



제437회 국회(임시회)
제4차 법제사법위원회

국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈소송수행자의 상소 포기 및 면제 규정 신설 등〉

■ 김기표의원 대표발의(의안번호 제12757호)

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	3
1. 상소의 포기 및 면책	3
2. 상소심의위원회	6
IV. 관계기관 의견	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김기표의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2025. 9. 5.
3. 회 부 일 : 2025. 9. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

국가를 당사자로 하는 소송에서 이미 선행하는 대법원 확정판결이나 「진실·화해를 위한 과거사정리위원회」와 같은 공적기구의 판단 등을 통해 사실관계와 법률관계가 명백히 확정되었음에도 불구하고 국가가 기계적으로 불필요한 상소를 반복하는 사례가 빈번히 발생하고 있음.

이러한 관행은 상소를 통해 실익을 얻기 어려운 상황임에도 불구하고 배임죄 등 형사책임 및 행정적인 징계책임에 대한 우려로 인해 소송수행자들이 상소를 포기·취하하지 못하는 구조적 문제에서 비롯된 것임. 그 결과 승소 가능성이 거의 없는 사건에서도 기계적 상소가 반복되어 지연손해금이 누적되어 국가 재정에 지속적이고 불합리한 부담을 초래하고 있으며, 소송상대방인 국민의 경우도 즉시 피해변제를 받지 못하는 문제가 발생하고 있음.

이에 승소 가능성이 현저히 낮고 상소의 실익이 없는 사건에 대해

서는 상소심의위원회의 의결을 거쳐 상소를 포기·취하할 수 있도록 하고, 이 경우 상소를 포기·취하한 소송수행자는 민·형사책임 및 징계책임을 면하도록 규정하려는 것임(안 제9조의2 및 제9조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 상소의 포기 및 면책

(1) 개정안의 내용

개정안은 ① 상소를 제기하거나 계속하더라도 상소가 인용될 가능성이 현저히 낮은 경우, ② 원심판결의 주요 사실관계에 대한 실질적인 다툼이 없고 원심판결의 법령의 적용에 대한 다툼도 없는 경우로서 상소를 포기·취하하는 것이 타당한 것으로 인정되는 때에는 ‘국가소송 또는 행정소송의 수행자’(이하 “소송수행자”라 함)는 상소심의위원회의 의결을 거쳐 상소를 포기·취하할 수 있도록 하고(안 제9조의2제1항 신설), 상소심의위원회의 의결을 거쳐 상소를 포기·취하한 소송수행자는 그로 인한 민·형사상의 책임 및 징계책임을 지지 아니하도록 함(안 제9조의2제2항 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제9조의2(상소의 포기 및 면책) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 상소를 포기·취하하는 것이 타당한 것으로 인정되는 때에는 국가소송 또는 행정소송의 수행자는 제9조의3에 따른 상소심의위원회의 의결을 거쳐 상소를 포기·취하할 수 있다.</u> <u>1. 상소를 제기하거나 계속하더라도</u>

	<u>상소가 인용될 가능성이 현저히 낮은 경우</u> <u>2. 법률에 따라 설치된 진상규명기구 등 공적 조사기구에 의해 상소 대상이 되는 사건의 사실관계가 인정된 사건으로서 상소의 대상이 되는 판결(이하 “원심판결”이라 한다)의 주요 사실관계에 대한 실질적인 다툼이 없고 원심판결의 법령의 적용에 대한 다툼도 없는 경우</u> <u>② 제1항에 따라 상소심의위원회의 의결을 거쳐 상소를 포기·취하한 국가소송 또는 행정소송의 수행자는 그로 인한 민·형사상의 책임 및 징계책임을 지지 아니한다.</u>
--	--

(2) 검토의견

법무부와 검찰은 과거 국가폭력 사건의 피해자 권리구제를 위해 국가배상소송에서 관행적으로 제기해 온 상소를 자제하고, 상소 취하·포기와 진실규명 결정 사건에 대한 소멸시효 항변 중단 등의 조치를 시행하고 있는바, 2026년 3월 기준 △형제복지원 116건(756명) △선감학원 42건(357명) △삼청교육대 608건(1,570명) △여수·순천 10·19 사건 97건(904명) 등 총 863건(3,587명)에 대해 상소를 취하·포기하였음.¹⁾

1) “법무·검찰, ‘관행적 상소’ 대신 과거사 피해자 구제 속도”, 법률신문, 2026. 4. 29.
<https://www.lawtimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=220114>.

개정안은 위와 같이 상소가 인용될 가능성이 희박하거나 원심판결에 대한 실질적인 다툼이 없는 등의 경우에 소송수행자가 상소를 포기·취하할 수 있도록 하고 그로 인한 민·형사책임 및 징계책임을 지지 않도록 하여, 소송수행자가 책임 회피의 목적으로 상소를 기계적으로 제기하지 않도록 함으로써 불필요한 상소로 인한 행정력과 지연손해금의 낭비를 차단하고, 소송상대방인 국민의 신속한 권리구제를 도모하려는 것으로 그 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

다만, 개정안은 후술하는 상소심의위원회의 의결을 거쳐 소송수행자가 상소를 포기·취하할 수 있도록 하였는데, 현행법은 소송수행자 등이 소송사무에 관하여 법무부장관의 지휘를 받도록 하고 있어²⁾ 개정안과

2) 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」 제3조 (국가소송 수행자의 지정 및 소송대리인의 선임)

① 법무부장관은 법무부의 직원, 각급 검찰청의 검사(이하 “검사”라 한다) 또는 「공익법무관에 관한 법률」에서 정한 공익법무관(이하 “공익법무관”이라 한다)을 지정하여 국가소송을 수행하게 할 수 있다.

② 법무부장관은 행정청의 소관사무나 감독사무에 관한 **국가소송**에서 필요하다고 인정하면 해당 행정청의 장의 의견을 들은 후 행정청의 직원을 지정하여 그 소송을 수행하게 할 수 있다.

③ 제2항의 지정을 받은 사람은 해당 소송에 관하여 **법무부장관의 지휘**를 받아야 한다.

④ 법무부장관은 변호사를 소송대리인으로 선임(選任)하여 국가소송을 수행하게 할 수 있다.

제4조 (의견의 제출) 법무부장관은 국가 이익 또는 공공복리와 중대한 관계가 있는 국가소송 및 행정소송에 관하여는 법원의 허가를 받아 법원에 법률적 의견을 제출하거나 법무부의 직원, 검사 또는 공익법무관을 지정하여 의견을 제출하게 할 수 있다.

제5조 (행정소송 수행자의 지정 및 소송대리인의 선임) ① 행정청의 장은 그 행정청의 직원 또는 상급 행정청의 직원(이 경우에는 미리 해당 상급 행정청의 장의 승인을 받아야 한다)을 지정하여 행정소송을 수행하게 할 수 있다.

② 행정청의 장은 변호사를 소송대리인으로 선임하여 행정소송을 수행하게 할 수 있다.

제6조 (행정청의 장에 대한 법무부장관의 지휘 등) ① 행정소송을 수행할 때 행정청의 장은 **법무부장관의 지휘**를 받아야 한다.

② 법무부장관은 행정소송에 관하여 필요하다고 인정되면 법무부의 직원, 검사 또는 공익법무관을 지정하여 그 소송을 수행하게 할 수 있으며, 제5조제1항 또는 제2항에 따라 행정청의 장이 지정하거나 선임한 사람을 해임하게 할 수 있다.

제7조 (지정대리인의 권한) 제3조제1항·제2항, 제5조제1항 또는 제6조제2항에 따라 법무부장관, 각급 검찰청의 장(제13조에 따라 권한이 위임된 경우만 해당된다) 또는 행정청의 장이 지정한 사람은 그 소송에 관하여 대리인 선임에 제외한 모든 재판상의 행위를 할 수 있다.

제8조 (소송총괄관의 임명) ① 중앙행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무 및 송무 사무를 담당하는 4급 이상의 소속 직원 중에서 소관 소송사무를 총괄할 소송총괄관 1명을 임명하여야 한다.

② 소송총괄관은 소관 소송사무에 관하여 **법무부장관의 지휘**를 받아야 한다.

상충하는 측면이 있다고 보이므로, 이와 관련하여 법체계 정합성에 대한 검토가 필요하다고 봄.

2. 상소심의위원회

(1) 개정안의 내용

개정안은 상소 포기·취하 여부의 심의·의결을 위하여 법무부에 상소심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 두고, 소송수행자는 수행하는 소송이 상소 포기 사유에 해당하는 경우로서 상소를 포기·취하하는 것이 타당한 것으로 인정되면 심의위원회에 상소의 포기 또는 취하에 대한 심의·의결을 요청하도록 하며, 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성하는 한편,

심의위원회 위원장은 법무부차관으로 하고, 위원은 검사 또는 3급 이상의 법무부 소속 공무원 등을 법무부장관이 임명하거나 위촉하되 임기는 2년으로 하며, 심의위원회는 상소 포기·취하 여부의 심의·의결 등의 업무를 수행하고, 심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 그 밖에 심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정하려는 것임(안 제9조의3 신설).

③ 소송총괄관은 해당 기관의 소송에 관하여 소송수행자로 지정된 그 기관의 직원을 지휘·감독한다.

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제9조의3(상소심의위원회) ① 제9조의2 제1항에 따른 상소 포기·취하 여부의 심의·의결을 위하여 법무부에 상소심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.</u> <u>② 국가소송 또는 행정소송의 수행자는 수행하는 소송이 제9조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 상소를 포기·취하하는 것이 타당한 것으로 인정되면 심의위원회에 상소의 포기 또는 취하에 대한 심의·의결을 요청하여야 한다.</u> <u>③ 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 11명의 위원으로 구성한다.</u> <u>④ 위원장은 법무부차관이 되고, 위원은 다음 각 호의 구분에 따라 법무부장관이 임명하거나 위촉하되 임기는 2년으로 한다.</u> <u>1. 검사 또는 3급 이상의 법무부 소속 공무원 3명</u> <u>2. 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 2명</u> <u>3. 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사가 각각 1명씩 추천하는 법학교수 2명</u> <u>4. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서</u>

	<u>변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명</u> <u>⑤ 심의위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</u> <u>1. 제9조의2제1항에 따른 상소 포기</u> <u>· 취하 여부의 심의 · 의결</u> <u>2. 제9조의2제1항에 따른 상소 포기</u> <u>· 취하의 원칙과 기준에 관한 심의</u> <u>3. 그 밖에 상소 포기 · 취하 여부의 심의 · 의결과 관련하여 위원장이 요청하는 사항에 관한 심의</u> <u>⑥ 심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</u> <u>⑦ 제4항제1호에 해당하는 위원이 검사 또는 3급 이상의 법무부 소속 공무원의 직을 상실한 경우에는 위원의 직을 상실한다.</u> <u>⑧ 그 밖에 심의위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.</u>
--	---

(2) 검토의견

2017. 10. 23. 제정·시행된 「국가송무 상소심의위원회 운영지침」(법무부훈령 제1121호)은 각 고등검찰청에 국가송무 상소심의위원회를 설치하고, 국책사업 등 정부시책에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사건

등의 판결에 대한 상소권 행사 또는 항소심에서의 화해권고결정 및 강제조정결정에 대한 이의신청 여부의 심의를 위원회에 회부할 수 있도록 하며, 위원회는 총 15인 이상으로 구성하고 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 각 고등검찰청 검사장은 원칙적으로 위원회의 의결을 반영하여 상소권 행사 및 이의신청 여부를 결정하도록 하는 내용 등을 담고 있음.³⁾

이처럼, 국가송무 상소심의위원회의 경우에는 위원회 의결 없이도 상소권 행사 여부를 결정할 수 있는 반면에, 개정안의 심의위원회는 그 의결을 거쳐 소송수행자가 상소를 포기·취하할 수 있도록 한다는 점에서

3) 「국가송무 상소심의위원회 운영지침」 제2조(위원회의 설치) 각 고등검찰청에 국가송무 상소심의위원회(이하 ‘위원회’라고 한다)를 설치한다.

제3조(심의대상) ① 각 고등검찰청 검사장은 다음 각 호에 해당하는 사건의 판결에 대한 상소권 행사 또는 항소심에서의 화해권고결정 및 강제조정결정에 대한 이의신청 여부의 심의를 위원회에 회부할 수 있다.

1. 국책사업 등 정부시책에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사건
2. 소가(訴價) 20억 원 이상 사건으로 국가재정에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사건
3. 과거사 재심 무죄 확정사건에 대한 국가배상청구 등 사회의 이목을 끄는 사건
4. 기타 사안의 중대성에 비추어 심의가 필요하다고 인정되는 사건

② 각 지방검찰청 검사장은 제1항 각 호에 해당하는 사유가 있는 경우에는 관할 고등검찰청 소속 위원회에 심의를 회부할 수 있다.

제4조(구성 및 위촉) ① 위원회는 총 15인 이상으로 구성한다.

② 각 고등검찰청 검사장은 변호사, 교수, 법학자 등 법률 관련 경험과 식견을 갖춘 사람을 위원으로 위촉한다.

③ 위원장은 위원들 중에서 각 고등검찰청 검사장이 지명한 사람으로 한다.

제5조(위원의 임기 및 신분보장 등) ① 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 해촉되지 아니한다.

1. 금고 이상의 형의 선고가 확정된 경우
2. 신체 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란한 경우
3. 직무와 관련한 비위사실이 있는 경우
4. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

제6조(위원장의 직무) 위원장은 심의를 주재하고 위원회를 대표한다. 다만, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 고등검찰청 검사장이 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다.

제11조(의결의 효력) ① 각 고등검찰청 검사장은 원칙적으로 위원회의 의결을 반영하여 상소권 행사 및 이의신청 여부를 결정하여야 한다.

② 각 고등검찰청 검사장은 위원회의 의결과 다른 결정을 한 때에는 심의에 참여한 위원들에게 별지(2) 서식에 따라 그 결정의 취지와 이유의 요지를 고지하여야 한다.

차이가 있는바, 법무부에 심의위원회를 두어 상소의 포기·취하 여부를 통일적으로 논의하고, 소송수행자의 자의적인 상소 포기·취하를 방지하려는 취지로 이해됨.

다만, 국가소송 및 행정소송의 상소기간은 판결서를 송달받은 날부터 2주 이내로 불변기간에 해당⁴⁾하여 그 기간 내에는 반드시 항소 여부를 결정하여야 하는데, 불변기간 내에 심의위원회의 소집과 회의 및 의결의 과정이 원활하게 이루어질 수 있는지에 대한 검토가 필요하다고 봄.

참고로, 중요 국가소송과 행정소송의 상소 여부에 대한 자문을 위해 2022년 1월 법무부에 국가송무 자문위원회가 설치되었으나, 2022년 6월 심의사건 없이 위원회가 1회만 개최되었고, 근거규정인 「국가송무 자문위원회 운영지침」(법무부훈령 제1398호)도 2025년 3월 폐지된 바 있음.

IV. 관계기관 의견

법무부는 개정안의 취지에는 공감하나, 상소 포기·취하 관련 일반적

4) 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」 제2조(국가의 대표자) 국가를 당사자 또는 참가인으로 하는 소송(이하 “국가소송”이라 한다)에서는 법무부장관이 국가를 대표한다.

「행정소송법」 제8조(법적용례) ① 행정소송에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.

② 행정소송에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없는 사항에 대하여는 법원조직법과 민사소송법 및 민사집행법의 규정을 준용한다.

「민사소송법」 제396조(항소기간) ① 항소는 판결서가 송달된 날부터 2주 이내에 하여야 한다. 다만, 판결서 송달전에도 할 수 있다.

② 제1항의 기간은 불변기간으로 한다.

제425조(항소심절차의 준용) 상고와 상고심의 소송절차에는 특별한 규정이 없으면 제1장의 규정을 준용한다.

기준 설정이 어렵다는 점, 면책규정의 신설 실익이 적다는 점, 심의위원회 설치·운영에 물리적 한계가 있다는 점 등에 관하여 충분한 검토가 필요하다는 의견임.

법원행정처는 국가가 불필요한 상소를 규제하기 위한 제도를 마련할 것인지는 일반적으로 입법정책적 결정사항이나, 상소심의위원회 제도가 입법목적 달성에 적합한 수단인지, 상소심의위원회 심의·의결 대상 사유를 제한하는 것이 적절한 방안인지, 소송수행자를 상소 포기·취하에 대한 심의·의결 요청 주체로 하는 것이 적절한지 등에 대한 보완검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02) 6788-5061