

공익소송의 소송비용 부담 완화를 위한 제도 개선 요청

1. 인권과 제도 개선을 위해 공익소송 활성화가 중요합니다

(1) 공익소송(또는 공익인권소송)은 ‘약자 및 소수자의 권익보호, 국가권력으로부터 침해된 시민의 권리구제 등을 통하여 불합리한 사회제도를 개선하고, 권력의 남용을 억제하는 데 도움이 되는 소송’을 통칭하고, 공익법률시스템이란 이와 같은 ‘공익소송과 공익활동을 활성화하기 위한 제도적 장치’를 말합니다.¹⁾

(2) 공익소송은 불특정 다수의 피해 구제, 사회적 소수자·약자의 권리보호 등으로 공익실현 기능, 권리구제 기능, 사회개혁을 통한 발전역량의 도모 등의 순기능을 가지고 있습니다. 따라서 우리 사회 인권의 개선을 위해서는 공익소송이 활성화될 수 있도록 지원하고 공익법률시스템을 구축해야 합니다.

2. 공익소송에 대한 과중한 소송비용 부담이 공익소송을 위축시키고 있습니다

가. 공익소송을 했다가 패소하면 거액의 소송비용을 환수당해야 하는 현실

(1) 그러나 우리의 현행 공익법률시스템은 공익소송 활성화를 위한 제도적 장치가 여러모로 부족하다는 지적을 받고 있습니다. 그중 최근 공익소송을 위축시키는 가장 심각한 문제로 대두한 것이 ‘과도한 소송비용 부담’의 문제입니다.

(2) 공익소송은 민사소송, 행정소송, 헌법소송의 다양한 형태로 진행됩니다. 공익소송 패소시 소송비용 문제는 공통적인 걸림돌이 되고 있는데, 그중 가장 빈번한 피해 사례는 손해배상 청구등 민사소송과 정보공개청구소송을 포함한 행정소송입니다. 우리의 소송 제도는 ‘패소자부담주의’를 취하여 소송에 패소한 사람은 상대방의 변호사보수등 소송비용까지 부담해야 하는 제도를 취하고 있습니다. 한편 공익소송은 현 시점에서 법령이나 법원 판결의 문제점을 지적하고 전향적 개선을 촉구하는 성격을 가지기에, 속성상 패소 가능성이 적지 않습니다. 또한 공익소송의 대부분은 사회적 약자 본인 또는 시민사회단체가 소송당사자가 되기 때문에 당사자가 경제적 자력이 충분치 않으며, 상대방이 국가, 지방자치단체, 공공기관, 대기업(이하 “국가 등”이라 합니다)으로서 모든 역량의 불균형이 예정되어 있습니다.

(3) 그런데 공익소송을 진행했다가 패소판결이 확정된 경우 승소한 국가 등에서 ‘소송비용확정 청구’를 기계적으로 하고 있어, 패소자는 패소에 따른 부담 외에도 결국 수백에서 천만원이 넘어가는 소송비용을 추가로 부담해야 하는 사례가 빈번합니다. 이와 같은 소송비용은 사회·경제적으로 열악한 처지에 있는 개인이나 단체가 도저히 감당하기 어려운 수준에 이릅니다. 이처럼 소송비용확정청구 제도를 통한 공익소송에 대한 과중한 소송비용 부담은 결국 전체적인 공익소송을 위축시키는 결과로 드러나고 있습니다.

(4) 많은 공익소송의 유형, 즉 장애인등 사회적 약자의 인권에 관한 소송·소비자소송·노동관계소송·환경소송·의료소송 등에서 공통적으로 소송비용 부담 문제가 공통적으로 발생하고 있으며, 특히 이러한 소송은 입증의 부담이 큰 소송 영역으로서 패소의 위험도 상대적으

1) 사법개혁위원회, 2005. 국민과 함께하는 사법개혁, 사법개혁위원회 자료집(VII) (2005)

로 크기에 결국 소송이 크게 위축되고 있습니다. 증권관련 집단소송의 경우 많은 나라에서 원고가 패소하더라도 악의적 소송(frivolous suit)만 아니면 회사측의 소송비용을 물어주지 않아도 되고 인지대를 소송액수에 관계없이 소액으로 정하고 있으나²⁾, 우리의 경우 공익소송의 특성을 고려한 보편적인 보완 제도를 마련하고 있지 않습니다.

(5) 이른바 신안군 염전 노예 사건 피해자인 지체장애인 8명이 국가배상청구를 제기했으나, 1심에서 패소한 7명 중 4명은 장래 소송비용 부담으로 항소를 포기했고, 신안군은 최종 패소한 원고에게 697만원의 소송비용을 청구하여 패소한 당사자들이 큰 고통을 겪었던 사례³⁾ 등 그 사례가 적지 않습니다.(공익소송에 대한 과도한 소송비용 부담 사례는 첨부한 2018. 9. 18.자 의견서 별지에 상세히 기재되어 있습니다)

나. 정보공개청구소송 패소시 거액의 소송비용 환수 문제점

(1) 위와 같은 공익소송의 소송비용 문제 중에서 빈번하게 문제되는 특수한 유형으로 정보공개청구소송에 대한 소송비용 부담 문제도 별도 검토가 필요합니다. 시민사회단체는 행정의 투명성 감시와 국민의 알권리 보장 차원에서 정보공개청구를 주요 활동으로 합니다. 행정청 등은 여전히 필요 이상으로 정보공개를 거부하는 경우가 많으며, 이로 인해 불가피하게 정보공개청구 행정소송을 합니다. 그런데 관련 법령은 정보공개청구소송의 소가를 일률적으로 5,000만 원으로 정하고 법원은 소가에 비례해서 소송비용 액수를 정하고 있습니다. 때문에 아무리 간단한 정보공개청구소송을 제기하더라도 패소가 확정되면 한 심급마다 지급해야 변호사보수액이 2018년 3월 개정된 '변호사보수의 소송비용 산입에 관한 규칙'에 따르면 최대 440만원에 이르고, 3심까지 진행하여 패소가 확정되는 경우는 소송비용으로 1,000만원 이상을 부담해야 하는 상황에 직면합니다. 애초 정보공개법에서 국민의 알권리 보호 차원에서 국민 누구나 정보공개청구를 하고 비공개처분에 대해 행정소송을 제기할 수 있도록 하였으면서도, 해당 소송에 대하여 일률적으로 과도한 소가를 적용하여 패소시 소송비용을 부담시키는 것은 매우 불합리합니다. 이는 국민의 알권리와 재판청구권을 크게 제약하고 정부와 공공기관의 투명한 행정을 감시할 방법을 쫓겨가는 결과를 가져옵니다.

(2) 참여연대와 민변은 2016년 사드 배치 문제로 지역주민을 포함한 사회적 반대가 일자 사드 배치의 효용성에 대한 사회적 논의를 위해 당국의 사드 배치 검토자료 등에 대한 정보공개청구를 하였으나 2018년 패소 확정되었습니다. 국방부장관은 두 단체를 상대로 소송비용 확정청구를 하여 법원은 각 단체 별로 6,806,991원의 소송비용을 상환할 것을 결정하였고, 국방부는 이를 근거로 두 단체에 소송비용 지급을 청구해 왔습니다. 이와 같이 시민사회단체가 공익적 목적으로 정보공개청구소송을 제기하였다가 거액의 소송비용까지 환수당하는 사례는 너무나 많습니다.(과도한 소송비용 부담에 관한 사례는 첨부한 2018. 9. 18.자 의견서 별지 참조)

3. 이미 세계 각국은 공익소송의 소송비용 부담을 완화하는 제도를 운영하고 있습니다

(1) 반면 해외에서는 이미 공익소송의 공익적 성격을 깊이 고려하여 소송비용 부담을 면제 내지 완화하는 다양한 제도를 운영하고 있습니다. 소송비용 부담 원칙을 '각자부담주의'

2) 대법원 사법정책연구원, 2016. 「공익소송 제도의 현황과 개선방안」, 376면

3) 에이블뉴스, 2018. 5. 3자. "염전노예 장애인 소송비 폭탄 해결되나"

와 ‘패소자부담주의’ 중 어떻게 하느냐는 나라마다 다르지만, 어느 쪽이건 간에 그로 인하여 발생하는 문제를 보완하기 위한 제도적 장치를 모색함으로써 재판청구권 보장과 남소방지의 균형을 꾀하고 있습니다. 제도적 보완에 있어서 가장 주된 지점은 공익소송에 있어 변호사보수 문제로 귀착됩니다. 공익소송의 특수성을 고려하여 공익소송이 변호사보수 문제로 위축되지 않고 활성화될 수 있도록 소송비용 부담을 완화 내지 합리적으로 조정하는 데에 제도의 초점이 있습니다.

(2) 해외의 몇가지 사례를 살펴보면,

○ 미국은 원칙적으로 변호사보수 각자부담주의를 취하지만, 인권에 관한 소송, 소비자보호소송, 고용관계소송, 환경보호소송 등 공익소송에 대해서는 ‘편면적 패소자부담주의’를 채택하고 있습니다. 소송의 특성을 고려하여 이런 소송에서는 원고가 소송에서 승소한 경우에는 상대방(패소자)에게 변호사비용을 청구할 수 있는 반면에 원고가 패소하더라도 상대방의 변호사비용을 부담하지 않도록 하는 방식입니다

○ 영국 법원은 ‘보호적 비용명령(Protective Cost Order, PCO)’ 제도를 채택하고 있습니다.⁴⁾ 이는 원고의 청구에 따라 사법심사의 허가 단계에서 법원의 재량으로 내리는 명령으로 법원은 원고가 패소한 경우 원고에게 부과된 피고측의 소송비용의 지불의무를 면제하거나, 원고가 지불해야 하는 상대방의 소송비용의 상한을 설정하는 제도입니다. 법원은 ①사건의 쟁점이 공익적인 중요성을 가지거나, ②사건에서 문제되는 쟁점과 공익적 문제가 관련된 경우 또는 ③보호적 비용명령을 신청한 자가 사건의 결과와는 아무런 사적인 이해관계를 가지지 않는 경우, ④신청인의 재정상황을 고려할 때 보호적 비용명령을 내리는 것이 타당하다고 판단되는 경우, ⑤보호적 비용명령이 인정되지 아니할 경우 신청인이 절차진행을 중단할 것으로 판단되는 경우에 보호적 비용명령을 내릴 수 있습니다. 이외에도 신청인이 프로보노(pro bono) 활동을 하는 경우나 법원이 사건의 성격을 고려해 판단하기에 보호적 비용명령을 내리는 것이 타당하다고 판단하는 경우에는 보호적 비용명령을 내릴 수 있습니다. 보호적 비용명령은 환경문제와 관련한 소송을 비롯하여 공익소송에 다양하게 활용되고 있습니다.

○ 캐나다는 소송비용에 관하여 법원의 폭넓은 재량권을 인정하고, 법원이 비용부담명령을 할 때 고려할 요소 중 하나로서 “해당 소송절차를 진행함으로써 달성할 수 있는 공익이 그와 같은 비용부담명령을 정당화하는지”를 들고 있습니다[Rule 400(3)(h)].⁵⁾ 특히 온타리오법률개혁위원회(OLRC, Ontario Law Reform Commission)가 제시한 다섯 가지 요건(해당 소송에 소송당사자의 이익을 넘어서는 중요한 쟁점이 포함되어 있는 등)을 갖출 경우 공익소송을 제기한 당사자가 패소한 경우에 상대방의 소송비용을 부담하는 것을 면제받는 내용의 소송비용명령을 내릴 수 있습니다(OLRC 테스트).

○ 남아프리카공화국은 소송비용 부담에 있어 우리와 같이 패소자부담주의를 기본으로 하는데, 남아프리카공화국 헌법재판소는 이로 인한 위축효과(chilling effect)를 인지하고 ‘해당 소가 신의칙에 따라 제기된 것이고 악의적 목적으로 제기된 것이 아니라는 전제 하에 자신의 헌법상 권리를 실현하기 위하여 소를 제기한 원고는 패소하더라도 피고의 소송비용을 부담할 필요가 없고, 원고가 승소할 경우에는 자신의 소송비용을 보전받을 수도 있다’고 판단하였습니다.⁶⁾

4) 대법원 사법정책연구원. 위글 182,3면

5) <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-98-106/FullText.html>

6) Public Interest Law Alliance, Public Interest Litigation: The Costs Barrier & Protective

(3) 위와 같은 외국의 적극적 제도 운영 선례에도 불구하고 우리나라의 경우 공익소송의 소송비용 부담을 감면할 수 있는 제도가 마련되어 있지 않습니다. 여기에 지난 몇 년 전부터 국가나 기업 등은 승소시 대부분 ‘소송비용확정청구’를 통해 소송비용 회수에 적극적으로 나서고 있어 이로 인하여 소송비용 부담 피해가 반복되고 공익소송이 현저히 위축되고 있습니다.

4. 공익소송을 위축시키는 소송비용 부담 제도 개선을 더 이상 늦출 수 없습니다

공익소송 소송비용 부담 제도의 문제점을 개선하기 위해서는 법원과 법무부가 함께 나서야 합니다. 법원은 소송비용에 관한 대법원 규칙을 전향적으로 개선하고 소송비용에 관하여 공익인권소송의 특성을 적극 고려한 재판을 할 필요가 있고, 한편 국가소송 사무를 관장하는 법무부는 법무부에서 시행할 수 있는 법령 개선과 집행의 개선 방안을 적극적으로 검토하여 빠른 시간 내에 시행하여야 합니다. 이를 위하여 우리는 법무부에 아래 몇가지 개선을 위한 조치에 대한 검토와 시행을 요청합니다.

(1) 공익소송 소송비용 감면에 관한 법령의 개정이 시급합니다.

공익의 원칙에 기초하여 일정한 요건을 갖춘 공익소송의 유형에 대해서는 소송비용 부담을 면제 내지 감경하는 제도개선이 이루어져야 합니다. 법무부는 이를 위해 민사소송법 제98조, 제109조 등 소송비용 관련 법률의 개정 작업을 해야 합니다. 외국의 다양한 선례를 검토하여 공익소송에 대한 소송비용 감면 제도의 근거를 마련하여야 합니다. 그 필요성에 대해서는 법조계에서도 폭넓은 문제제기가 있어 왔습니다.⁷⁾ 2018. 11. 열린 대한변호사협회 주최 토론회에서는 이른바 ‘편면적 패소자부담주의’를 도입하여 민사소송법 제98조를 “소송비용은 패소한 당사자가 부담한다. 다만 인권에 관한 소송, 소비자보호소송, 고용관계소송, 환경보호소송, 의료소송 등 공익소송이나 입증의 부담이 큰 전문 소송 등 대법원 규칙이 정하는 소송에서 패소한 당사자는 그러하지 아니하다”와 같이 개정할 것을 제안하였습니다.

(2) 특히 국가가 당사자인 경우 국가의 소송비용확정청구를 통한 회수를 제한할 수 있는 법령 개선이 시급합니다

법률의 개정과 함께 또는 법률 개정 전이라도 별도로 국가나 행정청이 소송의 당사자인 경우에는 승소한 국가 등이 상대방에 대하여 소송비용확정청구를 남용하지 않도록 제한하는 제도적 개선이 필요합니다. 예컨대, 대통령령인 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 시행령」 제12조 제3항은 국가승소판결 확정시 소송비용 확정결정을 통한 회수를 규정하고 있습니다. 위 규정은 국가승소판결 확정시에 당연히 소송비용 확정결정을 받아 소관 행정청의 장이 ‘회수하게 하여야 한다’고 정하여 기계적으로 소송비용 회수를 하도록 하고 공익소송에 대한 고려의 여지를 두고 있지 않습니다. 법무부는 법률 개정 이전이라도 선제적으

Costs Orders Report, 2010, 24면

7) 박호균, ‘공익소송 등과 소송비용의 문제점 및 개선방향-변호사보수와 소송비용을 중심으로’, 공익소송 등에서의 소송비용 부담의 문제점 및 개선방안에 관한 심포지엄. 2018. 11. 21.

로 이와 같은 시행령을 개정하여 공익소송 등 일정한 요건을 갖춘 경우에는 국가 등의 소송비용청구를 통한 회수를 제한하도록 하는 기준을 마련할 필요가 있습니다. 아래와 같은 개정 방향을 검토할 수 있습니다.

「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 시행령」 개정 방향

현행	개정
<p>제12조(확정사건의 처리) ③국가승소판결의 확정으로 패소자로부터 회수할 소송비용은 제1심 해당 고등검찰청 또는 지방검찰청 검사장이 법원의 소송비용 확정결정을 받아 소관 행정청의 장으로 하여금 회수하게 하여야 한다.</p>	<p>③ 좌동 ④ 아래의 각호 중 하나에 해당한다고 인정되는 경우에는 전항의 소송비용 확정결정을 통한 회수를 진행하지 아니할 수 있다. 1. 소송의 공익적 성격이 인정되는 경우 2. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제20조에 따른 행정소송에 해당하고 패소자의 소송제기에 악의적 의도가 있다고 보기 어려운 경우 3. 기타 소송의 경위와 패소의 사유, 패소자의 소송비용 부담 자력 등 사정을 고려하여 패소자에게 소송비용을 환수하는 것이 현저히 부당하다고 인정되는 경우 ⑤ 전항의 구체적 판단 기준과 절차는 법무부령으로 정한다.</p>

위와 같은 법령 개정에서 있어 ‘공익적 성격’을 어떠한 기준으로 판단할 것인가의 기준을 마련하는 것이 중요합니다. 이에 대해서는 이미 미국, 영국, 캐나다 등에서 정립된 기준을 참조하여 국내 현실에 맞도록 시행령 또는 위와 같이 법무부령에 구체적 판단 기준을 정할 수 있습니다. 대체로 아래 4가지 기준을 충족하는 소송은 ‘공익적 성격’을 인정할 수 있을 것입니다. 이러한 기준 정립을 통해 국가 등이 스스로 소송비용 확정청구를 자제하도록 제한하여 기계적인 청구를 하지 않도록 하는 것이 중요합니다.

<공익적 성격의 판단 기준>

- ①소송의 목적과 쟁점이 사회적 약자 및 소수자의 권익보호에 관련되거나 시민의 권리구제, 제도 개선을 목적으로 하는 등으로 공익적 중요성이 있는 경우
- ②소송의 주된 목적이 당사자의 개인적, 재산적 이익에만 해당하지 아니하는 경우
- ③패소자의 소 제기에 악의적 의도가 없었던 경우
- ④동일한 상대로 법원의 판단이 없었던 경우

나아가, 이러한 기준을 정립하고 구체적 사건에서 회수 여부 판단을 위한 연구 및 심의기구를 법무부 또는 관할 검찰청에 둘 수 있을 것입니다.

(3) 국가, 지방자치단체의 소송비용확정청구 및 집행에 대한 감사원 감사 면책 도입 등 유관 기관 협조방안 마련

종래 국가 등이 소송비용 확정청구를 통해 집요하게 소송비용을 환수하는 배경으로 감사원 등 감사기관의 감사가 거론된 바 있습니다. 감사기관이 피감기관에게 소송비용확정청구를 강제하거나 미집행을 이유로 감사 지적사항에 포함시키고 있어 소송비용 확정청구를 할 수밖에 없다는 것입니다. 감사기관의 감사 기준에 공익소송의 특수성을 반영하도록 하고, 국가 등이 공익소송의 상대방이 되어 승소하였으나 일정한 기준에 따라 소송비용의 청구나 집행을 하지 않은 경우에는 피감기관을 면책하도록 하는 제도와 기준을 마련하여야 하며, 나아가 유관기관과의 유기적 협조방안을 마련할 필요가 있습니다.

(4) 정보공개청구소송 패소시 소송비용 부담 문제에 대한 제도 개선도 시급합니다

정보공개청구소송의 소송비용 문제는 공익소송 일반의 문제와도 관련되어 있지만, 정보공개청구소송의 특성을 고려하여 별도의 우선적인 제도 개선이 이루어져야 합니다.

첫째, 정보공개청구소송이 국민의 알권리 차원에서 보장되는 것을 감안하여 이를 공익소송으로 취급하여야 하며, 따라서 패소시에도 악의적 소송이 아닌 한 원칙적으로 소송비용 부담을 면제(또는 감경)하여야 합니다.(위 개정안 참조)

둘째, 정보공개청구소송 패소시 과도한 소송비용 부담의 근원에는 정보공개청구소송의 소가 산정의 불합리함이 자리잡고 있습니다. 정보공개소송의 소가 자체를 현실적으로 낮춰야 합니다. 정보공개청구소송의 소가를 일률적으로 5,000만 원으로 정하고 이 소가를 패소시 소송비용 산정의 기준으로 삼아 과도한 소송비용 부담을 지우는 것을 개선해야 합니다. 정보공개청구 소송의 소가 산정 기준 개선을 위해 「민사소송 등 인지법」 등 관련 법령 개선을 적극 검토해야 합니다.

5. 공익과 인권을 최우선에 놓는 국가송무행정 개선을 요청합니다

위와 같은 취지로 이미 2018년 9월에 민주사회를 위한 변호사모임 등 64개 단체와 개인은 “공익인권소송 패소시 과중한 소송비용 부담 개선 요구 의견서”를 공동으로 작성하여 발표한 바 있습니다. 이 의견서에 소송비용 부담으로 인한 각 단체의 피해 사례와 해외의 공익소송 소송비용 부담 완화 사례를 기재하였습니다.(첨부 의견서 참조)

그러나 아직 이 문제에 대한 제도 개선이 이루어지지 않고 있으며 지금도 당장 많은 단체들이 공익소송 제기로 인한 소송비용 문제로 괴로움을 겪고 있습니다. 이에 국가송무 업무를 총괄하는 법무부에서 공익과 인권을 최우선으로 놓고 공익소송의 소송비용 제도 개선방안을 시급하게 마련하여 주실 것을 요청합니다. 이러한 제도 개선은 더욱 풍부한 공익소송의 활성화를 가져올 것이며, 이는 곧 우리 사회 인권과 제도 개선의 밑거름이 될 것입니다.(끝)

*첨부자료 : 공익인권소송 패소시 과중한 소송비용 부담 개선 요구 의견서(2018. 9. 18.자)

2019. 10. 24.

민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터