

공익인권법재단 공감, 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터,
정보공개센터, 진보네트워킹센터, 참여연대, 천주교인권위원회,
한국장애인단체총연맹

수 신 각 언론사 정치부·사회부
발 신 참여연대 이지은 간사 02-723-0808 / 민변 공익변론센터 서채완 변호사 02-522-7283
제 목 [보도협조요청] “공익소송 패소자 부담주의” 헌법소원 및 제도개선 촉구 기자회견
날 짜 2022. 7. 15. (총 8 쪽)

보 도 자 료

“공익소송 패소자 부담주의” 헌법소원 및 제도개선 촉구 기자회견

사회적 약자의 재판청구권, 평등권 침해하는 민소법 98조 위헌

1. 오늘(7/15) 공익인권법재단 공감, 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터, 정보공개센터, 진보네트워킹센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 한국장애인단체총연맹은 현행 민사소송법 제98조, 제109조는 소송비용 부담의 원칙을 정하거나, 변호사보수를 소송비용에 산입하도록 규정하면서 공익소송의 예외를 규정하지 않고 있어 국민의 재판청구권, 평등권 등을 침해하여 위헌이라는 취지의 헌법소원을 청구하며 공익소송 패소자부담주의 제도 개선을 촉구하는 기자회견을 개최하였습니다.
2. 헌법소원심판 청구인들은 장애인의 이동권을 차별하는 ‘지하철 단차’의 문제제기를 위해 2019. 7. 3. 서울교통공사를 상대로 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에 따른 차별구제 등 청구소송을 제기하였다가 1심과 2심에서 기각 판결을 받았습니다. 다만 2심 법원은 당사자들의 손해배상 등 권리구제 청구를 기각하면서도 ‘지하철 단차’가 장애인에 대한 차별로서 개선되어야 할 사항임을 인정하였으나 서울교통공사는 1,000만원의 소송비용의 상환을 신청하였고, 제1심 사법보좌관은 위 신청을 그대로 확정하는 결정을 했습니다. 이에 당사자들은 항고를 제기하고, 소송비용 산정의 근거가 되는 민사소송법 제98조 및 제100조에 대한 위헌법률심판제청을 신청하였습니다. 그러나 서울고등법원은 2022. 6. 8. 당사자의 항고와 위헌법률심판제청신청을 모두 기각했고, 위 결정은 2022. 6. 16.에 당사자들에게 도달했습니다.

3. 이에 청구인들은 장애인 차별 시정이라는 공적 목적의 소송에서 패소하였다는 이유로 거액의 소송비용을 부담하는 현제도가 국민의 재판청구권과 평등권 등 헌법에 위배된다는 취지의 헌법소원에 이르게 된 것입니다. 오늘 기자회견은 서채완 민변 공익인권변론센터 변호사 사회로 진행되었으며, 헌법소원 청구인의 서울교통공사에 대한 차별시정 공익소송을 직접 진행한 조미연 공익인권법재단 공감 변호사, 최용문 민주사회를 위한 변호사 모임 변호사, 김조은 투명사회를 위한 정보공개센터 활동가, 이지은 참여연대 공익법센터 간사가 참석하였습니다. 끝.

□ [헌법소원 청구서](#)

□ [위헌법률심판제청신청 기각결정문](#)

※ 참석자 발언은 아래와 같습니다.

발언1) 헌법소원의 취지와 개요 / 최용문 변호사(민변)

안녕하십니까? 저는 민변의 최용문 변호사입니다. 저희는 패소자가 소송비용을 부담해야한다는 민사소송법 조항이 부당하다는 취지로, 헌법소원심판청구를 하였습니다. 저는 이게 왜 부당한지에 대해서, 즉 이번 헌법소원심판청구의 취지와 개요에 대해서 설명하여 드리겠습니다.

청구인들은 전동휠체어를 사용하는 분들입니다. 청구인들은 지하철 승강장에서 휠체어의 앞바퀴가 열차와 승강장 사이의 간격에 끼이는 사고를 당하였습니다. 그래서 청구인들은 장애인차별금지법에 근거하여 서울교통공사에 차별적행위의 중지 및 시정을 적극적으로 요구하는 소송을 제기하였습니다. 그러나 청구인들은 패소하였고, 법원은 민사소송법의 패소자부담주의 원칙에 따라, 청구인 1명당 서울교통공사에 500여만원의 소송비용을 반환하라고 판결하였습니다.

그러나 저희는 위와 같은 소송비용에 관한 민사소송법의 조항이 헌법에 위배된다고 판단하였습니다. 그래서 저희는 헌법재판소에 헌법소원심판청구서를 제출하였습니다.

일단 현행 소송비용부담 재판에서 근거가 되는 민사소송법은 공익소송에 대한 배려가 전혀 없습니다. 공익소송이란, ‘약자 및 소수자의 권익보호, 국가권력으로부터 침해된 시민의 권리구제 등을 통하여 불합리한 사회제도를 개선하고, 권력의 남용을 억제하는 데 도움이 되는 소송’을 뜻합니다. 그 특성상, 공익소송은 ① 소송의 양 당사자의 지위가 대등하지 않고, 청구인은 대부분 사회적 약자입니다. ② 상대방이 국가, 공공기관, 대기업인 경우가 많아, 증거의

편재로 인한 입증의 부담이 큰 경우가 많습니다. ③ 통상 공익소송은 현행의 문제점을 지적하고 전향적 개선을 촉구하는 성격 때문에, 패소가능성이 높습니다. 그런데 일률적으로 소송에서 패소한 당사자에게 소송비용을 모두 부담하라고 한다면, 공익소송은 위축될 수 밖에 없습니다. 그러므로 소송비용의 패소자부담을 원칙으로 하고 있는 민사소송법은, 공익소송과 같은 특수한 소송에 대한 예외규정을 두고 있지 않기 때문에, 저희는 위헌이라고 주장하는 것입니다.

일단, 현행 소송비용규정은 국민의 재판청구권을 침해합니다. 우리나라의 법은 그동안 사회변화를 반영하여 힘의 우열이 명백한 이른바 갑을관계에서, 을의 위치에 있는 사람의 권리를 보호해주는 법이 많습니다. 예를들어 근로기준법과 임대차보호법이 그렇습니다. 또한 명시적인 규정이 없는 경우에도, 대법원은 일정한 경우 법리적 해석을 통하여 입증책임을 완화하기도 하였습니다. 그러므로 실체법에 관하여는 소송의 양 당사자의 힘의 우열이 명백한 경우 열악한 지위에 있는 당사자를 보호하는 법률이 존재하는 경우가 있거나, 법원이 해석을 통하여 입증책임을 완화하는 등의 보호책을 마련하고 있습니다. 그러나 어떤 소송이든 소송비용을 결정하는 단계에 오면 민사소송법이 적용됩니다. 민사소송법은 소송비용의 패소자부담을 원칙으로 하고 있을 뿐, 갑을관계에서 을의 위치에 있는 사람의 권리를 보호해주지 않고 있습니다. 그러므로 소송비용부담에 관한 민사소송법 규정이 목적과 수단이 정당하다고 하더라도, 침해를 최소화하지 못하고, 법익의 균형성도 없습니다.

두 번째로, 평등원칙에 위반됩니다. 앞서 말씀드린 바와 같이, 우리 법은 실체법에 관하여는 소송의 양 당사자의 힘의 우열이 명백한 경우 열악한 지위에 있는 당사자를 보호하는 법률을 마련하고 있습니다. 반면, 소송비용을 정하고 있는 민사소송법의 소송비용 규정은 양 당사자의 힘의 우열이 명백한 경우 열악한 지위에 있는 당사자를 보호하는 예외를 두고 있지 않습니다. 그러므로 차별적인 취급이 존재합니다. 그러나 그 차별적인 취급을 정당화할 아무런 근거가 없으므로, 소송비용을 정하고 있는 민사소송법 규정은 평등원칙에 위반됩니다.

공익소송 등에 대한 소송비용제도 개선에 대한 문제제기는 항상 있어왔고, 최근에는 사회적 합의가 증대되어 왔습니다. 대한변협에서도 2020년에 이와 관련한 토론회가 진행되었고, 법무검찰개혁위원회도 2020년에 ‘공익소송 패소당사자의 소송비용을 감면하는 규정을 마련하라’고 권고하기도 했습니다. 그리고 최근 국회에서도 같은 취지의 민사소송법일부개정법률안이 제출되어 계류 중에 있습니다.

이제 사회는 변했고, 과거의 법은 현실에 맞지 않습니다. 현재 우리 국민은 민주주의와 법치주의 국가의 성숙한 시민으로서, 나의 권리만이 아닌 공동체의 권리를 위해서 공익소송에 많이 참여하고 있습니다. 그러므로 공익소송을 위축시키는 과거의 법률은 위헌으로 인정되어야 할 것입니다.

발언2) 차별구제소송에 대한 패소비용 부담의 부담성 / 조미연 변호사(공익인권법재단 공감)

네. 저는 헌법소원심판 청구의 당해사건 소송 대리인이었고 이번 청구의 공동대리인 공익인권법재단 공감 조미연 변호사입니다.

이 사건 심판청구의 당해사건은 장애인차별금지법이라는 특별법에 근거한 차별구제청구소송이었습니다. 때문에 이러한 차별구제청구소송에 대한 패소비용 부담의 부담성을 설명하기 위해, 장애인차별금지법의 도입 취지 및 본안소송의 쟁점을 같이 살펴보려 합니다.

우선, 장애인차별금지법은 국제인권협약 중 하나로 UN 장애인권리협약의 가입국으로서 법에서 장애인에 대한 차별을 명시적으로 금지하고, 차별에 대한 실질적인 구제절차 등을 보장하고자 우리나라에서 2008년부터 시행한 특별법이며, 비교법적으로 미국의 장애인법을 차용하여 법원이 차별시정을 위한 적극적 명령을 내릴 수 있도록 함으로써 구제의 실효성을 담보하였습니다.

이러한 장애인차별금지법에 근거한 당해사건의 핵심은 전동휠체어를 이용하는 원고들이 비장애인과 실질적으로 동등하게 지하철에 승하차 할 수 없게 하는 피고의 차별행위에 대하여 법원이 ‘차별을 시정하라’는 명령을 내려달라는 것이었습니다. 그리고 항소심 재판부는 분명 이 사건 원고들에 대한 피고의 차별행위가 존재한다고 인정했습니다. 다만, 현실적으로 차별을 시정하기 곤란한 사정을 고려하여 청구가 받아들여지지 않았던 것입니다.

장애인차별금지법의 도입취지를 고려할 때, 법원의 판결은 차별행위를 정당화하는 사유를 쉽게 인정한 점에서 아쉬운 점이 많습니다. 원고들은 비단 한 번의 사고와 그에 대한 배상이 아닌 수십 년간 반복되어 온 차별적 현실을 근본적으로 바꾸고자 교통 약자를 대표하여 문제제기를 한 것이기 때문입니다. 또한 장애인차별금지법이 시행된 이후 2021년까지 확인된 차별구제청구소송은 총 28건인데 이렇게 청구건수가 미미한 이유가 바로 ‘공익 목적의 소송’이라는 점에서 더욱 그렇습니다. 참고로 공감 또한 당사자들이 겪은 사고, 지속되는 차별을 시정할 필요성에 깊이 공감하여 무료로 공익소송을 대리하였습니다.

다만, 오늘 이 자리에서는 지난 법원 판결의 아쉬움보다 판결 이후 이 사건 헌법소원 청구인들이 부담할 소송비용의 부담성을 강조하지 않을 수 없습니다. 청구인들처럼 장애인차별구제청구소송 등 공익소송에서 패소한 당사자에게도 예외 없이 패소비용을 부담하도록 하는 현행 제도는 사실상 사회적 약자와 소수자가 스스로 패소비용까지 부담할 여력이 없다면 재판청구권을 보장할 수 없다는 말과 다르지 않기 때문입니다. 당장 이 사건 본안소송 원고들은 소송비용을 부담하려면 월세 보증금을 빼야합니다.

근래까지 이어져온 문제제기를 통해 앞으로의 변화를 긍정적으로 지켜보고만 있기 어렵습니다. 이 사건 청구인들처럼 공익소송에서 패소한 당사자들이 처한

현실은 바뀌지 않았기 때문입니다. 사법부와 입법부, 각 책임자는 역할을 해야 합니다. 당해사건 소송비용을 확정하는 절차에서 법원은 ‘법에 공익성을 고려해서 소송비용을 감면할 수 있도록 하는 명시적 근거가 없다’라고 하면서, 공익소송의 상대방이 선례가 없는 사건을 충실히 수행하였다면 패소자가 소송비용을 부담하는 것이 형평에 어긋나지 않는다고 하였습니다. 국회는 입법적 개선의 노력으로 여러차례 민사소송법 개정안을 발의해왔습니다.

모두 무언갈 하고 있지만, 현재는 공익소송에서 패소하면 용기의 목소리가 생계를 위협하는 부메랑이 되어 돌아오고 있습니다. 따라서, 우리는 현실적으로 다수의 확산이익을 갖는 공익소송을 어떻게 하면 더 활성화하고, 사회적 약자와 소수자들의 재판청구권은 어떻게 실질적으로 보장할 수 있는지, 사회적 변화의 목소리를 가로막고 있는 현재의 제도를 어떻게 바꿔나가야 하는지를 정말 최선을 다해서 고민하고, 이제는 행동으로 결단해야 할 때라고 생각합니다. 법원에서 보다 적극적으로 공익성을 고려하지 않은 이유로 명시적 근거의 부재를 언급했던 만큼 헌법재판소에서 현행 민사소송법상 소송비용규정에 대하여 재판청구권을 실질적으로 보장할 수 있는 전향적 결정 내려주시길 기대하며 발언 마치겠습니다. 감사합니다.

발언4) 정보공개소송에 대한 패소비용 부담의 부당성/투명사회를 위한 정보공개센터 김조은 활동가

안녕하세요 투명사회를 위한 정보공개센터 김조은 활동가입니다.

우리는 오늘 공익활동에 족쇄를 채우고, 돈이 없으면 공익소송을 제기 할 수 없도록 만드는 패소비용 부담제도에 문제를 제기하기 위해 이 자리에 모였습니다.

공익소송은 불합리한 현실과 제도를 조금이라도 고쳐 나가기 위한 것입니다. 이 과정에서 현실의 문제를 정확하게 판단하고 시민들의 여론을 모아내려면 첫번째로 필요한 것이 정보공개입니다. 그래서 정보공개 소송은 공공기관을 대상으로 하는 대표적인 공익소송이라고 할 수 있습니다.

시민들은 우리 동네, 사회에서 어떤 일이 일어나고 있는지 알 권리가 있고, 공공기관은 투명성과 책임성을 보장하기 위해 정보를 공개해야 한다는 것이 20년전 시행된 정보공개법의 원칙입니다. 기관에서 정보공개 여부를 판단 할 때에도 공개로 인한 공익성의 보장과 비공개로 인한 실익을 비교하여 판단하도록 하고 있는데, 이는 정보공개 청구가 그 자체로 공익과 무관하지 않다는 의미입니다.

그럼에도 불구하고, 정보공개 소송의 소가는 5천만원으로 너무 높습니다. 이 기준에 따르면 변호사 비용은 440만원 수준이고, 대법원에서 패소하면 천만원이 넘는 비용을 내야합니다.

'모두에게 정보를 알려달라'라는 요구를 하기 위해 정보공개를 요청한 청구인이 이 모든 비용을 감당해야 한다면, 이는 정부와 공공기관을 상대로 질문을 하지 말라고 위협하는 것과 다름이 없습니다.

우리 지역의 기관장이 법인 카드로 무엇을 샀는지, 행정의 결정에 참여하는 전문가들은 누구인지, 우리 동네 병원의 항생제 처방이 적절한지, 그리고 이제 사회생활을 위한 기본권이 된 통신비 원가가 얼마인지 이 모든 정보들이 정보공개소송을 통해 공개되었고, 이로서 시민들의 알 권리가 조금씩 확대되고, 우리사회가 밀실행정에서 민주주의로 한발짝 더 나아갈 수 있었습니다.

투명성과 책임성이 보장되는 사회를 위해서, 지역의 문제를 해결하기 위해서 우리에게 앞으로 질문할 기회가 필요합니다. 그리고 이 기회는 돈의 유무와 상관없이 평등하게 보장되어야 합니다.

이에 우리 시민단체들은 국가소송법에서 정보공개소송에 대해 패소 비용을 감면하도록 법을 개정할 것을 촉구합니다. 현재 국회에 발의된 민사소송법, 국당법 개정안이 하루 빨리 통과되어 공익소송이 부당하게 위축되는 일이 사라져야 할 것입니다. 감사합니다.

**발언4) 공익소송패소비용 감면 법안의 개요 및 입법의 필요성 / 이지은
간사(참여연대 공익법센터)**

안녕하십니까?
참여연대 공익법센터 선임간사 이지은입니다.

앞에서 세 분의 변호사님과 활동가께서 이번 헌법소원의 구체적인 내용과 왜 헌법소원까지 하게 되었는지에 대해서 충분히 잘 설명해 주셨습니다. 저는 오늘 헌법소원은 장애인도, 비장애인과 동등하게 열차를 이용할 수 있도록 정당한 편의제공 의무, 시설의 개선을 해야 할 의무가 있는 서울교통공사, 서울시 더 나아가 국가가 제대로 일을 안해서 벌어진 일이라고 생각합니다.

아시다시피 여기 참석하신 공익인권 등 시민단체들은 다양한 영역에서 정부나 지자체 등 국가가 해야 할 일을 요구하고, 대기업의 부당한 행위에 문제제기 하는 과정에서 수많은 공익소송을 해 왔습니다. 그러나 주로는 패소하였습니다. 왜일까요? 그것은 기존의 사회질서에 의문을 제기하고, 변화를 요구하고, 우리 사회의 주류적 판례와 다른 새로운 관점에서 바라보고 전향적인 판결을 이끌어내는 것이 목적이기 때문입니다. 그러다보니 쉽지 않습니다. 패소를 무릅쓰고라도 자꾸 새로운 길을 시도하고 시도해야 합니다. 그런데 이 새로운 시도를 돈이 막고 있습니다. 이기기 어려운 일을 해야 하는 과정에서 상대방 소송비용까지 고려해야 한다면 자연 위축되지 않겠습니까? 위축되고 주저하고 결국 우리 사회 불합리한 다양한 문제제기가 주춤하고 사그라들게 된다는 것입니다. 이것은 결국 우리 사회 전체의 손실이라고 할 것입니다.

그래서 저희는 요구합니다.

“약자 및 소수자의 권익 보호, 국가권력으로부터 침해된 시민의 권리 구제 등을 통하여 불합리한 사회 제도를 개선하고, 권력의 남용을 억제하는 데 도움이 되는 소송” 즉, 공익소송에는 이 민사소송법의 일반적 원칙 패소자부담주의의 예외를 신설하자는 것입니다.

① 인권, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건이나 ② 소송 당사자의 사정, 소송의 성격 및 경위 등을 고려할 때 패소자에게 소송비용을 부담시키는 것이 현저히 부당한 경우에 예외적 감면의 사유로 신설하고 법원이 감면 또는 면제할 수 있도록 하는 것입니다.

지난 6/28 민주당 박주민 국회의원이 시민사회의 요구를 반영하여 국민의 재판청구권을 보장하고 공익소송이 돈때문에 위축되는 일이 없도록 하는 법안을 발의하였습니다.

이 요구는 우리나라만의 예외적이고 기이한 요구가 아님은 기자여러분들도 아실 것입니다. 또한 이 요구는 최근 몇 년 사이에 갑자기 튀어나온 주장도 아닙니다. 제가 있는 참여연대 공익법센터만 해도 21년 전 처음 공익소송을 주로 하면서 사회적 변화를 도모하겠다고 할 때부터 일률적으로 적용하는 패소자부담주의의 예외로서 편면적 패소자 부담주의를 도입해야 한다고 제안한 바 있습니다.

당연히 미국이나 영국 등 다수의 국가들이 공익소송이 사회개혁과 민주주의에 기여한다는 점을 인정하고 소송비용 때문에 재판청구권을 포기하여서는 안된다는 취지로 공익소송에 특별한 규정을 두고 있습니다. 미국은 **one-way fee shifting** (편면적 패소자부담주의)- 공익소송에서 이기면 소송비용을 청구할 수 있지만, 지더라도 상대방 소송비용을 부담하지 않도록 하는 제도-를 가지고 있습니다. 미국의 편면적 패소자 부담주의는 (1) 승소한 당사자에게 변호사비용을 포함한 완전한 손해를 배상을 받도록 하고, (2) 공익적 소송을 적극적으로 유도하고, (3) 패소자의 불법행위를 처벌하거나 억제하고, 나아가 (4) 패소자가 부당하게 응소하여 다투는 등 사법제도의 남용하는 것을 억제하기 위하여 도입된 것이라고 합니다.

영국이나 캐나다는 법원이 보호적 비용 명령제도를 통해 공익성 인정의 경우 소송비용을 면제하거나 상한을 정하거나 할 수 있습니다.

우리 시민사회단체는 외국의 이와 같은 제도를 참고하여 공익소송에는 현재의 패소자부담주의의 예외를 인정할 수 있도록 하자는 법개정을 국회에도 요구하고 있습니다.

이런 요구를 반영하여 국회에는 공익소송의 특수성 사회적 기여 등을 고려하여 패소자부담주의를 일률적용하지 않도록 하는 법안들이 발의되어 있습니다.

2020.7. 21대 국회 출범하면서 양정숙 당시 민주당 의원이 발의한 민사소송법 개정안과 지난 6.28 민주당 박주민 의원이 발의한 민사소송법개정안이 있습니다. 양정숙 안의 경우,공익소송 활성화와 국민의 인권 보장을 위해 현행법 제98조에 단서를 신설하여 공익성, 소송의 경위와 패소 사유, 패소한 당사자의 사정 등 대법원 규칙으로 정하는 사유가 있는 경우에는 패소자 부담주의를 적용하지 않도록 하고 있습니다.

부디 국회에서 제대로 논의되어 오늘 헌법소원 청구와 같은 사건이 다시 발생하지 않기를 바랍니다. 이상입니다. 감사합니다.