	June 19, 2020	December 13, 2021	May 9, 2022
Minimum Penalty	\$5,000	\$5,500	\$5,500	\$10,781	\$10,957	\$11,181	\$11,665	\$11,803	\$12,537
Maximum Penalty	\$10,000	\$11,000	\$11,000	\$21,563	\$21,916	\$22,363	\$23,331	\$23,607	\$25,076

(6) 위법성 인정 시 포상(award) 제도

부정청구방지법상 소송 제기에 의하여 원고 측(원고, 정부 측)이 승소하는 경우, 포상금액이 결정되게 되는데, 정부가 참가하는 경우 일반적으로 환수 금액의 최소 15%에서 최대 25% 정도의 범위에서 포상(award)되며<sup>62)</sup>, 정부가 참여하지 않는 경우 25-30% 정도가 포상금으로 지급된다.<sup>63)</sup> 포상금액은 특별손해분(비용 제외)에 관하여 산정되며, 법원의 판단에 따라 포상 금액이 결정되는데, 2010년 이루어진 워싱턴 DC 법원의 SAIC 판결<sup>64)</sup>에 따르면 실질손해분을 기준으로 판단되므로 “허위청구된 부분, 조세납부의무를 회피한 금액 등”이 포함된다. 또한, 정보제공자가 정보제공을 목적으로 불법행위를 하였거나, 비공개 정보를 공개하여 배상금액 결정에 관한 손실이 발생하는 등 일정한 감액 요건에 해당하는 경우 포상금을 감액할 수 있다. 한편, 청구인은 소송으로 인하여 고용주 등으로부터 불이익한 처분을 받지 않도록 규정하고 있는데, 구체적으로 기존의 직위와 동일한 지위를 유지하며, 차별로 인하여 급여가 지연된 경우 급여의 2배를 배상하며, 해당 차별로 인하여 발생한 모든 특별손해에 대하여도 보상받을 수 있다고 규정하고 있다.<sup>65)</sup>

61) <<https://www.whistleblowerllc.com/resources/whistleblower-laws/the-federal-false-claims-act/>>

62) 31 U.S.C. § 3730(d)(1).

63) 31 U.S.C. § 3730(b)(2). 법무부 보고에 따르면 2021년 부정청구방지법에 근거하여 수상된 내부고발자 보상금액은 약 5억6천만 정도이다. <<https://constantinecannon.com/whistleblower/top-ten-whistleblower-awards-2021/>>

64) United States v. Science Applications International Corporation, 626 F.3d 1257 (D.C. Cir. 2010). Shaw v. AAA engineering & drafting. Incorporation, 213 F.3d. 519, 531-33 (10th Cir. 2000).

65) 31 U.S.C. § 3730(h)(2).

<p>31 U.S. Code § 3730 – Civil actions for false claims (d) Award to Qui Tam Plaintiff.— (1) If the Government proceeds with an action brought by a person under subsection (b), such person shall, subject to the second sentence of this paragraph, receive <u>at least 15 percent but not more than 25 percent of the proceeds of the action or settlement of the claim</u>, depending upon the extent to which the person substantially contributed to the prosecution of the action.</p>
<p>(2) If the Government does not proceed with an action under this section, the person bringing the action or settling the claim shall receive an amount which the court decides is reasonable for collecting the civil penalty and damages. The amount shall be <u>not less than 25 percent and not more than 30 percent of the proceeds of the action or settlement and shall be paid out of such proceeds.</u></p>
<p>31 U.S. Code § 3730 – Civil actions for false claims (h) Relief From Retaliatory Actions.— (2)Relief.— Relief under paragraph (1) shall include <u>reinstatement with the same seniority status that employee, contractor, or agent would have had but for the discrimination, 2 times the amount of back pay, interest on the back pay, and compensation for any special damages sustained as a result of the discrimination</u>, including litigation costs and reasonable attorneys’ fees.</p>

### 3) 연방 부정청구방지법과 각주의 부정청구방지법의 관계

부정청구방지법은 연방법뿐만 아니라 주법으로도 규정되었으며, 각 연방정부 부처에서도 개별적으로 규정하고 있다. 구체적으로 캘리포니아, 뉴욕, 워싱턴DC 등을 비롯한 25개 주에서 연방법과 동일하게 대위소송제도를 규정한 허위청구법(State False Claims Act)을 규정하고 있으며, 총 6개 주(루이지애나, 미시건, 뉴햄프셔, 오클라호마, 텍사스, 워싱턴)에서는 보건의료에 관한 허위청구만을 명시적으로 규정하고 있다.<sup>66)</sup> 따라서 청구인은 연방정부 또는 주정부를 상대방으로 소송을 제기할 수 있다. 예컨대 캘리포니아 주의 경우 보건의료 뿐만 아니라 어떤 영역에 대해서든 대위소송을 제기할 수 있도록 하며, 허위소송에서 정부가 개입하여 승소하는 경우 15-25%의 포상금을 받으며, 정부가 개입하지 않는 경우 25-30%의 포상금을 받도록 규정하고 있다. 뉴욕주의 경우에도

66) "State and Local False Claims Acts", available at <https://constantinecannon.com/practice/whistleblower/whistleblower-types/whistleblower-reward-laws/state-local-false-claims-acts/>

유사한 내용을 규정하고 있다. 워싱턴DC의 경우 일반 소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있으며 포상금도 유사하게 규정하고 있는데 다만, 허위청구 금액 한도를 100만달러 이상, 손해발생 금액을 35만달러 이상으로 청구한도를 높게 규정하고 있다.<sup>67)</sup>

## 2. 주민소송제도로써 납세자소송

### 1) 개관

납세자소송은 주민소송의 한 유형으로 납세자가 국가, 공공단체, 공공기관 등을 상대방으로 하여 “공금 지출, 징수 해태, 예산 집행” 등에 부당성이 존재하는 경우 이에 대한 소송을 제기하는 것으로 볼 수 있다. 납세자소송은 지방정부의 활동을 감시하기 위한 제도로 나타났으나, 이후 연방의회 의 예산 배정, 연방정부의 재정배정 및 집행활동 등에서 다양하게 나타나면서 연방정부에도 적용되어 왔다.

납세자 소송의 원고적격은 “신탁이론, 조세부담증가이론, 주주대표 소송이론, 대리인이론 등”이 나타나는데 실질적으로 손해를 입은 납세자가 해당 세금에 대한 주인으로서 피해를 입은 지방정부를 대신하는 소송의 유형으로 주관소송의 성격을 갖고 있으나, 실무적으로 각 주법에서 소송제기 대상을 제한하고 있지 않으며, 대부분의 주에서 소송대상에 관하여도 별도의 규정을 두지 않고 있으므로 실질적으로 객관소송의 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다.

### 2) 납세자 소송의 주요 법적 쟁점

#### (1) 원고적격의 범위 확정

먼저, 납세자소송은 일반소송에 비하여 원고적격의 범위를 넓게 인정하고 있다고 볼 수 있다. 연방헌법 제3조에서는 사건성(“Cases or Controversies”)을 기준으로 하고 있는데, 사건성을 판단하기 위한 이해관계 있는 당사자로서 원고적격(Standing)이 논의되며, 구체적 사건성(Mootness), 사건의 성숙성(Ripeness)이 함께 논의된다. 원고적격의 범위에 관하여 연방대법원은 사실상의 손해, 인과관계, 회복가능성을 기준으로 판단하고 있는데, 과거 좁게 해석하였던 범위를 연방대법원

67) “PL False Claims Act”, 워싱턴DC 법무국 홈페이지 참조. <<https://oag.dc.gov/pl-false-claims-act>>.



판결 등을 거치면서 확대하여 왔다. 예컨대 1960년대 이전 연방대법원은 사실상의 손해가 잠재적 손해(anticipated injury)에 그치는 경우에는 원고적격이 인정되지 않는다고 판단하였다.<sup>68)</sup> 하지만 1968년 Flast 판결<sup>69)</sup>에서 연방대법원은 이중관련성 기준(double nexus test)을 원고적격 인정의 판단 기준으로 제안하면서, (1) 법령상 사항과 원고(납세자)의 이해관계 사이에 논리적 연관이 있으며, (2) 법령의 내용이 헌법상 과세권한의 범위에 반하지 않는다면, 납세자소송을 제기할 수 있으며 이러한 요건은 두 가지 모두 원고가 입증하여야 한다고 판단하였다.<sup>70)</sup> 또한, 1974년 Schlesinger 판결<sup>71)</sup>을 통하여 연방대법원은 납세자의 일반손해가 아닌 특별손해가 발생하는 경우 원고적격이 인정된다고 판단하였다. 2007년 연방대법원은 Hein 판결<sup>72)</sup>을 통하여 연방정부의 예산 사용에 관한 정책결정 문제에 관하여는 원고적격이 인정되지 않는다고 판단하였다. 또한, 2011년 연방대법원은 Winn 판결<sup>73)</sup>을 통하여 종교학교에 대한 세액공제 혜택에 관하여 납세자의 원고적격이 인정되지 않는다고 판단하였다.

「납세자소송에서 원고적격 인정여부에 관한 연방대법원의 판단(요약)」<sup>74)</sup>

연방대법원 판결	원고 측	피고 측 /소송대상	주요 판단내용	원고적격 인정여부
1923년 Mellon 판결	납세자 /매사츄세츠 주정부(병합)	연방정부 세출 (모성보호법에 의한 연방정부의 사회보장 예산지출)	원고적격 인정을 위해서는 기대손해가 아닌 사실상 손해 필요	원고적격 부정
1963년 Flast 판결	납세자	연방의회 입법 (초중등교육법에 의한 학교지원 시 종교학교 포함하도록 입법)	판단기준(Double Nexus Test) 제안(논리적 인과관계, Taxing and Spending 규정 외 헌법위반 입증)	원고적격 인정

68) 임지봉, 미국헌법상 사법권 행사의 한계로서의 원고적격, 미국헌법연구, 제22권 제1호, 2011, 295-315.

69) Flast v. Cohen, 392 U.S. 83 (1968).

70) Flast v. Cohen, 392 U.S. 83 (1968).

71) Schlesinger v. Reservists Committee to stop the war, 418 U.S. 208 (1974).

72) Hein v. Freedom from Religion Foundation, 551 U.S. 587 (2007).

73) Arizona Christian School Tuition Organization v. Winn, 563 U.S. 125 (2011).

74) 김재선, 위법한 재정활동에 대한 국민소송제도에 관한 공법적 고찰-미국 연방부정청구방지법 및 납세자 소송 법제 연구를 중심으로-, 공법연구, 제47집 제1호, 2018, 312면.



연방대법원 판결	원고 측	피고 측 /소송대상	주요 판단내용	원고적격 인정여부
1974년 Richardson 판결	납세자	연방정부 정보공개 (중앙정보국) (중앙정보국 예산내역 미공개)	판단기준(Double Nexus Test) 에 미해당	원고적격 부정
1974년 Schlesinger 판결	납세자	연방정부 지출 (국방부장관) (베트남 전쟁 중 연방의회 의원에 대한 예비군 급여 지급)	국방부장관 지출은 납세자에게 사실상 손해 미발생	원고적격 부정
2007년 Hein 판결	납세자	연방정부 지출 (백악관) (백악관 내 공공정책사무처 구성 한 것은 종교자유 침해하는 예산 지출)	백악관 지출은 납세자에게 사실상 손해 미발생	원고적격 부정
2011년 Winn 판결	납세자	주의회 입법 (종교학교에 세액공제 혜택 부여)	납세자는 세액공제에 대해 영속적이며 법적인 이익이 없음	원고적격 부정

## (2) 소송대상성 범위 확대

각 주법에서 규정하고 있는 납세자소송의 대상은 광범위하게 나타나고 있다. 소송대상의 구체적 유형으로는 “조세포탈, 예산낭비, 과소과세 또는 면세, 공금 부정사용, 위법한 공공계약 등”으로 나타나며, 비위의 범위로는 “악의, 부패, 사기, 불성실, 불법”으로 그 범위가 인정되고 있다. 주정부에 따라 소송대상성에 대한 구체적인 평가는 달라지나 뉴욕주<sup>75)</sup>, 캘리포니아주<sup>76)</sup> 등에서 소송대상성을 비교적 넓게 인정하고 있다. 대표적으로 1969년 캘리포니아 항소법원은 Modesto 판결<sup>77)</sup>에서 기존 도심을 신도시와 연결하는 예산안 배정 결정에 대한 납세자 소송의 소송대상성을 인정하였으며, 2016년 캘리포니아 항소법원에서는 예산을 사용할 경우 나타날 수 있는 문제점 등을 설명하지 못하는 경우 납세자 소송의 대상이 된다고 판단하였다. 한편, 납세자소송에서 각 주법은 납소를 방지하기 위하여 소 제기 시 보증금을 납부하도록 하거나 보증금 미납 시 보증금 납부 규정을 두고 있다.

75) Laws of New York Chapter 161(1872).

76) 캘리포니아 민사소송법 제526a.

77) City of Ceres v. City of Modesto, 274 Cal. App. 2d 545 (1969).

Part  
**IV**

**미국 부정수급 관리 법제도의  
시사점**

# Part IV

## 미국 부정수급 관리 법제도의 시사점

미국 연방보조금제도는 1862년 토지공여를 통한 대학설립 유도를 위하여 주정부에서 지급한 이래 지속적으로 국유림형성, 뉴딜정책, 주거·보건·환경·교통, 국방 및 안보 등 주요 입법적, 정책적 목적을 위하여 지급되어 왔다. 연방보조금은 포괄적 보조금, 범주적 보조금, 프로젝트 보조금, 공식 보조금 등의 형태로 지급되고 있는데, 포괄적 보조금은 가장 넓은 범주로 많은 재량권을 주정부 또는 지방정부에 부여하여 예산을 집행하도록 하는 반면, 범주적 보조금은 지원 목적을 규정하는 방식으로 지급된다. 또한, 프로젝트 보조금은 특정 사업목적임을 구체적으로 규정하여 사업에 활용되도록 하며, 공식보조금은 장기적이고 지속적인 지원을 위하여 지원되는 보조금이다.

연방보조금에 관한 법령으로는 1977년 제정된 「연방보조금 및 협력협약법」(Federal Grant and Cooperative Agreement Act)이 기본법으로, 「연방조달규칙」(Federal Acquisition Regulation, FAR)이 하위법령으로, 세부사항을 규정한 기준으로 관리예산처 공통보조금기준(OMB Circular)이 적용된다. 연방보조금법은 보조금의 법적 정의, 용어정의, 계약의 유형(민간계약, 보조금 지급, 민관협약), 연방지원프로그램 제정 의무를 규정하며, 연방보조금의 유형, 집행절차, 사업자 선정절

차, 사업자 감독절차 등을 규정하고 있다. 공통보조금기준은 투명성과 경쟁원칙, 책임성 원칙을 기준으로 계약 입찰 시 제출사항, 감사사항 등에 관하여 규정하고 있다.

보조금의 부정수급을 방지하기 위한 소송법적 절차로는 연방법으로 부정청구방지법(False Claims Act)에 근거한 대위소송(Qui Tam)과 각 주법에서 달리 규정하고 있는 납세자 소송(Taxpayer's Suit)이 있다. 먼저, 부정청구방지법상 대위소송은 조달계약 등의 허위청구사실을 인지한 사인이 허위청구를 할 수 있도록 규정하고 있다. 사인의 원고적격을 비교적 넓게 인정하고 있으며, 소송대상성을 평가하기 위한 행위의 고의성, 허위청구의 중대성도 연방법과 판례를 통하여 보다 완화되어 평가하고 있다. 특히 소송 진행 중 정부가 소송참가를 결정하는 경우 소송절차를 정부가 전담하되 배상금액의 일부를 청구인에게 포상(award)할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 납세자소송은 일종의 주민소송의 형태로 이루어지는데, 연방대법원은 원고적격의 확대 문제에서 이중관련성 기준(double nexus test)을 바탕으로 논리적 연관, 과세권한 범위 내에 있는지를 기준으로 원고적격 여부를 판단하도록 하여 해당 범위를 확대하고 있으며, 소송대상성 측면에서도 악의적이거나 고의적인 행위뿐만 아니라 불성실 또는 위법적 행위에 대해서도 소송을 제기할 수 있도록 하여 범위를 확대하고 있다.

미국에서는 보조금협약과 보조금 협력협약을 비교적 명확히 구분하고 있으며, 감사 및 보조절차 측면에서 구체적인 내용을 통일기준으로 마련하고 있다는 점을 바탕으로 우리나라의 보조금 관련 법제 개선에도 참조할 수 있을 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 김대인, 미국의 보조금협약에 대한 연구, 행정법연구, 제48호, 2017.
- 김재선, 위법한 재정활동에 대한 국민소송제도에 관한 공법적 고찰-미국 연방부정청구방지법 및 납세자 소송 법제 연구를 중심으로-, 공법연구, 제47집 제1호, 2018.
- 임지봉, 미국헌법상 사법권 행사의 한계로서의 원고적격, 미국헌법연구, 제22권 제1호, 2011.
- 박민영, 의료비허위청구에 대한 사인의 대행(qui tam)소송에 관한 연구-특히, 미국의 연방허위청구법을 중심으로-, 공법연구 제35권 제3호, 2012.
- 과학기술정책연구원, 미국의 대학 연구비 관리시스템 현황과 특징, 2000.
- 미국 연방보조금(Federal Grants)제도와 정책 시사점, 지방재정과 지방세, 통권 제48호, 2015.
- Allen, Kenneth J., Federal Grant Practice - A Guide for the Government and Grantees, Thomsen Reuters, 2014. Report of Commission on Government Procurement, 1972.
- Ian Ayres and Robert McGuire, "Using the false claims act to remedy tax-expenditure fraud", 66 Duke Law Journal 535, 2016.
- James Y. Ho, "State Sovereign Immunity and the False Claims Act: Respecting the Limitations Created by the Eleventh Amendment upon the Federal Courts", 68 Fordham Law Review 1, 1999, at 197.
- Kirk Ogrosky, "The impact of the pateint protection and affordable care act on fraud prevention and enforcement", Healthcare Fraud 2010.
- Mathew Andrews, "The Growth of Litigation Finance in DOJ Whistleblower Suits: Implications and Recommendations", 123 Yale Law Journal. 2422, 2457-2458, 2014.

Raegan A. McClain, “The Government, the Legislature and the Judiciary-Working Towards Remediating the Problems with the Civil False Claims Act: Where Do We Go From Here?”, 10 Annals of Health Law 1, 2001.

재정법제 비교연구 22-20-④

## 주요국의 부정수급 관리 법제도

- 미국 -

---

발행일 2022년 9월 30일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

---

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

재정법제 비교연구 22-20-④



# 주요국의 부정수급 관리 법제도

- 미국 -



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

발행일 2022년 9월 30일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원(www.klri.re.kr)  
주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원 재정혁신법제팀  
TEL (044) 861-0300 FAX (044) 868-9915



9 791192 325316  
ISBN 979-1-19232-531-6