제437회국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

민사소송법 일부개정법률안

검 토 보 고

<공익소송에 대한 소송비용 면제>
▣ 전종덕의원 대표발의(의안번호 제11562호)

2026. 7.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이 세 진

목 차

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 2

1. 개정안의 내용 ····· 2

2. 검토의견 ····· 3

Ⅰ. 제안경위

1. 발 의 자 : 전종덕의원 등 12인
2. 발 의 일 : 2025. 7. 18.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 21.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 패소자가 소송비용을 부담하는 것이 원칙임. 그러나 일률적인 소송비용의 패소자 부담 원칙은 인권의 향상을 위한 소송, 소비자소송 및 환경소송 등 증거의 구조적 편재가 문제 되는 공익소송의 구체성을 고려하지 아니하고 있음.

이로 인해 공익소송을 제기하고자 하는 다수의 국민이 입증에 대한 부담으로 소제기 자체를 포기하고 있어 공익소송을 위축시키고 있다는 지적이 있음.

이에 인권 향상을 위한 소송, 국민의 건강과 안전을 위한 소송, 환경소송 및 소비자의 이익을 위한 소송 등의 경우에는 패소자가 소송비용의 전부 또는 일부를 면제받을 수 있도록 하여 공익소송을 보다 활성화하려는 것임(안 제99조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용

개정안은 “인권, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건인 경우”나 “「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제20조[1]에 따른 행정소송에 해당하고 패소한 당사자가 악의적 의도를 가지고 소를 제기했다고 보기 어려운 경우” 또는 “소송의 성격 및 경위, 패소의 사유, 패소한 당사자의 자력 등을 고려할 때 패소한 당사자에게 소송비용을 부담시키는 것이 현저히 부당하다고 인정되는 경우” 패소한 당사자가 부담하여야 할 소송비용의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 하되, 해당 사건에 대한 소의 제기가 소권의 남용에 해당하는 것이 명백하다고 인정되는 경우에는 면제할 수 없도록 하려는 것임(안 제99조의2 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제99조의2(원칙에 대한 예외) 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 패소한 당사자가 부담하여

1) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제20조(행정소송) ① 청구인이 정보공개와 관련한 공공기관의 결정에 대하여 불복이 있거나 정보공개 청구 후 20일이 경과하도록 정보공개 결정이 없는 때에는 「행정소송법」에서 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.
② 재판장은 필요하다고 인정하면 당사자를 참여시키지 아니하고 제출된 공개 청구 정보를 비공개로 열람·심사할 수 있다.
③ 재판장은 행정소송의 대상이 제9조제1항제2호에 따른 정보 중 국가안전보장·국방 또는 외교관계에 관한 정보의 비공개 또는 부분 공개 결정처분인 경우에 공공기관이 그 정보에 대한 비밀 지정의 절차, 비밀의 등급·종류 및 성질과 이를 비밀로 취급하게 된 실질적인 이유 및 공개를 하지 아니하는 사유 등을 입증하면 해당 정보를 제출하지 아니하게 할 수 있다.

	야 할 소송비용의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다. 다만, 해당 사건에 대한 소의 제기가 소권의 남용에 해당하는 것이 명백하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 인권, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건인 경우 2. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제20조에 따른 행정소송에 해당하고 패소한 당사자가 악의적 의도를 가지고 소를 제기했다고 보기 어려운 경우 3. 소송의 성격 및 경위, 패소의 사유, 패소한 당사자의 자력 등을 고려할 때 패소한 당사자에게 소송비용을 부담시키는 것이 현저히 부당하다고 인정되는 경우

2. 검토의견

가. 공익소송의 의의

개정안의 “인권, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건” 등은 이른바 공익소송

에 해당한다고 봄. 공익소송은 '약자와 소수자의 권익 보호, 국가권력으로부터 침해된 시민의 권리구제 등을 통하여 불합리한 사회제도를 개선하고, 국가권력의 남용을 억제하는 데 도움이 되는 소송'을 통칭하며,[2] 장애인인권, 정보인권, 표현의 자유, 권력 감시(정보공개청구 관련 소송), 노동·환경권 등 다양한 영역에서 제기되고 있음.[3]

이러한 공익소송은 법원의 판결을 통하여 사회적 약자의 권리를 구제하는 것을 넘어서, 소송결과와 무관하게 해당 사안에 대한 구체적인 논의와 인식 개선을 유도함으로써 사회적 공론화 과정을 촉발하는 기능을 수행하는 순기능도 가지고 있다고 보임.[4]

나. 소송비용의 패소자부담주의와 그 예외

현행 「민사소송법」에 따르면 소송비용[5]은 패소한 당사자가 부담하는 것이 원칙임(제98조). 부담할 소송비용에는 상대방의 변호사보수도 포함되며(제109조),[6] 법원은 직권에 의한 재판으로[7] 판결의 주문에서 당사자 중 누가 소송비용을 부담할 것인지를 정하여야 함(제104조).

---

2) 사법개혁위원회, 국민과 함께하는 사법개혁: 사법개혁위원회 자료집(Ⅶ), 2005.

3) 대한변호사협회, 공익소송 패소비용 부담에 따른 공익소송 위축효과와 제도개선 모색 토론회 자료집, 2020.

4) 사법정책연구원, 공익소송 제도의 현황과 개선방안, 2016.

5) '소송비용'이라 함은 실제 지출 또는 사용된 인지대, 송달료, 검증료, 감정료, 변호사 비용 등을 말함(서울고검예규, 「소송비용회수 등에 관한 지침」 제2조제5항).

6) **「민사소송법」 제98조(소송비용부담의 원칙)** 소송비용은 패소한 당사자가 부담한다.
제109조(변호사의 보수와 소송비용) ① 소송을 대리한 변호사에게 당사자가 지급하였거나 지급할 보수는 대법원규칙이 정하는 금액의 범위안에서 소송비용으로 인정한다.

7) **「민사소송법」 제104조(각 심급의 소송비용의 재판)** 법원은 사건을 완결하는 **재판에서 직권**으로 그 심급의 소송비용 전부에 대하여 재판하여야 한다. 다만, 사정에 따라 사건의 일부나 중간의 다툼에 관한 재판에서 그 비용에 대한 재판을 할 수 있다.

다만, 판결 주문에는 소송비용의 부담자와 부담비율만을 정하고,[8] 구체적인 소송비용은 당사자의 신청에 의하여 법원의 결정으로 확정되는 '소송비용확정절차'에 따르게 되는바(제110조),[9] 이에 대해서는 즉시항고 또는 이의신청을 할 수 있음.[10]

이러한 소송비용의 패소자부담주의는 승소자의 변호사비용을 상대방으로부터 받을 수 있으므로 제소의 길을 열어주는 반면에, 소송에서 패소한 경우는 상대방의 변호사비용을 부담해야 한다는 점에서 경제적 부담을 이유로 정당하게 제기할 수 있는 소송을 포기할 수 있어 재판청구권을 제한하는 측면도 있다고 보임.[11]

---

8) 판결 중의 소송비용의 재판에서 이론상으로는 부담할 액수까지 정할 수 있으나 부담자와 부담비율을 정하는 데 그치는 것(예시: 소송비용 중 1/3은 원고의, 나머지는 피고의 부담으로 한다)이 실무관행임(이시윤, 신민사소송법, 2017, 박영사, pp.685-686).

9) **「민사소송법」 제110조(소송비용액의 확정결정)** ① **소송비용의 부담을 정하는 재판**에서 그 액수가 정하여지지 아니한 경우에 제1심 법원은 그 재판이 확정되거나, 소송비용부담의 재판이 집행력을 갖게된 후에 **당사자의 신청을 받아 결정으로 그 소송비용액을 확정한다.**
② 제1항의 확정결정을 신청할 때에는 비용계산서, 그 등본과 비용액을 소명하는 데 필요한 서면을 제출하여야 한다.
③ 제1항의 결정에 대하여는 <u>즉시항고</u>를 할 수 있다.

10) **「민사소송법」 제115조(법원사무관등에 의한 계산)** 제110조제1항의 신청이 있는 때에는 법원은 법원사무관등에게 소송비용액을 계산하게 하여야 한다.
「법원조직법」 제54조(사법보좌관) ① 대법원과 각급 법원에 사법보좌관을 둘 수 있다.
② 사법보좌관은 다음 각 호의 업무 중 대법원규칙으로 정하는 업무를 할 수 있다.
1. 「민사소송법」(같은 법이 준용되는 경우를 포함한다) 및 「소송촉진 등에 관한 특례법」에 따른 **소송비용액·집행비용액 확정결정절차**, 독촉절차, 공시최고절차, 「소액사건심판법」에 따른 이행권고결정절차 에서의 법원의 사무
「사법보좌관규칙」 제2조(업무범위) ①「법원조직법」 제54조제2항 각호의 업무 가운데 사법보좌관이 행할 수 있는 업무는 다음 각 호와 같다.
1. 「민사소송법」 제110조 내지 제115조(「행정소송법」 제8조제2항, 「가사소송법」 제12조 및 「민사집행법」 제23조제1항의 규정에 따라 「민사소송법」 제110조 내지 제115조의 규정이 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 따른 **소송비용액 또는 집행비용액 확정결정절차**에서의 법원의 사무
제4조(즉시항고 등의 대상이 되는 처분에 대한 이의신청) ① 제2조제1항의 규정에 따른 사법보좌관의 처분중 단독판사 또는 합의부(다음부터 "단독판사등"이라 한다)가 처리하는 경우 항고·즉시항고 또는 특별항고의 대상이 되는 처분에 대하여는 제2항 내지 제10항에서 규정하는 절차에 따라 <u>이의신청</u>을 할 수 있다.

11) 대한변호사협회, 공익소송 패소비용 부담에 따른 공익소송 위축효과와 제도개선 모색 토론회 자료집, 2020.

이에 현행법 제99조 및 제100조에서는 패소자부담주의의 기계적인 적용에 따른 부작용을 완화하기 위하여 법원이 재량으로 소송비용의 전부나 일부에 대한 부담을 승소한 당사자에게 부담하게 할 수 있도록 하는 예외를 인정하고 있으나, 공익소송이 제기된 사정을 명문의 예외 사유로 규정하지는 않고 있음.

<현행 「민사소송법」상 패소자부담주의의 예외>

제99조(원칙에 대한 예외) 법원은 사정에 따라 승소한 당사자로 하여금 **그 권리를 늘리거나 지키는 데 필요하지 아니한 행위로 말미암은 소송비용** 또는 **상대방의 권리를 늘리거나 지키는 데 필요한 행위로 말미암은 소송비용**의 전부나 일부를 부담하게 할 수 있다.
제100조(원칙에 대한 예외) **당사자가 적당한 시기에 공격이나 방어의 방법을 제출하지 아니하였거나, 기일이나 기간의 준수를 게을리 하였거나, 그 밖에 당사자가 책임져야 할 사유로 소송이 지연된 때**에는 법원은 지연됨으로 말미암은 소송비용의 전부나 일부를 승소한 당사자에게 부담하게 할 수 있다.

한편, 대법원규칙인 「변호사보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」은 소송비용에 산입하는 것이 "현저히 부당"하다고 인정되는 경우에는 법원이 상당한 정도까지 감액 산정을 할 수 있도록 하고 있음.[12)]

그런데, 판례는 "현저히 부당한 경우"에 대하여 "소송목적의 값, 보수규칙 제3조 및 제5조에 의해 산정한 보수액의 규모, 소송의 경과와 기간,

12) **「변호사보수의 소송비용 산입에 관한 규칙」** 제6조(재량에 의한 조정) ① 제3조 및 제5조의 금액 전부를 소송비용에 산입하는 것이 **현저히 부당**하다고 인정되는 경우에는 법원은 상당한 정도까지 감액 산정할 수 있다.

소송종결사유, 사건의 성질과 난이도, 변호사가 들인 노력의 정도 등 제반 사정에 비추어 볼 때, 보수규칙 제3조 및 제5조에 의한 산정액 전부를 소송비용으로 인정하여 상대방에게 상환을 명하는 것이 공정이나 형평의 이념에 반하는 결과를 가져오는 경우(대법원 2007. 4. 26. 2005마1270 결정)"로 해석하고 있어, 사건의 공익성이 변호사보수 감액 사유로 명시적으로 인정된다고 보기 어려움.

다. 공익소송의 특수성과 패소자부담주의 완화의 필요성 검토

공익소송은 주로 국가, 공공기관, 지방자치단체, 대기업 등을 상대로 제기되는 경우가 많은데, 입증이나 경제적 부담 측면에서 원고에게 불리한 경우가 많음. 또한, 기존 제도 및 판례의 개선을 촉구하는 공익소송의 속성상 승소 가능성이 크지 않은데 패소한 경우에는 패소당사자가 소송비용을 부담하게 되므로 현행 소송제도에서는 활성화되기 어려운 상황으로 보임.[13)]

즉, 단체나 개인이 공익소송을 제기하였다가 패소한 때에는 해당 단체 등은 상당한 소송비용을 부담하게 되는 경우가 발생하고, 이는 공익소송을 제기하는 단체 등에 재정적 압박으로 작용하여 지속적인 공익소송 제기에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있음.

외국의 입법례를 살펴보면, 미국의 경우 편면적 패소자부담주의

13) 대한변호사협회, 공익소송 패소비용 부담에 따른 공익소송 위축효과와 제도개선 모색 토론회 자료집, 2020.

(one-way fee shifting)를 채택하고 공익소송의 특성을 고려하여 원고가 승소한 경우에는 상대방(패소자)에게 변호사비용 등 소송비용을 청구할 수 있는 반면에 원고가 패소한 경우 상대방의 소송비용을 부담하지 않도록 하고 있고,

그 밖에도 영국의 '보호적 비용명령' 제도, 남아프리카공화국의 '보호적 비용구제' 제도, 캐나다의 '소송비용 부담 면제 명령' 제도 등 공익성이 인정되는 소송의 경우 소송비용 부담을 완화하기 위한 제도들이 시행되고 있음.[14]

우리나라는 2018년 대법원이 시민단체와의 간담회를 통하여 공익소송 비용 경감 문제를 개선하겠다는 의사를 밝힌 바 있고,[15] 2020년 법무·검찰 개혁위원회에서도 "공익소송 패소비용의 필요적 감면 규정 마련"을 권고하는 등 소송비용 부담 완화를 통한 공익소송 활성화 방안이 논의되었음.[16]

이에 개정안은 공익소송에 대한 소송비용 감면규정을 마련하여 공익소송을 제기하고자 하는 자의 재판청구권을 보장하고 소수자의 권리형성과 실현 등 인권을 향상하려는 취지로 보임.

다만, 개정안의 심사 시 다음의 점을 참고할 필요가 있다고 봄.

---

14) 사법정책연구원, 공익소송 제도의 현황과 개선방안, 2016.

15) 법률신문, "대법원, 인권위·선관위 위원 지명에도 '후보추천위' 도입 검토", 2018. 9. 5.

16) 법무검찰개혁위원회 보도자료, 공익소송 패소비용의 필요적 감면 규정 마련 권고, 2020. 2.

첫째, 개정안에서 소송비용이 면제되는 경우로 “공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건인 경우”, “패소한 당사자가 악의적 의도를 가지고 소를 제기했다고 보기 어려운 경우” 등을 규정하고 있는데, “공공의 이익”이나 “악의적 의도” 등의 구체적 판단 기준이 모호하여 소송당사자의 예측 가능성 제고를 위해서는 법문을 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 개정안은 소송비용의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다고 하였는데, 패소하였음에도 소송비용을 전부 면제시키는 것은 다른 소송에서의 패소당사자와 형평성에 어긋날 소지가 있는지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

문 의 처
02) 6788-5061